





# ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

**Nº 62**

---

Abril-Mayo-Junio 2006



UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## Consejo Asesor

*Excmos. e Ilmos. Sres.*

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

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

### Director:

Alfonso Pérez Moreno, Catedrático de Derecho Administrativo

### Secretaria:

Concepción Barrero Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Administrativo

### Consejo de Redacción:

Francisco Escribano López, Catedrático de Derecho Financiero  
José Luis Rivero Isem, Catedrático de Derecho Administrativo  
José I. López González, Catedrático de Derecho Administrativo  
Antonio Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Catedrático de Derecho Administrativo  
José I. Morillo-Velarde Pérez, Catedrático de Derecho Administrativo  
Javier Barnés Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo  
Manuel Medina Guerrero, Catedrático de Derecho Constitucional  
Jesús Jordano Fraga, Profesor Titular de Derecho Administrativo

### Secretaría de Redacción:

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

### Realización:

Instituto Andaluz de Administración Pública

### Edita:

Instituto Andaluz de Administración Pública



Gestión de publicaciones en materias  
de Administración Públicas

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

Talleres: Tecnographic, S.L. Sevilla

---

Suscripción anual (4 números): 36,06 euros. (IVA incluido)

Número suelto: 12,02 euros

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública

Servicio de Documentación y Publicaciones

Avda. Ramón y Cajal nº 35

41071 SEVILLA

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

www:juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es



# SUMARIO

Pág.

---

## ESTUDIOS

<i>Francisco Escribano</i> La reforma de la financiación económica en el marco de los nuevos Estatutos.	11
<i>Concepción Horgué Baena</i> Bienes Públicos y Registro de la Propiedad.	41
<i>Juan Francisco Pérez Gálvez</i> El cupón de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.	81
<i>Carlos Sanz Domínguez</i> La autorización y clasificación establecimientos hoteleros en el ordenamiento español.	143

---

## JURISPRUDENCIA

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Nulidad del Plan de Ordenación Territorial de la Bahía de Cádiz. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de 21 de abril de 2006	201
---	-----

### 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> )	207
---	-----

#### TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

I. Acto Administrativo.- II. Administración Local. III. Administración Pública. IV. Bienes Públicos. V. Comunidades Autónomas. VI. Contratos.
---

VII. Corporaciones de Derecho Público.	
VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.	
IX. Derecho Administrativo Económico.	
X. Derecho Administrativo Sancionador.	
XI. Derechos Fundamentales y Libertades.	
XII. Expropiación Forzosa. XIII. Fuentes.	
XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso-Administrativa.	
XVI. Medio Ambiente. XVII. Organización.	
XVIII. Personal. XIX. Procedimiento Administrativo.	
XX. Responsabilidad. XXI. Salud y Servicios Sociales.	
XXII. Urbanismo y Vivienda.	
Tribunal Supremo (José I. López González)	215
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (José L. Rivero Ysern)	239

## CRÓNICA PARLAMENTARIA

(Manuel Medina Guerrero) 253

## DOCUMENTOS

Ejercicio de una inexistente potestad sancionadora frente a abogados del turno de oficio. (Gloria Ortega Reinoso)	271
La ciudad del conocimiento: características y factores de éxito de la nueva administración municipal. (Óscar Rodríguez Ruiz)	285
Evaluación del Impacto Normativo (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas. (Ana Cirera León) (Carlos Román del Río)	309

# RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	323
Disposiciones Estatales.	353
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.	359
Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.	371
Índice Analítico.	375
<i>(Lucía Millán Moro)</i>	
<i>(Antonio Jiménez Blanco)</i>	
<i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	

---

# NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

<b>INFORMES:</b> El Reglamento Taurino de Andalucía.	387
Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma.	
<i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	
<i>(María del Carmen Núñez Lozano)</i>	401

---

# NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	405
------------------------------	-----

# BIBLIOGRAFÍA

## RECENSIONES

RUIZ ROMERO, M: *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, 612 págs.  
(Carlos Alberto Chernichero Díaz)

415

---

ESTUDIOS





# La reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos<sup>1</sup>

*Francisco Escribano*

Catedrático de Derecho Financiero  
Universidad de Sevilla

1. Advertencia sobre el objeto: acerca del método y del interés metodológico de estas Jornadas.
2. El marco constitucional: los principios informadores y los límites del sistema de financiación autonómica. La posición del Tribunal Constitucional.
3. Los diversos *modelos* de financiación: de la *Hacienda de transferencias* al *sistema de corresponsabilidad*.
4. La reforma de la financiación autonómica con ocasión de los nuevos Estatutos de Autonomía: premisas.
5. El sistema y el *modelo* de financiación en los nuevos Estatutos.

## 1. ADVERTENCIA SOBRE EL OBJETO: ACERCA DEL MÉTODO Y DEL INTERÉS METODOLÓGICO DE ESTAS JORNADAS.

Como es sabido, la iniciativa de organizar anualmente estas Jornadas de estudio entre profesores de Derecho Financiero, fue una iniciativa de mi ami-

---

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en las *Notas* que me sirvieron para la *Presentación* de las *IV Jornadas Jaime García-Añoveros*, que tuvieron lugar en junio de 2006 en la sede del IEF del Ministerio de Hacienda, bajo el lema que da título al trabajo y que no he querido modificar, a pesar de que en su desarrollo defiende que la reforma de la financiación no necesariamente sea una consecuencia de la reforma estatutaria, ni sea objeto que se deba asumir, en el actual estado de la cuestión –o estado del arte, como ahora gustan de decir los anglosajones–, al hilo de esa. Cuando preparaba esas *Notas*, se me hizo presente un relativamente acalorado debate sobre este asunto con amigos de la infancia, en las navidades de 2005. Que historiadores, ingenieros –agrícolas e industriales– y arquitectos estuvieran interesados en un tema como éste, sólo prueba que su interés trasciende el meramente académico. Al poner en orden mis ideas, no he dejado de pensar en ese animado debate, a sus protagonistas y amigos, José Manuel Macarro, José Manuel y Alfonso Guajardo e Ignacio Camacho, dedico esta reflexión, sobre un asunto al que tanta atención le prestó prontamente el Maestro García-Añoveros, en una enésima prueba de su finura intelectual, de la que tanto seguimos aprendiendo.

ga la profesora Soler Roch, a la que inmediatamente presté mi apoyo incondicional. Originariamente, la idea era dedicar nuestras reflexiones a cuestiones metodológicas, y así se han venido desarrollando, las tres primeras. Para la presente, recibo una cordial invitación a hacerme cargo de su *Presentación*, del Director del Instituto de Estudios Fiscales, en la que me advierte que se ha preferido no dedicar esta edición de las Jornadas a cuestiones metodológicas, centrandó el interés de las mismas en la *Reforma de la financiación autonómica en el marco de los nuevos Estatutos*.

La primera reflexión que quiero hacer en esta *Presentación*, es que no estoy precisamente de acuerdo con esa opinión de nuestro querido amigo el Profesor Ruiz-Huertas, aunque desde luego que sí en la necesidad de abordar esta cuestión capital del sistema de financiación autonómica desde una perspectiva técnico-jurídica, como él mismo nos sugiere. Pero, nótese, que esa afirmación ya comporta, una posición metodológica. Con lo que mi primera hipótesis será la de que no es posible afrontar esta cuestión, sino poseyendo un cierto bagaje jurídico, es decir, utilizando los textos normativos fundamentales, la Constitución y los que configuran el bloque de la constitucionalidad, la extensísima Jurisprudencia de nuestro TC y la experiencia de varios *modelos de financiación* anteriores; sólo así la afrontaremos exentos de prejuicios.

La segunda es reflejo de la enseñanza directa e inmediata de los numerosos trabajos del Profesor García-Añoveros sobre este asunto, que siempre afrontará estas cuestiones jurídicas, con lo que podríamos denominar una *visión impura* de las mismas<sup>2</sup>, desde la necesidad de hacerlo en el contexto de sus circunstancias políticas, económicas y sociales, en primer lugar. En segundo, apoyándose en el carácter flexible y abierto del modelo constitucional de financiación autonómico, resultado imperativo de la originaria indefinición del modelo de Estado que se concreta en la Constitución<sup>3</sup>. Por último, sin que sea

---

<sup>2</sup> Véase su excelente aportación, de póstuma publicación, en el volumen que recoge las intervenciones en las *I Jornada Metodológica Jaime García Añoveros sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho Financiero y Tributario*, IEF. Madrid. 2001, bajo el título “El discurso del Método en el ámbito Hacendístico”; de ella, además, dí extensa noticia en mi intervención en esas Jornadas: “Algunas propuestas metodológicas para la (re)construcción de un Derecho Financiero del siglo XXI”

<sup>3</sup> Véase, sobre todo, el arranque del trabajo de Jaime GARCÍA AÑOVEROS “Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas” en AA.VV., *Estado regional-Estado federal: La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Salamanca. Diputación. 1986.

lo menos importante, desde la necesidad de articular un sistema de financiación (tradicionalmente) centralizado en el seno de una organización política (recientemente) descentralizada y, veintiocho años después, progresivamente más descentralizada, mediante la asunción de las fuentes de gasto más importantes de un Estado moderno: la sanidad y la educación.

La última de las categóricas precisiones metodológicas que se imponen para no viciar el debate *ab initio*, no puede dejar de advertir acerca de lo que podríamos denominar un efecto perverso convergente que se produce en esa dinámica centrípeta y centrífuga, al tiempo. Se trata de constatar una nociva confluencia de intereses entre los dos protagonistas de este asunto, el Estado y las Comunidades Autónomas, de régimen común, que se traduce en una cierta tendencia –tácita, durante mucho tiempo– al mantenimiento del sistema, el primero por el férreo control de los recursos –recuérdese aquéllas afirmaciones de la primera versión de la LOFCA, acerca de la cuasi inmanente imposibilidad de ceder una sola peseta, entonces, del IRPF, so pena de quebrar el Estado, al menos financieramente hablando, si se me permite el barbarismo, por sostener el juego de palabras–; las segundas, por la comodidad de asumir responsabilidades de gasto, sin implicarse en la exigencia de los recursos.

Todas estas circunstancias determinaron el certero diagnóstico del Maestro García-Añoveros, que de forma acabada se plasmaba, tal vez, sin ser conscientes de ello, en el Informe de los Expertos de 1995<sup>4</sup> y que sintetizaba muy bien Esteban QUINTANA<sup>5</sup>: el modelo de financiación –para ser más precisos, los diferentes *modelos* aplicados hasta ese momento– se podrían caracterizar por las siguientes notas:

- √ escasa autonomía y nula corresponsabilidad fiscal de las CCAA
- √ alto endeudamiento de las CCAA, debido básicamente a la rigidez del modelo

---

<sup>4</sup> He manejado la versión publicada en PALAU 14: MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; PÉREZ GARCÍA, Francisco; SEVILLA SEGURA, José V.; SOLÉ VILANOVA, Joaquim. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Primera parte)* 24 (1994); (*Segunda Parte*) 25 (1995). Información de interés sobre éste puede encontrarse en QUINTANA FERRER, Esteban *Reforma de la Hacienda autonómica y Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.

<sup>5</sup> QUINTANA (1996), 95 ss.

- ✓ ausencia de un explícito criterio de articulación del principio de solidaridad
- ✓ exigua articulación de un principio de coordinación

Enseguida analizaremos, telegráficamente, las grandes fases o etapas de los diversos sistemas de financiación, hasta llegar a la situación que acabamos de sintetizar para pasar, posteriormente, al análisis de la actualmente vigente; antes deberemos recordar, brevísimamente, el marco constitucional en el que debe encajarse este *sistema*.

## 2. EL MARCO CONSTITUCIONAL: LOS PRINCIPIOS INFORMADORES Y LOS LÍMITES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Tal vez, aún cabría suscitar otra cuestión metodológica, si bien ya ha sido mencionada. Nos referimos a la cuestión de la indefinición originaria del modelo de Estado que dimana de la Constitución<sup>6</sup>. Este vuelve a constituir un imperativo categórico del que se deriva la subsiguiente indefinición constitucional del sistema de financiación: sencillamente, no hay tal.

Se formulan principios, se describen límites, se establecen criterios, incluso se declina en la posibilidad de que una Ley Orgánica regule el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, pero la concreción del *sistema* no está en la Constitución, estará en lo que se vino en denominar el *bloque de la constitucionalidad*. Y este carácter coyuntural del *sistema*, no será vicio, sino virtud, como enseguida veremos; pero, en todo caso, así se ha venido produciendo, también acaso, porque en términos macroeconómicos, nadie puede negar esta realidad: la progresiva asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas inexorablemente incrementa su necesidad de recursos, lo que se suele reconocer, por cierto, con más frecuencia, que su categórico envés, que en la misma medida disminuye la necesidad de los mismos en manos del Estado, con las limitaciones de las que enseguida trataremos.

Principios, límites, criterios para la configuración constitucional del sistema financiero de las Comunidades Autónomas, éste será nuestro inmediato

---

<sup>6</sup> Véanse las pioneras consideraciones sobre este asunto de Álvaro RODRÍGUEZ BEREIJO "Un reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas" *Revista Española de Derecho Constitucional* 15 (1985).

objeto de análisis, mas sin olvidar que éstos no configuran un sistema acabado<sup>7</sup>, un marco estricto y cerrado: de ello nos ilustrará con solvencia la Jurisprudencia Constitucional, de la que también nos ocuparemos.

Los tres principios básicos, cimientos de todo el sistema, se encuentran formulados en el art. 157 CE: autonomía financiera, solidaridad (interterritorial) y coordinación. Estos tres principios nucleares, han sido abundantemente desarrollados por la JTC, de modo que en la actualidad no es difícil encontrar una enumeración de principios del siguiente o parecido tenor, en relación con los cuales es posible citar una o varias declaraciones del TC. Nos limitamos a enunciarlos y a señalar la decisión o decisiones del TC que se nos antojan más significativas, en su verificación y aplicación en las distintas fases o existencia de cada uno de los *modelos*. Mas antes, una consideración de carácter general que debe presidir todo el análisis. Se trata de la necesidad de lograr el necesario equilibrio (dialéctico) entre los principios de **autonomía** (efectiva) y **solidaridad** (real). Uno, de carácter centrífugo, de naturaleza centrípeta, el segundo. Y será equilibrio (dialéctico) en cuanto es dinámico y nunca estable, es decir, interdependiente. Se constituirán en una especie de vaso comunicante que al cristalizar en determinados momentos podrán producir el logro de uno a costa o sacrificio (al menos cuantitativamente hablando) del otro. La Jurisprudencia Constitucional he jugado un papel extraordinariamente relevante en la formulación del contenido y alcance de estos principios.

Si partimos de los que se formulan en la LOFCA, y tratamos de analizar su fundamento constitucional, al tiempo que la formulación que de ellos se ha hecho por la JTC, podemos hablar de

√ un principio de **neutralidad** –lógicamente conectado con el de igualdad y de territorialidad (MARTÍN QUERALT)<sup>8</sup>– que será la concreción de lo

---

<sup>7</sup> En esta misma línea ya se habían manifestado RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan “Sistema y modelos de financiación autonómica” en *Perspectivas del Sistema Financiero* 51 (1995), cuando se fijan como objetivo *observar el grado de correspondencia existente entre el sistema de financiación de las CCAA establecido en el bloque de la constitucionalidad y los distintos modelos de financiación aplicados tras la aprobación de la CE (pp. 10)*.

<sup>8</sup> MARTÍN QUERALT, Juan; LOZANO SERRANO, Carmelo; TEJERIZO LÓPEZ, José M.; CASADO OLLERO, Gabriel. *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid. Tecnos. 2005; en ese Manual se encuentra la más completa y sistemática exposición sobre los principios y limitaciones del poder financiero de las Comunidades Autónomas, pp. 221 ss.; la exposición que hacemos sigue ese modelo sin demasiadas alteraciones, utilizando las más significativas de las abundantísimas SSTC que se encuentran allí citadas.

establecido en el art. 139.2 CE y, específicamente, por lo que se refiere a las soluciones tributarias, en el 157.2 CE y su reflejo en el art. 2.1.a) LOFCA: SSTC 37/1981; 8/1986; más recientemente, 96/2002 y 168/2004.

- √ un principio de **coordinación** que tiene su consagración en la actual redacción del art. 2.1.b) LOFCA y trae su fundamento constitucional en el art. 156.1. Encontrará su articulación orgánica en la potenciación de las funciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, art. 3 LOFCA) y será la garantía del desarrollo armónico de las diversas Haciendas: SSTC 32/1983; 96/1990 y 62/2001.
  
- √ un principio de **solidaridad** que se constituye en uno de los pilares del sistema formulado con diversa intensidad y finalidad en los arts. 2, 138.1, 156.1 y 158 CE y concretado en el art. 2.1.c) LOFCA, con carácter general y, en relación con los tributos cedidos, en el art. 19.2: SSTC 25/1981; 135/1992; 64/1990; 109/2004. En cuanto el Estado sale garante del cumplimiento de este principio se establecen instrumentos que lo posibiliten, mediante
  - las asignaciones de nivelación (art. 15 LOFCA *ex* 158.1 CE)
  - el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE y 16 LOFCA, así como la Ley 22/2001)
  
- √ un principio de **suficiencia**, que constituirá la encarnadura eficiente de la autonomía [art. 2.1.d) LOFCA], sin aquélla ésta no es sino formulación retórica, como bien puso de relieve el FJ 3 STC 289/2000, al tiempo que caracterizará el modo diferente de cumplirse de acuerdo con el carácter evolutivo de los diferentes modelos de financiación (el denominado paso desde una *hacienda de transferencias* a un *sistema de corresponsabilidad*).
  
- √ un principio de **lealtad institucional**, lo que no es sino exigencia implícita y corolario de todo lo anterior, exigirá que en el Estado de estructura compuesta el ejercicio del poder financiero de los diversos entes territoriales se desarrolle en el ámbito de sus respectivos ámbitos competenciales (MARTÍN QUERALT); se consagra en la nueva redacción que se recoge en el art. 2.1.e) LOFCA; de este principio se puede tener noticias en las SSTC 13/1992, FJ 7 y 48/2004.

Hasta aquí los principios que se recogen el art. 2.1 LOFCA; mas no son

los únicos, doctrina y jurisprudencia (constitucional) nos permiten formular aún otra serie de ellos, no menos relevantes:

- √ un principio de **instrumentalidad**, cristaliza la idea de que existe una fuerte vinculación que especifica la legitimación de su ejercicio entre la titularidad de la competencia material y la financiera, como ya estableció la muy relevante STC 13/1992. Es principio que debe ponerse en directa relación con el que ya hemos formulado de suficiencia, como hace el FJ 3 STC 289/2000 y, al tiempo, constituirá uno de los límites específicos del ejercicio del poder financiero de las CCAA, las cuales serán competentes en el ámbito y ejercicio de sus competencias, con los límites que esa titularidad les impone (*ex art. 156.1 CE, concretado en el art. 1 LOFCA*), de ahí que, en aplicación de este principio, ya se haya formulado por la STC 14/1989 (FJ 2) *que la potestad de gasto no es título que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la CE*. Esa vinculación, nos advierte MARTÍN QUERALT, supone otra consecuencia positiva, la autonomía y la suficiencia financiera de las CCAA forman parte del contenido inherente de su ámbito material de competencias y constituye garantía de su autonomía política (con remisión a los FFJJ 8 y 3 de las SSTC 135/1992 y 96/2002, respectivamente).
- convendrá recordar, además, que la *autonomía financiera* es un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política, *implica tanto la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y exigir sus propios tributos como su aptitud para acceder a un sistema adecuado –en términos de suficiencia– de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 CE (SSTC 179 /1985, 3; 63/1996, 11; 233/1999, 22; 104/2000, 4; 289/2000, 3)*. Serán los ingresos el soporte material de la autonomía financiera a cuyo fin la LOFCA configurará como principio la suficiencia de los recursos en su art. 2.1.d), según ya hemos señalado *supra*. Autonomía con relación al ingreso no quiere decir sino *capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos* (FJ 3 STC 289/2000; FJ 4 STC 104/2000).
- √ un principio de **unidad** que está en la esencia de la propia definición de la estructura del Estado, del mismo se pueden encontrar fundamento en los arts. 2, 31.1, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 CE; constituirá un límite inherente al derecho a la autonomía (STC 4/1981). La CE garantiza este principio y su convivencia equilibrada con el de la autonomía política de las Comunidades Autónomas, lo que obliga a la búsqueda de constantes equilibrios para la armónica convivencia y respe-

to de los mismos, *pues la unidad de España no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas* (FJ 11 STC 96/2002). Será el Estado, como veremos de inmediato, el garante de esa unidad, lo que se concretará en una genérica formulación de la igualdad u homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos, por ejemplo, como un verdadero sistema y *asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles* (STC 116/1994; en el mismo sentido, 6/1983; 19/1987; 181/1988).

- √ un principio de **igualdad** que encuentra su fundamento en la exigencia de los arts. 138.2 y 139.1 (STC 96/2002). En su aplicación no puede pretenderse que todas las CCAA ostenten las mismas competencias o que deban adornarse de un contenido idéntico. La CE, ha interpretado el TC, no exige *un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería formalmente incompatible con la autonomía, sino, a los sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales* (FJ 10 STC 37/1987; STC 150/1990).
- √ un principio de **territorialidad** específicamente formulado en el art. 157.2 CE, supondrá un (principio) implícito al propio sistema de autonomía territorial (SSTC 13/1988, 101/1995; 132/1996, citadas por MARTÍN QUERALT) y permitirán articular armónicamente la diversidad de las relaciones (financieras) con ocasión del ejercicio de las competencias de las diversas Administraciones Públicas; siendo el territorio el elemento delimitador de las competencias (STC 132/1996), sin que de esta formulación pueda inferirse la absoluta interdicción de que las decisiones (tributarias, por ejemplo) de una Comunidad Autónoma, puedan producir consecuencias fácticas fuera de su territorio (STC 37/1981), criterio reiterado con posterioridad en diversas decisiones del TC (37/1987; 150/1990; 118/1996; 126/2002; 168/2004, todas citadas por MARTÍN QUERALT).
- el art. 6 de la LOFCA afronta específicamente esta cuestión al concretarla en relación con el ejercicio del poder tributario propio de las CCAA; en su virtud,

\* se establecerá la posibilidad del establecimiento de tributos propios (STC 37/1981; 37/1987; 186/1983; 14/1998; 289/2000)

- \* se formulará el principio de coordinación y prohibición de doble imposición con tributos estatales (SSTC 37/1987; 186/1993; 14/1998)
- \* el mismo principio, si bien *reforzado*, en relación con los impuestos locales (37/1987; 289/2000; 168/2004) significa una aplicación específica de la común lealtad constitucional, explicitada en la exigencia de medidas de compensación estatal por *ocupación* de impuestos autonómicos (art. 6.4 LOFCA).
- por su parte, el art. 9 LOFCA, en relación con los impuestos autonómicos propios, formulará la prohibición de ejercicio del poder tributario con efectos extraterritoriales. El alcance y sentido de este precepto viene matizado por las SSTC 37/1987 y 150/1990, fundamentalmente, lo que se viene a reiterar en el art. 9.b) LOFCA, excluyendo la posibilidad de un gravamen extraterritorial y concretando en el 9.c), lo ya establecido en el 2.1.a) LOFCA, las limitaciones formuladas en los arts 139.2 y 157.2 CE<sup>9</sup>.

Como ya hemos visto, al analizar el principio de unidad, será el Estado el garante de esa unidad, no sólo por lo que se refiere a los aspectos que allí se señalaban respecto de la ordenación de los tributos, como un verdadero sistema, en cuya prosecución será instrumento de primer orden la reserva de ley (STC 19/1987), sino desde una más amplia perspectiva, como recientemente ha puesto de manifiesto, por ejemplo, la STC 3/2003 que, al resumir el papel fundamental de las Cortes Generales, al tiempo que las relaciones entre los arts. 31.3 y 133, nos advierte en su FJ 4: *las Cortes Generales ejercen, como hemos dicho, una función específica y constitucionalmente definida a la que hicimos referencia en la STC 76/1992, de 14 de mayo [FJ 4 a)]. A través de ella, cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los*

---

<sup>9</sup> Véanse las interesantísimas páginas de RUIZ ALMENDRAL, Violeta *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2004, sobre la STC 150/1990 y la posibilidad de entender el alcance de la prohibición de extraterritorialidad del art. 9 LOFCA puesto en relación con el art. 157.2 CE (pp. 367 ss). También pondrá en conexión la corresponsabilidad fiscal con la nueva configuración de los impuestos cedidos M<sup>a</sup> Desamparados MORA LORENTE *Impuestos Cedidos: implicaciones internas y comunitarias*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2004.

*presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración (FJ 4 STC 3/2003).*

Será competencia del legislador estatal la regulación de las instituciones comunes a las distintas Haciendas y la fijación del común denominador normativo que garantice las condiciones básicas de cumplimiento del deber de contribuir: *la indudable conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14<sup>a</sup> y 157.3 determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado (FJ 6 STC 192/2000).* En esa búsqueda de un mínimo de uniformidad, en beneficio de la igualdad básica de todos los españoles en el campo económico y financiero, se ha manifestado en diversas ocasiones el TC a favor de atribuir ese cometido al Estado (SSTC 1/1982; 52/1988, FJ 3), al tiempo que subraya su papel de garante de la denominada unidad de mercado (SSTC 88/1986, FJ 6; 64/1990, FJ 3). A estas ideas parece responder el art. 1 LGT cuando establece su aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del art. 149.1.1<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> CE, en la medida en que en la LGT se establecen *los principios y las reglas jurídicas generales del sistema tributario español.*

Como nos acaba de advertir la STC 192/2000, es necesario poner en relación los arts. 133.1 y 149.1.14<sup>a</sup>. Será por tanto el Estado, como titular de esa competencia, quien pueda concretar mediante ley orgánica (*ex* 157.3 CE) el sistema de distribución de competencias financieras y tributarias a partir de principios presentes en la CE como son, según acabamos de ver, básicamente, los de autonomía y solidaridad, presididos por el de coordinación: la posibilidad de regulación mediante LO que establece el art. 157.3 viene así entendida por el TC: *...no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en ese ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico (FJ 9 STC 68/1996);* como el FJ 10 de la STC 68/1996 expresamente reconoce, el sistema LOFCA no era sino uno de los posibles, ya lo hemos dicho, y convendrá recordarlo más adelante, cuando desde voces políticamente interesadas se desacredita toda modificación, sin pensar que entre 1996 y 2004 se ha producido una de las reformas más atrevidas de la LOFCA, como la que experimenta en virtud de la LO 7/2001 y, prácticamente, generaliza el sistema de cesión de tributos, predicándolo respecto de algunos que hasta la fecha, tal parecían que eran ontológicamente estatales.

Intentando sintetizar los aspectos más señalados de este rol que al Estado se le atribuye podemos fijar nuestra atención en los siguientes:

- √ *será el titular del poder tributario para establecer el sistema tributario estatal, así como el marco general de todo el sistema tributario:* arts. 31.1 CE y 133.1 CE. En este sentido, convendrá recordar la idea de *sistema* como una de las funciones *sustantivas* atribuidas al principio de reserva de ley e indirectamente a su titular, el Estado mediante las Cortes Generales (STC 19/1987); idea que reiterará la STC 116/1994: idea de *sistema tributario* presidido por un conjunto de principios generales susceptibles de garantizar la *homogeneidad básica*, asegurando un cierto grado de *unidad, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles*. Como ha dicho el profesor MARTÍN QUERALT, *será doctrina del TC que es competencia del legislador estatal la regulación de las instituciones comunes a las distintas Haciendas y la fijación del común denominador normativo que garantice las condiciones básicas de cumplimiento del deber de contribuir*; véase en este sentido el FJ 6 STC 192/2000.
- \* La idea básica será que sólo el Estado es el garante de la unidad de la Nación española (art. 2 CE); de la *unicidad del orden económico nacional*, presupuesto necesario de la propia existencia del Estado de las Autonomías (STC 1/1982), así como de la igualdad básica de todo los españoles en la totalidad del territorio nacional (SSTC 53/1988, FJ 3), condición para que pueda producirse la unidad de mercado (STC 88/1986, FJ 6; 64/1990, FJ 3). De esta función se hará eco el art. 1 LGT, como ya vimos.
- √ *será el titular de la competencia para el establecimiento de los criterios básicos informadores del sistema tributario de las CCAA.* De nuevo habrá que acudir a los arts. 157.3 CE y a sus resortes fundadores o legitimadores: los arts. 133.1 y 149.1.14<sup>a</sup>: es función del legislador estatal concretar el sistema de competencias financieras y tributarias entre el Estado y las CCAA. Su concreción es la LOFCA (en sus diversas versiones); véase esta idea en el FJ 9 STC 68/1996. De ahí que, como acabamos de ver, sea la LOFCA la norma jurídica fundamental para analizar las pautas y límites de configuración del sistema financiero de las CCAA. No obstante convendrá, insistir en que la LOFCA no es sino una posible concreción de ese sistema financiero; ese carácter evolutivo del sistema no ha pasado desapercibido a la JTC: véase, por ejemplo, STC 68/1996, FJ 10; 289/2000, FJ 3; 168/2004, FJ 4. Sobre esta cuestión habremos de volver posteriormente.

Para cerrar este epígrafe, sólo nos resta fijar nuestra atención en otra de las cuestiones constitucionalmente abiertas, en relación con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Se trata de poner de manifiesto el carácter abierto de la relación de recursos contenida en el art. 157 CE, que se limitará a su enumeración, sin fijación del rol relativo de cada uno de ellos. Lo que significará no sólo dejar abierto el sistema, sino incluso el *modelo*.

No será inocuo observar, a estos efectos, cómo cada uno de los *modelos* se ha caracterizado por ir modificando ese rol, sobre todo si atendemos al aspecto cuantitativo de su relevancia en el conjunto del sistema, como ya vimos que ponía de relieve, por ejemplo, el FJ 3 STC 289/2000<sup>10</sup>, hasta el punto de constituirse en el referente identificador de cada uno de ellos.

Si bien no siempre, en algunas ocasiones, sí se han producido, al hilo de las modificaciones del *modelo*, cambios o alteraciones en parte del marco nor-

---

<sup>10</sup> No obstante la extensión del pasaje, merece la pena ser reproducido en su totalidad: *Es cierto que la autonomía financiera ha venido configurándose desde sus orígenes más por relación a la vertiente del gasto, que con relación al ingreso —como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos— (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 4); por ello, es evidente que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se ha venido articulando desde la óptica de unas Haciendas territoriales de transferencia en las que el grueso de sus ingresos procedían del Presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, y 68/1996, de 18 de abril, FJ 10). No obstante, no cabe duda alguna de que en los últimos años se ha pasado de una concepción del sistema de financiación autonómica como algo pendiente o subordinado a los Presupuestos Generales del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de “corresponsabilidad fiscal” y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, de la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público. Basta con acudir al último modelo de financiación, correspondiente al quinquenio 1997-2001 (con la consiguiente modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre; y con la aprobación de la nueva Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas), para comprobar cómo se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador estatal de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las Comunidades Autónomas “corresponsables” del mismo (dicha intención ya venía manifestada en los “Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996”, aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el día 7 de octubre de 1993). Concepto éste el de la “corresponsabilidad fiscal”, que no sólo constituye la idea fundamental de dicho modelo sino que además se erige en el objetivo a conseguir en los futuros modelos de financiación. En este sentido se ha manifestado la Exposición de Motivos de la Ley 14/1996 citada donde se proclama que “a partir de estos momentos se inicia una nueva etapa en la evolución histórica del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva”.*

mativo general: la LOFCA y la Ley de Cesión, por ejemplo, fueron objeto de modificaciones, tanto en 1996 como en 2001, fechas, precisamente, del penúltimo y antepenúltimo de los *modelos* de financiación, mas ello no implicaba, anótese con claridad, una modificación ni de los Estatutos ni del marco constitucional, por supuesto, como ya veíamos, con carácter general. Esa falta de fijación constitucional del rol relativo de cada uno de los recursos, a su vez, significó que una alteración tan relevante como se produce en el concepto de tributo cedido –por su extensión e intensidad– en la plasmación de los dos últimos *modelos*, sólo tuvo que reflejarse en la LOFCA –si bien con notables defectos técnicos, como por ejemplo, en los que incurre el art. 10 LOFCA (en su versión de 2001), al no mencionar como nota caracterizadora del tributo cedido que aparece en su art. 10, el de la eventual atribución de la gestión a la Comunidad Autónoma– y, lógicamente, en la Ley de cesión, la 21/2001.

### 3. LOS DIVERSOS MODELOS DE FINANCIACIÓN: DE LA HACIENDA DE TRANSFERENCIAS AL SISTEMA DE CORRESPONSABILIDAD.

Un aspecto metodológico de especial interés, a los fines para los que somos convocados, consistirá en subrayar cómo todas las soluciones LOFCA han sido posibles con un mismo texto constitucional y con un mismo texto estatutario, como acabamos de señalar. Desde esta premisa se nos antoja que pudiéramos preguntarnos ¿podiera ello significar, entonces, que el binomio causa efecto que parece inferirse del lema de estas Jornadas, no sea sino pura contingencia, no fenómeno inmanente a la propia modificación estatutaria? O, tal vez, sin confesarlo abierta e inmediatamente, ¿la ola reformista de los Estatutos, es el resultado, entre otras causas, de la insatisfactoria situación financiera a que han conducido las sucesivas reformas de los sistemas de financiación?

Si conjugamos ambos aspectos, pudiera plantearse la cuestión, a su vez, de este otro modo, seguramente la respuesta a la primera cuestión sea afirmativa, otra cosa es que esas modificaciones estatutarias pudieran dar lugar, efectivamente, a una sustantiva alteración del modelo de financiación, lo que nos proporcionaría una respuesta negativa. La paradoja estribaría entonces a que el sí, o al menos, el sí, seguramente, entre otras causas, no puede determinar sino un no a la segunda de las cuestiones. Y tal vez deberíamos discutir, precisamente, sobre los anclajes jurídicos de la proposición que acabo de hacer, máxime cuando se ha debatido en términos no muy sólidos, intelectualmente hablando, de un desterrado sistema de bilateralidad, que desde luego no propugno, aunque deo encima de la mesa.

Un breve repaso a los diversos *modelos* de financiación<sup>11</sup>, con señalamiento de sus pautas caracterizadoras, nos proporciona las siguientes conclusiones:

- √ una primera etapa que podríamos concretar en tres grandes fases caracterizada esencialmente por lo que ha venido en denominarse [incluso por la JTC –STC 289/2000, FJ 3 (ver la nota 10)–] una *hacienda de transferencia* y que engloba
  - un **período transitorio (1980–1986)**: durante esta etapa se garantiza por el Estado, mediante un porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos y la recaudación de los cedidos, la financiación de los servicios transferidos, con una cantidad igual al *coste efectivo* del servicio en el momento de la transferencia (QUINTANA FERRER)<sup>12</sup>; de este coste efectivo se excluyen las subvenciones que llevaban aparejadas los servicios traspasados y los recursos necesarios para financiar la inversión nueva. Uno de los efectos perversos del sistema es que se produce un recurso masivo al endeudamiento, prueba de la insuficiencia del sistema.
  - un **período definitivo (sic, 1987-1991)**: se caracteriza por el abandono del sistema de cálculo de los porcentajes de participación basados en el *coste efectivo* de los servicios en beneficio de otro en el que operaban una serie de variables socioeconómicas plasmadas en el art. 13 de la LOFCA entonces vigente. Se dota al sistema de participación de mayor objetividad y automatismo. Se amplió el alcance de los tributos cedidos, sin embargo, la derogación del Impuesto de Lujo por la entrada en vigor del IVA supuso una notable disminución de los ingresos fiscales cedidos a las CCAA (MONASTERIO ESCUDERO)<sup>13</sup>, lo que determinó, que se incrementara la parte del coste efectivo a financiar a través de la PIE, aunque dotándose a este instrumento de financiación incondicionada de mayor estabilidad al pasar a aplicarse sobre los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (MONASTERIO ESCUDERO), amén de lo

---

<sup>11</sup> Un excelente análisis de los diferentes modelos puede encontrarse en RAMALLO/ZORNOZA (1995) PP. 13 a 30.

<sup>12</sup> QUINTANA (1996), 26-27.

<sup>13</sup> MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. “El sistema de financiación autonómica 2002” en SALINAS JIMÉNEZ, Javier (dir.) *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*. Madrid. IEF. 2002.

que supuso de aumento absoluto bruto de esta base de aplicación. Se coordina el FCI con los fondos europeos (por ejemplo el FEDER), sustrayendo de los mismos la parte destinada a financiar la inversión nueva de los servicios de las CCAA (QUINTANA FERRER)<sup>14</sup>.

- un período de tímido inicio de la denominada **corresponsabilidad fiscal (1992-1996)** caracterizado por la articulación de una serie de nuevas medidas: una participación territorializada en el 15% de las cuotas líquidas del IRPF; se instauran una serie de reglas de coordinación en materia de endeudamiento, mediante la aplicación del denominado *Escenario de Consolidación Presupuestaria (ECP)*. No obstante, se continúa confirmando la importancia de las transferencias de la PIE, como el eje central del sistema de financiación; la masa global de recursos a cargo de la PIE vuelve a aumentar y aunque se produce algún cambio en las ponderaciones de las variables de reparto, en líneas generales se mantiene la continuidad en el sistema de transferencias incondicionadas (MONASTERIO ESCUDERO)<sup>15</sup>.
  - el resultado de estas tres fases es un incremento paulatino de la dependencia financiera de las CCAA de régimen común, por lo que pasa a ocupar un primerísimo plano el debate sobre la *corresponsabilidad fiscal*, cuestión que centra el Acuerdo del CPFF de diciembre de 1996 y que supuso un primer paso sustantivo en esa dirección.
- √ una segunda etapa puede venir a ser caracterizada, como ya lo hizo la STC 289/2000, por constituir o tender a terminar siendo un *modelo* presidido por el principio de *corresponsabilidad fiscal* y conectada, no sólo con la participación en los ingresos del Estado, sino también y de forma fundamental, con la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de derecho público; es decir, un sistema menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a una nueva estructura del sistema tributario que haga a las CCAA corresponsables del mismo.

---

<sup>14</sup> QUINTANA (1996), 28.

<sup>15</sup> MONASTERIO (2002), 18.

- el debate acerca de la corresponsabilidad fiscal y las soluciones que mejor caracterizan el modelo del **quinquenio 1997–2001** es lograr un reducción de la importancia relativa de las transferencias como recurso de las CCAA. Ello se intenta lograr con un notable incremento de la cesión del porcentaje de participación en el IRPF, cuyo límite se fija en el 30% –lo que supuso una modificación de la LOFCA, para incluir al IRPF entre los cesibles– y con una solución, muy celebrada en su momento, cual fue la cesión de específicas competencias normativas en relación con los tributos cedidos.
  - \* en la práctica ha dado lugar a perversiones importantes en el sistema con un ejercicio de esa competencia no precisamente adornada de un principio de lealtad institucional horizontal, es decir, entre las mismas CCAA. Mas sobre todo porque, desde luego, su ejercicio no ha ido, en ningún caso, en la línea de incrementar notablemente el índice de participación de estos recursos en el montante global de la recaudación propia –que no otro era el objetivo de este incremento del alcance potencial de la cesión–, sino, más bien, me aventuraría a decir, que todo lo contrario. Una hipótesis –no sé si metodológica– me atrevo a formular: con el ejercicio de las competencias normativas en relación con los tributos cedidos ninguna Comunidad Autónoma ha incrementado en términos relativos su recaudación, es decir, que el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal, en la práctica está todavía muy lejos de proporcionar los objetivos que se le señalaban en el Acuerdo.
- √ las causas del fracaso de la cesión de competencias normativas para el logro de los objetivos de reducir el peso específico de las transferencias son variadas y no quedan –ni siquiera metodológicamente– bajo la competencia de juristas: un acertado análisis de las mismas puede verse en el trabajo de MONASTERIO ESCUDERO que venimos citando, donde además se citan causas diferentes a tenor de circunstancias diversas que procuraban que el sistema tuviera más o menos interés según respecto de qué Comunidad Autónoma se tratara, paradoja que proporcionaba, además, un desincentivo a asumir ese tipo de competencia.
- √ el nuevo **modelo de financiación en vigor desde 2002** es el resultado de los Acuerdos del CPFF de 27 de julio, de 16 y 22 de noviembre de 2001. Desde luego su primera gran virtud es que se plasman en nor-

mas jurídicas que pueden superar fácilmente el reproche del déficit democrático que algunos han imputados a los acuerdos adoptados en el seno de ese órgano, por cuanto ahora son normas jurídicas con rango de ley –orgánica, en el caso de la LOFCA– que se aprueban en las Cortes. Esos acuerdos supusieron, en lo esencial, la necesidad de una nueva redacción de algunos preceptos de la LOFCA, lo que se hace en virtud de lo dispuesto en la LO 7/2001; de una nueva Ley de Cesión, que se concreta en la Ley 21/2001; la Ley 22/2001, en relación con la nueva regulación del FCI y, finalmente, en aplicación del pacto de estabilidad presupuestaria, la LO 5/2001. La seguridad jurídica, es desde luego, un principio que ahora se satisface de modo más completo con esa técnica.

- de cualquier modo, no es posible dejar de señalar cómo, al tiempo que el nuevo *modelo* sigue sin exigir una alteración de los Estatutos o del marco constitucional, sí es preciso, esta vez, una modificación –intensa, me atrevería a decir–, de la norma que preveía el 157.3 CE, es decir, la LOFCA y la Ley de Cesión; en consecuencia, de todas las nuevas leyes de cesión que se promulgaron el 1 de julio de 2002 (BOE de 2 de julio). Y ello porque, en mi opinión, los Acuerdos de 2001 suponen un paso de gran relevancia en la búsqueda de los objetivos que se habían marcado con el *modelo* anterior. Sobre todo, en la búsqueda de hacer frente a los dos lunares de todo el proceso de financiación autonómica: un grado efectivo de corresponsabilidad fiscal; un más acentuado cumplimiento del principio de suficiencia, sin dependencia tan intensa de las transferencias, como nota caracterizadora del sistema. ¿Cuáles son esos instrumentos?
- √ en primer lugar, se propugna un *modelo integrado de financiación*, es decir, ya no se distinguirá entre competencias comunes y educativas, de una parte, y sanidad de otra; ello es un avance significativamente positivo en la medida en que desaparecen las transferencias específicas para financiar la sanidad que pasan a integrarse en un Fondo de Suficiencia, convertido en el sistema general de transferencias incondicionadas<sup>16</sup>, para la validez de esta caracterización general del sistema, no debe ser óbice que se haya fijado una cantidad mínima a destinar a la financiación sanitaria, debido, sobre todo, al fuerte incremento

---

<sup>16</sup> Como sostiene MONASTERIO (2002), este fondo será el continuador *tanto de las transferencias específicas sanitarias, como de las transferencias de la PIE.*

de este gasto, lo que pronto dejará de ser, al menos formalmente, un elemento de restricción que desmerezca la generalización del sistema que hemos apreciado.

- √ en segundo lugar, esa generalidad es virtud, asimismo predicable del sistema en cuanto es asumido por la totalidad de las CCAA de régimen común.
- √ en tercer lugar, su duración es indefinida, lo que aporta estabilidad al sistema. Ahora se plantea una modificación del *modelo*, como consecuencia (*sic*) de los nuevos Estatutos, lo que no afecta a esta vocacional caracterización de constituirse potencialmente en un *modelo estable*, es decir, no nato con una temporalidad predeterminada. De ello, como es sabido, se hará eco, el art. 13 LOFCA.
- √ en cuarto lugar, se produce una ampliación de la *cesta* de tributos cedidos (IVA, IIEE, aunque en porcentajes diversos) y, en algunos casos, de los porcentajes de cesión y con algunas cesiones nuevas, asimismo, como en el caso de los impuestos sobre la electricidad y determinados medios de transporte. En otros, se amplían las competencias normativas.
- √ otra notable novedad es la reiterada posibilidad de ejercer la responsabilidad fiscal a través de los recargos. Se podrán ejercer sobre todos los tributos susceptibles de cesión, con excepción del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Hidrocarburos. En relación con el IVA y los IIEE, en tanto no se tengan competencias normativas sobre los tipos no podrán establecer recargos; sí se podrán establecer en relación con el impuesto especial de matriculación. Esta solución no parece demasiado razonable, desde la perspectiva de que en relación con los tributos susceptibles de cesión, que son los cedidos efectivamente, ya se tienen competencias normativas –plenas o limitadas–, en relación con los tipos; en aquellos supuestos en que no se tienen, tampoco se ha cedido la competencia normativa en materia de tipos (art. 12 LOFCA), de ahí que la doctrina, por ejemplo MONASTERIO ESCUDERO, sostenga que se produce una incoherencia entre ambas posibilidades, ya que elevando el tipo se consigue el mismo objetivo que estableciéndolo más bajo y complementándolo con un recargo. En su opinión ello conduce a la marginalidad de este tipo de recursos.
- √ para terminar con este breve repaso al *modelo* actualmente vigente, convendrá hacer referencia a dos cuestiones especialmente contro-

vertidas hasta ahora: nos referimos al sistema de transferencias y a la posibilidad y modo de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

- √ en relación con las transferencias habrá que distinguir entre las condicionadas y las incondicionadas. De suma importancia es ésta concretada en el denominado *Fondo de Suficiencia* (FS). Entre las condicionadas deberemos estudiar las denominadas *Asignaciones de Nivelación de los Servicios Públicos Esenciales* (ANSPE) y el *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI).
- el FS supone la concreción de una generalización de las transferencias que ya vimos con anterioridad; las cuestiones fundamentales son el modo en que se calcula su cuantía y las reglas para su evolución futura. A partir del volumen global de recursos a distribuir, tomando como referencia los valores del año base 1999, se calculará aquélla. Los recursos se repartirán de acuerdo con una serie de ponderaciones para hacer efectivo el principio de solidaridad. Dentro de esa generalización de la transferencia, se establecen tres bloques diferenciando entre competencias comunes y educativas (GCE); sanitarias (GSA) y competencias de servicios sociales (GSS). Los criterios de ponderación serán diferentes para cada bloque; así, por ejemplo, el padrón de población (94%) ponderará el bloque de competencias comunes y educativas, al tiempo que la superficie en Km<sup>2</sup> (4,2%) o la insularidad (0,6%), mientras que en el caso del bloque de competencias sanitarias, los elementos de ponderación serán la población protegida (75%), la insularidad (0,5%) o, en el bloque de las competencias de servicios sociales, la población superior a 65 años (100%), será el único elemento de ponderación. La segunda variable para determinar la parte correspondiente a cada Comunidad del FS, serán los recursos a distribuir en cada bloque, en el primer caso, por ejemplo, la PIE, el Fondo de garantía para 1999 o los tributos cedidos y tasas transferidas; en el segundo, la financiación sanitaria de las CCAA con sanidad asumida<sup>17</sup>. A esta distribución de recursos hay que añadir un fijo mínimo para cada Comunidad de 39,66 millones de euros. El sistema específico de explicitación de la parte de FS para cada CCAA es el resultado de un complejo cálculo<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Datos tomados todos del trabajo que citamos de MONASTERIO (2002).

<sup>18</sup> Consúltense por los interesados MONASTERIO (2002), 44 ss.

- novedad noticable será que por vez primera se establecen los criterios para fijar lo que son servicios públicos fundamentales (art. 15.1 LOFCA), así como los supuestos en los que se deben considerar afectados los niveles de prestación de los servicios públicos esenciales (art. 67 Ley de Cesión). Se consideran servicios públicos esenciales los de educación y sanidad. Tanto en educación, como en sanidad, se considerarán afectados cuando el incremento de alumnos en los niveles de enseñanza obligatoria supere en tres puntos la tasa media de incremento nacional; en el supuesto de la sanidad, cuando el incremento de la población protegida –ponderada por la edad– supere asimismo los tres puntos respecto de la media nacional. Teniendo en cuenta la superficie, si la Comunidad Autónoma es superior a 90.000 Km<sup>2</sup>, será suficiente el incremento de un punto porcentual. Dadas estas circunstancias, la asignación no es necesariamente automática, y sería causa de una revisión del FS, si se reiterasen en un plazo inferior a cinco años.
  - por lo que se refiere al FCI, se trata, como ya dijimos, de una modalidad de transferencia condicionada. Su regulación encuentra cabida en la Ley 22/2001, ahora se afectan una parte de estos recursos a gastos de inversión, pudiendo destinarse un 25% a los gastos corrientes derivados de aquellos.
- √ en relación con el endeudamiento, hay que tener en cuenta que el diseño originario de la LOFCA, plasmado en el art. 14, se ve afectado en gran medida por la LO 5/2001 complementaria de la LGEP. Ahora a los requisitos de ser destinados los recursos así obtenidos exclusivamente a gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización no excedan del 25% de los gastos corrientes de la CCAA, habrá que añadir una específica autorización del Estado que habrá de tener en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria del art. 2.1.b) LOFCA. Adquieren una mayor transparencia estas decisiones, por cuanto se adoptarán en el seno del CPFF coordinándose entre sí y con las del Estado (art. 14.4 LOFCA).

#### 4. LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA CON OCASIÓN DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

La existencia de los nuevos Estatutos no determina *efectiva e inexorablemente* la necesidad de arbitrar un nuevo sistema de financiación, ésta es una conclusión jurídicamente cierta, aunque política y económicamente, más que

discutible; y ambos planos deben ser tenidos en cuenta, pues si los dos aspectos terminales de la segunda afirmación fueren ciertos, sería necesario alterar la primera: la inexorabilidad, no será jurídica, pero se impondría y su carácter de imperativo categórico la haría inexorable. Aunque jurídicamente no fuere imprescindible, el diseño de un nuevo *modelo*, que no podría predeterminar el texto estatutario, y el insatisfactorio resultado del existente, determinarían –de hecho– esa efectiva relación de causa –que no de efecto– y resultado: se convertiría en inexorable la necesidad de diseñar un nuevo *modelo* de financiación.

Un breve repaso a las líneas maestras en materia de financiación de los tres Estatutos que más han avanzado en el proceso de su Reforma (Valencia, Cataluña y Andalucía), nos permitirán afianzar, con fundamentos jurídicos, estas afirmaciones que tienen una indudable vocación metodológica, como corresponde al objeto difuso de estas Jornadas.

Una segunda consideración general, nos llevaría de la mano del Prof. Fernando PÉREZ ROYO a la siguiente conclusión: el art. 133.2, leído tras el proceso de desarrollo del Título VIII de la CE, en cuya virtud *todas* las CCAA tienen atribuida competencia legislativa, no puede sino entenderse en el sentido de que éstas, no están en paridad con las Corporaciones Locales, no serán, por tanto, limitaciones de similar índole, las que regulen y condicionen el ejercicio de sus competencias financieras; dicho de otra manera, y con palabras del profesor sevillano, *el auténtico mandato del precepto sería el siguiente: Las CCAA pueden establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y su Estatuto y de conformidad con lo que en su caso, establezca la Ley Orgánica del art. 157.*<sup>19</sup>

Si seguimos el proceso intelectual del profesor de la Universidad de Sevilla, se suscitaría el debate, que en un momento determinado, ha sido central, acerca de si es constitucionalmente viable que un Estatuto, por ejemplo, el ca-

---

<sup>19</sup> PÉREZ ROYO, Fernando. “Las reformas estatutarias y el modelo de financiación” (en prensa); su sutil apreciación no es más que el reflejo de la cuestión que apreciábamos en el inicio de estas consideraciones: indefinición del modelo de Estado de las Autonomías y su consiguiente indeterminación de las competencias financieras, es decir, de su *sistema de financiación*, aspecto que necesariamente comporta el de sus competencias. Teniendo en cuenta que este trabajo se redacta durante el invierno de 2006, es aún más apreciable su coincidencia intelectual con lo que definitivamente se llega a formular en el art. 201.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña: *Las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan por la Constitución, el presente Estatuto y la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del art. 157 de la Constitución.*

talán, diseñara su propio y específico sistema de financiación. Y ahora entramos de lleno a tratar del lema de estas Jornadas, aunque algunos pueden pensar –*Ya era hora...!*– en fin, ésta es la cuestión con que queremos cerrar ésta ya demasiado larga *Presentación*, que no sé si los organizadores, en este momento, lamentarán haberme encargado.

Para responder a estas cuestiones un elemento importante a tener en cuenta es el carácter no imperativo de la LOFCA, es decir, ésta no tiene, según el art. 157.3 CE, carácter necesario, sino meramente facultativo, como tantas veces, a lo largo de mis palabras, he reiterado, porque lo considero afirmación nuclear del debate genérico suscitado, y, desde luego, del específico que proporciona el lema de estas *Jornadas*, aunque en el actual estado de desarrollo del sistema y con la JTC, la conclusión, tal vez, sea muy distinta, como enseña se verá.

En segundo lugar, cuando se han planteado conflictos entre la LOFCA y preceptos concretos de algún Estatuto, la JTC se ha inclinado, en opinión de Fernando PÉREZ ROYO, por subrayar el papel cardinal de la LOFCA, entendiendo el contenido del art. 157.3 CE, como un precepto que tiene atribuida la función primordial de *asegurar cierto grado de uniformidad en la financiación autonómica*<sup>20</sup>. La JTC ha puesto el acento en la finalidad de la norma estatal: alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómica; su función no es sino la de permitir que una LO *pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera* (FJ 9 STC 68/1996; STC 181/1988, FJ 8; 183/1988, FJ 3; 250/1988, FJ 1; 150/1990, FJ 3).

Si bien la LOFCA es una norma contingente, pudiera plantearse el supuesto del establecimiento de un régimen particularizado en un Estatuto que supusiera una parcial derogación de la LOFCA; el Prof. Fernando PÉREZ ROYO no desdeña esta posibilidad y considera que la Constitución no la prohíbe, aunque la limita, al exigir que ese sistema tributario no puede entrañar privilegios económicos, ni prever otros recursos que los expresamente mencionados en el art. 157.1 CE; por último, afirmará que el régimen de Concierto que directamente se prevé en la DA Primera CE, es específico y propio de la Comunidad Autónoma ahí contemplada y, por tanto, un régimen financiero específico, de otra que no fuera la ahí contemplada, no podría aspirar a tener

---

<sup>20</sup> PÉREZ ROYO (2006).

un régimen de concierto, sino, insistimos, un régimen basado en las fuentes señaladas en el art. 157.1, que no necesariamente respondiera a pautas generales.

Yo creo que este planteamiento del prof. Fernando PÉREZ ROYO es interesante y podríamos empezar a hablar de este aspecto de la cuestión en los debates posteriores a lo largo del día de hoy. Yo creo que es una solución que plantea serias dudas, una vez que se ha convertido la LOFCA, no ya en una mera posibilidad, como preveía la CE, sino en una realidad insertada en el bloque de la constitucionalidad y que, según acabamos de ver, tiene atribuida a tenor de la JTC la función de *[delimitar] el concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera* (FJ 9 STC 68/1996, por todas).

Junto a ese argumento jurídico, habría otro, tal vez más contundente: la admisibilidad de esa posibilidad que se enfrentaría frontalmente con el mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, a que hacía referencia la JTC, produciría una especie de carrera generalizada y emuladora de algunas CCAA –las de mayor capacidad económica–, en beneficio de su autonomía financiera, mas, al tiempo, en perjuicio de las de menor capacidad, en manifiesto detrimento del principio de solidaridad. Un mínimo de homogeneidad es inevitable para impedir que ese fenómeno que acabo de señalar pudiera producirse; de todos modos, es cuestión que podríamos debatir y sobre la que no poseo una opinión absolutamente definida, aunque me inclino por negar la viabilidad, incluso jurídica, de esa posibilidad.

Finalmente, se ha suscitado la posibilidad, en caso de responder afirmativamente a la segunda cuestión que acabamos de presentar, de que una Comunidad Autónoma *blindara* su sistema financiero en previsión de futuras intervenciones de la Ley armonizadora o de modificaciones en la misma: en mi opinión, la respuesta acertadamente dada a esa cuestión, por el Prof. Pérez Royo, es negativa, supuesto el carácter irrenunciable de la competencia constitucional que se contempla en el art. 157.3, aspecto de la cuestión que, en mi opinión, refuerza las dudas que a la anterior he suscitado, desde la perspectiva factual de la existencia de esa Ley armonizadora y las funciones que le ha atribuido la JTC y, además y definitivamente, que no parece previsiblemente factible, en un espacio relativamente corto de tiempo, un escenario diverso del actual.

Por todo lo expuesto, no cabe sino suscribir en su totalidad la conclusión que alcanza el autor que nos conduce en estas reflexiones: ...*los Estatutos de Au-*

tonomía deben limitarse, en relación con la Hacienda a los aspectos generales: la fijación de los principios sobre la financiación, en línea con lo que establece la Constitución, y a la regulación del diseño institucional de la Hacienda autonómica. Para concluir, con rotundidad, en lo que tal pareciera fuera una respuesta específica a la cuestión nuclear de estas Jornadas: *Asumida la realidad de la LOFCA de un sistema común de financiación, las cuestiones relativas a su modificación deben ser separadas de las de la reforma estatutaria*<sup>21</sup>.

## 5. EL SISTEMA Y EL MODELO DE FINANCIACIÓN EN LOS NUEVOS ESTATUTOS.

Con la conclusión que acabamos de alcanzar podríamos dar por concluida esta intervención, mas aún considero de interés plantear, precisamente, cuáles han sido las líneas maestras que han fijado los nuevos Estatutos cuya reforma está más avanzada, es decir, cuáles han sido los principios que recogen sobre la financiación y cuál es el diseño institucional que realizan a fin de verificar si, efectivamente, se hace necesario una modificación del *modelo* vigente, incluso si es necesario, además, introducir modificaciones en la LOFCA. No esperen sin embargo, sino unas breves consideraciones sobre esta cuestión que, no obstante, considero crucial, sobre todo, para poner jurídicamente, al menos, en su sitio tantas voces y tantos ecos, como han acompañado el fatigoso alumbramiento de algunas de las reformas de esos textos estatutarios.

Mas, al tiempo, no será estéril referirse a las vías por donde, en cualquier caso, debiera discurrir la reforma del *modelo*. En el estado actual de la cuestión (o del arte), es ya un terreno definitivamente abonado insistir en la necesidad de incrementar la corresponsabilidad de las CCAA, lo que no viene a significar sino la necesidad de caminar por la senda de la intensificación de la autonomía financiera en el aspecto del ingreso, no sólo porque se arbitren medidas mediante las cuales éstas alleguen mayores recursos, sino porque éstos serán el resultado de una más intensa participación de las CCAA en la autoconfiguración de éstos.

Los análisis macroeconómicos, nos muestran que aún los recursos económicos generados por los tributos cedidos apenas alcanzan el 70% de los recursos de las CCAA, financiándose el resto con la apelación al denominado *Fondo de Suficiencia*; desde la perspectiva del incremento del grado de autonomía, se trataría de conseguir un incremento del primero de los recursos, que

---

<sup>21</sup> PÉREZ ROYO (2006), negrillas nuestras.

fuera susceptible de cubrir la totalidad de las necesidades financieras de las CCAA. Parece evidente que la opción tiene dos salidas naturales: bien el incremento del porcentaje de los cedidos –en aquellos supuestos en los que no se alcance el 100% de la cesión–, bien en añadir nuevas figuras a la *cesta* de los ya cedidos, pareciendo más razonable la primera que la segunda –porque en este caso, se trataría del IS, con las dificultades técnicas que implicaría–. Por tanto, estamos hablando claramente de tres figuras fundamentales: IRPF, IVA e IIEE. Respecto de estos dos ya sabemos algo acerca de los problemas que presenta la idea de la cesión de alguna competencia normativa sobre ellos, por lo que estaríamos hablando, práctica y efectivamente, del IRPF.

Esta solución supone una cesión del IRPF cercana al 90%, aunque con severas limitaciones, acerca de lo que pudiéramos denominar la estructura básica o esqueleto configurador del tributo, competencia que debería, en todo caso, quedar en manos del poder normativo del Estado.

El objetivo sería la absorción del importe actual del *FS*, lo que nos llevaría a una conclusión cercana al pleno objetivo de la *corresponsabilidad fiscal*. El *FS* tendría una función más residual, es decir, complementaría los recursos de aquellas CCAA que con esta solución aún no cubrieran el 100% de sus necesidades financieras.

Esta propuesta coincide, en sus líneas generales, con las que se han hecho en diversos Informes y Estudios –sobre todo al hilo de la elaboración de la Memoria económica del Estatuto catalán–; el trabajo del profesor PÉREZ ROYO, que ha tenido la generosidad de dejarme consultar, aún si publicar, insiste en esta idea y apunta en la dirección de destinar los saldos negativos de las CCAA que logran un superávit con esta solución a financiar a aquéllas en las que ni siquiera con ésta lograrán una financiación del 100% de sus gastos.

Entre las primeras, señala el profesor PÉREZ ROYO a Baleares, Cataluña, Madrid y, posiblemente, Valencia. Si sus cálculos son fidedignos, se trataría de un importe en torno a los 11.000 millones de euros que se repartirían entre las Comunidades que no alcanzaran ese 100% de financiación de sus gastos.

Desde luego, el grado de autonomía financiera sería asimétrico, aunque con un abanico, siempre utilizando los datos ya citados, de entre el 75%, para las segundas, al 100% para las primeras.

La solución haría más transparente el principio de solidaridad fiscal y exigiría un exquisito respeto al principio de lealtad institucional vertical y hori-

zontal; sin olvidar, evidentemente, un difuso compromiso de mantener unos límites mínimos de exigencia de presión fiscal, que no produjera una viciada dejación del ejercicio de las competencias normativas, en relación con los impuestos cedidos, que pudiera concretarse en la exigencia de un mínimo relativo de *esfuerzo fiscal*, en la línea de lo que se exige en el ámbito local.

Un análisis conjunto de los tres Estatutos cuyo proceso de reforma está más avanzado da como resultado las siguientes conclusiones:

- √ en primer lugar, los tres Estatutos reconocen la necesidad de la existencia de una ley armonizadora, por lo que el desarrollo de sus competencias financieras se hará siempre de acuerdo con la CE, el Estatuto y la LO a que hace referencia el art. 157.3 CE (arts. 67.3 EV; 201.1 EC; 177.1 EA).
- √ los tres Estatutos parten del actual sistema de diferenciación entre tributos cedidos con competencias normativas plenas o parciales y sólo el Estatuto de Cataluña recoge en las DDAA 8<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup> y 10<sup>a</sup> una modificación del *statu quo* actual que se concretaría en una nueva Ley de Cesión que, lógicamente, sería de aplicación a todas las CCAA (art. 73.2 EV y 175.3 EA), en la que las más importantes novedades estriban en
  - un incremento del porcentaje de cesión del IRPF: será del 50%, previéndose, asimismo, el aumento de las competencias normativas de la Comunidad en dicho Impuesto
  - asimismo en la mencionada nueva Ley de Cesión, habrá de reconocerse un porcentaje de cesión del 58% en el rendimiento de los IIEE.
  - por último, un porcentaje de cesión del 50% del rendimiento del IVA.
- √ en los tres Estatutos se hace referencia a la posibilidad de crear entes (Servicio Tributario Valenciano; Agencia Tributaria de Andalucía; Agencia Tributaria de Cataluña) que se hagan cargo directamente de la gestión de los tributos propios o cedidos totalmente. Asimismo se hace referencia a la constitución, en el plazo de dos años, de un Consorcio que pudiera constituir el germen de una denominada Administración Tributaria de Cataluña (art. 204 EC); a similares organismos se refieren los arts. 178.2 EA y, aunque de modo menos preciso, el art. 75.3 EV.

- √ el segundo pilar del sistema, qué duda cabe, no es sino el modo de verificarse el principio de solidaridad. Si nos atenemos a los cálculos que nos propone el Profesor PÉREZ ROYO, la totalidad de las CCAA verían reducida, lógicamente, las aportaciones recibidas mediante el *FS* y el *FCE*, aunque la mayoría continuarían teniendo un saldo positivo, y sólo las de Baleares, Cataluña y Madrid y, tal vez, Valencia, lo tendrían negativo. Los Estatutos han hecho referencia a esta cuestión, siendo la más precisa la que se encuentra recogida en el EC, en su art. 206.3, en el que se hacen dos afirmaciones de suma importancia
- en primer lugar, se hará eco de lo establecido en el art. 158.3 CE, al referirse a un nivel similar en el conjunto del Estado en la prestación de los servicios esenciales, es decir, educación, sanidad y *otros servicios esenciales del Estado del bienestar*. Entre las variables a tener en cuenta, en la línea de carácter general que ya apuntamos más arriba, se hará referencia a la necesidad de que todas las CCAA del Estado lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar.
  - la segunda afirmación es bien parca, mas sumamente relevante: los mecanismos de nivelación y solidaridad serán fijados por el Estado.
  - la determinación de los requisitos de ponderación de la equidad no son muy diversos de los que actualmente se establecen a fin de repartir el *FS*; se hablará en el art. 206.6 de población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, por el porcentaje de población inmigrante, densidad de población, dimensión de los núcleos urbanos, etc., siendo, en este aspecto menos preciso, el EA en su art. 180.6 y 180.7.

No quiero extenderme más, aunque no sé si he respondido a las expectativas de los organizadores de estas Jornadas. Sigo pensando que la construcción del Estado complejo que se deriva del diseño constitucional no es la búsqueda de un objetivo preciso y concreto, de ahí la necesaria inconcreción de muchas cuestiones que están necesariamente teñidas de consideraciones de tiempo y lugar, es decir, que no son el resultado de la aplicación *pura* de normas jurídicas que, como hemos visto, a lo largo de nuestra andadura democrática de casi treinta años, han dado lugar a soluciones en este campo que, si se miran con suficiente perspectiva, son sencillamente diferentes, muy diferentes, sin que ello afecte necesariamente a ninguna pretendida esencia del Estado.

Los *modelos* de financiación no sólo no son ajenos a estas consideraciones, sino que son un fiel reflejo de las mismas, es más, son el paradigma de éstas. Ésta fue una de las muchas ideas que nos enseñó el magisterio del profesor García-Añoveros y tal vez, además, no dejen de ser exquisitamente *metodológicas*.

Muchas gracias por su atención, les pido excusas por esta larga exposición de asuntos que, a buen seguro, tendrán respuestas más precisas de las que mi ingenio ha sido capaz, a lo largo del debate; me conformo con haber suscitado su curiosidad. Gracias, de nuevo.

## BIBLIOGRAFÍA

Se reproducen sólo las referencias bibliográficas completas citadas a lo largo del trabajo.

ESCRIBANO, Francisco.

“Algunas propuestas metodológicas para la (re)construcción de un Derecho Financiero del siglo XXI”, en *I Jornada Metodológica Jaime García Añoveros sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho Financiero y Tributario*, IEF. Madrid. 2002.

GARCÍA-AÑOVEROS, Jaime.

“El discurso del Método en el ámbito Hacendístico”, en *I Jornada Metodológica Jaime García Añoveros sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho Financiero y Tributario*, IEF. Madrid. 2002.

– “Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas” en AA.VV., *Estado regional-Estado federal: La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Salamanca. Diputación. 1986.

MARTÍN QUERALT, Juan; LOZANO SERRANO, Carmelo; TEJERIZO LÓPEZ, José M.; CASADO OLLERO, Gabriel.

*Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid. Tecnos. 2005.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos

“El sistema de financiación autonómica 2002” en SALINAS JIMÉNEZ, Javier (dir.) *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*. Madrid. IEF. 2002.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos; PÉREZ GARCÍA, Francisco; SEVILLA SEGURA, José V.; SOLÉ VILANOVA, Joaquim.

*Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Primera parte)* **PALAU 14** 24 (1994); (*Segunda Parte*) **PALAU 14** 25 (1995).

MORA LORENTE, M.D.

*Impuestos cedidos: implicaciones internas y comunitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

PÉREZ ROYO, Fernando.

“Las reformas estatutarias y el modelo de financiación” (en prensa).

QUINTANA FERRER, Esteban

*Reforma de la Hacienda autonómica y Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.

RAMALLO MASSANET, Juan y ZORNOZA PÉREZ, Juan

“Sistema y modelos de financiación autonómica” en *Perspectivas del Sistema Financiero* 51 (1995).

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro

“Un reflexión sobre el sistema general de la financiación de las Comunidades Autónomas” *Revista Española de Derecho Constitucional* 15 (1985).

RUIZ ALMENDRAL, Violeta

*Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2004.



# Bienes Públicos y Registro de la Propiedad

*Concepción Horgué Baena*

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**Índice:** I. ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES PÚBLICOS. II. DOMINIO PÚBLICO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD. 1. Las tensiones dimanantes de diferentes sistemas de protección de los derechos. Publicidad registral versus régimen demanial. 2. Potestades de defensa de la integridad y posesión de los bienes públicos y protección de la titularidad inscrita derivada del principio de legitimación registral. 3. Principio de fe pública y titularidad demanial. III. RÉGIMEN REGISTRAL DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1. Obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes y derechos públicos. 2. La certificación administrativa de dominio del artículo 206 LH como título formal privilegiado de inscripción. 3. Disposición de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de las Administraciones públicas y su régimen de inscripción. 4. Deber de colaboración de los registradores de la propiedad en defensa de la integridad de los bienes públicos.

## I. ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES PÚBLICOS.

El Registro de la Propiedad nació como instrumento para la protección de la propiedad privada, vinculado históricamente al proceso de transformación liberal de la propiedad y a la desamortización civil y eclesiástica. Quizás por ello, por encaminarse a asegurar la propiedad privada y el tráfico inmobiliario entre particulares, las primeras regulaciones de este Registro público –Ley Hipotecaria de 1861 y reglamento de desarrollo– no aludían a los bienes o derechos del Estado o de las Corporaciones públicas<sup>1</sup>. Pronto, sin embargo,

---

<sup>1</sup> Para una exposición detallada de las relaciones entre dominio público y Registro de la Propiedad, sus antecedentes históricos y su fundamentación doctrinal puede verse R. PAREJO GAMIR, *Protección registral y dominio público*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1975, págs. 27 y ss.

el propio Estado advirtió los beneficios que determinaba la inmatriculación de sus propiedades y derechos reales sobre inmuebles, de modo que dictaría distintas normas administrativas dirigidas a lograr el acceso de los bienes públicos al Registro de la Propiedad (tanto del propio Estado como de las entonces llamadas Corporaciones civiles). Tales normas, dictadas al margen de la legislación hipotecaria, perseguían utilizar en beneficio de las propiedades públicas el sistema de protección registral pensado para los bienes de particulares, de ahí que no alumbraran reglas sustantivas propias, siendo su finalidad determinar qué bienes públicos debían inscribirse y los trámites que para lograr la inmatriculación debían seguir las distintas dependencias encargadas de su gestión y conservación.

En tal dirección destacaría el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 disponía que los bienes inmuebles y los derechos reales que poseían o administraban el Estado y las Corporaciones civiles y se hallaban exceptuados o debían exceptuarse de la venta con arreglo a las leyes desamortizadoras “se inscribirían desde luego en los registros de la propiedad de los partidos en que radicaren”. A esta regla general de inscripción de todos los bienes públicos inmuebles escaparían sin embargo algunos de ellos. En efecto, el artículo 3 de este Real Decreto de 1864 exceptuaría de la inscripción ordenada en el Registro de la Propiedad los bienes que “pertencieran tan solo al dominio eminente del Estado, y cuyo uso era de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes; las carreteras y caminos de todas clases, con exclusión de los de hierro; las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas; los puertos y radas, y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general”; excepción de acceso al Registro de los bienes de uso público y general salvo que “alguno de estos bienes cambiare de destino entrando en el dominio privado del Estado, de las provincias, de los pueblos o de los establecimientos públicos”, pues entonces “sí habría de llevarse a efecto su inscripción, desde luego, si hubieran de continuar amortizados”.

---

<sup>2</sup> Aunque se dictaron otras disposiciones anteriores –Real Orden de 1 de febrero de 1863, y Real Decreto de 19 de junio de 1863–, la primera norma con carácter general al respecto fue el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, en la que se señalaba la necesidad de inscribir todos los bienes públicos, a excepción de los que se consideraba que no eran susceptibles de apropiación privada. Esta norma fue sustituida pronto por el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, que se convierte en la norma de referencia en la época.

El sentido pues de la primera normativa administrativa acerca del Registro de la Propiedad y los bienes públicos fue en su momento bastante claro: la regla general consistirá en la obligatoriedad de inscribir todos los bienes públicos inmuebles en el Registro de la Propiedad, a excepción de los bienes de uso común y general a los que se les dispensa de inmatriculación, que no prohibición. Esta dispensa de acceso al Registro de la Propiedad de los bienes de uso público y general se consideraría justificada por la ostensibilidad y notoriedad de su condición pública, dado el uso común y general o público al que estaban destinados; su publicidad traería causa en la fuerza del dato fáctico, de su continuo uso por todos, de ahí que no parecieran necesitar la publicidad que dispensaba el Registro<sup>3</sup>.

Sin embargo, cuando el Reglamento Hipotecario de 1915, dictado en desarrollo de la Ley de 16 de diciembre de 1909, incorpora a la legislación registral la normativa administrativa dictada sobre bienes públicos y Registro de la Propiedad cambiará el sentido originario que había tenido la regla de acceso al Registro, al prever la nueva regulación que los bienes públicos podían inscribirse, a excepción de los bienes de dominio público. La tradicional dispensa a la inscripción de los bienes de uso público y general se convierte a partir de esos momentos en una prohibición de acceso al Registro de la Propiedad. Además, la prohibición la extiende a partir de estos momentos también a los bienes del Estado destinados a un servicio público en sentido amplio, siguiendo la noción recibida en el Código Civil de la categoría doctrinal del dominio público. La regulación de 1915 transformaría pues la regla de acceso al Registro de la Propiedad de los bienes públicos: los bienes públicos pueden inscribirse, excepto los de dominio público, tanto los bienes de uso público y general como los afectados al servicio público.

Tal regulación, con ligeras modificaciones, pasaría a la normativa registral de los años cuarenta del pasado siglo. En efecto, de un lado, la Ley Hipotecaria

---

<sup>3</sup> En tal sentido, resultaba clarificadora la exposición de motivos del Real Decreto de 6 noviembre de 1863: “no hay necesidad de inscribir los bienes de uso público general, como las calles, los caminos, las riberas y otros, no porque estén fuera de comercio, sino porque no están realmente apropiados, ni constituyen el patrimonio exclusivo de ninguna persona o corporación, ni es indispensable que estén señalados con un número en el registro para que sea notorio su estado civil. Debe pues renunciarse a la inscripción de todos esos bienes...”. La misma filosofía inspirará a normas posteriores encaminadas a ordenar la inscripción de los bienes públicos, como la comentada en el texto de 1864 con alcance general, o las dictadas para la inscripción de determinados bienes públicos en el Registro de la Propiedad, como fue el Real Decreto de 1 de febrero de 1901 para los montes públicos. Un comentario a tales normas en R. PAREJO GAMIR, *Protección registral y dominio público*. Ob. cit., págs. 31 y ss.

de 8 de febrero de 1946 (LH) recogerá como derechos susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad “los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes y reglamentos” (artículo 2.6 LH). De otro lado, se mantendrá en el artículo 5 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 (RH) la exclusión de los bienes de dominio público, distinguiendo entre bienes del Estado y de los Entes locales<sup>4</sup>. Esta normativa sigue vigente en la actualidad, aunque como se expone más adelante ha sido objeto de modificaciones importantes en el tema que nos ocupa.

Por su parte, la normativa administrativa general que en estos años regulara las relaciones entre los bienes públicos y el Registro de la Propiedad seguiría también esta orientación, pues o se referirá solo a la inscripción de los bienes patrimoniales o se remitirá a lo que dispongan las normas registrales; cabe apreciar en las normas administrativas que se ocupan del tema un matiz muy importante: para los bienes públicos susceptibles de acceso al Registro de la Propiedad la inscripción se prescribe obligatoria<sup>5</sup>.

Esta situación legal servirá en su momento de fundamentación jurídica de una de las notas características del régimen jurídico del dominio público, conocida como publicidad posesoria, en virtud de la cual, se afirmaría en la doctrina científica que los bienes de dominio público cuentan con un sistema de publicidad distinto y al margen del establecido en el Registro de la Propiedad, ya que su extracomercialidad y la fuerza del dato fáctico que le otorga su destino público hacen innecesaria su inscripción registral<sup>6</sup>. Como se puede apreciar, según esta doctrina, la publicidad posesoria de su destino confiere al do-

---

<sup>4</sup> El artículo 5 RH disponía: “No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan exceptuados de la inscripción: 1º. Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. 2º. Los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial. 3º. Las servidumbres impuestas por la Ley que tengan por objeto la utilidad pública o comunal...”.

<sup>5</sup> Vid. el artículo 35 del derogado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 y el artículo 42 de la derogada Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964.

<sup>6</sup> Vid., entre otros M. CLAVERO ARÉVALO, “La inalienabilidad del dominio público”, *RAP.*, núm. 25, 1958, pág. 77; J.L. VILLAR PALASÍ, *Apuntes de Derecho Administrativo*. Tomo I, Madrid, 1977, pág. 66; J.A. GARCÍA TREVIJANO, “Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español”, *RAP.*, núm. 29, 1959, pág. 18, en nota.

minio público una protección superior a la que comporta la publicidad registral, de ahí que se entendiera que formaba parte del régimen exorbitante o privilegiado del dominio público<sup>7</sup>.

Sin embargo, la exclusión de los bienes de dominio público del Registro de la Propiedad ha planteado serios inconvenientes para los intereses públicos, en tanto que margina a estos bienes del sistema de protección que dispensa la publicidad registral a los derechos, singularmente el derivado de los principios de legitimación y fe pública. Pero, asimismo, la prohibición señalada ha llevado a una situación frecuentemente constatada: ha permitido que accedan al Registro de la Propiedad derechos en contradicción con la condición pública de los bienes demaniales. Basta acudir a la jurisprudencia para verificar los continuos conflictos entre la Administración pública, alegando la titularidad pública del bien en cuestión, y particulares que cuentan a su favor con una titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad. Este dato, que no es posible desconocer, plantearía una temprana confrontación entre el sistema de protección registral de los derechos reales y el sistema de protección dispuesto para los bienes de dominio público, como veremos, que se hubiera evitado o paliado fácilmente con tener los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad como de dominio público y titularidad administrativa. Es fácil advertir que si los bienes de dominio público no están en el Registro de la Propiedad con tal naturaleza jurídica y, por tanto, dando publicidad de su titularidad pública, no se ponen en marcha los mecanismos que el sistema arbitra para que no puedan aparecer publicadas situaciones jurídicas contradictorias a su condición y naturaleza pública.

Por esta razón, se demandaría insistentemente desde los foros más autorizados la conveniencia e incluso la necesidad de que los bienes de dominio público pudieran acogerse al sistema de protección que dispensa el Registro de la Propiedad, máxime cuando ya es difícil sostener que todos los bienes de dominio público llevan el sello de su condición jurídica, la notoriedad de su titularidad pública<sup>8</sup>. Una propuesta que ha motivado un cambio de signo en la legislación de los últimos tiempos, en una dirección clara de permitir el acceso al Registro de la Propiedad del demanio, esto es, de bienes inmuebles con tal condición jurídica y titularidad pública.

---

<sup>7</sup> Vid. L. MORELL OCAÑA, *Curso de Derecho administrativo*. Tomo I. Aranzadi, 1997, pág. 504.

<sup>8</sup> En la doctrina, entre otros muchos: R. PAREJO GAMIR, *Protección registral y dominio público*. Ob. cit., pág. 79; J.M. DÍAZ FRAILE, *La protección registral del litoral*. Madrid, 1991. pág. 57; J.I. MORILLO VELARDE, *Dominio público*. Trivium. Madrid, 1992, pág. 152.

Y así, las primeras previsiones normativas en tal dirección tienen origen en la regulación de determinados bienes de dominio público. En tal sentido, constituyó un hito importante en la regulación del Registro de la Propiedad y dominio público la Ley de Costas de 22 de julio de 1988, que en este punto dispuso la inmatriculación del dominio público marítimo-terrestre a nombre del Estado cuando se considerara conveniente<sup>9</sup>; previsión legal que siguieron, entre otras, la Ley de Vías Pecuarias de 23 de marzo de 1995 y la Ley de Aguas tras la modificación de 1999<sup>10</sup>. La reciente normativa general sobre bienes públicos también ha seguido esta orientación de habilitar el acceso al Registro de la Propiedad del demanio. Sin embargo, si la normativa especial de los bienes demaniales citados remite a la Administración correspondiente calibrar la conveniencia de instar su inscripción registral, la normativa general sobre patrimonio ha establecido la obligatoriedad de la misma para todos los bienes públicos; y así, conforme al artículo 36.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 3 de noviembre de 2003 (LPAP):

“Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.”

Con todo, este último precepto asume la determinación establecida en la normativa reguladora del registro de que se trate de cuáles sean los bienes públicos, tanto patrimoniales como demaniales, susceptibles de inscripción. Por esta razón, la reforma con más calado, por su alcance y significación, ha consistido en suprimir la exclusión del Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público. En efecto, por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre,

---

<sup>9</sup> Conforme al artículo 13.2 de la Ley de Costas: “La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las inscripciones registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente...”; por su parte, el Reglamento General de la Ley de Costas de 1 de diciembre de 1989 establecería un criterio normativo general de conveniencia respecto de “los bienes cuya publicidad posesoria no sea ostensible, así como cuando cualesquiera otras circunstancias físicas o jurídicas lo aconsejen”, (artículo 29.4).

<sup>10</sup> Tanto el artículo 8 de la Ley de Vías Pecuarias de 23 de marzo de 1995 como el actual artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo de 20 de julio de 2001 reproducen las previsiones de la legislación de costas al respecto.

de modificación de determinados artículos del Reglamento Hipotecario se ha dado nueva redacción, entre otros, al artículo 5 que ahora establece:

“Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”.

En conclusión, tanto la normativa administrativa como la normativa hipotecaria, si puede hacerse tal tipo de distingo, parten ahora de la posibilidad de acceso al Registro de la Propiedad de todos los bienes públicos, sin exclusión alguna, que entren en el ámbito de aplicación que le es propio: el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles (artículo 1 LH y, específicamente para las Administraciones públicas, artículo 4 RH).

## II. DOMINIO PÚBLICO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

### 1. Las tensiones dimanantes de diferentes sistemas de protección de los derechos: publicidad registral *versus* régimen demanial

Se ha señalado como el Registro de la Propiedad nació para defender la propiedad y el tráfico jurídico de los derechos reales privados, y como, también, la configuración histórica del régimen de las cosas públicas prescindiría de este Registro a la hora de diseñar las medidas para su protección. Hasta fechas relativamente recientes los bienes de dominio público han estado excluidos del Registro de la Propiedad; solución legal que se justificaba por considerarse que no necesitaban de esta institución al contar con un sistema de publicidad propio, la llamada publicidad posesoria derivada de su condición de *res extracomercium*. Si en un plano abstracto no presentaba problema alguno la independencia de ambos sistemas de protección de los bienes, para la propiedad privada el que dispensa el Registro de la Propiedad y para el dominio público el derivado de tal condición, en la realidad práctica los hechos han sido muy diferentes. En no pocas ocasiones se han enfrentados ambos sistemas de protección, y tanto en el nivel provisional o de la posesión como en el plano de la titularidad, y en relación con concretas dependencias demaniales, como fue el caso de las costas, se generaría incluso una encendida polémica acerca de cuál sistema debía prevalecer en caso de colisión<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Acerca de la colisión de ambos sistemas de protección de los bienes, y en especial la polémica doctrinal en torno a la eficacia del título inscrito en el Registro de la Propiedad sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre puede verse nuestro trabajo *El deslinde de costas*. Tecnos, Madrid, 1995, págs. 240 y ss.

Para entender la tensión dominio público-Registro de la Propiedad hay previamente que hacer algunas consideraciones, a la luz del hecho de que aunque en principio los bienes de uso público han estado exceptuados del Registro hasta la reforma de 1998, se han inscrito bienes de los que se predica su condición demanial. En primer lugar, si la Administración pública es la que ha inscrito a su favor la titularidad sobre un bien, haciendo constar que es de dominio público, el supuesto no plantea especiales problemas. La protección dispensada por el Registro de la Propiedad se superpone así a la prevista al margen de éste, en tanto que el dominio público no se privatiza por la inscripción. Es más, esta inscripción refuerza la posición de la Administración pública: de una parte, desplegando a su favor los medios de defensa propios del demanio y los derivados de la titularidad inscrita –principio de legitimación registral, entre otros–; de otra parte, y no menos relevante, la posición del Ente público se reafirma con la inscripción al impedir con ello el acceso al Registro de la Propiedad de titularidades privadas contradictorias. Es sabido que las normas hipotecarias ordenan al registrador que verifique un examen detenido de los índices y libros para comprobar si el derecho que se pretende inscribir se encuentra ya inscrito a favor de persona distinta, pues en este caso debe denegar sin más todo acceso al Registro de la Propiedad<sup>12</sup>. Es la inscripción a favor de particular de dependencias de dominio público el supuesto que ha dado lugar a conflictos.

Debe aclararse, sin embargo, que si en la exposición que se hace se habla de inscripciones de particulares sobre el dominio público lo cierto es que al Registro de la Propiedad no acceden titularidades privadas plenas sobre dominio público, esto es indiscutible. El particular que inscribe un derecho real de dominio sobre un inmueble no lo hace desde la consideración de que éste es demanial, sino que es titular de un derecho de naturaleza privada y perfectamente inscribible en el Registro de la Propiedad a su favor. Dicho en otras palabras, si surgen inscripciones de dominio a favor de particulares, como los hechos muestran que ha sucedido desde que se creara el sistema de protección registral, es porque se inscribe como dominio privado; en ningún caso se va a pretender inscribir a favor de un particular el dominio de un bien de naturaleza demanial, que evidentemente no podría producirse. Por ello, en caso de conflicto –al alegar la Administración pública que es un bien de dominio público– no es incongruente que el titular inscrito se acoja al sistema de protección que dispensa el Registro, e incluso que éste se despliegue a su favor al

---

<sup>12</sup> Entre otros preceptos *vid.* los artículos 17 y 20 LH y concordantes del RH.

menos en su vertiente provisional como veremos, porque lo que el Registro de la Propiedad está protegiendo –según consta en sus asientos– no es un derecho sobre dominio público sino un derecho de propiedad de un particular sobre un bien sujeto al tráfico jurídico privado. A ello ha contribuido que el registrador de la propiedad no tenga que hacer ninguna calificación ni comprobación de la realidad material, en orden incluso a verificar si extrarregistralmente el derecho o el bien existe. Y también ha contribuido a que accedan indebidamente al Registro de la Propiedad derechos en menoscabo de los bienes públicos el dato de que hasta fechas relativamente recientes ni siquiera se exigía una constancia oficial, mediante certificación pública, de la realidad física del bien en relación con los linderos y emplazamiento, como actualmente requiere la legislación catastral y registral<sup>13</sup>, sino que eran los particulares quienes aportaban al registrador de la propiedad, y antes al notario, los datos sobre los linderos, la cabida, o el emplazamiento de la finca, entre otros.

Por esta razón, se comprende que el supuesto que efectivamente ha dado lugar a la controversia entre demanio y Registro es aquél en que el bien que la Administración pública afirma ser de dominio público y, por tanto, de titularidad pública aparece total o parcialmente inscrito como de propiedad privada de un particular. Y tal situación parece que ha podido suceder, y la jurisprudencia da buena cuenta de ello, en relación con inmuebles rústicos, en un sentido amplio: montes, playas, caminos, vías pecuarias, etc; no resulta fácil pensar, aunque no estamos en condiciones de asegurarlo, que haya accedido al Registro de la Propiedad como de propiedad privada una plaza pública urbana, por poner un ejemplo.

En los supuestos en que sobre un bien exista una titularidad inscrita a favor de un particular obstativa a la condición de dominio público que del mismo sostiene la Administración pública, se plantean dos tipos de problemas: la cuestión posesoria a que alude el principio de legitimación registral (artículos 1 y 38 LH) *versus* potestades de tutela posesoria de los bienes públicos; y el te-

---

<sup>13</sup> Y así, desde la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre de 1996 (artículos 50 a 57) se obliga a hacer constar en el asiento, como uno más de los datos descriptivos de la finca, la referencia catastral que se le atribuya en el documento inscribible. Actualmente esta obligación de aportar el documento acreditativo de la referencia catastral de la finca para la inscripción en el Registro de la Propiedad se recoge en el artículo 9 LH y el artículo 41 de la Ley del Catastro Inmobiliario de 5 de marzo de 2004; con todo, en el caso de que se acredite que no es posible aportar la referencia catastral por estar pendiente de comunicación por el Catastro, los interesados quedan liberados de esta obligación y exentos de responsabilidad.

ma de la titularidad del bien, en la que está en cuestión la protección dispensada al tercero hipotecario (artículo 34 LH), en aplicación del principio de fe pública registral, frente a la titularidad pública necesaria de los bienes demaniales.

## **2. Potestades de defensa de la integridad y posesión de los bienes públicos y protección de la titularidad inscrita derivada del principio de legitimación registral**

Es conocido como al amparo de las normas que atribuían a la Administración la conservación de los bienes públicos se reconocerá a ésta la potestad de tutelar su posesión sin necesidad de acudir a los Tribunales de Justicia. La potestad de defensa posesoria se alumbraría por la jurisprudencia y las decisiones de los órganos que dirimían los conflictos de atribuciones entre la Administración y los Tribunales, y llegaría a tener su consagración positiva expresa por primera vez y con carácter general en la Real Orden de 10 de mayo de 1884. Esta norma tras recoger el principio general del derecho de que nadie puede ser privado de la posesión en que se halle sin ser oído y vencido en juicio reconocerá, como excepción a tal principio, la facultad que asiste a la Administración Pública de mantener por sí misma la posesión de sus bienes y, por extensión, recobrar la indebidamente perdida<sup>14</sup>. Desde este momento la potestad de recuperación posesoria de los bienes públicos se asentará en nuestro Derecho, y actualmente se formula como una de las potestades integrantes del régimen jurídico de las Administraciones públicas para la tutela de sus bienes (art. 55 LPAP).

Pero, asimismo, la doctrina que sustentara dogmáticamente la potestad de recuperación posesoria determinaría igualmente el alcance de los otros poderes que se van reconociendo a la Administración pública para la conservación *latu sensu* de sus bienes, como es el caso de la potestad de deslinde, al entenderse que todas estas prerrogativas responden al mismo poder jurídico. Ciertamente, el deslinde tiene como finalidad institucional la determinación de los confines físicos de un bien inmueble que se corresponden con una titularidad singular, pero en tal cometido la Administración pública se encon-

---

<sup>14</sup> Sobre el trazado histórico de la potestad de recuperación de oficio *vid.*: V. MENDOZA OLIVAN, *El deslinde de los bienes de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1968, págs. 254 y ss; M. CLAVERO ARÉVALO, "La recuperación administrativa de los bienes de las Corporaciones Locales". *RAP*, núm. 16, 1955, págs. 117 y ss.

trará condicionada a las propias exigencias derivadas del poder jurídico con que cuenta para remover la situación posesoria de un tercero de forma legítima<sup>15</sup>.

Por ello, y atendiendo a la configuración clásica del deslinde de los bienes públicos, la Administración pública debe reflejar la situación posesoria, de modo que no podrá desconocer la posesión de un tercero que se muestre insalvable a sus poderes de tutela posesoria<sup>16</sup>. Tradicionalmente las normas y, especialmente la jurisprudencia, reconducirán al terreno de la posesión la naturaleza jurídica, y su propia eficacia, del deslinde administrativo de los bienes

---

<sup>15</sup> Ahora bien, que la potestad de deslinde y la de recuperación posesoria, entendida como potestad autónoma de la anterior, tengan claros puntos de conexión no significa la intercambiabilidad de las técnicas ni diluye las diferencias sustanciales entre ambas. Ante todo, porque la potestad de recuperación de oficio cuando se ejercita de forma autónoma se dirige *en exclusiva* al restablecimiento del bien a su situación anterior, básicamente a la reposición de la integridad del bien público afectado, y agota ahí su eficacia; mientras que el alcance institucional del deslinde es establecer la extensión y límites del bien público y declarar su estado posesorio, con una eficacia temporal indeterminada, aunque a su través también pueda llegarse a una recuperación administrativa en el caso de que con su práctica se manifestase la existencia de usurpaciones. Igualmente, aunque con ambas potestades pueda llegarse al mismo resultado, ello no significa que sea indiferente actuar una u otra en todos los casos de usurpación. De un lado, porque la represión de ocupaciones indebidas que puede realizarse con ocasión del deslinde han tenido que evidenciarse en su práctica, es decir, existe una conexión temporal entre el deslinde y la situación posesoria que se considera abusiva. La potestad de recuperación de oficio puede actuarse ante cualquier usurpación, lo que permite su consideración autónoma pues la ocupación abusiva sobre el bien público ha podido surgir mucho tiempo después de su deslinde, o antes del mismo. De otro lado, al igual que no se requiere actuar la potestad de recuperación posesoria tras el deslinde, ya que éste declara el carácter abusivo de la ocupación y requiere su cese al detentador, tampoco se exige para ejercer la potestad de recuperación de oficio que el bien esté delimitado si la Administración puede probar que la posesión que considera abusiva recae sobre un bien público. Por esta razón, la jurisprudencia sanciona que el único supuesto donde el recobro posesorio no puede actuarse mediante el *interdictum proprium*, de forma autónoma, sino a través del deslinde del bien es precisamente cuando existen dudas sobre la identidad entre lo poseído por la Administración y lo usurpado por el particular, ya que la imprecisión de los límites del bien no permite acreditar que la posesión del particular sea una usurpación; en tal sentido, *vid.* SSTS de 23 de marzo de 1987 (RJ.3791) y de 3 de diciembre de 1990 (RJ.7098), así como las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de noviembre de 1999 y del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 31 de julio de 2000.

<sup>16</sup> Acerca de la configuración histórica del deslinde de los bienes públicos y su conexión institucional con la potestad de recuperación posesoria *vid.* nuestro trabajo *El deslinde de costas*. Tecnos, Madrid, 1995, en especial págs. 133 y ss.

públicos<sup>17</sup>. El verdadero significado de esta tesis, que es la tradicional en nuestro Derecho, es sentar que la Administración en el ejercicio de las potestades de tutela de sus bienes únicamente tiene poder jurídico, sin necesidad de auxilio judicial, para realizar un pronunciamiento sobre la posesión, pues estando implicados terceros la declaración de los derechos civiles, de la propiedad principalmente, pertenece a los Tribunales de Justicia<sup>18</sup>.

Por lo demás, la consecuencia del reconocimiento de esta autoprotección posesoria será la exclusión de la tutela interdictal frente a la Administración: actuando en el ámbito legítimo de sus atribuciones los Tribunales de Justicia no pueden intervenir; y, en particular, amparar en la posesión a los terceros frente a los que la Administración ejerce las acciones de tutela posesoria. Frente al ejercicio legítimo de la autodefensa posesoria de la Administración se prohíben los interdictos de los particulares, al desaparecer la ilegitimidad de la inquietación posesoria. Como se recoge actualmente en el art.43 LPAP frente a las actuaciones en ejercicio de las potestades para la defensa de los patrimonios públicos no cabrá la acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el art.250.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite. De este modo, la potestad de defensa posesoria evidencia en este ámbito, el de la posesión, la delimitación funcional que se consagraría en nuestro Derecho entre la Administración y los Tribunales, toda vez que en el ámbito de la tutela posesoria no solo está exenta de impetrar la tutela de los Tribunales, sino que éstos deben inhibirse de amparar a los particulares cuando la Administración actúa en ejercicio legítimo de sus poderes.

---

<sup>17</sup> Esta *situación posesoria* que el deslinde declara se muestra en la jurisprudencia con terminología variada, confusa a veces: de posesión de facto la califica la STS de 31 de enero de 1963 (RJ.792); de estado fáctico la califica la STS de 16 de noviembre de 1972; de situación de mera tenencia en las SSTs de 28 de febrero de 1979 (RJ.700) y de 5 de noviembre de 1990 (RJ.8739); de posesión de hecho las STS de 3 de marzo de 1979 (RJ.1020) y de 22 de mayo de 1985 (RJ.2935). Lo que se pretende resaltar con distinta terminología y fortuna es que el deslinde no puede hacer pronunciamientos acerca de la titularidad de los terrenos incluidos en el mismo y que este debe ratificar la situación posesoria de la Administración, respetando aquellas situaciones jurídicas de terceros que no puede desconocer.

<sup>18</sup> En palabras de la STS de 3 de marzo de 1992: “el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad y prueben una posesión, ya que el deslinde solo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindada” (RJ.1775); y en similares términos: las SSTs de 18 de enero de 1989 (RJ.142), de 5 de noviembre de 1990 (RJ.8739), de 7 de febrero de 1996 (RJ. 985) y de 27 de mayo de 2003 (RJ.4104).

Es fácil advertir que si con ocasión del ejercicio por parte de la Administración pública de estas potestades de tutela de los bienes públicos, reconducidas tradicionalmente al ámbito posesorio, se opone que el bien está total o parcialmente inscrito en el Registro de la Propiedad como de titularidad de un sujeto distinto se plantea un conflicto jurídico, debido a la protección que la legislación hipotecaria dispensa al titular inscrito. En efecto, cabe recordar que el principio de legitimación registral o eficacia defensiva de los asientos (artículos 1 y 38 LH) significa que los asientos de los derechos inscritos presumen *iuris tantum* la veracidad de lo publicado, a saber, que el derecho existe, pertenece a su titular, el cual tiene la posesión del mismo; y esta triple presunción despliega sus efectos a todos los órdenes y efectos legales, sea en beneficio o perjuicio de su titular; asimismo, desde una perspectiva procesal el principio de legitimación registral exige que aquél que pretenda desvirtuar esta triple presunción, al estar los asientos del Registro bajo la salvaguarda de los Tribunales civiles, tenga que acudir y probar ante éstos la inexactitud del Registro de la Propiedad, no solo atacando el derecho publicado sino también, e indisolublemente, el asiento que los refleja, relevándose al titular inscrito de probar lo que el asiento presume.

De plantearse el conflicto, la pregunta es inevitable ¿se impone la situación jurídica del titular registral al ejercicio de la potestad de tutela de la Administración pública?, ¿cómo se manifiesta la incidencia de la situación jurídica que refleja el dominio inscrito a favor del sujeto en contradicción con la condición de dominio público esgrimida por la Administración? A nuestro juicio, no sería correcto responder a estas preguntas mediante afirmaciones rotundas y universalmente válidas en relación a todos los bienes públicos y en cualquier época, pues los matices se imponen según sea el sector de que se trate, de la normativa que en cada época fuese aplicable e, incluso, de cuál sea la potestad que ejercitara la Administración pública. Pero aún reconociendo las singularidades que puedan darse cabe realizar un intento de aproximación a este tema desde la perspectiva de la ordenación de categorías de bienes declarados de dominio público para ver si es posible formular alguna consideración general y, en su caso, excepciones a la misma.

Para realizar esta aproximación puede analizarse la cuestión en relación con los montes públicos, categoría de bienes que ha contado desde siempre con una de las regulaciones más completas en materia de deslinde y de recobro posesorio, expresiva de la importancia que en determinado momento representó la riqueza forestal pública. En tal sentido, y como ya expusimos en otro lugar, la presunción posesoria derivada de la inscripción registral del dominio –desde su formulación inicial en artículo 41 de la Ley

Hipotecaria de 1909– plantearía desde un primer momento una colisión con las potestades de defensa de los montes públicos, e incluso una colisión con la eficacia posesoria que, desde el Decreto de 1 de febrero de 1901, otorgaba el Catálogo de Montes de Utilidad Pública<sup>19</sup>. Aunque fue un tema discutido en la doctrina, los órganos de lo Contencioso-administrativo considerarán la presunción dimanante de la inscripción del dominio en el Registro de la Propiedad prevalente a la del Catálogo, y en general prevalente a los medios de tutela reconocidos a la Administración pública para la defensa de la integridad de los bienes públicos.<sup>20</sup> De esta forma, aunque este límite al deslinde de los montes públicos no se recogiera en la legislación forestal se impuso a la Administración con ocasión de la fiscalización de tales actos de tutela. La jurisprudencia consolidaría la doctrina de que el deslinde de montes debe respetar la situación posesoria derivada de la inscripción registral del dominio, ante la que decae la presunción del Catálogo. Si en las operaciones de deslinde se oponen títulos de dominio inscritos la Administración no tiene potestad para desconocerlos. Sería el Decreto-Ley de 1925, por el que se aprobaron las Instrucciones para la adaptación del régimen de los montes de los pueblos al Estatuto municipal y sus reglamentos, la primera norma forestal que expresamente sancionaría el respeto en las operaciones de deslinde de los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad. Este límite se recogería para el deslinde de los montes catalogados en la Ley de Montes de 1957, al prescribir en el artículo 14.b la eficacia y el valor de los títulos de dominio inscritos en el acto de apeo de los montes catalogados. Por su parte, la jurisprudencia muestra la contundencia con la que los Tribunales del orden Contencioso-administrativo han sancionado la nulidad de los actos de deslinde de montes públicos que hubieran abarcado terrenos que figuran en el Registro de la Propiedad como de titularidad de un sujeto que no es la Administración que esgrime su pertenencia, por desconocimiento de la presunción de existencia, titularidad y

---

<sup>19</sup> Sobre la configuración histórica, evolución normativa y significación de las potestades administrativas para la protección de la integridad de los montes públicos y el entendimiento que dieran los Tribunales *vid.* nuestro trabajo “Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos”, en la obra colectiva coordinada por L. CALVO *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho forestal estatal y autonómico*. Thomson-Cívitas, 2005, págs. 569 y ss.

<sup>20</sup> Entre otras, SSTS 24 de abril de 1914, 2 de marzo de 1915, 5 de mayo de 1917, 18 de octubre de 1928, 16 de abril y 1 de diciembre de 1921, recogidas en nuestro trabajo “Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos”. *Ob. cit.*, pág. 619.

posesión de los derechos de dominio inscritos<sup>21</sup>. Las únicas exigencias que ha mantenido el Tribunal Supremo para aplicar esta doctrina son, de un lado, que el particular haya aportado los títulos inscritos en el procedimiento de deslinde pues en otro caso la Administración no puede tener los elementos de juicio suficientes para el señalamiento de límites. De otro lado, que el inmueble sobre el que recae la titularidad inscrita esté plenamente identificado e individualizado sobre el terreno, de tal forma que no exista incertidumbre alguna acerca de su situación y linderos<sup>22</sup>.

Por lo demás, cabe señalar que los Tribunales de lo contencioso-administrativo aplican la misma doctrina para la potestad de recuperación de oficio en sentido autónomo, al considerar que las titularidades inscritas de dominio en el Registro de la Propiedad de quienes ocupan el terreno forestal enervan el presupuesto en el que se asienta el ejercicio legítimo de esta potestad, esto es, que tal situación por parte del titular inscrito sea una usurpación<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Entre otras muchas: SSTs de 28 de febrero de 1979 (RJ.700), de 11 de mayo de 1983 2930 y de 10 de noviembre de 1983 (RJ. 6533), de 4 de noviembre de 1991 (RJ. 8160).

<sup>22</sup> Como se señala en la STS de 11 de julio de 1977: “las presunciones posesorias derivadas de los títulos inscritos que invocan los recurrentes podrían fundamentar la impugnación, siempre y cuando la claridad y concordancia con el terreno... concretasen unos límites que pudieran servir de base a su reconocimiento por el órgano resolutorio” (RJ.3517), o según la STS de 24 de mayo de 1977 la eficacia de la inscripción registral no opera “cuando el terreno debatido excede de la extensión superficial consignada en la escritura” (RJ.3324). Exigiendo la identificación e individualización de la finca según los datos del asiento registral de dominio para su oponibilidad al deslinde *vid.*: SSTs de 15 de octubre de 1979 (RJ.3449), 25 de enero de 1979 (RJ.208) y 10 de noviembre de 1983 (RJ.6533).

<sup>23</sup> En este sentido, los Tribunales señalan que las titularidades inscritas de dominio prevalecen incluso frente a la presunción posesoria del Catálogo, de ahí que enerven la legitimidad de cualquier actuación que requiera como presupuesto la consideración de que el terreno de que se trate es un monte público. Esta doctrina se aplica tanto para los casos en que la Administración ejerce su potestad de recobro posesorio (STS 19 de diciembre de 1986), como la potestad sancionadora (STS de 22 de noviembre de 1979, Sentencias del Tribunal de Justicia de 1 de junio de 1999 –Castilla-León– y de 25 de mayo de 1996 –La Rioja), o incluso cuando se refiere a acuerdos sobre la disposición de los aprovechamientos del monte (STS de 7 de diciembre de 1981, RJ.5367).

Finalmente, resaltar que la misma previsión acerca del respeto por parte de la Administración pública de las inscripciones registrales se recoge actualmente en el artículo 21.5 de la Ley Básica de Montes de 2003 para el deslinde de los montes de titularidad pública, tanto para los declarados de dominio público como para los patrimoniales<sup>24</sup>. Por consecuencia, puede sostenerse la continuidad en la nueva Ley de Montes de la configuración tradicional de las potestades de deslinde y de recuperación posesoria sobre los montes públicos y con ello del valor obstativo que presentan los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad.

Más allá de montes, la normativa sobre bienes públicos no ha reflejado la inscripción registral de dominio como límite o hecho obstativo a la potestad de deslinde o a la potestad de recuperación posesoria, ni tampoco ahora se recoge en la regulación que de estas potestades realiza la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 en los artículos 41 y siguientes<sup>25</sup>. Tal límite, sin embargo, ha sido mantenido con carácter general por los Tribunales del orden contencioso-administrativo: la Administración debe respetar las situaciones jurídicas que publican los asientos del Registro de la Propiedad, pues en otro caso se excede de sus competencias, sería una acción extramuros de su potestad. Esta doctrina se aplicará pues a la potestad de deslinde<sup>26</sup>, y al ejercicio de la potestad de recuperación de ofi-

---

<sup>24</sup> Acerca del alcance de la normativa básica de montes vigente, así como las previsiones al respecto en la legislación autonómica forestal *vid.* "Las potestades administrativas para la protección de los montes públicos". *Ob. cit.*, págs. 621 y ss.

<sup>25</sup> La única excepción que puede señalarse es la confusa referencia que el artículo 6 de la derogada Ley de Costas de 1969 hacía al artículo 34 LH como límite al deslinde de la zona marítimo terrestre, aunque los Tribunales siguieron aplicando en esos años la doctrina que se expone en el texto, *vid. El deslinde de costas*. *Ob. cit.*, págs. 230.

<sup>26</sup> *Vid.* En relación con el deslinde de bienes de las Entidades Locales (SSTS de 8 de junio de 1977 (FJ.3242), de 5 de junio de 1987 (RJ.6006), de 5 de noviembre de 1990 (FJ.8739); de bienes patrimoniales del Estado (SSTS de 18 de enero de 1989 (RJ.142), de 3 de marzo 1992, (RJ.1775) de 7 de febrero de 1996, (RJ.985); de caminos públicos (SSTS de 10 de febrero de 1988 (RJ.1401) y de 8 de julio de 1998 (RJ.6095); y también en relación con el deslinde de vías pecuarias (SSTS 10 de febrero de 1989 (FJ.998) y de 3 de junio de 1991 (RJ.6759) y del deslinde de zona marítimo-terrestre (SSTS de 22 de septiembre (RJ.1670), y de 18 de mayo de 1977 (FJ.2209) hasta la nueva regulación. No obstante, en relación con el deslinde de vías pecuarias la jurisprudencia ha sido vacilante a la hora de sancionar el límite de las inscripciones registrales, existiendo pronunciamientos tanto admitiendo este límite como negándolo; al respecto puede verse un detallado análisis de las decisiones judiciales en ambos sentidos en M.A. PARRA LUCAN, *Vías pecuarias y propiedad privada*. DyKinson, 2002, págs. 130 y ss.

cio<sup>27</sup>. Y lo que es singularmente importante: el respeto a los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración pública es una doctrina sostenida por los Tribunales de lo contencioso-administrativo abstracción hecha del carácter demanial o patrimonial de los bienes que esgrime la Administración pública; a diferencia de lo que supuso para los bienes de dominio público la ruptura del plazo del año y un día para entender legítima la remoción de la posesión indebida, de un tercio, tal como actualmente refrenda el artículo 55.2 LPAP.

Y es que el fundamento que sustenta esta doctrina radica en la salvaguarda por los Tribunales de Justicia, y hoy por los del orden civil, de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad (artículos 1 y 38 LH). De este modo, el respeto a la presunción de existencia, titularidad y posesión dimanante de los asientos registrales marcan el ámbito legítimo del ejercicio de la potestad de deslinde de los bienes públicos y cualquier otra actuación que requiera como presupuesto la condición pública del bien, de manera que su desconocimiento por la Administración pública supone una extralimitación de sus competencias, ya que no tiene potestad para desvirtuar lo publicado en el asiento registral fuera de los Tribunales civiles. En tales términos, la cuestión se reduce a una delimitación funcional que en un momento histórico decantó nuestro Derecho entre la Administración y los Tribunales pues, en estos supuestos, por prescripción legal expresa (artículos 1 y 40 LH), corresponde a los Tribunales ordinarios con exclusividad entrar a conocer si la realidad extrarregistral se corresponde o no con lo publicado en el Registro de la Propiedad. Lo cual se muestra como una derivación de otro principio del alcance más general, el monopolio del Juez civil para dirimir los conflictos sobre propiedades, al que corresponde el pronunciamiento definitivo de a quién pertenece el derecho, la titularidad. Por la misma razón, debe advertirse que la titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad se impone a la Administración pública en su acción de tutela, con independencia de lo que pueda llegar a decidirse en sede judicial y en el juicio plenario correspondiente acerca de la titularidad del bien.

---

<sup>27</sup> SSTS de 6 de junio de 1988 (RJ.4593), de 23 de marzo de 1987 (RJ.3791), de 5 de junio de 1987 (RJ.6096), de 5 de noviembre de 1990 (RJ.8739); orientación seguida también por los fallos de los Tribunales Superiores de Justicia: de 31 de julio de 2000 (TSJ de Asturias), de 7 de noviembre de 2003 (Cataluña), de 26 de septiembre de 2003 (de Andalucía) y de 8 de septiembre de 2003 (Castilla y León).

Ahora bien, aparte de las consideraciones dogmáticas que pudieran esgrimirse e incluso del arraigo que esta doctrina presenta en nuestro sistema jurídico, la eficacia de la inscripción de dominio de un particular frente al ejercicio de las potestades de tutela de los bienes públicos tiene su fundamento jurídico en la normativa registral, esto es, en la medida que tienen plena aplicación los artículos 1 y 38 LH en el sentido señalado. Por esta razón si existe una normativa, con rango suficiente, que contrarreste la eficacia defensiva de la inscripción registral, la Administración pública no se ve constreñida a detenerse ante un derecho inscrito en el Registro de la Propiedad en el ejercicio de sus potestades de defensa de la integridad de los bienes públicos.

Este es el caso de la normativa vigente de costas, que otorgaría al deslinde del dominio público marítimo-terrestre un alcance y efectos desconocidos hasta el momento en el régimen de tutela de los bienes públicos, a fin de dispensarle la máxima protección. En efecto, el artículo 13 de la Ley de Costas de 1988 establece que el deslinde “declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Como puede comprobarse, la Ley de Costas dota al deslinde de una naturaleza declarativa de la titularidad pública de los bienes, lo cual implica un apartamiento radical de la legislación tradicional sobre costas y la legislación general sobre patrimonios públicos, amén de la doctrina imperante en los Tribunales del orden contencioso<sup>28</sup>. Como manifestación del alcance que la Ley de Costas dota al deslinde, tratándose de bienes de dominio público marítimo-terrestre las inscripciones registrales que publiquen derechos de particulares en contradicción con la naturaleza y titularidad demanial de los mismos no serán obstáculos al ejercicio de esta potestad, ahora solo condicionada a reflejar con el deslinde la extensión que en cada lugar concreto de nuestras costas presenten los bienes marítimos. Se exceptiona, pues, en relación con el demanio marítimo-terrestre la específica protección que el artículo 1 en conexión con el artículo 38 LH establece para los derechos inscritos: que los asientos están bajo la salvaguarda de los Tribunales, desplegando todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud.

---

<sup>28</sup> Para una exposición detallada de la novedosa configuración jurídica del deslinde del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 28 de julio, *vid.* nuestro trabajo *El deslinde de costas*. Ob. cit. 331 y ss.

Además, la Ley de Costas no se detiene en otorgar al deslinde el alcance de declarar la naturaleza y titularidad demanial de los bienes abarcados en su perímetro si no que, dando un paso más, le confiere la fuerza de rectificar las situaciones registrales contradictorias, lo cual implica una quiebra, más importante si cabe, al sistema de protección que dispensa el Registro de la Propiedad. En efecto, al estar los derechos inscritos bajo la salvaguarda de los Tribunales civiles, la legislación registral sólo admite la rectificación de los asientos que los publican por los cauces en ella previstos, que pueden aunarse en dos vías: aquellos en los que participa la anuencia del titular del derecho inscrito, o cuando viene impuesta por sentencia judicial firme (artículos 39 y 40 LH). No hay que hacer especial hincapié en la trascendencia que supone la fuerza rectificadora del deslinde de costas, que apunta a la médula del sistema de protección de los derechos basado en la publicidad del Registro de la Propiedad, aún reconociendo que la normativa reglamentaria matizaría bastante la fuerza del deslinde para la rectificación de los asientos registrales contradictorios<sup>29</sup>. Y, desde luego, tampoco pasa inadvertido la redefinición que la novedosa configuración del deslinde de costas y su eficacia implica de la posición jurídica de la Administración titular por relación con los Tribunales al amparar que pueda, con la oposición de un sujeto cuya titularidad protege el Registro, declarar mediante este acto administrativo a quien corresponde la titularidad de los bienes. A salvo, claro es, del dato de que la decisión definitiva sobre la titularidad discutida corresponda a los Tribunales de justicia, como se verá.

A nuestro juicio, sin embargo, esta configuración del deslinde de costas tiene su fundamento en la declaración de la Ley de Costas, con amparo en el propio artículo 132.2 de la Constitución<sup>30</sup>, de que cualquier bien que reúna los caracteres naturales que identifican a los bienes marítimos integra el dominio público marítimo-terrestre. En este sentido, la Ley hace inseparable la presencia de los caracteres constitutivos de la incorporación de un bien al dominio público marítimo-terrestre y la naturaleza jurídica demanial y titularidad pública. La eficacia del deslinde de costas es consecuencia de la interdic-

---

<sup>29</sup> En efecto, conforme al procedimiento diseñado en el artículo 29 del Reglamento General de Costas para la rectificación de los asientos contradictorios el titular registral cuenta con un año tras la notificación de la anotación preventiva de deslinde para lograr en los Tribunales una anotación preventiva de demanda contra el Estado, en cuyo caso habrá de estarse al resultado del juicio correspondiente.

<sup>30</sup> Según el cual “Son de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

ción de que puedan existir otros derecho u otras titularidades incompatibles con la demanial del Estado sobre los bienes marítimos, con independencia claro está, de que sean los Tribunales a quienes les corresponda enjuiciar si es legítima esta concatenación que mediante la operación de delimitación realiza la Administración. El valor preferente del deslinde frente a las inscripciones registrales de dominio contradictorias puede encontrar su justificación en la extinción que opera la Ley de Costas de tales derechos de dominio si recaen sobre bienes marítimos, permitiendo la adecuación de los asientos del Registro de la Propiedad con la realidad extrarregistral.

Hay que tener presente, por consiguiente, que si esta declaración de titularidad estatal implica la supresión de la legítima titularidad de un tercero la cuestión deba situarse en un plano distinto, exigiendo que la efectiva expropiación que realiza la Ley de Costas sea justamente compensada, tal como prescribe el artículo 33 de la Constitución. A ello dirige la Ley las previsiones compensatorias dispuestas en su disposición transitoria primera, al punto de disponer la conversión de las titularidades legítimas en una concesión por los usos y aprovechamientos existentes por un plazo de hasta sesenta años sin pago de canon alguno; conversión compensatoria por la expropiación realizada por la Ley de Costas que fue considerada conforme con la Constitución por el Tribunal Constitucional en Sentencia 149/1991, de 4 de julio<sup>31</sup>.

Si se repara en las consideraciones anteriores, que a nuestro juicio dan sentido a la eficacia y alcance del deslinde del demanio marítimo-terrestre, se aprecia que descansan en dos premisas claras: de un lado, en la demanialidad necesaria de los bienes marítimos definidos por remisión a sus características naturales, de suerte que cualquier terreno que presente esta identidad integra por la fuerza de la ley el dominio público; la segunda, en el dato de que de existir titularidades legítimas deba exigirse constitucionalmente una compensación indemnizatoria por la expropiación que la premisa anterior implica. Por ello, la novedosa configuración del deslinde de costas puede resultar difícil de justificar en relación con otros bienes públicos en los que tales premisas no se muestren claramente.

---

<sup>31</sup> Vid. un análisis detallado del tratamiento de las titularidades privadas preexistentes dado por la Ley de Costas y las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional para entenderlo conforme con la Constitución en *El deslinde de costas*. Ob. cit., págs. 266 y ss.

El alcance y eficacia que al deslinde del dominio público marítimo-terrestre otorgara la Ley de Costas de 1988 se ha extendido a otros sectores. Y así, en términos casi literales al artículo 13 de la Ley de Costas se pronuncian la Ley de Aguas para el deslinde del dominio público hidráulico (artículo 95) y la Ley de Vías Pecuarias para el deslinde de las vías pecuarias (artículo 8), y de forma sintética se remite al primero el artículo 47 de la Ley de Régimen económico y prestación de servicios en los Puertos de Interés General, de 26 de noviembre de 2003, para el deslinde del dominio portuario. Congruentemente con la opinión sustentada, no nos parece que pueda tener la misma justificación la novedosa regulación del deslinde de costas en los casos en que los bienes de dominio público requieran para adquirir esta naturaleza jurídica un acto singular de afectación porque ello muestra que antes del mismo no es posible distinguir estos bienes de otros de los particulares, como es el caso por ejemplo para las vías pecuarias del acto de clasificación<sup>32</sup>.

Si ello es así, si una finca puede ser tanto de dominio público como de propiedad privada de particulares porque la condición jurídica de pertenecer al dominio público requiere un acto de afectación singular y expresa, de manifestarse un conflicto de títulos, y especialmente si existe un título de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de un tercero, puede sostenerse que sería más conforme con nuestro sistema jurídico que se dirimiera ante los Tribunales, en el sentido de que en el terreno provisional de la posesión la Administración tuviera que respetar la situación jurídica y de hecho de la posesión del titular registral. El ejemplo de la regulación de los montes públicos puede ser ilustrativo.

Para finalizar, deben realizarse dos observaciones. La primera consiste en que, a nuestro juicio, esta novedosa configuración de la potestad de deslinde y las consecuencias que arroja sobre los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad no cabe extenderla sin más a otras potestades de tutela, singularmente a la facultad de recuperación de oficio de forma autónoma. Como ya

---

<sup>32</sup> En el sentido de entender que no puede sustentarse con el mismo fundamento la regulación del deslinde para los bienes del dominio público natural, tal es el caso del dominio público marítimo-terrestre y del dominio público hidráulico, que para los bienes de dominio público por mor de un acto de afectación singular *vid.* el sugestivo trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración", *REDA*, núm. 129, 2006, págs. 117 y ss. Singularmente para las vías pecuarias se muestran críticos en relación con la nueva regulación del deslinde: O. HERRAIZ SERRANO, *Régimen jurídico de las vías pecuarias*. Comares, Granada, 2000, pág. 18; J.F. ALENZA GARCÍA, *Vías pecuarias*. Civitas, Madrid, 2001, págs. 174 y ss; M. PARRA LUCAN, *Vías pecuarias y propiedad privada*. Ob. cit., págs. 177 y ss; J.A. CARRILLO DONAIRE, "La intervención administrativa sobre las vías pecuarias", *RAAP*, núm. 59, 2005, págs. 25 y ss.

sostuvimos en otra ocasión, debe distinguirse entre dominio público marítimo-terrestre con deslinde aprobado o no, y que en el supuesto de que sobre el bien o parcela discutida no exista el acto de delimitación que acredite su condición demanial las inscripciones registrales a favor de un sujeto enervarían el ejercicio de la facultad de recobro posesorio. A nuestro entender, si la Administración entendiera que existen situaciones jurídicas amparadas por una inscripción registral que son contrarias a la naturaleza demanial de los bienes, el procedimiento que debe iniciar es el de deslinde, o el de modificación del existente si el realizado no abarca en su totalidad los bienes marítimos; porque acudir a un procedimiento sumario como es el *interdictum pro-prium* para remover la situación posesoria menoscabaría las debidas garantías que la Ley de Costas reconoce a los titulares registrales, sería, en definitiva, instar un procedimiento distinto del legalmente previsto<sup>33</sup>.

La segunda observación hace relación con el hecho de que esta declaración de demanialidad que realiza el deslinde de costas, y actualmente también para los bienes del dominio público citados, no desdibuja el dato cierto de que los titulares inscritos afectados puedan ejercer las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, como demanda el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Como no podía ser de otro modo, la reserva de acciones en defensa de los derechos de los titulares registrales es reconocida por la normativa de costas, al igual que de vías pecuarias y de aguas, que además prescriben que las acciones judiciales son susceptibles de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad (artículos 13 de la Ley de Costas, 8 de la Ley de Vías Pecuarias y 95 de la Ley de Aguas).

La cuestión se desplaza pues a saber en qué casos pueden encontrar amparo una pretensión dirigida a un pronunciamiento favorable a la titularidad privada en los supuestos que el deslinde del bien, al admitirse por las normas, declare la titularidad pública, y por la materia objeto de este estudio, a saber si una pretensión tal puede traer causa en la protección que el Registro de la Propiedad dispensa al tercero, en virtud del principio de fe pública. Igualmente, cabe preguntarse si el principio de fe pública sirve para fundamentar una titularidad privada sobre un bien que la Administración pública pretende que se declare su pertenencia al dominio público, si es la Administración quien debe ejercitar la acción judicial por existir una titularidad registral que se muestra insalvable a su acción de tutela posesoria, al publicar el Registro de la Propiedad el dominio de un sujeto distinto.

---

<sup>33</sup> Vid. El análisis de la cuestión en *El deslinde de costas*. Ob. cit., pág. 397 y ss.

### 3. Principio de fe pública y titularidad demanial

En este punto se trata de responder si la eficacia ofensiva de los asientos registrales, esto es, la protección dispensada al tercero que confía en la publicidad del Registro de la Propiedad conforme al artículo 34 LH, tiene aplicación frente a la condición pública del bien que esgrime en contrario la Administración o, en sentido inverso, si tiene aplicación para sustentar la propiedad privada si es el particular quien acciona la pretensión frente a la titularidad pública declarada por la Administración. Se enfrentan así la protección dispensada por nuestro sistema al tercero hipotecario –adquirente oneroso de buena fe de quien aparece en Registro como titular y con facultades para transmitir e inscribe a su nombre<sup>34</sup>– y los caracteres que acompañan a la condición de dominio público de los bienes con la finalidad de asegurar el destino a los que están afectados: inalienabilidad, imprescriptibilidad, e inembargabilidad, en garantía de la titularidad pública necesaria.

La solución acerca de qué régimen debe prevalecer ha sido debatida en la doctrina, y desde luego muy enturbiada por el dato, ya visto, de que la inscripción registral de los bienes demaniales de uso público no se admitiese. Con carácter general, para los autores que parten de que los bienes de dominio público no tenían acceso al Registro de la Propiedad la cuestión tenía una solución clara: si los bienes de dominio público no entran en el ámbito del sistema no pueden aplicársele los principios registrales, y en especial el de fe pública<sup>35</sup>; por el contrario, los que consideraron que el demanio podía acceder al Registro de la Propiedad reconocían que la cuestión distaba con mucho de

---

<sup>34</sup> Según el art. 34 LH: “El tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro de la Propiedad aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de las causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviese su causante o transferente”. En cuanto al alcance del art. 34 LH *vid.* CHICO ORTIZ, J., *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, t. II, Marcial Pons, Madrid, 1982, págs. 320 y ss; L. Díez Pícazo-A. Gullón Ballesteros, *Sistema de Derecho Civil*. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 320 y 328.

<sup>35</sup> *Vid.* M. Clavero Arévalo, en “La inalienabilidad del dominio público. Ob. cit., págs. 78 y ss; V. Mendoza Oliván, *El deslinde de los bienes de la Administración*. Tecnos, Madrid, 1968, págs. 207-208; R. Fornesa Ribó, en “Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre”. *RAP*, núm. 46, 1965, págs. 123 y ss.

tener una respuesta satisfactoria<sup>36</sup>. Ahora bien, se aprecia que incluso después de la reforma de 1998 del Reglamento Hipotecario (artículo 5 RH), se mantiene el debate acerca de si puede un tercero quedar protegido en su adquisición, conforme al artículo 34 LH, cuando se trata de bienes de dominio público, lo cual es signo de la dificultad de respuesta al tema planteado.

En efecto, si se acude a la doctrina hipotecarista se aprecian dos tesis contrapuestas. La primera tesis consiste en afirmar que el principio de fe pública registral no tiene aplicación en relación con los bienes de dominio público, haciendo especial hincapié en el argumento de la inalienabilidad de estos bienes, que se superpone a los principios hipotecarios. En tal sentido, cierta doctrina considera que el régimen de dominio público dispuesto en el artículo 132.1 CE, especialmente la regla de la inalienabilidad, no queda alterado por la Ley Hipotecaria aunque el bien haya sido inscrito y, en consecuencia, los actos de disposición de un bien de dominio público no producen respecto de tercero los efectos del artículo 34 LH<sup>37</sup>, o se argumenta que frente a los bienes de dominio público no puede prevalecer la condición de tercero pues la fe pública no aporta nada a su eficacia frente a todos, que deriva directamente de la Ley<sup>38</sup>. Por el contrario, para otro sector de la doctrina, la inoponibilidad de la figura del tercero del artículo 34 LH al dominio público era una tesis correcta cuando estos bienes no eran inscribibles, pero ahora como el Registro de la Propiedad ya no rechaza la inscripción de los bienes de dominio público deberán estos quedar sometidos al régimen ordinario de garantía de los derechos que el mismo Estado ha establecido para todos, reserva hecha para los casos en que exista una normativa específica que afronte directamente la cuestión<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. R. PAREJO GAMIR, *Protección registral y dominio público*. Ob. cit., pág. 172 y ss.

<sup>37</sup> En tal sentido R. EGEA IBÁÑEZ en "Actos administrativos y Registro de la Propiedad. Calificación Registral. Los efectos de la inscripción de los actos administrativos: principio de legitimación y fe pública registral. Notificación y publicidad de los actos administrativos", en *Boletín del Colegio Nacional de Registradores*, núm. 307, 1994, pág. 10.

<sup>38</sup> P. DE PABLO, en "Artículo 39 de la Ley Hipotecaria", en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*. (Dir. M. ALBADALEJO y S. DÍAZ ALABART). Edersa, Tomo VII, 1999, pág. 845.

<sup>39</sup> Vid. M. PEÑA BERNARDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001, págs. 632 y ss.

Realmente, la pregunta acerca de si la figura del tercero hipotecario del artículo 34 LH es de aplicación aunque se trate de un bien o parte del mismo de naturaleza demanial dista de tener una respuesta clara y unívoca, además de válida abstracción hecha de la normativa que en cada momento ha regulado los distintos bienes de dominio público. No puede perderse de vista el hecho incuestionable de que la normativa histórica de ciertos bienes de dominio público hacía referencia a derechos legítimamente adquiridos, como fue el caso de la legislación de costas y de vías pecuarias. Lo único que puede sostenerse con alguna consistencia es, de un lado, que la respuesta solo puede encontrarse en los Tribunales de Justicia. En efecto, los pronunciamientos que abordan el tema de la protección del tercero en base al principio de fe pública registral –al establecer el sistema una presunción *iure et de iure* de lo publicado en el asiento– provienen del orden civil, al tener los Tribunales civiles reservada la competencia para conocer de la titularidad del bien litigioso, y la correspondiente rectificación registral en su caso<sup>40</sup>. De otro lado, resulta evidente que no es posible llegar a afirmaciones válidas, en respuesta a la pregunta planteada, para todos los bienes de dominio público, porque se dan matices, particularidades y claves que no pueden extrapolarse de un sector normativo a otro distinto. Como botón de muestra pueden escogerse dos sectores o categorías de bienes de dominio público: costas y vías pecuarias.

En relación con el dominio público marítimo-terrestre, la pregunta acerca de la admisión del tercero hipotecario del artículo 34 LH debe situarse en unas coordenadas temporales precisas, habida cuenta de la distinta orientación que sobre el tema de la legitimidad de la propiedad privada sobre bienes marítimos presentaron las normas históricas y la que porta la legislación vigente.

---

<sup>40</sup> La exclusiva competencia del orden jurisdiccional civil para conocer de los derechos de propiedad ha sido una constante en nuestro sistema jurídico, como actualmente recoge la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 9), incluso cuando el conflicto surge con ocasión del ejercicio de una potestad administrativa de tutela de los bienes públicos; lo cual deriva en una dualidad jurisdiccional para conocer de las pretensiones que contra los mismos se esgrimen. En tal sentido es expresivo el artículo 43.2 LPAP: “Los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa. Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil...”

Es conocido que las normas que regularon estos bienes antes de la vigente Ley de Costas de 1988 salvaguardaron “los derechos legítimamente adquiridos” en el propio precepto que sancionaba la condición pública de la zona marítimo-terrestre (Leyes de Puertos de 1880 y de 1928, así como la Ley de Costas de 1969). La cuestión de la legitimidad de la propiedad sobre las costas, los controvertidos “enclaves privados” fue en su momento un tema polémico, complejo y, desde luego, confuso como pocos, dada la incertidumbre acerca de los cauces que, en su caso, podían amparar la adquisición legítima de estos derechos de propiedad por los particulares. Tema testigo de lo que decimos fue la polémica doctrinal sobre si la protección dispensada por el Registro de la Propiedad al tercero, en aplicación del principio de fe pública, era un medio legítimo de adquisición privada de espacios de las costas<sup>41</sup>.

Aunque los Tribunales del orden civil llegaron a admitir la legitimidad de los enclaves privados, ningún fallo judicial declararía –como *ratio decidendi*– la aplicación del principio de fe pública registral para amparar la propiedad privada sobre parcelas de zona marítimo-terrestre; cuando se admite la propiedad privada sobre parcelas de zona marítimo-terrestre, los controvertidos enclaves en las costas, no será en base al instituto registral de la legitimidad *iure et de iure* basada en la apariencia. La Sala Primera del Tribunal Supremo considerará que no era un hecho que pudiera oponerse a la condición pública de las costas que el titular inscrito reuniera los requisitos del artículo 34 LH, porque en ningún caso sobre estos bienes se perfecciona la condición del tercero hipotecario. Para llegar a este razonamiento el Tribunal Supremo se apoyaría en dos argumentos, que aparecen de forma constante en los fallos de esta época: los bienes de dominio público están fuera de comercio, llevando en su peculiar destino la propia garantía de su inalterabilidad e inmunidad y, sobre todo, al estar estos bienes exceptuados del Registro de la Propiedad el principio de fe pública no puede afectarles. En definitiva, sustentar la prohibición de acceso al Registro como expresión clara de que no necesitaban esta publicidad, precisamente por su condición notoria de ser bienes de dominio público<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Una exposición del estado de la cuestión acerca de los enclaves privados hasta la Ley de Costas de 1988 puede encontrarse en el trabajo *El deslinde de costas*. Ob. cit., págs. 231 y ss, en el que se da cuenta de las posiciones de la doctrina científica, del Consejo de Estado y de la jurisprudencia sobre los diferentes aspectos que se concitan alrededor del tema de los enclaves.

<sup>42</sup> Entre otras, *vid.* SSTs: de 18 de noviembre de 1973 (RJ.4418), de 3 de junio de 1974 (RJ.6213) de 5 de diciembre de 1984 (RJ.5400), de 17 de junio de 1985 (RJ.3292), de 22 de julio de 1986 (FJ.4577) y de 10 de noviembre de 1986 (FJ.6249).

Supuesto diferente sería el que el titular registral pudiese probar que en la cadena de títulos de los que traía causa el propio se originó uno de los motivos que fundamentaban la legitimidad del enclave, en aplicación de la conocida doctrina de “los hechos obstativos” a la demanialidad de la ribera del mar<sup>43</sup>.

Por lo demás, la normativa de costas vigente, en línea directa con la Constitución, proscribía de manera contundente la propiedad privada sobre estos bienes, estableciendo que sobre las dependencias del dominio público marítimo-terrestre no podrá existir ninguna titularidad que no sea la demanial del Estado (artículo 9). Además, por si hubiera dudas, afirma expresamente que a la titularidad demanial no se le pueden oponer titularidades privadas “aunque aparezcan amparadas en asientos del Registro de la Propiedad” (artículo 8 de la Ley de Costas), lo cual es una manera gráfica de excluir la aplicación al dominio público marítimo-terrestre de la figura del tercero hipotecario<sup>44</sup>. Ahora bien, este precepto es una previsión de futuro, que prescribe la inoperancia de consolidar la condición de tercero registral; por ello, y en la medida que, como se ha expuesto, conforme a la legislación derogada se habían admitido enclaves privados, la disposición transitoria primera de la Ley establece la conversión de los derechos privados que pudieran ser legítimos en un derecho de uso y aprovechamiento. Ciertamente, para los titulares registrales sobre parcelas de la ribera del mar la norma no establecía directamente una compensación, situación que fue corregida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 149/1991, en el sentido de que si los titulares registrales obtienen una sentencia judicial declarando su propiedad privada automáticamente obtendrían la conversión de su derecho en la concesión administrativa en que se materializa la expropiación de su dominio que opera la Ley de Costas<sup>45</sup>. Qui-

---

<sup>43</sup> En este sentido, la pretensión del particular obstativa a la condición pública de la parcela de zona marítimo-terrestre solo podía prosperar, conforme a esta doctrina jurisprudencial, si se probaba inexcusablemente: a) que el terreno discutido hubiera pasado al dominio de los particulares antes de la Ley de Puertos de 1880; b) que se hubiera producido una desafectación o cambio de destino y c) que su alienabilidad hubiera sido autorizada.

<sup>44</sup> Sobre la trascendencia que al principio de fe pública registral implica el artículo 8 LC *vid.* R. PAREJO GAMIR, en “Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas”, en *Libro Homenaje al profesor Villar Palasí*. Cívitas, Madrid, 1989, pág. 987.

<sup>45</sup> La conversión en concesión administrativa del derecho de propiedad sobre parcelas de la ribera del mar solo estaba prevista en la Ley de Costas para los que contaban con una sentencia firme o aquellos cuyos bienes se encontraran entre dos deslindes. Esta situación discriminatoria fue puesta en evidencia por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, en tanto que la situación subyacente a la titularidad inscrita en el Registro de la Propiedad fuese la de un derecho privado

zá sea esta la razón que explique como algunos Tribunales están reconociendo el derecho de propiedad sobre parcelas de las costas, considerando suficiente que el particular cuente con un derecho de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad, a los efectos de que le sea otorgada al titular la concesión administrativa prevenida en la normativa. Pero es claro en nuestra opinión que a la luz de la legislación vigente no es posible la admisión de propiedad privada sobre los bienes del demanio marítimo-terrestre con vocación de permanencia, esto es, con la consistencia de un derecho que debe mantenerse<sup>46</sup>.

En relación con las vías pecuarias la admisión de la figura del tercero hipotecario no encuentra solución clara, ni existe ninguna previsión normativa que expresamente afronte la cuestión. Tampoco hemos encontrado en la jurisprudencia civil ningún pronunciamiento que aborde directamente si es o no de aplicación del principio de fe pública registral en el caso de tratarse de vías pecuarias. Con todo, debe reseñarse que al igual que sucediera con las costas la propiedad privada sobre vías pecuarias ha estado admitida en las normas reguladoras de estos bienes hasta la vigente Ley Básica de Vías Pecuarias de 1995 y normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas. En efecto, aunque de manera palmaria se atribuía a las vías pecuarias el carácter de dominio público, la normativa histórica de los caminos cañadiegos reconocerían efectos a las posesiones legitimadas por el transcurso del tiempo o, en general, a los derechos de propiedad consolidados sobre terrenos que las integran<sup>47</sup>.

---

legítimamente adquirido. Este hecho lleva al Tribunal Constitucional a establecer una interpretación correctiva de la norma transitoria de la Ley de Costas, en el sentido de declarar que siempre puede el titular registral instar ante los Tribunales civiles la declaración de su propiedad, y caso de resolución judicial estimatoria, le sería de aplicación las previsiones dispuestas para los enclaves reconocidos por sentencia firme (F.J.8.B, apartado c de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio).

<sup>46</sup> *Vid.*, nuestro trabajo “¿Resurgimiento de enclaves privados en las costas? La posibilidad de pervivencia de los enclaves privados tras la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas. (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1996). *R.A.A.P.*, núm. 31, 1997, págs. 119 y ss.

<sup>47</sup> Entre otras normas, el artículo 1 de la anterior Ley de Vías Pecuarias de 27 de junio de 1974 disponía que las vías pecuarias son bienes de dominio público y además “no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, ni podrá alegarse para su apropiación el tiempo que hayan sido ocupadas, ni legitimarse las usurpaciones de que hayan sido objeto”. Sin embargo, el problemas de la posibilidad de propiedad privada sobre las vías pecuarias, al igual que en normas anteriores, se mantiene latente en la Ley al precisar, en la disposición final primera, que: “lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos que hayan hecho irrevindicables los terrenos ocupados de vías pecuarias, y cuya situaciones se apreciarán por los Tribunales de Justicia”.

Ante este dato, la doctrina que se ha ocupado del tema sostiene que en los supuestos en que la propiedad se hubiese adquirido legítimamente, atentaría al más elemental sentido jurídico no reconocer tal situación jurídica, de ahí que de verificarse la legitimidad de la propiedad privada la Administración debe expropiar si el interés público requiere que el bien mantenga la calificación de vía pecuaria y se destine a los fines que le son propios<sup>48</sup>.

La pregunta que cabe hacer, por tanto, es si la propiedad privada puede fundarse legítimamente en la figura del tercero registral, y en qué supuestos puede considerarse legítima. En este sentido, puede servir de orientación la solución que se vierte en la Sentencia de 23 de diciembre de 2003 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Debe advertirse que este fallo judicial trata la cuestión a otros fines, los de las situaciones que cabe oponer a la Administración pública en un deslinde de vía pecuaria; además, este fallo procede del orden contencioso-administrativo con lo que no vincula a los Tribunales civiles, únicos competentes para dilucidar los derechos de propiedad. Aún así, esta decisión judicial pudiera ilustrar la cuestión planteada, al señalar tres supuestos en los que ha podido originarse fundadamente un derecho de propiedad sobre terrenos integrantes de una vía pecuaria, a saber:

- a) que el terreno hubiese sido enajenado o permutado en el pasado por la Administración, como permitiese la legislación derogada previa clasificación de innecesaria y deslinde de la vía pecuaria;
- b) que se hubiese legalmente usucapido terrenos cañadiegos conforme a las reglas del Código Civil; o
- c) que se hubiese producido una adquisición ex lege contemplada por el artículo 34 LH, que más allá de la mera presunción de exactitud establecida por su artículo 38 comporta la adquisición inatacable de quien, confiando en el Registro de la Propiedad, compra a título oneroso y de buena fe a quien no es dueño pero figura como tal en el Registro.

En cualquier caso, esta Sentencia deja claro que los derechos privados legítimamente adquiridos que cabe reconocer, entre los cuales recoge los que traen causa en el principio de fe pública registral, tienen que haberse origi-

---

<sup>48</sup> En tal sentido: ALENZA GARCÍA, *Vías pecuarias*. Ob. cit., pág. 403; J.A. CARRILLO DONAIRE, "La intervención administrativa sobre las vías pecuarias". Ob. cit., pág. 42.

nado antes del acto de clasificación de la vía pecuaria, pues sitúa en tal acto el momento en que los terrenos en cuestión merecen ya la consideración de dominio público. Por esta razón, en la Sentencia citada se señala que una vez que los terrenos adquieren la condición de vía pecuaria tras el acto de clasificación no podrá originarse una titularidad privada contradictoria, pues la eficacia de las normas civiles sobre adquisición de la propiedad se verá mermada, dada la protección reforzada del dominio público. En definitiva, la doctrina que se vierte en esta Sentencia descansa en un presupuesto de partida: si el bien ya es dominio público las reglas que definen la extracomercialidad del demanio (imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad) determinan la ineficacia de las normas que regulan los modos privados de adquisición de los derechos. Y en esta Sentencia se asume expresamente que el momento determinante de la condición pública tratándose de vías pecuarias es el acto de clasificación, como acto singular y expreso de su afectación al dominio público, siguiendo a la doctrina mayoritaria<sup>49</sup>.

### III RÉGIMEN REGISTRAL DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 1. Obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes y derechos públicos

Como se señalara anteriormente la normativa registral admite el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes y derechos públicos, ya sin distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales (artículos 2.6 LH y 4 y 5 RH). Ahora bien, en nuestro sistema registral el acceso al Registro de la Propiedad del dominio y de los derechos reales sobre bienes inmuebles tiene, salvo contadas excepciones, carácter voluntario, de modo que es el interesado quien debe ponderar la conveniencia de utilizar a su favor la protección jurídica que a los derechos reporta el Registro de la Propiedad: principio de legitimación registral, principio de fe pública, juicios sumarios en defensa de los derechos inscritos, entre otros. Por tal razón, tanto la Ley como el Reglamento Hipotecario no distinguen según sea la condición del sujeto que desea acogerse al sistema de publicidad hipotecaria y confieren a la inscripción de los bienes y derechos en el Registro carácter facultativo.

---

<sup>49</sup> Vid. O. HERRAIZ SERRANO, *Régimen jurídico de las vías pecuarias*. Comares, Granada, 2000, pág. 432 y M.A. PARRA LUCÁN. *Vías pecuarias y propiedad privatad*. Ob. cit., pág. 212.

La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 3 de noviembre de 2003 (LPAP), por el contrario, prescribe la necesidad de inscribir los bienes y derechos públicos en el Registro de la Propiedad, siguiendo la orientación de normas administrativas anteriores<sup>50</sup>. Así, conforme al artículo 36.1 LPAP, las Administraciones públicas “deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso al dichos registros; no obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria”. Debe repararse, no obstante, que tal deber está dirigido a las Administraciones públicas, como sujetos obligados a solicitar la inscripción de los derechos, de ahí que no se altere la normativa hipotecaria en el sentido de mantener la configuración clásica del carácter voluntario de la inscripción. En otras palabras, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes y derechos públicos tiene por destinatario a las Administraciones públicas y se traduce en que éstas deben realizar todas las actuaciones tendentes a conseguir el asiento en el Registro de la Propiedad para la publicidad de sus derechos sobre bienes inmueble; pero no significa que los registradores de la propiedad tengan necesariamente que proceder a la inscripción del bien o derecho de titularidad pública si no se cumplen los requisitos tanto materiales como formales exigidos por la normativa hipotecaria. Como no podría ser de otro modo, la función calificadora del registrador de la propiedad no se ve condicionada por la regla de la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos.

Dicho esto, conviene retener dos cosas. La primera, que de conformidad con el sistema de fuentes en la regulación de los bienes públicos que establece la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en concreto el principio de especialidad que instaura (artículo 5.4)<sup>51</sup>, las previsiones que en

---

<sup>50</sup> La inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes públicos, abstracción hecha de su controvertida aplicación al dominio público, se ha recogido tradicionalmente en términos imperativos; en este sentido puede traerse a colación el artículo 42 de la derogada Ley de Patrimonio del Estado de 1964, y con tal carácter se establece en el artículo 36.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986: “Las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en el legislación hipotecaria”.

<sup>51</sup> Con independencia del carácter de normativa básica, de aplicación general o de aplicación solo para el Estado y sus organismos públicos que la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas confiere a sus preceptos, el artículo 5.4 consagra el principio de especialidad de la regulación sectorial de los bienes de dominio público: “Los bienes y derechos de dominio público se

este punto puedan existir para determinados bienes de dominio público son de aplicación preferente a la prevista en la propia Ley; en tal sentido, por ejemplo, la normativa de costas no recoge como obligatoria la inmatriculación del demanio marítimo-terrestre, que solo debe procurarse si la Administración lo estima conveniente. En segundo lugar, cabe destacar que la obligatoriedad de inscripción, en los términos vistos, se recoge, ahora sí, en una norma con rango suficiente. No está de más recordar que uno de los motivos, quizá el principal, que llevó al Tribunal Supremo a declarar nulos algunos de los preceptos del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, de modificación del Reglamento Hipotecario fue, precisamente, que imponían con carácter preceptivo la inscripción de los bienes públicos, lo cual invadía el ámbito del régimen jurídico de los bienes de dominio público reservado a la Ley<sup>52</sup>.

Por lo demás, cabe señalar que, tratándose de bienes de dominio público, el cumplimiento de la obligación de inscripción en el Registro de la Propiedad que ahora se instaura se sujeta a un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley, tiempo que se ha estimado suficiente para que las Administraciones públicas regularicen la situación a estos efectos de la totalidad de los bienes demaniales (disposición transitoria quinta).

Por último, el propio artículo 36 LPAP, en su apartado 2, señala a quien le corresponde la obligación de solicitar la inscripción del derecho en el Registro de la Propiedad, concretando el deber genérico de la Administración pública: el órgano que haya adquirido el bien o derecho, o que haya dictado el acto intervenido en el contrato que deba constar en el registro o, en su caso, por aquel al que corresponda su administración y gestión. Con todo, por cuanto este apartado del artículo 36 ya no es básico, las Comunidades Autónomas pueden establecer en su normativa propia cuál sea el órgano al que corresponde esta obligación de inscripción de los bienes públicos.

---

regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio”.

<sup>52</sup> La Sentencia de 31 de enero de 2001 (RJ.1083) declaró nulos los artículos 6, 17 y 18 del Real Decreto 1867/1998, de modificación del Reglamento Hipotecario, por imponer con carácter imperativo la inscripción de los bienes de dominio público, dado que a juicio del Tribunal Supremo tales preceptos invadían el ámbito del régimen jurídico de los bienes de dominio público reservado a la ley.

## 2. La certificación administrativa de dominio del artículo 206 LH como título formal privilegiado de inscripción

El acceso de los bienes públicos al Registro de la Propiedad tiene lugar con la inscripción del título de adquisición del bien a favor de la Administración titular del mismo, y en el supuesto de que el bien tenga entrada por primera vez en el Registro a esta inscripción se denomina inmatriculación. En este sentido, lo que accede al Registro de la Propiedad es el derecho de dominio sobre el inmueble a nombre de la Administración pública titular, de ahí que a tal título de adquisición del bien se le considere el título material inscribible (artículo 2.6 LH<sup>53</sup>). Ahora bien, para que el título material acceda al Registro de la Propiedad debe consignarse en un título formal a efectos de la inscripción, considerándose por tales: escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriben las normas registrales (artículos 3 LH y 33 RH<sup>54</sup>). A partir de estas previsiones generales la legislación hipotecaria dispone cuál o cuáles tienen el carácter de título formal válido para que se inscriba en el Registro de la Propiedad el correspondiente título material, estableciendo cuáles son los requisitos de toda índole para ello. Al título formal para la inscripción se refiere la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas con el nombre de “título inscribible” en el artículo 37<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> En este sentido el artículo 2 LH recoge los títulos materiales expresivos de la adquisición de los derechos sobre los bienes, y respecto a los bienes públicos el apartado 6 señala que se inscribirán: “los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado, o a las corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes o reglamentos”.

<sup>54</sup> Gráficamente el artículo 33 RH establece que “se entenderá por título, para los efectos de la inscripción, el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquella y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite”. En este sentido, los documentos públicos hábiles para la inscripción en el Registro de la Propiedad pueden ser: a) documentos notariales: como escrituras públicas; documentos judiciales: como sentencias, autos y providencias y c) documentos administrativos: como certificaciones administrativas.

<sup>55</sup> Sobre el tratamiento registral de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas puede consultarse los trabajos de C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Inventario patrimonial y régimen registral”, en *Comentarios a la Ley 333/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Dir. C. CHINCHILLA, Thomson-Cívitas, 2004, págs. 305 y ss.; y F. VILLALBA PÉREZ (“Del régimen registral de los bienes públicos (Artículo 36 a 40 LPAP)”, en *El Régimen Jurídico General del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Dir. F. MESTRE DELGADO, El Consultor, 2005, págs. 421 y ss; P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, “Consideraciones sobre el acceso de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad”, en *Propiedades Públicas. Justicia Administrativa*, 2006, págs. 107 y ss.

En relación con los títulos inscribibles, debe señalarse que conforme al art. 37.1 LPAP “La inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará de conformidad con lo prevenido en la legislación hipotecaria y en esta Ley”, de ahí que con carácter general será la normativa registral la que determine cuál deba ser el título formal hábil para que se publiquen en el Registro los derechos sobre los bienes públicos, a partir de lo cual las previsiones de Ley patrimonial vienen a ser un complemento en este punto. Al respecto, cabe señalar que para permitir la inscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos de dominio de las Administraciones públicas sobre los bienes, las normas hipotecarias han reconocido la facultad de éstas para crear, bajo ciertas condiciones, el título formal que permitiese la inscripción en los supuestos en que no contaran con otro título formal apto para ello: la certificación administrativa de dominio regulada en el artículo 206 LH. La certificación administrativa de dominio es pues un título formal válido para la inscripción, que suple la falta del título público de su adquisición, normalmente la escritura pública, y al que se equipara a estos fines.

En efecto, la Ley Hipotecaria de 1944, al igual que la normativa administrativa patrimonial<sup>56</sup>, reconocería que las Administraciones públicas pudieran inscribir sus bienes mediante certificación administrativa, librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en los casos en que no contaran con título escrito de dominio. La certificación administrativa regulada en el artículo 206 LH y artículos 303 y 307 RH constituye pues un notable privilegio registral, al conformar un título válido que suple la falta de escritura pública o documento judicial inscribible a los fines de la inmatriculación de los bienes de las Administraciones públicas (artículo 199 LH).

Ahora bien, si en un primer momento esta facultad estaba reconocida a los fines de que las Administraciones públicas pudieran solicitar el asiento de inmatriculación de sus bienes, la certificación administrativa de dominio del artículo 206 LH ha extendido progresivamente su ámbito de aplicación.

---

<sup>56</sup> En este sentido la derogada Ley de Patrimonio del Estado remitía al artículo 206 LH para la inscripción de sus bienes cuando el Estado careciera de título de dominio (artículo 44), igualmente la normativa local refleja este privilegio y reconoce que para inscribir los bienes públicos en el Registro de la Propiedad es “suficiente a tal efecto la certificación que, con arreglo al inventario aprobado por la respectiva Corporación expida el secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente y que producirá iguales efectos que una escritura pública” (Artículo 85 del Texto Refundido de Régimen Local); especificando el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que en el caso de no existir título inscribible de dominio, esto es, el título formal, “se estará a lo dispuesto en el artículo 206 de la ley Hipotecaria y 303 a 307 de su Reglamento” (artículo 36. 3).

En primer lugar, la reforma operada por la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de 30 de diciembre, añadirá un nuevo párrafo al artículo 206 LH, en virtud del cual la certificación administrativa de dominio es también título formal válido para que puedan inscribirse la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de las fincas urbanas y, siempre que no afecten a terceros, las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y de los demás Entes públicos estatales certificantes.

A estas operaciones jurídicas se refiere el artículo 37.2 LPAP al establecer que la inscripción de las mismas podrá practicarse mediante la certificación administrativa prevista en el artículo 206 LH o, admitiendo expresamente, además que pueda realizarse mediante traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifiquen. Pueden destacarse, a tenor de este precepto, que tiene carácter de norma de aplicación general conforme a la Disposición Final 2ª LPAP, dos cosas: de una parte, que admite el traslado de la disposición administrativa en que se verifiquen tales operaciones como título válido para solicitar la inscripción; de otra que no se restringe ya al Estado la funcionalidad de la certificación administrativa para la inscripción de las operaciones que contempla, de ahí que quepa suponer su aplicación a todas las Administraciones públicas.

En segundo lugar, y esta es una de las novedades más importantes introducidas por la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, se admite que la certificación administrativa de dominio prevista en el artículo 206 LH sea título formal válido para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido<sup>57</sup>. Y así, el artículo 37.3 LPAP establece que además de los medios previstos en el artículo 200 LH (expediente de dominio y acta de notoriedad) la certificación administrativa de dominio será título válido a estos efectos siempre que se cumplan una serie de requisitos, dispuestos claramente en garantía de aquellos cuyos derechos pueden verse afectados. En este sentido, la certificación administrativa de dominio será título válido para reanudar el tracto sucesivo:

---

<sup>57</sup> La virtualidad de la certificación administrativa del artículo 206 LH para la reanudación del tracto interrumpido había sido propuesta por la doctrina, que ahora ha sido acogida por el legislador; en tal sentido, *vid.* los interesantes trabajos de P.L. SERRERA CONTRERAS, “Dos apuntes registrales en torno a la nueva Ley de Patrimonio”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, año 80, 2004, págs. 1831 y ss. y, el anterior, “La certificación administrativa de dominio y la reanudación del tracto sucesivo interrumpido”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 402, 1961, págs. 1081 y ss.

1. Si los titulares de las inscripciones contradictorias o sus causahabientes no formularan oposición dentro de los 30 días siguientes a aquél en que la Administración les hubiese dado traslado de la certificación que sirva para la inscripción de su derecho, bien mediante notificación personal o, si esta no es posible, mediante publicación de edictos en el tablón del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial correspondiente.
2. Si los titulares no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tenga más de 30 años de antigüedad, no hayan sufrido alteración durante ese plazo y se hayan publicado edictos, por plazo de 30 días, en los que se comunique la intención de inscribir la certificación en el tablón del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial correspondiente, sin que se haya formulado oposición por quien acredite tener derecho sobre los bienes.

Debe señalarse que la certificación administrativa de dominio debe expresar el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos los derechos para los que se solicita el asiento registral, y en el caso de que se pretenda la reanudación del tracto interrumpido, además, debe expresar el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del bien o derecho. Igualmente, las inscripciones practicadas mediante certificación administrativa de dominio no surtirán efectos respecto de terceros hasta transcurridos 2 años (artículos 207 LH y 37.3 LPAP). Se trata de enervar durante este plazo la eficacia de la fe pública en relación con terceros adquirentes del dominio que a nombre de la Administración pública ahora publica el Registro de la Propiedad.

Por su relación con este tema, cabe indicar que la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas recoge también como título formal válido para la inscripción de dominio el acto de deslinde. Y así, el artículo 53.2 LPAP dispone que “en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga todos los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria”, con una clara influencia de la normativa de montes.

### **3. Disposición de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de las Administraciones públicas y su régimen de inscripción**

La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas reconoce también la eficacia de las certificaciones administrativas como título válido o formal no ya para la inscripción de sus derechos reales sobre inmuebles, como hemos visto en el apartado anterior, sino para procurar un asiento en sentido contrario,

esto es, para rectificar inscripciones que publican derechos a su favor. Se trata de permitir que determinadas resoluciones de la Administraciones públicas, por las que se declara la inexistencia, inexactitud o extinción de sus derechos puedan acceder al Registro de la Propiedad y tengan reflejo mediante el asiento procedente. En tal dirección, el artículo 37 LPAP, en sus apartados 4 y 5, establece los siguientes supuestos:

1. Cuando, previa la instrucción del correspondiente procedimiento en cuya tramitación será preceptiva un informe técnico, se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localización física de la finca.
2. Cuando se reconozca el mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre el de la Administración pública en caso de doble inmatriculación del inmueble, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.
3. Cuando se reconozca la titularidad, mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre una finca que aparezca inscrita a favor de las Administraciones públicas, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.
4. Cuando en una reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se reconozca la titularidad al interesado sobre una o varias fincas.

En todos los supuestos enumerados se contempla o la aceptación de la inexistencia del derecho, por ausencia del objeto material sobre el que recaerá o por la imposibilidad de liberalización, o un acto de disposición sobre el mismo por parte de la Administración pública que figura como titular del dominio del bien en el Registro de la Propiedad. Por ello, el título material para solicitar el asiento de rectificación, o de cancelación en su caso, que publica el derecho a favor de la Administración pública será la resolución administrativa en la que se declare la causa, de entre las señaladas, por la que el Registro de la Propiedad se evidencia inexacto. Cuestión distinta es el título formal necesario para la rectificación o cancelación del asiento en el Registro de la Propiedad.

Para los tres primeros supuestos, y a tenor del artículo 37.4 LPAP, bastará la certificación administrativa expedida por el órgano administrativo que tenga competencia certificante y en la que se recoja la resolución, adoptada por el órgano competente, que declare la inexistencia del derecho o reco-

nozca que el derecho corresponde a un tercero. Este es el modo normal de actuar en las Administraciones públicas: dar traslado de la resolución o disposición administrativa, cuyo contenido se solicita reflejar en el Registro de la Propiedad, consignándola en un documento auténtico expedido por el órgano que tiene competencia para ello.

Para el último supuesto, el apartado 5 del art.37 LPAP dispone que será título bastante para la rectificación o cancelación de la inscripción a favor de la Administración pública la orden estimatoria de la reclamación previa a la vía judicial civil, una vez haya sido notificada al interesado. Parece pues que es el tercero cuya reclamación previa es estimatoria quien deberá presentar al registrador de la propiedad la resolución administrativa reconociéndole su titularidad y solicitará en consonancia con la misma la rectificación o cancelación de la inscripción que publica el dominio de la Administración pública. Con todo, en nuestra opinión, tal resolución deberá consignarse en la correspondiente certificación administrativa para que adquiera la condición de documento auténtico.

El fundamento del artículo 37 LPAP en este punto puede encontrarse en tratar de evitar el juicio civil que tendría que entablar el tercero interesado en la rectificación del asiento a favor de la Administración pública, cuando ésta reconoce sus pretensiones de fondo; desde la perspectiva del sistema hipotecario se pretende dotar de valor suficiente para la rectificación de la inscripción del derecho de la Administración pública a la certificación administrativa que consigne la decisión administrativa al respecto, permitiendo en estos casos prescindir de la escritura pública o de la sentencia judicial como títulos para la rectificación del Registro de la Propiedad (artículo 40 LH).

Una cuestión nada clara, a nuestro juicio, es la aplicación de estas normas a todas las Administraciones públicas, habida cuenta de que salvo error por nuestra parte la Disposición Final 2ª de esta Ley no confiere a los apartados 4 y 5 del artículo 37 LPAP ni carácter básico ni tampoco el carácter de disposición de aplicación general. ¿Significa, a tenor del artículo 2.2 LPAP, que solo se aplica a la Administración General del Estado? La redacción del precepto parece apuntar otra cosa, pues si no carecería de sentido el que se refiera a las Administraciones públicas, y no a la Administración General del Estado. Es más, no encontramos ninguna razón de fondo ni de forma para negar a las Administraciones públicas distintas de la General del Estado las facultades que reconocen estas normas en sus relaciones con el Registro de la Propiedad. El problema se agudiza por el dato de que la legislación hipotecaria, al ser parte integrante de la legislación civil, es competencia exclusiva del Estado a tenor del

artículo 149.18 CE, de modo que no cabe la posibilidad de que Administraciones públicas distintas puedan dotarse de una normativa en parecidos términos.

#### **4. Deber de colaboración de los registradores de la propiedad en defensa de la integridad de los bienes públicos**

No es preciso insistir que en nuestro país el Registro de la Propiedad es un instrumento útil, quizá el principal, en garantía de la propiedad inmobiliaria privada y, por derivación, de la seguridad del tráfico. Por esta razón las normas sobre bienes públicos han ido estableciendo medidas de diversa índole dirigidas a hacer del Registro de la Propiedad un instrumento útil también para la defensa de la integridad de los bienes públicos, en torno a las cuáles se ha ido construyendo un deber de colaboración por parte de la figura del registrador de la propiedad. La finalidad de estas normas es articular medidas precautorias en pro de la defensa de la integridad de los bienes y derechos públicos, e implicando en tal cometido a los registradores de la propiedad.

Si se estima, como hacemos, que la medida más efectiva para la protección de los bienes públicos es la posibilidad, cuando no la obligación, de la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad, se explicaría que la primera actuación que comprende este deber de colaboración de los registradores de la propiedad consista en la llamada promoción de la debida inscripción. De aplicación ahora a todos los bienes y derechos públicos y en beneficio de todas las Administraciones públicas, este deber se recoge actualmente en el artículo 39 LPAP: los registradores de la propiedad cuando tengan conocimiento de la existencia de bienes y derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuviesen inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por estos se inste lo que proceda<sup>58</sup>.

Además del acceso al Registro de la Propiedad de los bienes públicos, las normativa patrimonial vigente recoge otras medidas que tratan de evitar que puedan surgir derechos contradictorios a la condición y titularidad pública de los bienes, en especial titularidades de dominio a favor de terceros. Estas medidas implican una colaboración necesaria, de distinta intensidad según los casos, por parte del registrador de la propiedad al punto de que en su función calificadora, además de velar por la legalidad hipotecaria, adopten una postura defensiva frente a posibles atentados a la integridad de los bienes públicos.

---

<sup>58</sup> Estas normas tienen un precedente claro en los artículos 46 y 47 de la derogada Ley de Patrimonio del Estado.

En esta dirección, y con carácter de norma de aplicación general, el artículo 38 LPAP establece la obligación del registrador de la propiedad de poner en conocimiento de la Administración pública inscripciones registrales sobre fincas que, por razón de su colindancia, puedan encubrir atentados a la integridad de la propiedad pública. Las inscripciones que deben comunicarse son:

- a) la primera inscripción o inmatriculación de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración pública; y
- b) inscripciones de exceso de cabida de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración pública.

En la comunicación que debe cursar el registrador de la propiedad se deberá expresar el nombre, apellidos y domicilio, si constare, de la persona o personas a cuyo favor se practicó la inscripción, la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita, en su caso.

Con todo, en estos casos, la comunicación que a la Administración pública debe realizar el registrador de la propiedad es una actuación que no cierra el Registro, toda vez que no se impide que se realicen las inscripciones registrales citadas sobre fincas colindantes con otras de la Administración pública. El sentido pues de esta comunicación es permitir a la Administración titular verificar si el derecho que publica el Registro a consecuencia de la inscripción practicada sobre la finca privada respeta al bien público en su existencia y extensión –cabida, linderos, etc–, y en su caso ponga en marcha las actuaciones necesarias en defensa de sus bienes. Lo cual hay que ponerlo en conexión con la limitación que a tales inscripciones de exceso de cabida y de inmatriculación a favor del particular prescribe el artículo 38 LPAP por remisión al artículo 207 LH, de tal suerte que estas inscripciones no surtirán efecto respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha. Se trata de dar tiempo a la Administración para que pueda reaccionar ante una inscripción que atente a sus derechos, pues durante dos años no podrá surgir la figura del tercero del artículo 34 LH.

Quizás en este punto la regulación más proteccionista se haya encontrado tradicionalmente en la normativa de montes públicos, que después se acogerá para las costas. En efecto, tratándose de montes de dominio público y de bienes del dominio público marítimo-terrestre las inscripciones de exceso de cabida y las inmatriculaciones de bienes de propiedad privada colindantes con aquellos deben contar con una certificación del órgano administrativo pertinente expresiva de la no invasión del bien público, pues en otro caso no es posible practicar la inscripción en el Registro de la Propiedad. La ausencia de dicha certificación, expresa o presunta, cierra el Registro de la Propiedad a la inscripción solicitada por el sujeto privado (artículos 15 de la Ley de Costas y 30 de la Ley de Montes).

# Modalidades y productos de juego de la Organización Nacional de Ciegos Españoles

*Juan Francisco Pérez Gálvez*

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Almería

**Sumario: I. La Organización Nacional de Ciegos Españoles tiene reconocida legalmente una concesión estatal en materia de juego que se justifica por el interés general de sus fines sociales.** 1. Régimen jurídico. 2. Fuentes de financiación y modalidades de juego autorizadas. 2.1. Fuentes de financiación. 2.2. Modalidades de juego autorizadas. 2.2.1. Modalidad cupón prociegos. 2.2.2. Modalidad lotería instantánea o presorteada. 2.2.3. Modalidad juego activo. 2.2.4. Otras que puedan autorizarse en el futuro. **II. El cupón o boleto.** 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Clasificación. 3.1. Reformas del cupón y otras modalidades de juego que han determinado su modificación. 3.1.1. La década de los 80 y los 90. 3.1.2. La reforma de comienzos del siglo XXI. 3.2. Lotería instantánea o presorteada y lotería condicionada a la realización del sorteo. 3.3. Tipos de soporte de comercialización: preimpresos, emitidos por terminales de punto de venta, emitidos por cualquier otro soporte electrónico o telemático, emitidos en cualquier otro soporte o procedimiento que se ajuste a la norma aplicable en vigor, o que se autorice en el futuro. 3.4. Formas de comercialización: para un único sorteo o para varios sorteos. 3.5. Modalidades de comercialización: productos de juego. 3.5.1. El cupón de la ONCE. A. Sorteo del cupón de lunes a jueves. B. Sorteo del cupón de los viernes (cuponazo), con un premio especial a un solo cupón de 6.000.000 de euros. C. Sorteo del cupón de “Fin de Semana”. D. Abono semanal: bono-cupón. E. Otras formas de participación en varios productos o sorteos de un mismo producto distintos del abono semanal. 3.5.2. Lotería instantánea de boletos de la ONCE: rasca y gana, siete de la suerte, tres de seis cantidades, tres en raya a un euro y tres en raya a dos euros. 3.5.3. Juego activo y su producto denominado “El Combo”. A. Su origen: la Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad de 29 de junio de 2004. B. Reglamento regulador del juego activo denominado “El Combo”. 4. Elementos. 4.1. El documento o título. 4.1.1. Tipo de soporte y formas de comercialización. 4.1.2. Contenido de la impresión. A. Anverso. B.

Reverso. C. Cupones o boletos emitidos por terminal de punto de venta. 4.2. Las series. 4.3. Precio y estructura de premios. 4.4. El sorteo. 4.5. Derechos de los compradores. 4.5.1. ¿Cómo garantizar los derechos de los consumidores?. 4.5.2. Reclamaciones y recursos. 5. Grupo normativo regulador. 5.1. Evolución legislativa. 5.2. Una innovación muy reciente: los textos refundidos de los reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE. 5.3. La autorización del sorteo del cupón pro-ciegos y de la gestión de otros juegos de azar que explota la ONCE. 5.3.1. Concesión estatal del cupón prociegos. 5.3.2. Marco normativo de la autorización de otras modalidades de juego. 5.3.3. Régimen jurídico del proceso de autorización. 6. Cuota de participación del cupón en el juego. 7. Publicidad. 8. Los juegos de la ONCE contribuyen decisivamente a la generación de empleo y recursos. 8.1. El epicentro del sistema. 8.2. Distribución de recursos. **III. La venta de las modalidades y productos de juego.** 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Clasificación. 3.1. En virtud de quien realiza la venta. 3.2. En virtud de la modalidad de venta: fija e itinerante. 3.3. En virtud de la tipología de los puntos o zonas de venta. 3.3.1. Puesto de venta. 3.3.2. Área de venta. 3.3.3. Quiosco. 3.3.4. Stand. 3.3.5. Local comercial. 3.3.6. Ruta de venta. 3.4. En virtud del instrumento utilizado para participar en el sorteo: compra de un cupón/boleto o una transacción electrónica a través de terminales móviles con comunicaciones inalámbricas. 4. Asignación y control del punto o zona de venta. 4.1. Asignación. 4.2. Control. 4.2.1. Carné de vendedor. 4.2.2. Aplicación informática. 5. Creación de puntos de venta fijos para la comercialización de los juegos: quioscos y stands. 5.1. Requisitos para la instalación de quioscos y stands. 5.2. Estudios para el análisis y creación de puntos o zonas de venta. 6. La ubicación de puntos de venta fijos (quioscos de la ONCE) en el dominio público. 7. La ubicación de puntos de venta fijos en centros comerciales.

## I. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES TIENE RECONOCIDA LEGALMENTE UNA CONCESIÓN ESTATAL EN MATERIA DE JUEGO QUE SE JUSTIFICA POR EL INTERÉS GENERAL DE SUS FINES SOCIALES.

### 1. Régimen jurídico.

La ONCE es una Corporación de Derecho Público, de carácter social, sin ánimo de lucro. En el ejercicio de la mencionada concesión estatal (epígrafe), la ONCE tiene autorizada la explotación de tres modalidades de juego de azar: modalidad «Cupón prociegos», también denominada «Cupón de la ONCE» o «Cupón», modalidad lotería instantánea y modalidad juego activo.

En esta materia, las actuaciones de la Organización deben ajustarse a las prescripciones del ordenamiento vigente, representado por la Disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1986, modificada por la Disposición adicional cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, por el «Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el período 2004-2011», aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 27 de febrero de 2004, por los Reales Decretos 358/1991, de 15 de marzo, 1200/1999, de 9 de julio y 1359/2005, de 18 de noviembre, de Reordenación de la ONCE, así como por el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteada. Además, resultan aplicables las prescripciones vigentes de sus Estatutos [Orden TAS/2533/2006, de 27 de julio, por el que se dispone la publicación de los nuevos Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (BOE de 2 de agosto, núm. 183)].

Conforme al referido marco de ordenación, la ONCE debe comunicar con antelación suficiente las condiciones de todas sus modalidades de juego autorizadas al Consejo de Protectorado, como órgano al que corresponde el Protectorado del Estado sobre la Organización, para su conocimiento y verificación de que se cumplen los términos de la concesión estatal y demás normativa de general aplicación, así como para su publicación en el BOE como garantía de los consumidores<sup>1</sup>.

## **2. Fuentes de financiación y modalidades de juego autorizadas.**

### **2.1. Fuentes de financiación.**

La ONCE financia, principalmente, el cumplimiento de sus fines sociales y actividades a través de los recursos obtenidos en la explotación de tres modalidades de juego: la concesión estatal del cupón prociegos, la lotería instantánea y el juego activo, a las que se añadirán cuantas otras modalidades de juego sean concebidas o autorizadas por el Consejo de Ministros o, en su caso, por cualquier otra Administración competente por razón de la materia, de conformidad con la legislación vigente aplicable.

---

<sup>1</sup> *Vide* Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186).

Dichas modalidades de juego ajustarán su ordenación y funcionamiento a las previsiones contenidas en el Título IV de los Estatutos de la ONCE, que se subordinan a la legislación estatal aplicable en esta materia.

Tal y como disponen los Estatutos de la corporación de derecho público de carácter social, art. 5.3: «Ninguna persona o entidad pública o privada podrá vincular el resultado del sorteo del cupón o de los demás juegos autorizados a la ONCE con ningún producto o servicio, de cualquier naturaleza, que comercialice».

## **2.2. Modalidades de juego autorizadas<sup>2</sup>.**

La ONCE tiene autorizada la comercialización de tres modalidades de juego: modalidad cupón prociegos, también denominada cupón de la once o cupón; modalidad lotería instantánea y modalidad de juego activo.

Dentro de los límites y características definidas en los acuerdos de autorización, cada modalidad de juego contará con uno o varios productos de juego.

### **2.2.1. Modalidad cupón prociegos<sup>3</sup>.**

El cupón prociegos es una modalidad de juego de carácter pasivo que tiene las siguientes características principales: a) El resultado del juego se obtiene a través de un sorteo; b) Cada sorteo cuenta con una emisión de cupones fijada y comunicada con antelación a la celebración del sorteo; c) Cada apuesta es única, pudiendo elegir el comprador alguna de las apuestas que no han sido compradas con anterioridad; d) Existe un programa de premios independiente del volumen de ventas, cuyas cuantías están determinadas con anterioridad a la celebración del sorteo.

### **2.2.2. Modalidad lotería instantánea o presortead<sup>4</sup>.**

La modalidad de juego denominada lotería instantánea o presortead<sup>4</sup> consiste en la posibilidad de obtención de un premio, establecido en el programa correspondiente, o definido o representado en la tarjeta, boleto o cual-

---

<sup>2</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 97.

<sup>3</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 98.

<sup>4</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 99.

quier otro soporte electrónico o telemático empleado para su difusión y que es invisible para el jugador hasta que proceda a su revelado o apertura, a través de los medios previstos en cada producto.

La modalidad lotería instantánea cuenta actualmente con un producto con mecánica rasga y gana, al que se sumarán en el futuro cuantos otros productos sean aprobados por el Consejo General y se adecuen a lo establecido legalmente.

### **2.2.3. Modalidad juego activo<sup>5</sup>.**

La modalidad juego activo está definida por las siguientes características principales: a) El resultado del juego se obtiene a través de un sorteo; b) La emisión es variable y queda determinada por el volumen de apuestas válidas realizadas para cada sorteo; c) El comprador puede diseñar la apuesta que quiere realizar, elegir una apuesta automática o elegir un boleto preimpreso; d) Pueden existir dos o más apuestas iguales; e) Alguno de los premios tiene un carácter variable, basado en el volumen de ventas y en el número de apuestas agraciadas.

La modalidad juego activo cuenta actualmente con un producto denominado «El Combo», al que se sumarán en el futuro cuantos otros productos sean aprobados por el Consejo General y se adecuen a lo establecido legalmente.

### **2.2.4. Otras que puedan autorizarse en el futuro.**

En el futuro la ONCE podrá comercializar cualquier otra modalidad de juego que le sea autorizada por el Gobierno de la Nación, o por cualquier otra Administración competente por razón de la materia.

## **II. EL CUPÓN O BOLETO.**

### **1. Concepto.**

La primera vez que se empleó el nombre de cupón relacionado con loterías benéficas para ciegos fue en 1933, cuando en Madrid surgió el cupón del chiquilín: rifa combinada con cromos coleccionables en un álbum. Posterior-

---

<sup>5</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 100.

mente, la Sociedad de Ciegos “La Hispalense” de Sevilla, llamó a su lotería Cupón Pro-ciegos, nombre que luego pasó a tener el de la ONCE<sup>6</sup>.

El 8 de mayo de 1939 se considera como el día en el que la ONCE celebró los primeros sorteos del cupón pro-ciegos, pese a que muchas asociaciones que vendían rifas con anterioridad, tras su incorporación a la nueva organización, continuaron haciéndolo hasta que terminaron sus existencias<sup>7</sup>. También debo señalar que en muchas partes de Levante, entre Valencia y Almería, existe la tradición de dar a cada cifra de las dos últimas del cupón un nombre diferente; así habitualmente, compradores y vendedores los denominaban por estos mote y no por el número correspondiente. No se sabe cuando comenzó esta costumbre, pero, en todo caso, es anterior a la creación de la ONCE, pues ya era utilizado en diferentes rifas surgidas en las zonas levantinas<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Vide ONCE, *Historia del cupón*, ONCE, Madrid, 1987, sin paginar.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Respecto al precio del cupón señala: «Como indicamos anteriormente, el Cupón Pro-Ciegos, entre 1939 y 1983, no varió su estructura, diseño, etc. Durante estos años tan sólo sufrió variaciones el precio:

- El Cupón se comenzó a vender a 10 céntimos.
- El 1 de septiembre de 1950 se elevó el precio a 20 céntimos.
- 5 años después, el 21 de septiembre de 1955, se establecía éste en 50 céntimos.
- 1 peseta el 2 de enero de 1958.
- Justamente 6 años más tarde, en 1964, el Cupón comenzó a costar el doble, 2 pesetas.
- 5 pesetas a partir del 1 de octubre de 1969.
- En el año 76, el 2 de enero, el Cupón comenzó a venderse a 10 pesetas.
- 25 pesetas desde el 1 de mayo de 1979».

Vide ONCE, *65 años de historia*, ONCE, Madrid, 2004, p. 73, donde detalla la evolución del premio del cupón y del premio de las dos últimas cifras (las cantidades que aparecen guardan también este orden): «Del 8 de mayo de 1939 al 31 de agosto de 1950: 25 pts; 2,50 pts. Del 1 de septiembre de 1950 al 20 de septiembre de 1955: 50 pts; 5 pts. Del 21 de septiembre de 1955 al 31 de diciembre de 1957: 125 pts; 12,50 pts. Del 2 de enero de 1958 al 31 de diciembre de 1963: 250 pts; 25 pts. Del 2 de enero de 1964 al 30 de septiembre de 1969: 500 pts; 50 pts. Del 1 de octubre de 1969 hasta el 31 de diciembre de 1975: 1.250 pts; 125 pts. Del 2 de enero de 1976 al 30 de abril de 1979: 2.500 pts; 250 pts. Del 2 de mayo de 1979 al 31 de diciembre de 1983: 6.250 pts; 625 pts».

<sup>8</sup> Vide Once, *Historia del cupón*, ONCE, Madrid, 1987, sin paginar. En este trabajo se relaciona el nombre que el pueblo alicantino dio a los números: «1: El Galán; 2: El Sol; 3: El Niño; 4: La Cama; 5: La Punta; 6: El Corazón; 7: La Luna; 8: La Dama; 9: El Arpa; 10: La Rosa; 11: El Clavel; 12: La Talega; 13: El Verde; 14: Las Cerezas; 15: La Uva; 16: La Guitarra; 17: El Navío; 18: El Ramo; 19: San José; 20: España; 21: Francia; 22: La Manzana; 23: El Melón; 24: La Galera; 25: El Cañón; 26: El pollo; 27: La Pajarita; 28: Alicante; 29: Aragón; 30: El León; 31: El Caballo; 32: La Bomba; 33: La Torre; 34: El Pato; 35: El Infierno; 36: La Ensalada; 37: La Espada y Daga; 38: El Perro; 39: El Toro; 40: La Campana; 41: El Negro; 42: La Estrella; 43: La Corona; 44: El Clarín; 45: El Tambor; 46: El Sombrero; 47: El Mundo; 48: La Negra; 49: La Brea; 50: El Cartucho; 51: La Cabra; 52: El Tomate; 53: El Pimiento; 54: La Mala Noche; 55: Los Gallegos; 56: La Lechuga; 57: La Za-

Tal y como establecía el Reglamento de la Organización Nacional de Ciegos (Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de octubre de 1939), art. 14, se ponía a la venta el denominado “cupón pro-ciegos”, con carácter voluntario, como forma exclusiva de ingresos para los afiliados a la misma.

*El cupón o boleto es el documento contractual legalmente emitido en el que se establecen recíprocamente las obligaciones de las partes, que consisten fundamentalmente en que el cliente comprador paga un precio cierto por el cupón o boleto unidad y la ONCE se compromete a dar a cambio una cantidad de dinero, conforme a la escala de premios preestablecida, en función de un hecho incierto o aleatorio, consistente en la coincidencia total o parcial y en el orden determinado de los números contenidos en el cupón o boleto, hecho aleatorio que se despeja mediante el instrumento o la fórmula del sorteo celebrado con periodicidad diaria, mensual, anual, etc.<sup>9-10</sup> o el revelado, y que supone el me-*

nahoria; 58: Los Limones; 59: El Canario; 60: La Abuela; 61: La Pipa; 62: El Piojoso; 63: La Paella; 64: La Casa; 65: La Pelea; 66: Las Monjas; 67: El Fraile; 68: El Rosario; 69: La Mudanza; 70: El Albaricoque; 71: El Maestro; 72: El Higo; 73: El Conejo; 74: La Escalera; 75: El Gato; 76: El Agua; 77: Las Banderas; 78: El Escarabajo; 79: El Marrano; 80: La Lavandera; 81: El Matrimonio; 82: El Orinal; 83: La Dama y el Niño; 84: Casamiento; 85: La Palmera; 86: Mierda; 87: El Pescado; 88: Las Mamas; 89: La Gamba; 90: El Abuelo; 91: El Borracho; 92: El Palomo; 93: La Revolución; 94: La Rata; 95: El Pavo; 96: La Explanada (Paseo principal de Alicante, por lo cual en otras ciudades el 96 es el Parque, La Alameda, etc.); 97: La Gallina; 98: El Borrego; 99: La Agonía; 00: La Muerte».

<sup>9</sup> Vide Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, ONCE, Madrid, 1998, p. 113. Debo señalar, que desde el 2 de enero de 1984, se estableció en la ONCE un único sorteo para todo el país. También debo destacar que desde el día 5 de octubre de 1985, no se vende cupón de la ONCE en sábado.

<sup>10</sup> Vide Antón ALVAREZ RUIZ, *La función social de la publicidad de la ONCE*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003, pp. 73-74, donde explica el brand wheel (rueda de marca) del cupón. Básicamente consiste en una metodología que se aplica a los productos de gran consumo, porque permite conocer con detalle las imágenes y los elementos afectivos que los consumidores asocian a los productos y a las marcas. De esta forma, se utiliza para poder detectar diferencias, a veces muy sutiles, entre marcas y productos técnicamente muy parecidos sobre las que sustentar un posicionamiento competitivo en el mercado. Lo habitual es no aplicar la brand wheel a servicios o marcas del sector terciario (cupón), que no se desenvuelven en mercados tan despersonalizados y competitivos.

La “Brand Wheel” del cupón de la ONCE es la siguiente:

	<b>PRIMARIOS</b>	<b>SECUNDARIOS</b>
<b>ATRIBUTOS</b>	Barata Fácil de conseguir Frecuente cotidiana Popular Conocida Sencilla	Gran presencia en medios Poco tiempo entre apuestas y sorteo

*dio excepcional de ingresos autorizado y concedido por el Gobierno en monopolio, de la Corporación de Derecho Público ONCE<sup>11</sup>.*

*Se entiende por cupón o boleto emitido por terminal de punto de venta, aquel que se imprime por un agente vendedor en el momento de efectuarse la transacción, utilizando un terminal de punto de venta.*

La finalidad esencial de esta modalidad de juego de azar es doble: procurar empleo y atender las necesidades de los afiliados a la Corporación de Derecho Público creada a tal efecto. Y a pesar de que se preveía su carácter residual, hoy es su recurso fundamental, tal y como ha determinado la STC 171/1998 (Pleno), de 23 de julio (F.J.):

«5. Tanto en la norma fundacional como en las que posteriormente han procedido a reordenar la estructura organizativa de la ONCE se ha atendido y se atiende de forma expresa a los recursos económicos de los que dispone la entidad en orden al cumplimiento de los fines de interés público que se le encomiendan. Entre ellos, ya en el Reglamento de 1939 se contemplaba el producto de la implantación y organización por la Sec-

<b>BENEFICIOS</b>	Cómoda/Fácil de jugar Me entero enseguida del premio	Me entero fácilmente del premio Da para un capricho
<b>VALORES</b>	Ilusión diaria	Me siento bien jugando Contribuyo a una labor social
<b>PERSONALIDAD DE MARCA</b>	Fiable/de confianza Sociable Amable Amistoso Modesto Entrañable	Optimista Dinámico Moderno Con humor Atractivo Pacífico

Los datos fueron obtenidos de una conferencia impartida por la Dirección de Relaciones Públicas y Publicidad de la ONCE, ofrecida en Madrid, en 1993.

<sup>11</sup> *Vide.* Rafael de LORENZO GARCÍA, “La Organización Nacional de Ciegos Españoles: breve estudio de una Organización singular”, en AAVV, *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, pp. 270-274: «El cupón de la ONCE»; ASV, “Cupón de la ONCE falsificado”, Diario *El País* (versión electrónica), 24-2-1988; EFE, “Detenido un español en la frontera portuguesa con 500.000 cupones falsos de la ONCE”, Diario *El País* (versión electrónica), 24-9-1989.

ción de Trabajo del denominado «cupón pro-ciegos», calificado como forma «excepcional y exclusiva» de ingresos para los no videntes y, por consiguiente, como fuente de recursos de la ONCE, al que además se confería un carácter residual, en cuanto actividad, ya que la venta del mencionado «cupón pro-ciegos» se preveía que fuera ejercitada por los no videntes «imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial». Significativo de dicho aspecto resulta el que su implantación y organización se le encomendara, de entre las secciones en las que se estructuraba la ONCE, a la Sección de Trabajo, a quien correspondía la organización y el fomento del trabajo de los invidentes (art. 14 de la Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de octubre de 1939). En idénticos términos, *como recursos económicos de la entidad vinculados al cumplimiento de los fines que se le atribuyen, aparecen caracterizados en la posterior normativa por la que se procede a reordenar la estructura organizativa de la ONCE los beneficios derivados de la explotación en exclusiva de la venta del «cupón pro-ciegos»* [arts. 3 del Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo; 3, b) del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo y 5 de los Estatutos].

Así pues, el denominado «cupón pro-ciegos» aparece estrechamente vinculado, tanto históricamente como en la actualidad, a la decisión estatal de creación de la ONCE y al cumplimiento de los fines de indudable interés público que tiene encomendados, en razón de los cuales se define hoy aquélla como una Corporación de Derecho Público de carácter social, configurándose los rendimientos de aquél como un recurso financiero de una determinada entidad en orden a la satisfacción de los intereses públicos que ha de atender con su actividad respecto a un concreto colectivo de personas, los incapacitados visuales, con notables dificultades de integración, para los cuales la ONCE ha de perseguir la consecución de su autonomía personal y plena integración en la sociedad (art. 2.1 del Real Decreto 358/1991). *En otras palabras, la justificación de la concesión que históricamente se ha mantenido, de la explotación del «cupón pro-ciegos», como fuente de recursos financieros de la entidad, no reside sino en la necesidad de dotarle de los medios económicos suficientes para el cumplimiento de los relevantes fines de indudable interés público que ha asumido desde su creación y asume en la actualidad.* Medios económicos que arbitró el Estado mediante la autorización de ese sorteo en lugar de asignar una consignación con cargo a su propio presupuesto, constituyendo así una fuente de ingresos de la ONCE que *ha sido y sigue siendo el principal recurso financiero de la entidad, soporte, por lo tanto, imprescindible e indispensable para el desempeño de las actividades que realiza tendentes a la satisfacción de los fines de interés público que tiene encomendados y que son su razón de ser y que hace posible el sostenimiento de aquellas actividades y la pervivencia de la propia enti-*

dad. Conservando además el mismo carácter de actividad de los invidentes que presentaba en el momento de la constitución de la ONCE, constituyendo un medio singular de trabajo reservado a aquéllos o a otras personas afectadas con minusvalías diferentes –más de 21.000 personas– para posibilitar su integración profesional y social.

El sorteo del cupón, también conocido tradicionalmente como «lotería de los ciegos», ha sido y sigue siendo, pues, el medio económico indispensable y esencial para el logro por la Corporación de los referidos fines. [...]».

## 2. Naturaleza jurídica.

Los cupones o boletos de la ONCE deben catalogarse como títulos al portador<sup>12</sup>, cuyo rendimiento tiene naturaleza de ingreso público y supone el medio económico suficiente para el cumplimiento de los relevantes fines de interés público que ha asumido desde su creación y asume en la actualidad. Así lo ha establecido la STC 171/1998 (Pleno), de 23 de julio, Ar. 171, en el Fundamento Jurídico 2:

---

<sup>12</sup> *Vide* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 532/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 29 de junio, Ar. 1868:

### «FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se impugna por la recurrente la denegación presunta del recurso interpuesto contra la Resolución de la ONCE de 12 de abril de 1996 por la que se le denegaba el pago de 2.500.000 pesetas correspondientes al premio de un cupón del sorteo del día 30 de enero de dicha anualidad, fundándose dicha impugnación en la manifestación de haber extraviado el cupón identificado con la serie 34 del número 61.452 que había adquirido en el «Bar Baizán» de Gijón junto con otros amigos de una peña que diariamente acude a dicho establecimiento, tal y como éstos pueden acreditar; señalando asimismo que sólo después de iniciado el presente procedimiento pudo percatarse de que el citado cupón había sido abonado en esta Delegación Territorial. Indicándose como fundamentación jurídica el Real Decreto 358/1991 de 15 marzo de 1991 y concordantes.

SEGUNDO. La señora Letrada de la ONCE se opone a la demanda en base a las alegaciones siguientes: 1º) Los cupones de la ONCE se consideran títulos al portador y constituyen el único documento válido para acreditar el premio sin que pueda sustituirse por ningún otro medio; 2º) El plazo hábil para cobrar el cupón es de 30 días naturales, habiéndose presentado al cobro tres días antes de la fecha límite en la Agencia de Pola de Siero y de ahí que en un primer momento se indicara al esposo de la recurrente que aún no había sido abonado; 3º) Resulta irrelevante que en los cupones figure el número del DNI de los perceptores del premio o que se cobren en un lugar u otro (artículo 13, circular 7/1991); 4º) No existe enriquecimiento injusto para la recurrida al haber abonado el importe a quien lo presentó y entregó.

TERCERO. *Los cupones de la ONCE deben catalogarse como títulos al portador dada su similitud con los billetes de la Lotería Nacional* por lo que, en principio, resulta inexcusable su presentación para el cobro del premio, tal y como, por otra parte, establece el artículo 13 de la circular 7/1991, y si

«[...] Asimismo, en defensa de la constitucionalidad de los preceptos impugnados aduce también la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) y sobre las fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial y ámbito nacional (art. 9.24 EAC), *dado que la ONCE es una entidad de Derecho Público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado, sometida a la tutela y al protectorado de éste y que explota aquel juego como medio de financiar las actividades que definen y justifican su existencia. En definitiva, tanto el hecho de que los rendimientos de la «Lotería Pro-Ciegos» son ingresos públicos del Estado, como el relativo a la relación de instrumentalidad que dicha lotería tiene respecto a todo el complejo de actividades de la ONCE son factores que, a su juicio, determinan la titularidad competencial del Estado respecto a la citada organización y a la gestión del «cupón pro-ciegos».*

Al igual que sucede con la lotería, este contrato manifiesta las características propias de un contrato de adhesión, pues el comprador no tiene más alternativa que pasar por todas y cada una de las condiciones o requisitos que se han establecido. Tales imposiciones se justifican por la propia dinámica del juego, por las cautelas y las condiciones inherentes a la seguridad jurídica propias de una actividad de esta naturaleza. Por todo ello, nunca se coloca al cliente en situación de indefensión, sino todo lo contrario, pues resulta esencial garantizar sus derechos con total transparencia.

---

bien es cierto que el Tribunal Supremo tiene en ocasiones declarado que dicho requisito de la presentación puede sustituirse por otros relevantes medios de prueba que acrediten tanto la legitimidad posesoria del reclamante como la coincidencia absoluta entre el número y fracción del billete premiado (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1989, por todas), ello será siempre sobre la base de que dicho título no haya sido abonado (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1994), tal y como aquí ha sucedido según se desprende del testimonio del cupón obrante en el recurso en que aparece abonado en Siero en fecha 26 de febrero de 1996, circunstancia ésta que, en su caso, podría dar lugar a que por la recurrente se ejercitaran las acciones correspondientes en la vía oportuna (incluso la penal) mas en forma alguna motivar la anulación de la resolución recaída en vía administrativa que, por las razones apuntadas, ha de estimarse conforme a derecho, sin que se estime, por otra parte, necesaria la práctica para mejor proveer de la testifical propuesta por la recurrente dado que el resultado de la misma nada podría influir en el resultado del recurso, teniendo en cuenta los motivos en base a los que éste se desestima».

### 3. Clasificación.

#### 3.1. Reformas del cupón y otras modalidades de juego que han determinado su modificación.

##### 3.1.1. La década de los 80 y los 90.

Exponer una clasificación respecto al cupón y las otras modalidades de juego explotadas por la ONCE, implica hacer una breve referencia a las reformas que inicialmente afectaron al cupón, y después se extenderían a otras modalidades de juego. Se trata de un periodo de la historia de la ONCE que ha condicionado el devenir económico de la misma.

Desde su nacimiento mantiene una estructura general muy parecida en lo relativo a distribución de premios: se emitían series de mil números, siendo el premio mayor de 250 veces lo jugado. Su precio varió desde los diez céntimos iniciales a las 25 pesetas (desde el 1 de mayo de 1979). El porcentaje a distribuir en premios era del 47,5% y los sorteos se celebraban diariamente en cada Delegación Provincial y Comarcal.

La primera gran reforma se establece por la Circular nº 705, de 26 de mayo de 1983, y tendrá efectos a partir del 1 de enero del año siguiente:

«El Consejo General de la ONCE en sesión ordinaria celebrada el 26 de mayo de 1983, adoptó el acuerdo de poner en práctica la reforma del cupón, la cual es del tenor siguiente:

1º. Encargar a la Dirección General que prepare todo lo necesario para poner en práctica una reforma en la estructura del cupón a partir del 1 de enero de 1984, con las siguientes características:

- a) Estructuración del cupón en series de 10.000 números, del 0 al 9.999.
- b) El precio del cupón será de 50 pesetas por unidad.
- c) El tamaño del cupón será, aproximadamente, el del doble del que se utiliza actualmente en los sorteos diarios, de acuerdo con las características que permite la imprenta del cupón y que se desarrollan en el informe del Delegado General, que aporta como número 1.
- d) El reparto de premios seguirá siendo del 47,5 por ciento, de acuerdo con la relación que se acompaña, como documento número 2.
- e) La distribución del cupón a las diferentes Delegaciones Territoria-

les se hará, respetando, en lo posible, las necesidades de numeración y de cantidad de cupones iguales.

f) El sorteo tendrá carácter nacional.

2º. La Delegación General realizará con carácter urgente, las gestiones necesarias tendentes a asegurar la disponibilidad de un sistema de comunicación ágil para la transmisión del número premiado a partir del mismo momento en que se implante la reforma.

3º. En cuanto al pago de premios que comporta este sorteo, se encarga a la Delegación General la preparación de la infraestructura bancaria necesaria con el fin de descongestionar lo más posible este servicio en esta Delegación.

4º. Dar a este Acuerdo el carácter de ejecutivo y urgente.

Para el cumplimiento y ejecución de dicho Acuerdo, esta Delegación General ha realizado las gestiones pertinentes y promulgado la normativa a la que debe ajustarse el procedimiento a seguir. Todo lo cual obra en poder de todas y cada una de las Delegaciones de este Organismo, si bien se transcribe el precitado Acuerdo, a efectos de público conocimiento, reseñando por correo aparte se remite la normativa reguladora de dicho sorteo nacional, en la que se recoge la distribución o reparto de premios, así como las demás cuestiones inherentes al mismo»<sup>13</sup>.

Esta primera reforma supuso la celebración de un único sorteo para todo el territorio nacional, de lunes a sábado, y el aumento del número de cupones a la venta.

La segunda reforma, tuvo lugar el 4 de octubre de 1985, con ocasión de la negociación del segundo convenio colectivo, lo que motivó el descanso la-

---

<sup>13</sup> Vide Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, o.c., p. 124, donde señala: «Los sorteos extraordinarios del 13 de diciembre de 1981 y del 1 de enero de los años 1983 y 1984, más la reforma del cupón implantada al día siguiente de este último, hechos consumados por la ONCE sin consultarlos con el Gobierno y, por consiguiente, sin su autorización, enfadaron muchísimo al Ministro de Economía y Hacienda, quien amonestó severamente a Don Antonio Vicente Mosquete, Presidente del Consejo General de la Entidad, recordándole que el Organismo Tiflológico no podía realizar reforma alguna en la estructura y venta del cupón sin previa autorización del Gobierno, pero el señor Mosquete no cedió a las presiones, porque comprobaba con gran satisfacción que en 1984 se facturaban con el cupón 104.000 millones de pesetas, frente a los 45.000 facturados en 1983».

boral en sábado. Para compensar se implantó los viernes un sorteo de carácter especial, el “supersorteo fin de semana”.

La tercera reforma del cupón, tiene lugar a finales de 1987, y su mayor exponente fue “El Cuponazo”. Implicaba que las series fuesen de 100.000 números, el precio unitario era de 100 pesetas, y se produce un importante incremento en los primeros premios, pasando la asignación de éstos del 47,5% al 52%.

La siguiente reforma tuvo lugar en mayo de 1991, que trató de implantar el abono semanal<sup>14</sup>. A partir del 2 de mayo de 1996, se eleva el precio del cupón de 100 a 150 pesetas de lunes a jueves y se establece un premio de 3.800.000 pesetas y 100.000 pesetas para el número anterior y posterior al agraciado con el premio principal. Como medida de impacto (en la fecha reseñada: 2 de mayo de 1996) la ONCE decide incorporar el premio de “El sueldazo” para 10 series consecutivas de anterior y 10 del posterior, al premio mayor consistente en 250.000 pesetas y 24 mensualidades de 100.000 pesetas. Durante ocho meses cada primer viernes se dota al cupón con un premio de 200 millones de pesetas.

Progresivamente se incrementa la cantidad de emisión del cupón, el precio y se llega a un porcentaje destinado a premios en un máximo del 55 por ciento de la emisión de cada sorteo y se autoriza la posibilidad, además, de realizar hasta seis sorteos de carácter extraordinario. En diciembre de 1999 se lanza el “Supercupón Fin de Semana”, con premios que impactan en el público al sobrepasar (suma global de todos los tipos de premios) los 750 millones de pesetas cada domingo<sup>15</sup>.

### 3.1.2. La reforma de comienzos del siglo XXI.

El 15 de agosto de 2000 se celebra el primer sorteo extraordinario de esta etapa. El 5 de enero de 2001 aplicó nuevos cambios al cupón. La primera reforma del siglo XXI va a venir señalada en el cupón de los viernes, que sin modificar su precio de 250 pesetas, dobló la cuantía del cuponazo a las cinco cifras y series de 250 a 500 millones<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Vide AAVV, *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, pp. 273-274.

<sup>15</sup> Vide ONCE, 65 años de historia, ONCE, Madrid, 2004, pp. 120-23.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 137.

La Resolución de la Secretaría General de Asuntos Sociales de 30 de enero de 2004 (BOE de 24 de febrero, núm. 47), da publicidad al reglamento regulador del sorteo del cupón de la ONCE, reglamentación aprobada por el Consejo General de la Organización, que podrá ser objeto de desarrollo en todos sus actos con plenas garantías de seguridad, transparencia y publicidad. Dicho reglamento ha sido modificado parcialmente a través de la Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, de 15 de abril de 2005 (BOE de 10 de mayo, núm. 111).

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2004<sup>17</sup>, por el que se aprueba el “Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (O.N.C.E.) en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE, para el período 2004-2011” determina entre otras materias las condiciones generales del régimen de los sorteos del cupón y de otras modalidades de juego explotadas por la ONCE, ordenando a su vez, su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, como garantía de los consumidores.

La cláusula 19.1 de dicho Acuerdo establece que el Consejo de Protectorado aprobará un nuevo documento sobre “procedimientos y criterios de control sobre las materias concernientes al cupón prociegos y otras modalidades de juego autorizadas a la ONCE” que sustituya al aprobado en sesión de 29 de febrero de 2000, con el fin de adaptarlo a las novedades introducidas en el nuevo Acuerdo General.

La Disposición Transitoria del Acuerdo de 27 de febrero de 2004 establece que, en tanto no se apruebe el nuevo documento, siguen vigentes los procedimientos y criterios de control sobre las materias relativas al cupón y otras modalidades de juego autorizadas a la ONCE aprobadas en sesión de 29 de febrero de 2000.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2004, así como en los procedimientos y criterios de

---

<sup>17</sup> *Vide* Resolución de 15 de octubre de 2004, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se da publicidad al programa de sorteos de los juegos del cupón y de “El Combo” autorizado a la ONCE, para el cuarto trimestre del año 2004 (BOE de 22 de octubre, núm. 255). *Vide* Resolución de 15 de julio de 2005, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, que da publicidad a la modificación de determinados aspectos del Reglamento regulador de “El Combo” de la ONCE (BOE de 10 de agosto, núm. 190).

control sobre las materias relativas al cupón, la Comisión Permanente del Consejo de Protectorado en reunión de 15 de octubre de 2004 ha verificado que la propuesta de la ONCE se ajusta a los términos del citado Acuerdo.

Especial incidencia ha tenido la aprobación del Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la ONCE, al añadir un nuevo apartado 4 en el artículo 7, con la siguiente redacción: «La ONCE explotará una modalidad de lotería, de ámbito nacional, denominada *lotería instantánea o presorteadada*, en los términos, condiciones, alcance y plazos previstos en el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada». Asimismo ha resultado capital la publicación de la Orden TAS/2533/2006, de 27 de julio, por la que se dispone la publicación de los nuevos Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (BOE de 2 de agosto, núm. 183) y la Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186).

Lo cierto es que la ONCE mantiene una actitud tremendamente innovadora que se ha materializado a lo largo de toda su trayectoria<sup>18</sup>. Su consecuencia más inmediata ha sido la elaboración de alternativas que permitan un mayor grado de inserción en esta actividad.

---

<sup>18</sup> Vide diario *El País* de 13 de diciembre de 2002, “La ONCE subirá el cupón un 50% y hará dos nuevos sorteos al mes”: «La ONCE anunció ayer que, a partir del 2 de enero, el cupón diario costará 1,5 euros, lo que supone un aumento del precio del 50%. La subida irá acompañada de dos nuevos sorteos (viernes especial del mes y domingo especial del mes, a 2,5 euros) y de mayores premios. De lunes a viernes, el premio a las cinco cifras y serie pasa de 100.000 a 300.000 euros. [...]. Con los nuevos sorteos mensuales y la nueva estructura de premios [...], la ONCE trata de mantener el tipo en un sistema de juego como el cupón, de tipo pasivo, que muestra una tendencia descendente en ventas, según admitió ayer el director general de la ONCE, Miguel Carballeda.

De hecho, pese al aumento en el precio del cupón diario en 2003, la organización que preside José María Arroyo, sólo prevé en 2003 “igualar” las ventas registradas en 2001, hasta situarlas en 2.475,89 millones de euros. En 2002 (ejercicio aún por cerrar), según Carballeda, la ONCE logró mantener el número de clientes, pero los ingresos por venta del cupón cayeron un 3%. La ONCE proyecta lanzar nuevos juegos en un futuro. Según Carballeda, la organización estaría en disposición de lanzar un nuevo producto, “más activo”, en enero de 2004, aunque no es una decisión tomada.

### 3.2. Lotería instantánea o presorteada y lotería condicionada a la realización del sorteo.

La lotería instantánea o presorteada consiste en la posibilidad de obtención de un premio establecido en el programa correspondiente, o definido o representado en la tarjeta, boleto o cualquier otro soporte electrónico o telemático empleado para su difusión y que es invisible para el jugador hasta que proceda a su revelado o apertura, a través de los medios previstos en cada producto<sup>19</sup>.

Mientras que la fórmula tradicional implica esperar hasta la realización del sorteo previamente anunciado para saber si el boleto en nuestro poder ha sido premiado.

---

Lo que sí seguirá creciendo el próximo año es el beneficio bruto del grupo (ONCE y Corporación empresarial), que se situará en 52 millones de euros frente a los 46 millones previstos en el presente ejercicio y los 30 millones obtenidos en 2001. [...].

Para el próximo año, la ONCE, bajo supervisión de la Administración, que forma parte del Consejo de Protectorado de la organización, ha elaborado un presupuesto equilibrado de 2.675 millones de euros, con la principal partida de gastos (1.202,87 millones de euros) dedicada al pago de premios. A gastos de personal (la ONCE tiene 63.296 afiliados y 59.147 empleados, de los cuales un 60% son discapacitados) la ONCE dedicará el próximo ejercicio 1.018 millones de euros.

Los directivos de la organización de ciegos destacaron en conferencia de prensa que los compromisos asumidos en el año 1999 para crear hasta el ejercicio 2008, 20.000 empleos, se han cumplido en un 93%, ya que hasta la fecha, se han creado 18.548 nuevos empleos netos en la ONCE. La educación y el deporte serán, también objetivos prioritarios en 2003».

<sup>19</sup> Vide Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de la lotería instantánea o presorteada (BOE de 22 de noviembre, núm. 279): «La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), corporación de derecho público de carácter social, ha desempeñado a lo largo de sus más de 60 años de historia una labor trascendental en la integración y autonomía personal de los ciegos españoles, que con el transcurso de los años se ha ido extendiendo paulatinamente, sobre la base del principio de la solidaridad, a otras personas discapacitadas, por medio de la Fundación ONCE, todo ello dentro de un marco de colaboración con la Administración General del Estado.

Para la consecución de estos fines, la ONCE ha contado tradicionalmente con los ingresos que le ha reportado la comercialización del cupón “prociegos”, ingresos que se han dedicado a atender los compromisos sociales de la organización para conseguir el bienestar la integración social de sus afiliados y cumplir el citado compromiso de solidaridad adquirido con otros discapacitados, y que se ha destinado a crear, mantener y mejorar la calidad de los puestos de trabajo y para impulsar la formación de estas personas.

La actual evolución de los juegos en España hace preciso dotar a la ONCE de nuevos instrumentos para que esta organización pueda continuar disponiendo de los medios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y fines sociales.

A fin de atender los mencionados compromisos, se entiende necesario que la ONCE comercialice una nueva modalidad de lotería, de ámbito nacional, que satisfaga las preferencias de aquellos jugadores que demandan una lotería de “premio inmediato” o “instantáneo”.

### **3.3. Tipos de soporte de comercialización: preimpresos, emitidos por terminales de punto de venta, emitidos por cualquier otro soporte electrónico o telemático, emitidos en cualquier otro soporte o procedimiento que se ajuste a la normativa aplicable en vigor, o que se autorice en el futuro<sup>20</sup>.**

La comercialización de los productos de juego de la ONCE podrá utilizar: a) Cupones, boletos o apuestas preimpresos; b) Cupones, boletos o apuestas emitidos por terminales de punto de venta; c) Cupones, boletos o apuestas emitidos mediante cualquier otro soporte electrónico o telemático que esté contemplado en el reglamento regulador de la modalidad o producto de juego, de acuerdo con las autorizaciones vigentes en cada momento; d) Cualquier otro soporte o procedimiento que se ajuste a la normativa aplicable en vigor, o que se autorice en el futuro.

### **3.4. Formas de comercialización: para un único sorteo o para varios sorteos.**

La comercialización se podrá realizar utilizando dos tipos de producto: cupón o boleto que representa participación en un único sorteo y cupón o boleto representativo de participaciones en varios sorteos.

### **3.5. Modalidades de comercialización: productos de juego.**

#### **3.5.1. El cupón de la ONCE<sup>21</sup>.**

En suma, las razones expuestas de preservar tanto la labor social llevada a cabo por la ONCE como la estabilidad en el empleo de las personas que comercializan los juegos que tiene concedidos, unidas a las circunstancias de carácter comercial señaladas, justifican la autorización de la gestión de una lotería "instantánea" o "presorteadada" por la ONCE, en todo el territorio nacional y por medio de los vendedores integrados en su plantilla de trabajadores».

<sup>20</sup> Vide Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 105.

<sup>21</sup> Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, año 2003, importancia relativa de los productos ONCE:

Cupón de lunes a viernes	49%
Cuponazo de viernes	38%
Supercupón fin de semana	10%
Extraordinario	3%

Vide ONCE, "¿A qué les gusta jugar?", *Punto de Venta*, 40, (2004), p. 14: «El cupón diario tiene una alta tasa de clientes que juegan una o menos veces por semana y cada vez que lo hacen compran un solo cupón. El número de personas que asegura comprar el cupón diario es de aproximadamente nueve millones y medio pero, alrededor de seis millones de jugadores compran con

## A. Sorteo del cupón de lunes a jueves<sup>22</sup>.

Se determina por parte del Consejo de Protectorado la cantidad máxima de emisión por sorteo, la cantidad destinada a premios, la distribución de premios por emisión y el precio del cupón.

esta frecuencia baja. Los jugadores que compran un día a la semana y cuando lo hacen sólo juegan un cupón diario, es de cinco millones ochocientos mil.

La mitad de los jugadores del cuponazo de viernes, que ascienden a 8.200.000 personas, compran todos o casi todos los viernes del mes, y algo más de 4.000.000 de jugadores lo hacen con una intensidad alta. Se acercan a los puntos de venta (sea para adquirir la cantidad que sea) todos los sorteos de viernes o aunque no jueguen con tanta frecuencia, cuando lo compran, adquieren más de tres cupones.

El supercupón fin de semana tiene una base de jugadores habituales de un millón y medio, curiosamente cantidad similar que representan el número de jugadores esporádico de este producto.

La base de jugadores del bonocupón es de, aproximadamente, 350.000 personas, lo que representa un 1,2% en el total de jugadores de algún producto de lotería, y el público habitual y comprador frecuente del Bono viene a ser de 150.000 jugadores».

En la p. 16 precisa: «¿Qué día de la semana es el preferido?. Referente a los días de la semana en los que se suele comprar, el día del sorteo está muy relacionado con el momento de compra. El Cupón Diario en los cuatro días de lunes a jueves concentra su volumen de venta, destacando el miércoles como la jornada en el que más se compra. Los jugadores del Cuponazo adquieren, casi en su totalidad, entre el jueves y el viernes, un 22% y un 62% respectivamente, mientras que el Súper Cupón Fin de Semana lo hace un 41% el viernes y un 32% entre el sábado y el domingo. En general el jueves es el día en el que más juegos y loterías se consumen, al coincidir varios sorteos y existir la proximidad de otros, como son el Cupón Diario, el Cuponazo de Viernes, la Lotería de Jueves, la Primitiva de Jueves y Sábado y el Euromillones».

<sup>22</sup> Vide Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, Apéndice 1.

Vide ONCE, «¿A qué les gusta jugar?», *Punto de Venta*, 40, (2004), p. 15: «¿Qué perfil tienen los clientes del cupón diario?. Si se tiene en cuenta el sexo y edad en los jugadores que podríamos denominar ocasionales (aquellos que juegan una vez o menos a la semana), comprobamos que el 53% son mujeres y aunque los tramos de edad comprendidos entre 25 y 65 años representa un porcentaje de un 15% en cada uno, el público mayor de 65 años tiene un peso definitorio en este perfil de un 22%. Para sintetizar, el perfil del jugador ocasional del cupón diario es mayoritariamente una mujer y un público mayor de 65 años. En cambio, el perfil del jugador de frecuencia alta y media es casi diez puntos por encima, el número de hombres que de mujeres, y un 60% son mayores de 40 años. Con todo, hay una base de clientes de unos 3.500.000 que, o bien compran todos los días un cupón, o bien, aunque jueguen menos días a la semana, compran dos o más cupones».

En la p. 17 precisa: «¿Conoce nuestro público los premios del cupón y su precio?. El conocimiento que tienen los jugadores del precio y premios del cupón difiere según productos: el precio exacto del Cupón Diario lo manifestaron casi un 58% de los consumidores de este cupón, frente al 41% que lo acertaron en el caso del Cuponazo, reconociendo no saber el precio del pro-

La reforma del producto llevada a cabo, se ha basado fundamentalmente en una subida del premio a las cinco cifras y en la introducción de un gran premio a las cinco cifras más la serie, acompañada de una subida del precio unitario.

Los ingresos derivados de la venta del cupón de lunes a jueves han supuesto durante el año 2003 el 48,3% de las ventas totales. Su cuota de mercado en el sector de juego público ha sido del 10,5%<sup>23</sup>.

### **B. Sorteo del cupón de los viernes (cuponazo), con un premio especial a un sólo cupón de 6.000.000 de euros<sup>24</sup>.**

Otra reforma de gran calado fue la que permitió ofrecer un cupón los viernes para reducir la semana laboral de los vendedores a cinco días y que se comunica mediante la Circular nº 45 de 4 de septiembre de 1985:

«En virtud del Acuerdo del Consejo General de la ONCE, adoptado en las sesiones del 10 de abril y 31 de mayo de 1985, los sorteos ordinarios del cupón pro-ciegos experimentarán diferente configuración todos aquellos cuya celebración coincida en viernes, a partir del 4 de octubre, inclusive, de 1985; razón por la que, a fin de desarrollar convenientemente en el marco de las normas reguladoras de la materia la puesta a la venta de los cupones correspondientes a dichos sorteos, esta Delegación General estima oportuno cursar las instrucciones e informaciones siguientes:

1º. En base al carácter ordinario que reviste el sorteo del cupón en viernes, los cupones correspondientes se pondrán a la venta a partir de la celebración del sorteo inmediato anterior.

2º. Las comisiones a obtener por los vendedores lo serán en igual cuantía que las obtenidas en los restantes sorteos ordinarios, teniendo derecho a percibir el 25 por ciento de comisión por la venta de 140 cupones en cada sorteo con valor facial de 100 pesetas unidad y el 15 por ciento por todos aquéllos que expensan sobre los 140 antes citados. [...]».

---

ducto del viernes hasta un 39%. El importe del Supercupón Fin de Semana lo desconoce un 62,6%. Si hablamos de los premios, tenemos que en el caso del Cupón Diario lo desconocen hasta un 79%, un 82,8% en el caso del Cuponazo y hasta un 90,5% el Supercupón Fin de Semana».

<sup>23</sup> *Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, 2003.*

<sup>24</sup> *Vide Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, Apéndice 2.*

Por parte del Consejo de Protectorado se determina la cantidad máxima de emisión por sorteo, la cantidad destinada a premios, la distribución de premios por emisión y el precio del cupón.

La introducción de un sorteo de viernes especial el primer viernes de cada mes desde comienzos del año 2003, no obtuvo los resultados esperados, motivo por el cual se optó en octubre por realizar una reforma de producto para todos los viernes del mes que si ha alcanzado un resultado más satisfactorio<sup>25</sup>.

El cuponazo del viernes ha obtenido unas ventas que representan el 38,5% de los ingresos del cupón y el 8,4% de las ventas del sector de juego público.

### **C. Sorteo del cupón de “Fin de Semana”<sup>26</sup>.**

La Comisión Permanente del Consejo General de la Organización Nacional de Ciegos, en el ejercicio de las facultades que le corresponden en virtud del Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE, y en virtud de lo establecido en el artículo 7.3 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1200/1999, de 9 de julio, tomó el Acuerdo de fecha 25 de septiembre de 2003, que suprimió el sorteo de primer fin de semana inmediato siguiente al primer viernes de cada mes y su sustitución por el producto denominado “Sorteo de Fin de Semana”, a partir del 1 de enero de 2004.

Mediante dicho Acuerdo, la Organización simplifica y unifica los sorteos de fin de semana existentes hasta ese momento: “Fin de semana” y “Fin de semana inmediato siguiente al primer viernes de mes”, que pasan a denominarse “Sorteos de Fin de Semana”, a partir de la fecha indicada.

De conformidad con los términos del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de marzo de 1999, con las facultades del Consejo de Protectorado de la

---

<sup>25</sup> *Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, 2003.*

<sup>26</sup> *Vide Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, Apéndice 3.*

ONCE previstas en el art. 8.3.d) del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1200/1999, de 9 de julio, y con el Acuerdo del Consejo de Protectorado de la ONCE de 29 de febrero de 2000 sobre procedimientos y criterios de control de las modalidades de juegos autorizadas a esa Entidad, y previa verificación de la Comisión Permanente del Consejo de Protectorado, realizada en su reunión de 13 de octubre de 2003, se procedió a dar publicidad, como garantía de los derechos de los consumidores, a la nueva estructura de los sorteos de fin de semana del cupón de la ONCE, con efectos de 1 de enero de 2004, mediante la Resolución de la Secretaría General de Asuntos Sociales de 13 de octubre de 2003 (BOE de 18 de noviembre, núm. 276).

La determinación que efectúa el Consejo de Protectorado es idéntica a la expresada en el apartado anterior. Sus ventas representan el 10,2% de los ingresos del cupón<sup>27</sup>.

#### **D. Abono semanal: bono-cupón<sup>28</sup>.**

La forma de comercialización denominada “Abono Semanal” consiste en un cupón, preimpreso o emitido por terminal de punto de venta, válido para todos los sorteos de carácter periódico que se celebren durante un período de siete días naturales.

El título representativo del abono semanal será un documento que contendrá un único número y su serie, figurando las fechas de los sorteos para los cuales es válido, así como el precio total del cupón.

El “Abono semanal” es un producto que se extiende única y exclusivamente a una semana; por tanto, la ONCE no garantiza, en ningún caso, la continuidad de la numeración destinada a este producto durante períodos superiores a la semana, la disponibilidad continuada de ningún número, así como tampoco su suministro periódico al mismo agente-vendedor. El Abono Semanal adopta como nombre comercial: “Bono-cupón”.

---

<sup>27</sup> *Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, 2003.*

<sup>28</sup> *Vide Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, Apéndice 4.*

### **E. Otras formas de participación en varios productos o sorteos de un mismo producto distintos del abono semanal.**

También se contempla en la Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, Apéndice 5, la existencia de esta posibilidad.

#### **3.5.2. Lotería instantánea de boletos de la ONCE: rasca y gana, siete de la suerte, tres de seis cantidades, tres en raya a un euro y tres en raya a dos euros.**

De acuerdo con el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la ONCE a la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de Reordenación de la ONCE, en redacción dada por los Reales Decretos 1200/1999, de 9 de julio, y 1359/2005, de 18 de noviembre, así como sus vigentes Estatutos, la ONCE está autorizada para comercializar una lotería de ámbito nacional denominada genéricamente como «lotería instantánea o presorteadada», atribuyéndose a la ONCE la dirección, organización y explotación de dicha lotería en los términos establecidos en el Real Decreto 1336/2005.

El Consejo General de la ONCE está facultado por la normativa vigente para adoptar libremente cuantas medidas comerciales precise para la explotación de esta modalidad de lotería, siempre dentro de los límites establecidos por el citado Real Decreto 1336/2005 en cuanto al precio del boleto, el porcentaje de premios asignado por cada serie y el volumen máximo de venta y emisión.

La principal característica de esta lotería es la utilización, como soporte físico, de boletos emitidos en papel en los que una parte de cada boleto, denominada área de juego, esté cubierta con una capa de látex, que al rasarla descubre al concursante el premio. La comercialización de los productos de esta modalidad de juego se podrá realizar asimismo mediante la utilización de todos aquellos soportes informáticos, tecnológicos o de comunicación que existan o que puedan existir en el mercado, que presten una garantía plena a los consumidores y a la protección de los menores de edad, de acuerdo con la legislación vigente.

La comercialización de los boletos físicos de la lotería instantánea se realizará por medio de los agentes vendedores de la ONCE, y sin perjuicio de su

distribución a través de otros canales, en los términos que prevea la normativa aplicable.

Esta modalidad presenta cinco tipos de productos con diferentes mecánicas de juego, precio y estructura de premios que han sido enumerados en el epígrafe y cuya regulación pormenorizada efectúa la Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

### **3.5.3. Juego activo y su producto denominado “El Combo”<sup>29</sup>.**

#### **A. Su origen: la Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad de 29 de junio de 2004.**

La Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad de 29 de junio de 2004 (BOE de 11 de agosto, núm. 193)<sup>30</sup> dispuso la publicación del reglamento regulador del nuevo juego activo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, denominado “El Combo”, cuya justificación es la siguiente:

«El actual marco de ordenación de las actuaciones de la ONCE en materia de juego se encuentra regulado [...].

Conforme al mismo, el Consejo General de la ONCE está facultado para iniciar el desarrollo de nuevas modalidades de juego, de naturaleza activa o pasiva distinta del cupón, como instrumentos que permitan asegurar la competitividad en el mercado y poder alcanzar el volumen máximo de ventas autorizado a la Organización, con el objetivo de asegurar su esta-

---

<sup>29</sup> Vide diario *El País* de 16 de octubre de 2004, “La ONCE estrena un juego para los sábados”: «La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) pone a la venta este fin de semana El Combo, un juego activo cuyo primer sorteo se realizará el sábado 23 de octubre, único día de la semana en el que hasta ahora no había un juego de la ONCE. El juego, resultado del acuerdo firmado en febrero entre el Gobierno y la ONCE, está formado por siete bolas: seis agrupadas en forma de triángulo y una adicional, denominada Combola. Hay que seleccionar un número del 0 al 9 para cada una de las seis bolas del triángulo y uno o más números del 1 al 11 para la Combola. Se pueden realizar apuestas múltiples. El juego costará un euro y se destinará a premios el 50%. La previsión de ingresos es de cuatro millones por sorteo».

<sup>30</sup> Vide Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad de 15 de julio de 2005, que da publicidad a la modificación de determinados aspectos del Reglamento regulador de “El Combo” de la ONCE (BOE de 10 de agosto, núm. 190).

bilidad institucional y el cumplimiento de sus obligaciones sociales y económicas, presentes y futuras.

Asimismo, corresponde al Consejo de Protectorado de la ONCE verificar, con carácter previo a su explotación comercial, que las condiciones de las modalidades de juego concedidas y autorizadas a la ONCE se ajustan a los términos establecidos en el mencionado marco de ordenación de los juegos de azar autorizados a la ONCE, ordenando su publicación como garantía de los consumidores.

En cumplimiento de las anteriores previsiones, el Consejo General de la ONCE ha adoptado acuerdo de fecha 6 de mayo de 2004 sobre: «Aprobación de un nuevo juego activo denominado “El Combo”, y su Reglamento», que ha sido verificado por el Consejo de Protectorado de la ONCE en su reunión ordinaria de 29 de junio de 2004. [...]».

Y en cuyo preámbulo se precisa:

«[...]. La comercialización del juego se realizará mediante boletos preimpresos y boletos emitidos por terminales de punto de venta o mediante la utilización de todos aquellos soportes informáticos, tecnológicos o de comunicación que existan o que puedan existir en el mercado, que presten una garantía plena a los consumidores y a la protección de los menores de edad, de acuerdo con la legislación vigente. Para la introducción de estos nuevos soportes se aprobará, en su momento, una modificación en el presente Reglamento, en el que se contendrá la regulación de los nuevos aspectos necesarios para su implantación plena. [...]».

En este sorteo se destina a premios el cincuenta por ciento de la recaudación de cada uno de los sorteos. Existen dos tipos de premio: premio de cuantía fija y premios de cuantía variable. Ninguno de los premios, excepto el bote, será acumulativo, debiendo abonar la ONCE al concursante el importe del premio superior que resulte del boleto. El precio de los boletos será de un euro por apuesta en un boleto, en el caso de apuestas múltiples, el precio del boleto será de un euro por cada uno de los números que el concursante haya elegido para la bola adicional.

## **B. Reglamento regulador del juego activo denominado “El Combo”.**

Tal y como establece el art. 7 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, modificado por el Real Decreto 1200/1999, de 9 de julio, y por el Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre, el Consejo General de la ONCE puede adoptar,

dentro del marco establecido en el vigente Acuerdo con el Gobierno de la Nación, cuantas actuaciones sean precisas en materia de régimen de sorteos de juego.

Así el Consejo General, tras analizar la situación del juego El Combo y las posibilidades que brinda el citado Acuerdo General, ha modificado el reglamento regulador del este juego, mediante el cual se modifican las categorías de los premios y se adaptan los procedimientos para el cálculo del escrutinio a las nuevas categorías. Su texto definitivo se encuentra en la Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

La venta de los boletos de El Combo se inició el 25 de septiembre de 2005, celebrándose el primer sorteo el 1 de octubre. El sorteo tiene carácter periódico y se celebrará una o más veces por semana. Cada sorteo se celebrará el día, hora y lugar publicado por la ONCE con la antelación suficiente para que el público pueda conocerlo, teniendo el sorteo siempre carácter público.

Podrán existir dos sistemas de admisión o validación de apuestas para “El Combo”: la adquisición de un boleto preimpreso y la emisión de un boleto mediante el sistema de validación informática que podrá realizarse en los lugares y en la forma establecida reglamentariamente.

Las categorías de premios son las siguientes:

Categoría 1<sup>a</sup>. Pleno más combola: se aciertan los números asignados en el sorteo de las seis bolas del triángulo, colocadas en su orden, y el número asignado en el sorteo a la bola adicional.

Categoría 2<sup>a</sup>. Pleno: se aciertan los números asignados en el sorteo a las seis bolas del triángulo, colocadas en su orden.

Categoría 3<sup>a</sup>. Triple: se aciertan los números asignados en el sorteo a las tres bolas de la fila base del triángulo, colocadas en su orden.

Categoría 4<sup>a</sup>. Doble: se aciertan los números asignados en el sorteo a las dos bolas de la fila del centro del triángulo, colocadas en su orden.

Categoría 5<sup>a</sup>. Reintegro: se acierta el número asignado en el sorteo a la bola colocada en el vértice del triángulo.

Categoría 6<sup>a</sup>. Combola: se acierta el número asignado en el sorteo a la bola adicional.

#### 4. Elementos.

Sus elementos se determinan en la Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por el que se dispone la publicación de los textos refundidos de los reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE.

##### 4.1. El documento o título.

###### 4.1.1. Tipo de soporte y formas de comercialización.

Me remito a lo expuesto en el apartado clasificación, donde doy cuenta de la existencia de distintos tipos de soporte, y de las distintas formas de comercialización.

###### 4.1.2. Contenido de la impresión<sup>31</sup>.

###### A. Anverso.

El cupón deberá llevar impreso en su anverso, como mínimo: numeración, serie o series, precio y fecha del sorteo<sup>32</sup>. El boleto deberá incluir la apuesta o apuestas, su importe y la fecha o fechas de los sorteos en los que participa<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Vide Real Decreto 3389/1981, de 29 de diciembre, Ministerio de Hacienda (BOE de 27 de enero, núm. 23), características de los billetes de la lotería nacional, art. 1: «El párrafo 3º del artículo 7º de la Instrucción General de Loterías queda redactado como sigue: “Las fracciones de los billetes de la Lotería nacional habrán de llevar impresos, como mínimo, los siguientes detalles: A) En el anverso; numeración, serie, número de fracción, precio, fecha de celebración del sorteo, en forma destacada del texto, sello en seco del Servicio u otras marcas de garantía y firma del Jefe de éste. Se incluirán, además, impresiones de fondos de seguridad y numeración secundaria codificada. B) En el reverso; relación de los premios ofrecidos, billetes de que consta la emisión, extracto de los artículos de la Instrucción de mayor interés para el jugador en cuanto al pago de premios y, por último sello de la Administración de Loterías expendedora. Como atributo suplementario el papel podrá incorporar marcas o sustancias que faciliten su identificación».

<sup>32</sup> Vide Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, por la que se dispone la publicación de los Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE (BOE de 5 de agosto, núm. 186), Anexo I, art. 1 f).

<sup>33</sup> Idem, Anexo II, art. 3.6.a) y Anexo III, art. 3.7.

## **B. Reverso.**

En el reverso del cupón deberá llevar impreso la relación de los premios, así como un extracto de los artículos del reglamento de mayor interés para el jugador, excepto en aquellos formatos, que por razones de espacio, o por englobar varios sorteos no sea posible detallar las diferentes estructuras de premios. En este supuesto se hará referencia al reglamento regulador del sorteo del cupón de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que las contiene, y a los lugares físicos y electrónicos donde puede obtenerse dicho reglamento. En el reverso del cupón también se indicará que los programas de los sorteos se publican en el BOE<sup>34</sup>.

En el reverso del boleto se hará referencia al reglamento y a los lugares físicos y electrónicos donde puede obtenerse dicho reglamento así como la indicación de que los programas de los sorteos se publican en el Boletín Oficial del Estado<sup>35</sup>.

## **C. Cupones o boletos emitidos por terminal de punto de venta<sup>36</sup>.**

En el caso de los cupones o boletos emitidos por terminal de punto de venta, el documento deberá incluir, además, de un código de control, el número indentificativo del vendedor, el número identificador del terminal y la fecha y la hora de la operación. Dicho código de control será único y biunívoco con la participación, para cada cupón o boleto emitido por el terminal punto de venta, y será asignado por el Sistema Central de Control de Juego de la ONCE en base a un algoritmo preestablecido. La biunicidad se predica respecto de la correspondencia única y absoluta entre los datos grabados para ca-

---

<sup>34</sup> Idem, Anexo I, art. 1.g).

<sup>35</sup> Idem, Anexo II, art. 3.6.b).

<sup>36</sup> Vide ONCE, "CAUT: Centro de Atención a Usuarios con TPV", *Punto de Venta*, 40, (2004), pp. 8-11: «Desde que se inició el servicio el 1 de diciembre de 2003, estamos intentando mejorarlo. Las llamadas entran en el nivel uno y dependiendo de la dificultad de las mismas, quedan cerradas, se soluciona el problema o directamente se pasan donde correspondan, a los centros o a incidencias de comunicación que es el nivel dos. Las incidencias más comunes son las de comunicación, el mantenimiento de material, etc.

La llamada puede derivar al nivel dos y todo ello queda registrado en un entorno web, el cual controlo desde mi puesto verificando lo que está entrando en el centro, si son consultas, incidencias, anulaciones, bloqueos, etc., lo cual es muy importante porque desde ahí nosotros vamos viendo qué tipo de dudas pueden tener los vendedores, las carencias más destacadas, las inciden-

da participación en el Sistema Central de Control de Juego de la ONCE y los reflejados en cada cupón emitido por el terminal punto de venta. Este código de control quedará guardado, antes del sorteo, en ficheros auditables y firmados con firma electrónica reconocida, de tal forma que los mismos se puedan aportar y sirvan como prueba documental en cualquier procedimiento. De los ficheros antedichos serán expedidas varias copias de seguridad. La falta o manipulación del código de control supone la pérdida de validez del cupón o boleto emitido por terminal punto de venta, sin derecho a ningún premio ni al reintegro del importe del cupón o boleto.

#### 4.2. Las series.

Para cada uno de los sorteos de la ONCE, se pondrán a la venta series de cupones de cien mil números correlativos, cada una desde el 00.000 al 99.999. Para cada sorteo se asignarán números y series específicos que serán puestos a la venta por cada uno de los soportes antes enunciados, de forma diferenciada.

En el caso de los boletos, el número que contiene cada serie se fijará en el apéndice de cada producto. El número de series que componen la emisión global de un producto será variable.

---

cias que más se generan, las irregularidades de comunicación, etc. Pasamos todo lo detectado al CAUT de comunicaciones que nosotros desde aquí controlamos, verificamos a través de un “entorno visión”, que los datos y transacciones que está realizando el vendedor son correctos, que le llegan todos los detalles, y comprobamos que puede trabajar. Si no es así, pasamos un informe o incidencia a Telefónica para que realice un estudio de cobertura al vendedor en esa zona en concreto. [...].

Normalmente la formación se imparte en tres días, el primero de ellos solemos explicar lo que es el TPV. El segundo día la práctica de la aplicación, recibiendo la formación en el mismo equipo y el tercer día trabajan con un compañero que tiene experiencia, e inclusive al final de la mañana pueden atender alguna llamada. Durante tres o cuatro días están trabajando con el asesoramiento de una persona, para ayudarles si lo necesitan. [...].

CONSULTAS E INCIDENCIAS. Se pueden dar varios casos al recibir una llamada. Si no se identifica el número de teléfono entrante, el operador le solicita al interlocutor que le facilite sus datos. Existe diferencia entre consulta e incidencia. La consulta se responde desde el operador de nivel 1 y la incidencia se deriva al centro o al operador de nivel 2. La consulta puede ser de cualquier tipo: de teclado, lector de código de barras, de la pantalla, de los perfiles, de la batería, etc.

Si el vendedor comunica una incidencia, se le pregunta de que tipo es. Un ejemplo de ello es que el transformador se le ha roto, incidencia habitual al principio. Se detecta la causa y se corrige. Cuando el vendedor manifiesta este tipo de incidencia, se averigua si le ha ocurrido otras veces, ya que puede ser que el TPV lo tenga conectado a un voltaje menor del que corresponda, esta cuestión iría automáticamente al centro. A los centros se les deja un plazo de 24 horas para subsanar la incidencia, si no la cierra, se le reclama qué ocurre. Si se ha cancelado, se habla con el vendedor para averiguar si dicha irregularidad está subsanada, si es así, se da por cerrada la misma. [...].

### **4.3. Precio y estructura de premios.**

Se determinará individualmente, una vez aprobada la propuesta por el Consejo General de la ONCE, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos de la Organización, adjuntándose en cada caso, como apéndice numerado al reglamento regulador del sorteo.

En todos los cupones o boletos deberá figurar expresamente impreso el precio para cada sorteo, con excepción del correspondiente al Abono Semanal, en que aparecerá el precio total y los sorteos para los cuales es válido.

El precio de los cupones o boletos emitidos por terminales de punto de venta será el resultante de la suma del precio individual de cada una de las participaciones que contenga. En el cupón o boleto emitido por terminal de punto de venta, figurará el precio total de todas las participaciones que contenga.

Los premios de los cupones o boletos emitidos por terminales de punto de venta son la suma de los premios correspondientes a cada uno de los números y series de los sorteos contenidos en cada cupón. La distribución de estos premios se regirá por lo preceptuado en los apéndices correspondientes a cada tipo de sorteo. El pago se hará efectivo conforme a las prescripciones señaladas en el reglamento regulador del sorteo.

### **4.4. El sorteo.**

El sorteo es el acto formal de extracción reglada de números y serie o series, que determinarán los premios, según el juego de que se trate.

Me remito al apartado grupo normativo regulador, desarrollado en páginas posteriores.

### **4.5. Derechos de los compradores.**

#### **4.5.1. ¿Cómo garantizar los derechos de los consumidores?.**

A los efectos de garantizar los derechos de los consumidores, en el reverso del cupón o boleto figurará un extracto del reglamento regulador del sorteo de la ONCE, debiendo reflejarse las principales categorías premiadas, los plazos de caducidad, las formas y lugar de pago, la indicación de que los programas de los sorteos se publican en el “Boletín Oficial del Estado” y todos aquellos aspectos que la ONCE entienda de interés a fin de garantizar tales derechos. Los consumidores podrán presentar en los centros de la ONCE cual-

quier reclamación sobre las deficiencias en la prestación del servicio. Asimismo el comprador tendrá a su disposición el reglamento del cupón o boleto en los centros de la ONCE y en la página de internet “<http://www.once.es>”.

En aquellos formatos que por razones de espacio, o por englobar varios sorteos no sea posible detallar las diferentes estructuras de premios, se hará referencia al reglamento regulador del sorteo del cupón o boleto de la ONCE, que las contiene, y a los lugares físicos y electrónicos donde puede obtenerse dicho Reglamento.

#### **4.5.2. Reclamaciones y recursos.**

Contra los actos de la Organización en materia de sorteos los interesados podrán formular reclamación ante el Director General de la ONCE, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha de la notificación del acto.

Contra la resolución del Director General, los interesados podrán interponer recurso del alzada ante el Consejo General de la ONCE, cuando la cuantía de la reclamación sea igual o inferior a treinta mil euros (30.000 euros), o ante el Consejo de Protectorado, en caso contrario; recursos que agotarán la vía administrativa previa a la jurisdiccional. El plazo máximo de interposición de este recurso será de un mes, a contar desde el día siguiente a la fecha de la notificación de la resolución del Director General.

Tanto en fase de reclamación como de recurso de alzada ante el Consejo General de la ONCE se dictará resolución expresa. El plazo máximo para la resolución de las reclamaciones y recursos por los órganos de la ONCE será de dos meses, contados a partir de su presentación. El plazo indicado quedará interrumpido por cualquier acto propio del procedimiento incluida la práctica de elementos probatorios, cuya duración estimada resulte superior a un mes. La suspensión del procedimiento y la subsiguiente ampliación del plazo será acordada mediante resolución expresa y notificada al interesado, sin que, en ningún caso, la suspensión en sí misma conlleve una demora superior a tres meses. Transcurrido el plazo de duración del procedimiento o ampliado, en su caso, sin que por la ONCE se hubiese dictado resolución, el recurso deberá entenderse desestimado, con la excepción de que el recurso de alzada ante el Consejo General de la ONCE se hubiese interpuesto contra la desestimación por transcurso del plazo sin que el Director General de la ONCE hubiese dictado una resolución sobre la reclamación presentada, en cuyo caso se deberá entender estimado el recurso.

Las reclamaciones relativas a cupones o boletos emitidos por terminal de punto de venta deberán contener la identificación del código de control representativo de la participación.

## **5. Grupo normativo regulador.**

### **5.1. Evolución legislativa.**

El régimen jurídico básico y la evolución del sorteo del cupón, y el nacimiento de los boletos lo podemos evidenciar en las siguientes disposiciones:

- Reglamento de funcionamiento económico-administrativo aprobado inicialmente por el Consejo Superior de Ciegos el 11 de diciembre de 1945.
- Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, de reordenación de la ONCE<sup>37</sup>.
- Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles<sup>38</sup>.

De su análisis se desprende una articulación jurídica que denota una concepción radicalmente distinta a la establecida inicialmente. En primer lugar, la evolución origina que no sólo se regule el sorteo del cupón, sino también de los demás juegos de azar autorizados en los Acuerdos entre el Gobierno de la Nación y la ONCE. Segundo, el régimen de autorizaciones establece los límites máximos, dentro de los cuales la ONCE podrá desarrollar la gestión de las distintas modalidades de juego, pasivo o activo, de que se trate. Respecto al cupón, dichos límites máximos se referirán al volumen máximo de emisión y ventas anuales, porcentaje máximo de premios, precios máximos del cupón y los criterios para su actualización, sorteos extraordinarios y cuantas otras cuestiones sean precisas para un correcto ejercicio por la ONCE de la concesión estatal del cupón. Tercero, la autonomía adquirida por la corporación de derecho público de carácter social posibilita que el Consejo General de la ONCE pueda adoptar las decisiones que sean precisas, por razones organizativas,

---

<sup>37</sup> Modificado por el Real Decreto 1200/1999, de 9 de julio (BOE de 28 de julio) y Real Decreto 1359/2005, de 18 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles (BOE de 1 de diciembre).

<sup>38</sup> Modificados por la Orden TAS/2533/2006, de 27 de julio (BOE de 2 de agosto, núm. 183): «La disposición final primera del Real Decreto 1359/2005, establece que el Consejo General de la ONCE propondrá al Consejo de Protectorado, en el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, la aprobación de las modificaciones de los Estatutos de la organización que sean precisas para adaptarlos al citado Real Decreto.

económicas o comerciales, sin efectuar consulta alguna, siempre que se desarrollen dentro de los límites máximos establecidos en el acuerdo autorizador. Cuarto, las distintas reformas efectuadas sobre el cupón y el sorteo, hacen que hoy podamos hablar de una modalidad de lotería de carácter nacional que ha adquirido la “mayoría de edad”.

### **5.2. Una innovación muy reciente: los textos refundidos de los reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE.**

Para determinar la situación actual hay que hacer referencia a la ya citada Resolución de 27 de julio de 2006, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

Dicha disposición es publicada en cumplimiento de las previsiones establecidas en las disposiciones vigentes y en cumplimiento de las mismas, el Consejo General de la ONCE ha adoptado un Acuerdo de fecha 21 de julio de 2006, por el que se aprueban los «Textos Refundidos de los Reglamentos reguladores de las distintas modalidades y productos de juego de la ONCE», dirigidos a poner a disposición de los consumidores unos textos actualizados y consolidados que faciliten el conocimiento de las condiciones de estas modalidades y productos de juego, con lo que se refuerza la garantía de sus derechos.

Los citados textos refundidos han sido verificados por el Consejo de Protectorado de la ONCE en reunión de 27 de julio de 2006, procediendo su publicación en el BOE como garantía de los consumidores.

### **5.3. La autorización del sorteo del cupón pro-ciegos y de la gestión de otros juegos de azar que explota la ONCE.**

#### **5.3.1. Concesión estatal del cupón prociegos<sup>39</sup>.**

---

En el proceso de reforma estatutaria y de conformidad con el mencionado marco regulador, corresponde al Consejo General de la ONCE aprobar, por mayoría absoluta, la propuesta de modificación de sus Estatutos, que deberá ser aprobada por el Consejo de Protectorado, y se dispondrá su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

En cumplimiento de las anteriores previsiones, el Consejo de Protectorado de la ONCE, en reunión celebrada el 27 de julio de 2006, ha aprobado los nuevos Estatutos de la organización. El texto aprobado, incorpora los ajustes al acuerdo del Consejo General de la Entidad de fecha 11 de mayo de 2006, derivados del proceso de tramitación, aprobación y publicación ante el Consejo de Protectorado».

<sup>39</sup> Vide Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 93.

Con el fin de proporcionar recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los fines sociales de la ONCE y, como una vía más, para la creación de empleo para las personas ciegas y con deficiencia visual grave, mediante el Decreto de 13 de diciembre de 1938 que creó la Organización Nacional de Ciegos Españoles y el reglamento aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1939, el Estado Español concedió a la ONCE la explotación en exclusiva, en el ámbito nacional, de una modalidad de juego de carácter pasivo denominada cupón prociegos, concesión que ha sido desarrollada por diferentes normas posteriores y que permanece vigente, a tener de las previsiones contenidas en el RD 358/1991.

### **5.3.2. Marco normativo de la autorización de otras modalidades de juego<sup>40</sup>.**

Como complemento de la concesión estatal del cupón prociegos, y al amparo del grupo normativo regulador expuesto, el Consejo de Ministros ha otorgado a la ONCE autorización para explotar otras modalidades de juego:

a) El Consejo de Ministros de 5 de marzo de 1999, aprobó el «Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE», mediante el cual se autorizó a la ONCE a explotar la modalidad de juego activo.

b) Esta autorización ha sido confirmada y ampliada por el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2004, que aprobó el «Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE para el período 2004-2011».

c) En el futuro, resultarán de aplicación las previsiones contenidas en el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE, vigentes en cada momento, aprobado por el Consejo de Ministros conforme a la habilitación legal citada.

Asimismo, el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, ha concedido a la ONCE la posibilidad de comercializar una modalidad de juego, de ámbito nacional, denominada lotería instantánea.

---

<sup>40</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art.94.

### 5.3.3. Régimen jurídico del proceso de autorización<sup>41</sup>.

El régimen autorizador lo determina el grupo normativo regulador que ha sido expuesto.

El nuevo marco de ordenación de las actuaciones de la ONCE en materia de juego, sustituye al antiguo sistema de autorizaciones casuísticas, establece uno nuevo de límites preestablecidos claros, dentro de los cuales la ONCE actúa sin la necesidad de autorizaciones puntuales, que sólo serán imprescindibles cuando se precise superar los límites establecidos.

El Consejo General deberá ser oído con carácter previo al acuerdo sobre las autorizaciones relativas al régimen de sorteos del cupón prociegos, así como de otras modalidades de juego de naturaleza activa o pasiva distinta de las del cupón, que definirán con precisión los términos, alcance y duración de las respectivas autorizaciones.

Tal y como ha sido expuesto, corresponde al Consejo de Protectorado resolver los recursos contra los actos de la organización, agotando la vía administrativa previa a la jurisdiccional, en materia de las diferentes modalidades de juegos autorizados a la ONCE, cuando la cuantía del asunto supere la cantidad establecida o la que pudiera fijarse en el futuro por la legislación aplicable.

Con el objeto de conseguir una mayor competitividad de la ONCE, mediante el uso flexible de instrumentos económicos y comerciales eficientes con capacidad de adaptación a las circunstancias del mercado y conseguir un adecuado control público y rigor en la gestión, el régimen de autorizaciones se basa en la fijación de criterios e indicadores que establecen los límites máximos, dentro de los cuales la ONCE puede desarrollar la gestión de sus juegos, y que no puede sobrepasar sin la previa y expresa autorización del Consejo de Ministros.

Los límites establecidos estarán referidos, entre otros, a: volumen máximo de emisión y ventas anuales para el conjunto de las modalidades de juego comercializadas por la ONCE; porcentaje máximo de premios y precio máximo del cupón en los productos de la modalidad cupón prociegos; volumen máximo de emisión y venta anual, precio máximo del boleto o soporte unitario y porcentaje máximo de premios en los productos de la modalidad lotería instantánea; volumen máximo de venta anual, precio máximo de la apuesta y porcentaje máximo de premios en los productos de la modalidad juego activo.

---

<sup>41</sup> *Vide* Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, art. 95.

## 6. Cuota de participación del cupón en el juego<sup>42</sup>.

La cuota de participación del cupón de la ONCE respecto de la cantidad total destinada a juegos de azar por los españoles ha sufrido oscilaciones a lo largo del tiempo. Si se observa la secuencia temporal desde 1970 hasta 1984, se aprecian dos tendencias claramente diferenciadas. En primer lugar se produce una reducción de la cuota, leve pero sostenida, desde 1970; tal descenso pasa a ser muy pronunciado a partir de 1981. Ello no se debe tanto a incrementos negativos en los niveles de ingresos como a la entrada en el mercado de los juegos legalizados en 1977. Así, si descontamos las máquinas recreativas (subsector con más de un 50 por ciento de participación), la cuota de mercado del Cupón en 1984 sería más del 14 por ciento (un 4,57% sobre el total). Por otro lado, se observa una fuerte recuperación desde 1984, año en que duplica su cuota de mercado. Tal tendencia se ha venido manteniendo en los años posteriores<sup>43</sup>.

En épocas más reciente, después de la atonía mostrada en 2002 por el mercado de juego público en España, en el que creció sólo un 0,2% en moneda corriente y que supuso, por tanto, un descenso en la recaudación en términos reales, el año 2003 ha significado el inicio de la recuperación de este mercado, con un crecimiento del 5,7%.

El mayor crecimiento en términos porcentuales se ha producido en las apuestas deportivas, que suben a un ritmo del 16,7% tras la fuerte caída que experimentaron en 2002, un 13,9%. Por su parte el resto de loterías activas (lotos), continúan su tendencia de aumento de cuota en el mercado de juego público, representando ya en 2003 el 28,4% del mercado total frente al 23,9% que obtenían en el año 98.

A pesar de lo anterior la lotería pasiva (Cupón y Lotería Nacional) continúa siendo la lotería de mayor aceptación comercial en España con un 66,5% de cuota de mercado.

---

<sup>42</sup> Vide *Memoria de la Dirección General de la ONCE*, año 2003: *Evolución del mercado de juego público en España*.

<sup>43</sup> Vide Negociado de Estudios del Juego, "El cupón de la ONCE: evolución socio-histórica, situación actual", *Cuadernos de Información Jurídica*, 41, (1989), pp. 84-85.

El gasto por habitante y año en el mercado de juego público español durante el año 2003 ha sido de 248 euros, creciendo 8,5 euros con respecto al año anterior.

No se disponen de datos oficiales sobre la evolución de las recaudaciones de juego privado (fundamentalmente máquinas tipo B, bingos y casinos), por lo que no se puede hacer ninguna valoración acerca de la evolución de la totalidad del mercado del juego en España.

## 7. Publicidad<sup>44</sup>.

La evolución progresiva y próspera experimentada por la ONCE desde 1984 hasta nuestros días, se debe, en gran parte, a la intensa y brillante campaña publicitaria desarrollada por la Entidad en prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación. Este organismo y la lotería nacional son las dos únicas empresas dedicadas al juego que pueden hacer publicidad.

La ONCE que en 1982 no aparecía en el ranking de las empresas que invertían más de cien millones de pesetas al año en publicidad, en 1985 pasa a gastar 1.053 millones de pesetas y ya se situó en el décimo lugar del ranking de las empresas con mayores gastos en esta rama propagandística, mientras que los gastos en publicidad de las loterías públicas situaban al Ministerio de Economía y Hacienda en el puesto número 47. En 1986 la ONCE se situó en el puesto 17, en tanto que el mencionado Ministerio ocupaba el puesto 18.

En 1987 la ONCE gasta 3.054 millones de pesetas para promocionar El Cuponazo<sup>45</sup> (2 de octubre de 1987), haciendo un gran despliegue publicita-

---

<sup>44</sup> Sirva como ejemplo el siguiente fragmento de canción que fue tarareado por toda la sociedad: Tema: "No me llames iluso". Grupo: La cabra mecánica.

Fragmento: "No me llames iluso porque tenga una ilusión, si la suerte es caprichosa el amor es ciego, y con el tuyo me ha tocado el cupón".

*Vide* ONCE, *¿Qué es la ONCE?*, ONCE, Madrid, 1988, p. 11. *Vide* Diego A. MANRIQUE, "La campaña del sorteo extraordinario de la ONCE, que hoy ofrece Antena 3, se convierte en el fenómeno de la temporada", Diario *El País* (versión electrónica), 16-8-2003.

<sup>45</sup> *Vide* Roberto GARVIA SOTO, *La organización nacional de ciegos. Un estudio institucional*, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1993, p. 250, donde rebaja la cantidad de promoción del cuponazo a 1.500 millones de pesetas. En todo caso señala: «Esta cantidad suponía casi el doble de la inversión en publicidad que la realizada en todo el ejercicio anterior. En 1987 la ONCE invirtió más de 2.000 millones de pesetas, el doble que el ONLAE, y, para hacerse una idea, sólo un 3% menos que Coca-Cola».

rio, que dio por resultado que las ventas de cupones subieran un 37 por ciento; y la entidad de no videntes, que había recaudado 156.000 millones de pesetas en 1987, obtuvo unas ganancias de 233.000 millones de pesetas al año siguiente. El colectivo de los privados de vista se ha convertido en una de las primeras empresas de inversión publicitaria en España<sup>46</sup>.

Quizás nos de una idea la importancia que se otorga a la publicidad y los magníficos resultados cosechados por la ONCE, el siguiente ejemplo:

«En septiembre de 1987, Televisión Española insertó machaconamente, a todas horas del día y de la noche, un imaginativo y espectacular anuncio publicitario. Una cámara de cine recorría de un extremo a otro de la capital de España siguiendo a una interminable columna humana que empezaba en el Puente de Segovia, continuaba por la Puerta del Sol y atravesaba de punta a punta, la plaza de toros de Las Ventas.

Esta hilera fue rodada en varias tomas. Para ello se utilizaron más de quinientos extras y una cámara que se deslizaba a lo largo de un cable de 1,5 kilómetros de largo, que, al parecer, conducía al Museo del Prado. Sorpresivamente, la columna de centenares de hombres y mujeres concluía poco antes. Frente a las puertas de la primera pinacoteca española, una de las más importantes del mundo, un modesto puesto de venta de la ONCE era el causante del barullo que colapsaba Madrid.

La ONCE se gastó 100 millones en producir el anuncio. Contrató al equipo de “efectos especiales” del conocido director de las películas más taquilleras del mundo, como *E.T.* o *Indiana Jones*, Steven Spielberg. La realización la puso en manos del británico Eduard Macklin, con el camarógrafo Vernon Layton, ambos reputados profesionales del mundo del celuloide. Por último, Nacho Cano, del grupo musical Mecano, se encargó de la banda sonora del spot.

Los ciegos lograron así el impacto publicitario previsto. El mensaje del anuncio que no desvelaba en ningún momento la marca del producto comercial que trataba de vender, creó una inusitada expectación en la opinión pública española. El efecto se consiguió de golpe, con una frase lapidaria pronunciada por una voz en off que cerraba los treinta segundos

---

<sup>46</sup> Vide Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, o.c., p. 566.

de emisión: “El próximo 1 de octubre en este país va a ocurrir algo que traerá cola”»<sup>47-48</sup>.

Durante el año 2003 (únicos datos de los que dispongo) se han realizado seis campañas de publicidad diferentes: nuevo cupón diario 2003, cuponazo 2003, institucional (“queda mucho por hacer”), supercupón fin de semana, campaña de verano (cupón especial de 16 de agosto) y navidad (“la abuela”). El reconocimiento del sector profesional quedó plasmado en las distinciones a la campaña de verano que fue finalista al gran AMPE de oro y obtuvo el de plata en radio, así como el Premio Internacional a la Eficacia Publicitaria. Por su parte la campaña de navidad obtuvo un AMPE de plata en TV y un oro en el Festival Iberoamericano de publicidad. Pero, premios aparte, la publicidad ha influido positivamente en el índice de simpatía del público en general hacia la institución y ha alcanzado una notoriedad muy superior a la de épocas precedentes<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Vide José DÍAZ HERRERA, *La rosa y el bastón*, 2ª ed., Ediciones Temas de Hoy, Planeta, Madrid, 1992, pp. 89-90.

<sup>48</sup> Vide diario *El País* de 30 de mayo de 1999, “El 14º Festival de Publicidad premia la campaña del cupón de la ONCE: «El gran ganador del 14º Festival de Publicidad de San Sebastián celebrado los días 28 y 29 de mayo ha sido un anuncio de lotería. La campaña para la ONCE, realizada por la agencia Slogan, ha merecido un triple galardón: el Gran Premio del Festival en las categorías de televisión y radio y el Sol de Oro, también de televisión. En ella, un dicharachero joven, de nombre Julio Canal, invita al telespectador a comprar un cupón que por la irrisoria cantidad de 200 pesetas y un poco de suerte puede convertir los sueños más caros en realidad».

<sup>49</sup> Vide “Al descubierto: entrevista a César Palacios García. Director General Adjunto de Economía y Juego”, *Punto de venta*, 40, (2004), p. 5: «Es más importante la información que traslada el vendedor al público sobre el producto, que las acciones publicitarias. La campaña tendrá una duración determinada, pero, al final, el vendedor en la calle es nuestro mejor altavoz para la difusión de nuestros productos y para dárselos a conocer al cliente. Tenemos que conseguir que los 23.000 vendedores, junto con todos los que formamos parte de la ONCE, seamos capaces de trasladar y transmitir a los clientes la misma información, de esta manera, será mucho más duradero en el tiempo y llegará a muchas más personas».

A la vez constituye un medio ideal para propiciar la consecución de distintos objetivos. Bien se trataba de conseguir convertir cada anuncio en una entrevista de empleo<sup>50</sup>, o concienciar sobre la labor social<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Vide Antón ÁLVAREZ RUIZ, *La función social de la publicidad de la ONCE*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003, pp. 109-110, donde reproduce la campaña: “Preparados, listos, ya”, anuncio: “Locutoras”:

«**Chica 1:** Soy, Luisa.

**Chica 2:** Yo soy Carmen.

**Chica 1:** Buscamos trabajo.

**Chica 2:** ¡Las dos!

**Chica 2:** Soy locutora de radio.

**Chica 1:** Yo también soy locutora de radio.

**Chica 1:** Cinco largos años estudiando juntas.

**Chica 2:** ¡Fueron siete!

**Chica 1:** Bueno, pero fue bastante duro ¿no?

**Chica 2:** ¡Uff! (*Risas*).

**Chica 1:** Hablo inglés ...

**Chica 2:** Francés ...

**Chica 1:** Italiano ...

**Chica 2:** ¡Uy!, italiano, dice, arrivederci. (*Risas*).

**Chica 1:** A veces hacemos footing juntas.

**Chica 2:** ¡Siempre juntas!. (*Muestran las muñecas de las manos atadas, como los corredores ciegos*).

**Chica 1:** Bueno, lo dicho, que buscamos trabajo.

**Chica 2:** Pero una de nosotras lo va a tener más difícil.

**Chica 1:** Porque una de las dos es ciega.

**Chica 2:** Es ella.

**Chica 1:** ¡Anda!, es ella.

**Chica 2:** No, es ella.

**Locutor:** Y ¿qué más da cuál sea ciega?. Son dos personas que han recibido la formación adecuada. Listas para integrarse ya a un equipo de trabajo.

**Rótulo:** Preparados. Listos ¡Ya!».

Dicho anuncio tuvo su continuación en la campaña: “Queda mucho por hacer”, donde las dos locutoras ya han encontrado trabajo, y donde la que es ciega indica que no lo va a celebrar, pues queda mucho por hacer, y donde el locutor cierra con el siguiente texto: «Quedan muchas personas con discapacidad, perfectamente formadas para trabajar. Ahora queda que empresas privadas e instituciones públicas, las contraten. Y queda que todos sigamos comprando el cupón de la ONCE para continuar creando empleo».

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 202, donde expone el texto del anuncio “La casa encantada”, octubre de 1988:

«**Música**

**Niño:** Abuelo, ¡qué calle tan bonita!

**Abuelo:** Es la calle de los hombres que sirven a los hombres. Mira, ellos ponen paz en nuestras calles (*policias*) y ellos, paz en el espíritu (*monja y sacerdote*); esas cuidan de nuestro cuerpo (*enfermeras*) y aquella adiestra nuestra mente (*profesora*).

**Niño:** ¿Y ese señor tan serio?».

## 8. Los juegos de la ONCE contribuyen decisivamente a la generación de empleo y de recursos.

### 8.1. El epicentro del sistema.

Sin duda alguna, el epicentro de generación de empleo lo constituye la venta del cupón y otros juegos autorizados. Es preciso resaltar que con los recursos económicos obtenidos (memoria del año 2003), se financia no sólo un amplio sistema de servicios sociales, sino también el mantenimiento de 91.691 puestos de trabajo en el conjunto del Grupo ONCE (46.667 empleos directos y 45.024 empleos indirectos) lo que supone el 0,54% del empleo total en España. Con un dato muy relevante, como es que el 77% de dicho total corresponde a personas ciegas o con otros tipos de discapacidad. Además, con estos recursos, también se financia la Fundación ONCE. Y todo ello sin olvidar que la ONCE contribuye a la generación de riqueza nacional mediante su actividad económica que supone un 0,20% de PIB, y de las aportaciones a los ingresos públicos a través del pago de impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social. Además, la ONCE se ha comprometido a crear 8.000 nuevos empleos hasta 2011<sup>52</sup>.

Esta opción, ha sido una constante en la trayectoria de la Organización, para propiciar la inserción laboral de los invidentes:

«En este punto son de mencionar, aparte de los Colegios a cargo de la Organización y que aparecen reseñados en otro epígrafe, las instituciones o centros a cargo de la misma y establecidos con la finalidad de proporcionar trabajo a todos aquellos afiliados que quieran o puedan realizarlos. En este sentido, la Organización Nacional de Ciegos tiene en marcha un plan que comprende aquellas formas de trabajo que se han considerado

**Abuelo:** ¡Oh!. Ese es la ley (*juez*).

**Niño:** Ah, la ley.

**Abuelo:** Estos están aquí para sacarnos las castañas del fuego (*bomberos*).

**Niño:** Y aquel que no lleva uniforme ¿de que sirve?.

**Abuelo:** Es de la ONCE. Y enseña a muchos a vivir como los demás, ¿verdad, señor?.

**Ciego:** ¡Ajá!.

**Niño:** ¿Y que enseñan aquí?.

**Ciego:** En esta casa enseñamos muchas, muchas cosas. Enseñamos a ver con las manos, a caminar sin luz, a escribir sin lápiz ... . Y, desde freír un huevo sin ver la sartén hasta jugar al fútbol ... . ¡Al fútbol con cascabeles!.

**Niño:** ¡Jo! es como una casa encantada.

**Ciego:** Encantada de servir».

<sup>52</sup> Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, 2003.

más adecuadas a las circunstancias de sus afiliados. Los trabajos que con arreglo a este plan se han organizado son los siguientes:

- 1) Telefonía: Se halla en periodo de montaje una Escuela de Telefonía, cuya instalación está prevista en el nuevo edificio sito en Madrid, calle Prim, 3.
- 2) Fisioterapia: La enseñanza de esta especialidad está ya iniciada en las Escuelas oficiales de Ayudantes Técnico-Sanitarios; en el futuro continuará en la Escuela de Fisioterapia de la Organización, cuya creación está oficialmente autorizada.
- 3) Mecánica ligera: La instrucción para esta especialidad se llevará a cabo en un Centro de Formación Profesional Industrial próximo a instalarse por la Organización.
- 4) Artesanía: Funciona actualmente en Madrid un pequeño taller escuela de Artesanía para ciegas adultas.
- 5) Avicultura: Estas enseñanzas se proporcionan en el Colegio “Inmaculada Concepción” de Madrid, donde funciona una Granja-Escuela; en esta Granja se instruye a los alumnos para poder llevar por sí mismos una explotación avícola familiar.

A fin de conseguir la rehabilitación social de los invidentes, antes de proporcionarles cualquier tipo de rehabilitación laboral se ha incluido en el plan de referencia la creación de un Centro de Rehabilitación social.

La Organización tiene previsto, una vez proporcionado el correspondiente adiestramiento a sus afiliados, la colocación de los mismos en adecuados puestos de trabajo en empresas y entidades diversas, o bien proveyendo de primeras materias a los afiliados que realicen trabajos en su domicilio y dando salida a los productos por ellos fabricados.

Otra manera de llevar a cabo la finalidad de rehabilitación laboral de los invidentes, según el plan previsto, es la de crear centros de trabajo de la propia organización, estando prevista la creación de un taller mecánico anexo al Centro de Formación Profesional Industrial, así como la creación sucesiva de otros centros de trabajo de distintas especialidades.

Está en marcha también la instalación de granjas avícolas rurales de tipo familiar, regidas por ciegos que han recibido el adecuado entrenamiento en la Granja-Escuela del Colegio “Inmaculada Concepción”. La Organización facilita préstamos para establecer dichas granjas, las cuales quedan durante el período de amortización del préstamo bajo el asesoramiento técnico y contable de la organización»<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Vide Ramón MARTÍN MATEO, *Guía de actividades públicas asistenciales. La asistencia social como servicio público*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, pp. 164-165.

Es decir, se han buscado y se buscan otras alternativas que complementen las opciones a las que puede acceder este colectivo, y esta voluntad manifestada reiteradamente, no es nueva:

«Por lo que se refiere a la integración laboral, últimamente la ONCE ha apostado fuerte por abrir nuevas puertas como alternativa a la venta de cupón, a través del fomento de la formación profesional y académica, de la política de diversificación empresarial y de conciertos con empresas e instituciones públicas. Todo ello desde la convicción de que participar en el mercado laboral es el primer paso para la integración plena, pero también porque se siente responsable del futuro profesional de miles de titulados, que han confiado y apostado por un futuro profesional como alternativa a la venta del cupón, que de no lograrlo, verían frustradas sus expectativas en un mercado laboral competitivo que además no siempre manifiesta suficiente receptividad»<sup>54</sup>.

Entre las distintas salidas profesionales que se han auspiciado desde la propia organización debo destacar las siguientes: las escuelas de telefonía de la Organización Nacional de Ciegos<sup>55</sup>, la escuela de fisioterapia de la Organización Nacional de Ciegos Españoles<sup>56</sup>, el centro de formación y rehabilita-

<sup>54</sup> Vide ONCE, *Las necesidades en servicios sociales de los afiliados a la ONCE*, ONCE, Madrid, 1993, p. 14.

<sup>55</sup> Vide Roberto GARVIA SOTO, *La organización nacional de ciegos. Un estudio institucional*, o.c., p. 126: «El plan Sotillos no fue un plan improvisado. Se visitó el centro de instrucción industrial para ciegos de Letchworth (Inglaterra), para estudiar su réplica en España. Se tenía conocimiento de que en Alemania trabajaban 800 ciegos como telefonistas, en Inglaterra 300, y en Francia 600. Además, la Caixa se había adelantado a la propia ONCE en España, al crear el año anterior la primera escuela de telefonía para ciegos». Vide Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, o.c., pp. 242-244.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 244-246. Tiene especial interés la Orden del Ministerio de Educación Nacional de 11 de abril de 1964 (BOE de 12 de mayo, núm. 114):

«La Presidencia del Consejo Superior de Ciegos se ha dirigido a este Departamento, solicitando la creación de una Escuela de Especialización de Fisioterapia en la que los ciegos españoles puedan cursar las enseñanzas, previa la realización, con dispensa de determinadas asignaturas, de los estudios de Ayudantes Técnicos Sanitarios, exigidos por el Decreto del 26 de julio de 1957, que regula la mencionada especialidad. Esta petición, justificada por la necesidad de facilitar el acceso a la vida laboral de un gran número de invidentes, en los que la experiencia viene demostrando que están dotados de hábiles condiciones para el ejercicio del masaje, merece ser recogida por el Estado que, siguiendo el ejercicio de Instituciones análogas, que funcionan en otros países, debe adoptar las normas oportunas para que aquéllos puedan cursar estas enseñanzas en las condiciones que sus especiales circunstancias físicas aconsejen. De esta forma, el aprovechamiento de sus facultades para los trabajos en los que están especialmente dotados, ejercerá una influencia decisiva en su aspecto personal, familiar y social.

ción profesional e industrial<sup>57</sup>, así como otras alternativas, que ya he expuesto y que ponen de manifiesto el enorme esfuerzo de los invidentes y de la Orga-

En atención a dichas consideraciones, previo Informe de la Comisión Central de Estudios de Ayudantes Técnicos Sanitarios y dictamen del Consejo Nacional de Educación, este Ministerio ha dispuesto:

1º. Autorizar a la ONCE para la creación de una Escuela de Fisioterapia adscrita a la Organización y vinculada a la Facultad de Medicina de la Universidad de Madrid, en la que se cursarán los estudios de esta especialidad por los ciegos que ingresen en la misma.

2º. Para iniciar los estudios de dicha especialidad en la Escuela, los interesados deberán cursar, previamente, los de Ayudantes Técnicos Sanitarios en cualquiera de las Escuelas creadas por el Departamento, quedando dispensados de cursar las enseñanzas correspondientes a las disciplinas de Obstetricia y Ginecología, Medicina, Cirugía de Urgencia y las prácticas de autopsia. La aprobación de los estudios de Ayudante Técnico Sanitario en las condiciones indicadas, no supondrá el derecho a la expedición de título académico correspondiente.

3º. Las enseñanzas que se cursen en esta Escuela se ajustarán al plan de estudios y programas previstos en el Derecho de creación de la especialidad, del 26 de julio de 1957 y sus disposiciones complementarias.

4º. En la escuela de Fisioterapia, cuya creación se autoriza por la presente Orden, se empleará el mismo instrumental y material que en las restantes escuelas oficiales de la especialidad.

5º. Los alumnos que hayan aprobado los dos cursos de la especialidad y hayan realizado las prácticas reglamentarias de hospital, obtendrán el Diploma de Ayudante Técnico de Fisioterapia que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto de 26 de julio de 1957, será expedido por el Departamento. Los Diplomas de Ayudantes de Fisioterapia, que se expidan a los mencionados alumnos, habilitarán, exclusivamente, para practicar la modalidad terapéutica de los masajes, y así se hará constar en aquéllos.

[...]. *Vide* Roberto GARVIA SOTO, *La organización nacional de ciegos. Un estudio institucional*, o.c., p. 126: «[...] El oficio de masajista tampoco era una novedad. Se sabía que ésta era “la profesión de los ciegos” en Japón. En España ya se intentó en los años 30 cuando, voluntariamente, el doctor Bartrina dio algunas clases de “Kinesiterapia” a un limitado número de ciegos. El mismo Tovar era masajista. La rehabilitación para ciegos adultos ya era desde los años 50 en los países más desarrollados un área de atención privilegiada. El plan de Sotillos pretendía, en suma, aprovechar las experiencias de otros países en la rehabilitación e integración de los ciegos al mundo laboral».

<sup>57</sup> *Vide* Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, o.c., pp. 246-248. Sobre el mismo merece la pena transcribir el informe dado por el Consejo Superior de Ciegos con fecha 4 de junio de 1968: «La Organización Nacional de Ciegos ha creado en Madrid el Centro Especial de Rehabilitación y Formación Profesional e Industrial para la formación laboral de los ciegos y, en lo posible, de los semiciegos, y su incorporación a la industria privada, capacitándoles en régimen continuado durante todo el año y con jornada similar a la que es común en la industria siderometalúrgica, para su posterior empleo en la industria, en paridad con los videntes.

La incorporación de los aspirantes tiene lugar en cualquier fecha del año, a medida que se producen vacantes en las 20 plazas existentes.

La formación dura seis meses, en general, dependiendo la duración real de la capacidad del alumno, que, tras un dictamen social ha de ser comprobada en los dos primeros meses, como condición imprescindible para continuar el curso. Durante esta enseñanza laboral los alumnos que viven en régimen de internado completo por cuenta de la Organización Nacional de Ciegos, percibiendo mensualmente una pequeña cantidad de dinero para sus gastos menores.

nización para lograr su inserción en el mundo laboral. Aun así, el cupón y los demás juegos autorizados constituyen el epicentro de la generación de empleo en la ONCE.

También debo manifestar, una vez más, que la generación de recursos por parte de la ONCE es un elemento clave que permite incidir en la búsqueda de opciones profesionales y en la prestación de servicios a los afiliados<sup>58-59</sup>.

Cuando un solicitante tenga familia que dependa de él, indicará las circunstancias concurrentes como consecuencia de tal dependencia, a fin de que el caso pueda ser considerado por la Jefatura de la ONCE. La formación que se obtiene, avalada por los alumnos ya colocados, comprende especialistas en ensamble y montaje, verificación, máquinas-herramientas (taladros, roscadoras, prensa, torno revólver, etc.).

Se evitará la admisión de solicitudes de personas que no acrediten propósitos de perseverancia, y no estén dotadas de las aptitudes necesarias.

La Organización Nacional de Ciegos se cuidará de gestionar la colocación de los alumnos, mas obtenida ésta, quedarán durante dos años privados de toda actividad remunerada dentro de la Obra Tifológica.

Los profesionales procedentes del CERFPI y las empresas donde se hallen empleados, contarán con todo el apoyo que pueda prestar la Organización para el mayor éxito de su actividad.

Las condiciones de admisión para el ingreso en el CERFPI son éstas:

- a) Ser afiliado o tener defecto de visión que impida su empleo en circunstancias corrientes.
- b) Haber cumplido 18 años antes de la fecha de incorporación al centro y no sobrepasar los 35 en la fecha de terminación del curso. Para aquéllos que acudan al centro después de haber desempeñado alguna actividad laboral siempre que las empresas donde trabajaron estén dispuestas a admitirlos, se podrá arbitrar alguna forma más elástica en relación con la edad de admisión.
- c) No padecer enfermedad infectocontagiosa ni defecto físico o psíquico que le impida realizar vida en común, o el normal desarrollo de las enseñanzas en el centro.

De momento no se admiten mujeres. [...].»

<sup>58</sup> Vide diario *El País*, 6 de marzo de 1999, "La ONCE crea nuevos sorteos para financiar 20.000 empleos": «La ONCE se ha comprometido con el Gobierno a crear 20.000 puestos de trabajo para discapacitados, no sólo visuales, en los próximos 10 años. Y a cambio ha recibido carta blanca para entrar en el mercado de juegos activos, como la primitiva, a partir del 2002, y la posibilidad de incrementar hasta un 10% anual el precio del cupón y de realizar sorteos extraordinarios desde el próximo año. [...]».

Una comisión formada por representantes de cada parte hará el seguimiento de los compromisos. [...]»

<sup>59</sup> Vide diario *El País*, de 16 de febrero de 2004, p. 68, "La ONCE y el Gobierno han alcanzado un acuerdo para asegurar los ingresos y la labor de la organización hasta 2011. El acuerdo, según explica el actual presidente de la ONCE, Miguel Carballeda, prevé el lanzamiento de nuevos juegos de azar y la renovación del popular cupón": «[...]», desde julio pasado, ha cerrado un acuerdo con el Ministerio de Trabajo para asegurar los ingresos de la organización hasta 2011. Relativamente satisfecho -el Gobierno no ha permitido a la ONCE participar en la nueva lotería europea-, Carballeda destaca que el acuerdo permitirá renovar el cupón, lanzar juegos activos tipo primitiva y participar al 50% con el Estado en una nueva lotería instantánea. A cambio, la ONCE (47.302 empleados

directos, 41.000 indirectos y 65.000 afiliados ciegos) se compromete a crear en el periodo 8.000 empleos estables para discapacitados. El acuerdo prevé que la ONCE venda por importe de 2.400 millones de euros en 2004, 2.700 millones en 2005, 3.000 millones en 2006 y 3.300 en 2007. A partir de 2008, los ingresos previstos sean de 3.300 millones incrementados en el IPC más tres puntos.

**Pregunta.** ¿Qué sucede si no se alcanzan los objetivos de ventas recogidos en el acuerdo?

**Respuesta.** Si no alcanzamos el objetivo, el acuerdo establece tres mecanismos. Uno es compartir la lotería europea recién puesta en marcha. Apostamos por ello y vamos a seguir peleándolo porque se supone, además, que si no alcanzamos los objetivos será por las consecuencias de esa lotería europea. El segundo mecanismo sería ampliar nuestras posibilidades de juego: ampliar emisiones y alguna opción nueva como un sorteo extraordinario en Navidad, como ya se hizo en 1984, 1985 y 1986. La tercera opción es algo que en principio no queremos, y es una subvención directa del Ministerio de Hacienda, porque queremos seguir viviendo de nuestro trabajo.

[...].

**P.** En los últimos años, la ONCE sufre una caída de ventas. ¿Cómo prevén frenarla?

**R.** El acuerdo está muy bien redactado para evitar dificultades de interpretación, como nos venía ocurriendo. Ahora tenemos que desarrollar aquellos juegos más idóneos en función de la competencia europea. Tratando por supuesto, de que no afecten a otras opciones como el cupón ordinario, que nos ha permitido recaudar casi 2.300 millones de euros.

**P.** ¿A qué nuevos juegos se refiere?

**R.** Nosotros veníamos reclamando la posibilidad de hacer un bote. Ahora se nos permite hacerlo con el cupón habitual. Dedicaremos una parte del conjunto anual de los premios a generar un bote. Aún tenemos que decidir a qué producto y qué día lo ponemos. Además, se ha ampliado la posibilidad de entrar en el juego activo tipo primitiva, bonoloto, el juego que está dando mejor resultado en el mundo. El acuerdo de 1999 limitaba esa posibilidad de emisión al 10% de lo que Loterías y Apuestas del Estado (LAE) recaudara. No se podía competir. Ahora, esa posibilidad se ha ampliado. Podremos vender por valor de 600 millones de euros, 100.000 millones de las antiguas pesetas.

**P.** Pero vender ese tipo de juego será complicado para un invidente ...

**R.** Sí, pero el acuerdo establece que la ONCE podrá vender parte de ese juego activo de forma preimpresa.

**P.** Estudian también alguna forma de lotería instantánea ...

**R.** Esa posibilidad se nos puso sobre la mesa por parte del Ministerio [de Trabajo] ya avanzada la negociación que empezó en septiembre. La Administración quiere sacar ese juego y llegar al acuerdo de compartirlo al 50% en obligaciones, derechos y ventas.

**P.** ¿A qué se ha debido la caída de ventas de los últimos tiempos?

**R.** Ha ocurrido en todo el mundo, en Europa y también en España. Los juegos pasivos han tenido una caída importante porque han irrumpido otros juegos más ágiles, más atractivos. En España tenemos el ejemplo de la lotería tradicional.

**P.** ¿Por qué esa negativa reiterada a darles entrada en el Euromillones [la lotería europea]?

**R.** No lo tengo claro. Nos explicaron algo sobre la dificultad de entendimiento con los socios ... . Eso no es así, porque cuanto más se venda en el conjunto, mejor para todos, más se reparte. Puede ser que tengan dificultades internas ... .

**P.** Sus ingresos, según los presupuestos de 2004, no crecen mucho y, sin embargo, las cantidades para servicios sociales sí crecen de forma significativa. A medio plazo, en cualquier empresa eso significaría problemas.

**R.** Tanto el acuerdo de 1999, como el actual dice que la ONCE está obligada a crecer en servicios sociales al menos lo que crezca en ventas. Es verdad que hemos venido creciendo en servicios por encima y con resultados negativos. Pero tenemos cada vez más actividad (65.000 afiliados) y hemos mejorado la atención.

## 8.2. Distribución de recursos.

En lo que se refiere a la distribución de recursos se puede establecer el siguiente cuadro comparativo<sup>60</sup>:

- Distribución de ingresos brutos del cupón “La Hispalense” (siglo XX, años 30).

Pago de premios al cupón	25%
Pago de premios a la colección	20%
Comisión para el vendedor	40%
Destinado a la caja social	15%

**P.** En los presupuestos, destacan el propósito de controlar gastos. ¿No los controlaban ya?.

**R.** Creo que estamos en un nivel adecuado de control del gasto. Los niveles de control son absolutos por parte del Consejo General y el Consejo del Protectorado.

**P.** Pero la plantilla de 23.000 vendedores ¿no está sobredimensionada?.

**R.** Es un tema muy complejo, porque de los 23.000 vendedores hay una parte que no son productivos; estamos hablando de una plantilla con discapacidad. Se debería considerar. Pero tenemos la obligación de que sean lo más rentables posibles, porque si no, vamos a la bancarrota directamente. Estamos depurando y buscando las mejores opciones para nuestros vendedores.

**P.** Supongo que también para el grupo de empresas [la ONCE controla un *holding* de 15 empresas en sectores diversos, desde hoteles a seguros, pasando por seguridad y limpieza con 13.000 empleados] que una vez fue tan activo.

**R.** Se ha encargado un análisis del grupo empresarial que ha demostrado que su estado de salud es perfecto. Hemos tenido etapas muy deficitarias, pero hemos saneado esta situación y las empresas están, una a una, en una situación adecuada. Queremos un buen plan estratégico y buscar compañeros de viaje en algunos sectores, alguien que nos aporte recursos, medios y conocimientos, porque buscar compañeros pobres ..., ese viaje no vale. En hoteles por ejemplo, buscamos un buen socio, pero sin perder identidad. Se han acercado a nosotros en el tema de hoteles y en el de seguridad.

[...].

**P.** La ONCE seguirá dedicándose, en primer lugar, a las personas ciegas y después si es posible, a los demás discapacitados.

**R.** Claro. El 3% de nuestro ingreso bruto por la venta del cupón se destina a las personas con otras discapacidades. Defendíamos que esto se mantuviera, porque es la solidaridad de la ONCE con el sector de la discapacidad.

**P.** ¿Qué compromiso tiene la ONCE con el mundo de la discapacidad?.

**R.** Es su motor.

**P.** También es la que manda.

**R.** Y la que ayuda a coordinarse. Había que unir el sector. [...]».

<sup>60</sup> Vide Antón ALVAREZ RUIZ, *La función social de la publicidad de la ONCE*, o.c., pp. 64-65. Los datos y porcentajes aproximados correspondientes al cupón, que varían según el tipo de sorteo, corresponden al año 1999.

- Distribución actual de ingresos brutos del cupón de la ONCE.

Pago de premios	50%
Gastos de explotación	25%
<i>Destinado a servicios sociales</i>	20%
<i>Destinado a la Fundación ONCE</i>	5%

La evolución de la sociedad y de la ONCE se ha correspondido con una diferente distribución de ingresos, pues en la actualidad los vendedores son trabajadores por cuenta ajena (gastos de explotación) y aparecen instrumentos nuevos como la Fundación ONCE, a la que también se destinan ingresos.

En todo caso debo destacar que desde el punto de vista de los ingresos, por ejemplo el ejercicio 2003, ha venido caracterizado por un descenso en las ventas del cupón del 3,52%, con respecto al año 2002, que ha supuesto una recaudación de 2.299,34 millones de euros por este concepto. A pesar de este descenso, la ONCE se mantiene como el duodécimo operador de lotería del mundo y el segundo de los operadores europeos de lotería pasiva por detrás tan sólo de LAE.

Este descenso de recaudación, ha arrastrado a un resultado de explotación peor que el año anterior y que ha conducido a un excedente final del ejercicio de 7,8 millones de euros, lo que implicó una disminución de más de 39 millones de euros en este parámetro. Los resultados financieros y extraordinarios permitieron paliar este resultado, y consiguieron que no se incrementara el endeudamiento bancario, y que, sobre todo, se hayan podido sostener crecimientos razonables en la política de servicios sociales para afiliados, así como en las inversiones en inmuebles dedicados a prestación de servicios y al desarrollo informático de los sistemas de juego<sup>61</sup>.

### III. LA VENTA DE LAS MODALIDADES Y PRODUCTOS DE JUEGO.

#### 1. Concepto.

Es el acto por el cual se expende un cupón o boleto (me remito al concepto expuesto) mediante la oferta, diligencia y habilidad del vendedor, a cambio de una retribución pecuniaria en metálico, previamente determinada.

<sup>61</sup> Vide Memoria de la Dirección General de la ONCE, 2003.

## 2. Naturaleza jurídica.

La naturaleza jurídica de la operación consistente en la venta del cupón o boleto teniendo en cuenta la vinculación existente entre la ONCE y el comprador, es la correspondiente a un *contrato aleatorio de apuesta*<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Vide Rafael de LORENZO GARCÍA, “Naturaleza jurídico de la ONCE (IV)”, *Cuadernos de Información Jurídica*, s/n, (1987), pp. 232-236:

«b) Clases de operaciones mercantiles. Se trata de precisar el objeto de la intervención del mediador, es decir, qué tipo de operaciones mercantiles, o mejor dicho, qué debe entenderse por tales. Según Ortega Prieto hay que entender por operación mercantil la conclusión de un negocio. “Es decir, la actuación de aquél ha de tener como objetivo el perfeccionamiento de un contrato, generalmente mercantil, entre la empresa para la que aquél presta sus servicios y una tercera persona o entidad”.

A la búsqueda del esclarecimiento de la relación jurídica que une a la ONCE con sus clientes compradores del cupón, se hacen precisas unas puntualizaciones previas en torno a la posible configuración contractual de dicha relación.

El Código Civil regula en su artículo 1.790 y siguientes, la tipología de los contratos aleatorios definiéndolos como: “Por el contrato aleatorio, una de las partes, o ambas recíprocamente, se obligan a dar o hacer alguna cosa en equivalencia de lo que la otra parte ha de dar o hacer para el caso de un acontecimiento incierto, o que ha de ocurrir en tiempo indeterminado”. El alea está constituido por la incertidumbre que provoca el acontecimiento incierto (al no saberse si se realizará o no) o porque no se sepa cuándo va a ocurrir. El alea origina una indeterminación sobre quién será el obligado a la prestación, en definitiva. El contrato existe desde el momento de su perfección si bien el nacimiento de las obligaciones está en función del alea misma. El contrato aleatorio es de carácter oneroso, sinalagmático y bilateral, no admitiéndose la rescisión por lesión. El mismo Código Civil regula específicamente en sus artículos 1.798 al 1.801 el contrato de juego o apuesta; lo importante es la apuesta en sí, de la que el juego es el instrumento o medio de producción artificial del alea.

El vínculo jurídico existente entre la ONCE y sus clientes compradores es de naturaleza contractual, concretamente como contrato aleatorio de apuesta. [...]

Como se verá, el juego de cupón pro-ciegos y las apuestas que las partes se cruzan, se ajusta perfectamente a los requisitos especiales del contrato aleatorio de juego o apuesta del Código Civil, produciéndose la perfección del contrato mediante la intervención del mediador (vendedor de cupón) en el acto de intercambio del cupón (que entrega el vendedor en nombre y por cuenta de la ONCE), a cambio del pago del precio del cupón unidad (que paga el comprador), de cuyo precio el vendedor del cupón percibe una comisión preestablecida. El contrato tiene virtualidad desde ese mismo momento si bien el nacimiento de las obligaciones derivadas de la apuesta (escala de premios) depende del acto mismo del sorteo (alea), en cuyo momento se sabrá con certeza quién es el obligado a dar o hacer lo pactado, es decir, si el número del cupón adquirido por el comprador coincide con el que aleatoriamente se extrae por el procedimiento del sorteo, tendrá derecho a percibir el premio prefijado y por tanto, la ONCE estará obligada a abonárselo; si dicha coincidencia no se produce, la ONCE queda libre de toda obligación y el comprador pierde el dinero apostado (cupones comprados).

Se observa nítidamente, que las obligaciones surgen entre la ONCE y sus clientes compradores en virtud de dicho contrato aleatorio consistiendo la labor mediadora del vendedor de cupón

Sin embargo la STS de 26 de septiembre del 2000 (Ar. 9646), en el FD. Tercero, precisa el concepto de “*expende*”, así como la “*naturaleza de la entrega del cupón vendido*”, donde determina que *no es un acto de mediación*:

«[...] En el tráfico mercantil actual, las operaciones que caracterizan a los representantes o mediadores de comercio o asimilados no son meras operaciones de expedición o entrega, sino contratos de venta o distribución al por mayor o al menos contratos que tienen por objeto un producto o servicio de cierta complejidad e importancia económica. La actividad de “*expende*” que define a los vendedores de cupones es, de nuevo según el Diccionario de la Real Academia, una actividad de venta “al por menor” o “al menudeo”. La diligencia y la habilidad del vendedor son sin duda un factor importante de las ventas realizadas, pero la oferta del producto que el vendedor lleva a cabo no constituye propiamente un acto de “*promoción*” del mismo, que se suele llevar a cabo por medios publicitarios. *Tampoco la entrega del cupón vendido es un acto de mediación entre la empresa y el cliente, en el sentido que tiene el término en la jurisprudencia civil*, como recuerda una sentencia de la Sala I de este Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1993 (Ar. 7744), en el contrato de mediación “la función del mediador está dirigida a poner en conexión a los que pueden ser contratantes”, actividad que corresponde a operaciones comerciales de cierta importancia o dificultad (venta de un inmueble en el caso de la sentencia citada), pero que no es la desarrollada por los vendedores de cupones, ni tendría sentido desde el punto de vista económico en este segmento del tráfico mercantil».

### 3. Clasificación.

La clasificación se puede establecer en base a diferentes criterios.

#### 3.1. En virtud de quien realiza la venta.

Atendiendo a la condición de la persona y sus características se puede diferenciar entre aquella realizada por personas sanas, invidentes, minusválidos de otro tipo, afiliados o no, etc. Además, cobra especial interés –por lo que tiene de clarificador– el nuevo artículo 110 de los Estatutos de la ONCE, que es-

---

en el perfeccionamiento de tales contratos entre ambas partes, actividad mediadora que se realiza en nombre y por cuenta de la Entidad sin quedar personalmente obligado ni responder del buen fin de la operación, es decir, de las obligaciones derivadas del nacimiento del contrato».

tablece las relaciones jurídicas diferenciadas entre afiliados a la corporación de derecho público de carácter social y los trabajadores, en los siguientes términos:

«Uno. La relación jurídica de afiliación a la ONCE se regirá por lo dispuesto en los presentes Estatutos y, especialmente, en su Título I; y será compatible, pero diferenciada, de la relación jurídica laboral, cualquiera que sean los supuestos y circunstancias en que se encuentren; de conformidad con lo dispuesto, en general, en las leyes de aplicación y en las normas específicas aplicables a la ONCE y, en particular, el Convenio Colectivo en cada caso vigente.

Dos. La relación asociativa de afiliación a la ONCE es completamente independiente de la relación laboral que pudieran concertar los afiliados con la Organización a través de la celebración de contratos de trabajo. La relación de afiliación, nace, se desarrolla y se extingue de conformidad con lo establecido en los presentes Estatutos y en la normativa de desarrollo que pueda dictarse; en tanto que la relación laboral nace, se desarrolla y se extingue de conformidad con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores y, particularmente, por el Convenio Colectivo de la ONCE y su personal, en cada caso vigente. En el supuesto de que una misma persona ostente la doble condición de afiliado y trabajador de la ONCE, la extinción de la relación laboral no afectará a la vigencia de la relación de afiliación, ni viceversa.

La extinción de la relación laboral se ajustará, en todo caso, a la legislación laboral y al convenio colectivo aplicable a la misma, sin que puedan prevalecer más condicionamientos ni limitaciones que las que dichas normas prevean.

Conforme a la distribución competencial entre órganos jurisdiccionales establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, los conflictos derivados del nacimiento y extinción de la relación de afiliación serán de la competencia del Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo; en tanto que los conflictos derivados de la relación laboral, serán de la competencia del Orden Jurisdiccional Social».

### **3.2. En virtud de la modalidad de venta: fija e itinerante.**

La fórmula más habitual es la asignación al vendedor de un punto fijo: quiosco, esquina, plaza, etc., debiendo respetarse escrupulosamente los lugares asignados. Pero también es frecuente la figura del vendedor que deambula de un lugar a otro ofreciendo el cupón.

### **3.3. En virtud de la tipología de los puntos o zonas de venta.**

La evidente evolución y transformación del mercado de juego, hace imprescindible la necesidad de adaptar la red de ventas y la estructura de los canales de distribución a las peculiaridades que en cada momento presente dicho mercado, así como a las circunstancias que lo rodean, ya sean internas o externas. Todo ello permite clasificar la venta del cupón en virtud de la tipología de los puntos o zonas de venta.

El punto o zona de venta es aquel lugar, emplazamiento o espacio abierto o cerrado, que la ONCE establece para realizar la venta del cupón y demás productos de juego, mediante la actuación profesional de los vendedores.

Con carácter general todo punto o zona de venta dispondrá de un área de influencia perfectamente delimitada, formando el conjunto un todo indivisible.

Los puntos o zonas de venta se clasifican del siguiente modo.

#### **3.3.1. Puesto de venta.**

Es aquel punto de venta fijo en la vía pública, que extiende sus posibilidades comerciales a su área de influencia, formando el conjunto un todo indivisible.

#### **3.3.2. Área de venta.**

Es aquella zona de venta de cobertura itinerante, circunscrita al área urbana o interurbana, sin que en la misma exista un punto fijo de venta.

#### **3.3.3. Quiosco.**

Es aquel punto de venta fijo, sito en la vía pública, donde se halla instalada una cabina del modelo autorizado por la ONCE, que extiende sus posibilidades comerciales a su zona de influencia, formando el conjunto un todo indivisible.

#### **3.3.4. Stand.**

Es aquel punto de venta fijo ubicado en un centro comercial, estación de ferrocarril o metropolitano, aeropuerto, etc., donde generalmente se halla

instalado un quiosco o habitáculo homologado; si no fuera posible su instalación, se utilizará el expositor autorizado por la ONCE. En cualquier caso, todo stand tendrá también una zona de influencia que se determinará en función de las características del entorno donde esté ubicado.

### **3.3.5. Local comercial.**

Es aquel punto de venta fijo ubicado en inmueble propiedad de la ONCE, o del que ésta sea arrendataria, concesionaria o beneficiaria. En cualquier caso, todo local comercial tendrá también una zona de influencia que se determinará en función de las características del entorno donde esté ubicado.

### **3.3.6. Ruta de venta.**

Se entiende por ruta de venta la cobertura de diversos municipios o varios núcleos de población de un mismo municipio, para lo cual, el vendedor necesita utilizar vehículo particular o transporte público para el ejercicio de la venta.

## **3.4. En virtud del instrumento utilizado para participar en el sorteo: compra de un cupón/boleto o una transacción electrónica a través de terminales móviles con comunicaciones inalámbricas.**

De esta nueva modalidad han dado cuenta los medios de comunicación al hacerse eco de la posibilidad que ofrece la ONCE de elegir el número al que desea jugar una persona a través de un terminal electrónico<sup>63</sup>.

## **4. Asignación y control del punto o zona de venta.**

### **4.1. Asignación.**

A cada vendedor se le asigna un horario comercial de un punto o zona de venta para la realización de su jornada laboral. La asignación de puntos o zo-

---

<sup>63</sup> Vide diario *El País* de 10 de septiembre de 2004, "El cupón de la ONCE ya puede adquirirse "a la carta" a través de terminales móviles": «La Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) ha presentado de forma oficial el Terminal Punto de Venta (TPV), un sistema electrónico que utiliza las tecnologías móviles de última generación y que permite a los compradores del cupón elegir el número al que desean jugar. El Terminal Punto de Venta se está incorporando a la red de ventas de la ONCE de forma gradual, y actualmente son más de 6.000 unidades las que ya están en funcionamiento en toda España.

nas de venta será competencia exclusiva de la dirección de los centros, a través del departamento de juego, sin que medie la suscripción de contrato alguno con los vendedores.

La asignación de los puntos de venta se determina en base a una serie de criterios objetivos<sup>64</sup>. Además, atendiendo a las dificultades que tienen aquellos vendedores que son ciegos totales y trabajadores con grandes minusvalías, se les suele asignar un punto de venta cercano a su domicilio y que exijan la menor movilidad para su correcta explotación.

Este nuevo sistema de venta consta de un terminal portátil e inalámbrico por el que el vendedor se conecta, mediante tecnología móvil de última generación, con un ordenador central que facilita la posibilidad de elegir terminaciones o números completos de los cupones. Así, el cliente puede seleccionar el número que desea jugar. Una vez comprobado el número, el vendedor podrá imprimir de forma inmediata un ticket que tiene la misma garantía y validez que el cupón tradicional. Además, según ha señalado la propia organización, en el futuro será posible realizar el pago con tarjeta magnética o tarjeta chip.

El Terminal Punto de Venta, de un peso de 750 gramos y 21 centímetros de largo, está totalmente adaptado para que pueda ser manejado por personas ciegas o con otro tipo de discapacidades. El teclado es muy sencillo, parecido al de un teléfono móvil, cuenta con marcas táctiles, lleva una impresora de fácil carga de papel y, además, incorpora una voz sintetizada que puede graduarse en volumen y velocidad.

Asimismo, el TPV lleva incorporado un escáner que permite la comprobación de cupones premiados. Su alta tecnología permite a cada vendedor de la ONCE ejecutar las transacciones de venta, la devolución, el control de los cupones, la gestión y el pago de premios. El conversor texto-voz permite oír los mensajes que reciben a través del terminal, mientras que éste se mantiene permanentemente conectado de forma segura al ordenador central de la ONCE a través de la red GPRS de Telefónica Movistar en cualquier punto de España. Todos los vendedores de la ONCE están recibiendo unos cursillos para el manejo detallado de este nuevo dispositivo.

El desarrollo de estos Terminales Puntos de Venta ha sido posible gracias a la participación de tres compañías líderes: Gtech, líder mundial de sistemas de juego y de loterías; Ingénico, empresa número uno en ventas de TPV a nivel mundial, que ha diseñado este nuevo terminal con la tecnología más avanzada y la mayor seguridad; y Telefónica Móviles España, empresa pionera en tecnologías móviles de transmisión de datos sobre redes GSM/GPRS y UMTS. Mediante el Terminal Punto de Venta, el cupón de la ONCE se convierte en la primera lotería del mundo que se comercializa a través de terminales móviles con comunicaciones inalámbricas (GPRS)».

<sup>64</sup> Vide STS de 26 de octubre de 1999 (Sala de lo Social), Ar. 7499, en el antecedente de hecho cuarto:

«En dicha Sentencia, se declararon probados los siguientes hechos: "I. La ONCE suscribió con la Sección Sindical de UGT, en fecha 25 de febrero de 1998, el IX Convenio Colectivo que fue publicado en el BOE de 24 de junio del último año, con vigencia hasta el 31-12-1998, cuyo ámbito abarca a todo el territorio del Estado Español. II. Los agentes vendedores de la ONCE con cierta antigüedad no tienen contrato escrito y sí los agentes de nuevo ingreso, cotizando todos ellos a la Seguridad Social como relación laboral de carácter especial en el grupo de cotización 5ª. III. Los agentes-vendedores tienen asignado un lugar, puesto o zona concretos para realizar su trabajo de

El XII Convenio Colectivo entre la empresa ONCE y sus trabajadores, art. 45, determina las reglas específicas de asignación-variación de puntos de venta a los agentes vendedores en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio del respeto a los derechos adquiridos por los agentes vendedores titulares de puntos de venta en los términos previstos en el art. 45.1 del XI Convenio Colectivo, la asignación de los puntos o zonas de venta a los vendedores será competencia exclusiva de las Direcciones de Centro, sin que medie la suscripción de contrato de titularidad de ningún tipo con los agentes vendedores. Dichas Direcciones establecerán las condiciones y obligaciones de los agentes vendedores sobre los puntos o zonas de venta que les sean asignados.

La asignación de un determinado punto o zona de venta no tendrá, por tanto, el carácter de derecho contractual del agente vendedor, ni supondrá la adquisición de titularidad o propiedad sobre el punto o zona de venta por su parte.

Consecuentemente, los puntos o zonas de venta tendrán la *naturaleza o consideración de meros lugares de trabajo* de los agentes vendedores a todos los efectos, pudiendo las Direcciones de Centro variar los puntos de venta asignados a los agentes vendedores en función de sus necesidades organizativas.

---

venta de cupones, habiéndose fijado en 40.000 pesetas el mínimo de venta diaria que deben efectuar. IV. Por Circular 2/1998, de 10 de marzo, la ONCE modificó algunas estrategias relativas a la comercialización de sus respectivos productos, a fin de buscar nuevos espacios de mercado o de asentar los ya existentes, así como la normativa reguladora de puntos de venta estableciendo, en las disposiciones 7.1 a) y 4.3 apartado b) que *cuando el porcentaje de rentabilidad que se obtenga del punto de venta de un agente sea inferior al 70 por 100 durante un período superior a tres meses y esta baja rentabilidad sea atribuible a la deficiente explotación que realiza el vendedor, se puede revocar su titularidad, si está suficientemente demostrada la baja rentabilidad, proporcionándole otro punto de venta, previa instrucción del correspondiente expediente*. V. Igualmente dispone dicha Circular 2/1998, en la disposición 5.1.5 apartados b) y f), que tienen la consideración de méritos a efectos de puntuación los siguientes supuestos:

Ceguera total: 25 puntos.

Ceguera parcial: 18 puntos.

Gran minusvalía: 18 puntos.

Cuando el agente opte a un quiosco, la ceguera total o parcial y además la sordera y/o amputación de una extremidad superior o inferior o parte esencial de la misma se valora de 1 a 7 puntos según lo concede la Junta Adjudicataria.

VI. La Comisión Paritaria del IX Convenio Colectivo, reunida el 30 de septiembre de 1998, a solicitud de CC.OO, interpretó, con el voto en contra de ésta, que la Circular 2/1998, de 10 de marzo, sobre adjudicación de puestos de venta, es válida y conforme al IX Convenio Colectivo».

Si la variación produjera el cambio de residencia para el agente vendedor, será de aplicación lo previsto en los artículos 20 y 21 de este Convenio.

2. Los agentes vendedores actualmente titulares de puntos de venta podrán verse privados de su titularidad por las siguientes razones:

- a) Por traslado voluntario o forzoso.
- b) Por excedencia voluntaria.
- c) Por aplicación del régimen disciplinario ante incumplimientos de sus deberes.
- d) Por movilidad funcional.
- e) Por concurrir circunstancias económicas, productivas, técnicas u organizativas, o por la necesidad de amortizar el punto de venta por causas legales o de mercado.

3. El punto de venta cuya titularidad haya sido perdida por un agente vendedor será cubierto, en su caso, mediante el sistema de asignación descrito en el punto 1 anterior.

4. Las Direcciones de Centro establecerán las condiciones de explotación de los puntos de venta<sup>65</sup>. Los agentes vendedores quedan comprometidos a explotarlos adecuadamente y a seguir las instrucciones que al respecto sean dictadas por las citadas Direcciones».

Mejorar las condiciones de la venta del cupón, y en especial de los vendedores, es el motivo que ha llevado a la ONCE a regular mediante circulares<sup>66</sup> esta modalidad de venta que inicialmente regentaba un sólo vendedor, pero que en la actualidad la suelen disfrutar dos o más, mediante turnos bien establecidos.

---

<sup>65</sup> Vide Circular nº 1/2002, de 2 de enero, reguladora de la creación y asignación de puntos o zonas de venta, apartado 5, conceptos asociados a la productividad:

«*Productividad de un centro o dependencia*. Será el resultado de sumar todas las recaudaciones de los productos de carácter periódico habidas en un periodo determinado y dividirlo por la plantilla media existente en ese centro o dependencia en dicho periodo. Para hallar la plantilla media se dividirán las jornadas realizadas entre los días de sorteo.

*Productividad de un vendedor*. Será el resultado de sumar todas las ventas realizadas de productos de carácter periódico.

*Productividad de un punto o zona de venta*. Será el resultado de sumar todas las ventas de productos de carácter periódico realizadas por los vendedores que ejercen la venta en el mismo.

*Porcentaje de productividad*. Es aquél que alcanza un vendedor, punto o zona de venta, en cómputo mensual o espacio superior de tiempo con respecto a la productividad de un centro o dependencia. Es decir el resultante de realizar la siguiente operación: productividad del vendedor, punto o zona de venta menos productividad del centro o dependencia dividido por la productividad del centro o dependencia y multiplicado por 100».

<sup>66</sup> Vide Jesús MONTORO MARTÍNEZ, *Los ciegos en la historia*, Tomo V, o.c., p. 146, donde se-

En el caso de aquellos vendedores que tengan asignado un punto o zona de venta y durante el último año hayan obtenido una rentabilidad por encima de la media del centro, para poder revocarle dicha asignación, previamente deberá ser puesto en conocimiento del vendedor, y la decisión final deberá ser tomada por una comisión constituida a tal efecto en todas las Delegaciones Territoriales y Direcciones Administrativas. Dicha comisión será presidida por el jefe de centro y estará constituida además por el jefe del departamento de juego, director de agencia cuando el vendedor esté adscrito a una agencia, especialista de ventas del área donde se encuentra ubicado el punto de venta, miembro del comité de empresa del centro al que esté adscrito dicho vendedor y un consejero territorial.

Las asignaciones se realizarán en función del perfil del vendedor y su adecuación a las necesidades comerciales a cubrir. La dirección de los centros establecerán las condiciones y obligaciones de los vendedores respecto a los horarios de los puntos o zonas de venta que les sean asignados. Tanto la asignación, como la modificación del punto o zona de venta, del horario comercial, de la zona de influencia del punto de venta y demás consideraciones sobre el particular, se realizará por escrito. Todos los vendedores deberán tener asignado un punto o zona de venta donde ejercer su actividad laboral.

#### **4.2. Control.**

Para poder realizar un eficaz control y seguimiento de las variaciones de todos los puntos o zonas de venta, se contará con el carné de vendedor y la aplicación informática establecida para la gestión comercial de la red de ventas, debiendo estar en todo momento actualizados sus datos.

---

ñala: «La normativa sobre los quioscos de la Corporación para la venta de su cupón está contenida principalmente en las circulares nº 186, de 29 de marzo de 1946, y 223 del 19 de junio de 1948, en el Apartado c) del Oficio-Circular del 27 de enero de 1950 y, recientemente en la Circular nº 20 del 22 de septiembre de 1993, cuyo asunto es normativa reguladora sobre puntos y puestos de venta que concreta la creación, adjudicación, explotación y extinción de los diferentes puntos de venta del cupón de la ONCE, derogándose la Circular nº 24 de 14 de septiembre de 1989».

En la actualidad es la Circular nº 1/2002, de 2 de enero, la que regula la creación y asignación de puntos o zonas de venta.

#### 4.2.1. Carné de vendedor.

Cada vendedor dispondrá de un carné<sup>67</sup>, facilitado por la Dirección General, el cual deberá llevar consigo siempre que esté realizando la venta.

Cada vendedor deberá llevar en sitio visible una identificación homologada por la ONCE durante el tiempo en que desarrolle el ejercicio de la venta.

#### 4.2.2. Aplicación informática.

La aplicación informática establecida para la gestión comercial de la red de ventas es la herramienta de control de los puntos o zonas de venta así como de los vendedores que ejercen la venta en los mismos y figurarán, entre otros datos, los siguientes: a) Un número secuencial para cada uno de los puntos o zonas de venta. b) Centro, municipio principal, núcleo, distrito y barrio al que pertenece el punto o zona de venta. c) Vendedores asignados a cada punto o zona de venta. d) Equipamiento. e) Fecha de creación. f) Estado de conservación. g) Horario comercial. h) Horario comercial del vendedor asignado a un punto o zona de venta. i) Productividad del punto o zona de venta. j) Días en los que el punto o zona de venta permanece activo.

Y todos aquellos datos que sean relevantes para un mejor conocimiento del punto o zona de venta, o de los vendedores.

### 5. Creación de puntos de venta fijos para la comercialización de los quioscos y stands<sup>68</sup>.

#### 5.1. Requisitos para la instalación de quioscos y stands.

---

<sup>67</sup> En este carné figurarán los siguientes datos: a) En el anverso (DNI; Código único de persona; Nombre y apellidos; Fotografía). b) En el reverso, además de la banda magnética grabada con los datos necesarios relativos al vendedor y que servirá para realizar determinadas operaciones de devolución, liquidación, etc., llevará una etiqueta adherida en la que se hará constar: código de centro correspondiente a la dependencia donde esté adscrito el vendedor; municipio donde realiza la venta; puntos o zona de venta asignado especificando su tipología (puesto de venta, área de venta, quiosco, stand, local comercial y ruta de venta); horario comercial asignado.

<sup>68</sup> Vide Redacción (Consultas), "Ocupación de la vía pública con quiosco de la ONCE", *Actualidad Administrativa*, 2, (2005), pp. 230-231.

Para la ubicación de un quiosco en un puesto de venta será necesario que el puesto de venta en el que se vaya a instalar haya alcanzado de forma estable, a lo largo de un período mínimo de seis meses, la productividad requerida para dicha instalación, según el baremo establecido en cada momento por la Dirección General<sup>69</sup>. Dicho baremo es actualizado periódicamente según las variaciones que se produzcan tanto en el aspecto de la productividad como de los costes del punto o zona de venta.

La ONCE tiene entre sus objetivos la consecución del máximo número de puntos de venta cerrados (quioscos). En aquellos lugares en que por las características urbanísticas esto no fuera posible, los vendedores podrán utilizar exclusivamente, los expositores portátiles homologados por la ONCE.

## 5.2. Estudios para el análisis y creación de puntos o zonas de venta.

El departamento de juego realizará periódicamente los pertinentes estudios pormenorizados de todos y cada uno de los puntos de venta, rutas comerciales y zonas de venta, incluidos lo que están situados en grandes superficies comerciales, almacenes, o cualquier otro complejo, con el fin de evaluar permanentemente sus potencialidades comerciales y proceder en consecuencia a la fijación, o modificación, de los correspondientes horarios de explotación.

Los especialistas de ventas realizarán un trabajo sistemático de detección de nuevos puntos o zonas de venta, no sólo en la vía pública, sino en centros comerciales, estaciones de ferrocarril y metropolitano, o en cualquier otro ámbito donde se produzca actividad comercial.

Para que un punto o zona de venta sea homologado como tal deberá alcanzar una productividad equivalente al mínimo mensual de ventas, que en cada momento esté vigente en el convenio colectivo, considerando las jornadas que entren en el período de prueba.

En la aplicación informática establecida para la gestión comercial de la red de ventas deben figurar todos los puntos o zonas de venta detectados por la unidad técnica comercial, estén homologados o no.

---

<sup>69</sup> Sobre el número total de quioscos de la ONCE *Vide* ONCE, *65 años de historia*, ONCE, Madrid, 2004, p. 87: «En 1980 hay 1.350 instalados en todo el país. 500 en Madrid, 450 en Barcelona y 400 en el resto de las provincias con Delegaciones de la ONCE». La ONCE, con fecha 29 de noviembre de 2005, me facilita la siguiente información: «Número de quioscos y stands existentes en todo el territorio nacional: 8.335. Por autonomías (Cataluña: 2.649. Andalucía: 1.648. Madrid: 1.323. Valencia: 789). Por localidades (Madrid: 791. Barcelona: 719. Valencia: 296)».

## 6. La ubicación de puntos de venta fijos (quioscos de la ONCE) en el dominio público<sup>70</sup>.

El hecho de ejercer en la calle está configurado por un gran número de connotaciones, en gran medida negativas, que se veían reforzadas en el caso de la ONCE por ser la persona afectada un discapacitado. La calle es un espacio cargado de provisionalidad e incluso de marginalidad, valores que contaminan a las personas que ejercen su labor o desempeñan alguna actividad en dicho espacio. Por todo ello, una iniciativa de gran trascendencia en la dignificación de los vendedores del cupón ha sido el cambio que han experimentado en la escenografía urbana, con la progresiva implantación de quioscos, y que además de ejercer varios papeles funcionales, también representan otros simbólicos.

Sin duda, lo que pretendía la ONCE era proporcionar a sus vendedores un lugar más cómodo en donde desempeñar su labor comercial, al abrigo de las inclemencias del tiempo. También se consigue que desde el punto de vista de la comunicación, los quioscos figuran como espacios físicos de publicidad estática al ubicar el logo de la ONCE en emplazamientos estratégicos<sup>71</sup>.

## 7. La ubicación de puntos de venta fijos en centros comerciales.

A los efectos de la instalación de un punto de venta fijo en un centro comercial (stand), se entiende por los mismos, no sólo los hipermercados o ga-

---

<sup>70</sup> Vide Redacción (Consultas), "Ocupación de la vía pública con quiosco de la ONCE", *Actualidad Administrativa*, 2, (2005), pp. 230-231.

<sup>71</sup> Vide Antón ALVAREZ RUIZ, *La función social de la publicidad de la ONCE*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003, pp. 163-166: «Pero antes debemos realizar una precisión. Actualmente sólo uno de cada tres vendedores del cupón realiza su trabajo desde un quiosco. No tendría lógica comercial ubicar a todos los vendedores en quioscos, porque hay zonas que se cubren mucho mejor con el sistema de venta ambulante, y prescindir de ésta supondría perder una cuota de mercado realmente importante. Pero aún así, el cambio de imagen, la dignificación laboral y otros aspectos que vamos a comentar, sobrevenidos como consecuencia de la implantación de los quioscos, han afectado positivamente a toda la red de vendedores, incluidos aquellos que siguen realizando su trabajo de forma itinerante».

Además señala los siguientes aspectos positivos: la instalación de quioscos elimina los elementos de provisionalidad; el quiosco invierte los términos en los que se realiza el intercambio comercial del cupón; supone un refuerzo de la percepción de los vendedores como profesionales del sector terciario; facilitan el trato entre personas discapacitadas y no discapacitadas; para el vendedor constituye un símbolo de autoafirmación».

lerías comerciales, sino también estaciones de ferrocarril, de metropolitano, o cualquier otro lugar en el que exista actividad comercial para la venta del cupón y demás juegos autorizados para su comercialización por la ONCE.

Cuando una cadena de centros comerciales tiene implantación en todo el territorio del Estado, o supera el ámbito de actuación de más de una Delegación Territorial o Dirección Administrativa, corresponde a la Dirección General la obtención de un acuerdo con la misma para realizar la venta de los productos y, siempre que sea posible, con un stand o expositor. Ello con el fin de evitar la disparidad, tanto en los alquileres a abonar como en otras condiciones contractuales.

Una vez alcanzado el acuerdo por parte de la Dirección General, ésta remitirá a todos los centros comunicación en tal sentido. En ella se indicarán los aspectos de más interés, tales como las condiciones económicas, duración, etc., remitiendo a aquellas Delegaciones Territoriales o Direcciones Administrativas afectadas por la firma del acuerdo, copia del contrato y del anexo correspondiente.

La negociación de los acuerdos con centros comerciales de ámbito autonómico o local corresponderá a las Delegaciones Territoriales o Direcciones Administrativas. En dichas negociaciones, deberán ajustarse en todo momento al baremo sobre pago de alquileres que establece la Dirección de Planificación de Juego, no pudiendo firmar contrato alguno que no se ajuste a dicho baremos, sin previa consulta a la Dirección General.

Si es posible, antes de la firma de un contrato con un centro comercial, se realizará un periodo de prueba con el fin de determinar la rentabilidad real que se alcanza en un punto o zona de venta. Si el periodo de prueba fuese totalmente imposible, se suele fijar en el contrato un periodo de prueba mínimo de tres meses para comprobar la rentabilidad real del punto, contemplándose en el contrato la posibilidad de la rescisión del mismo en el supuesto de que la prueba no sea satisfactoria.



# La autorización y clasificación de establecimientos hoteleros en el Ordenamiento Español

*Carlos Sanz Domínguez*

Profesor Colaborador de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO.** 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE EMPRESA Y SUS CONSECUENCIAS. 3. FINALIDAD DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE AUTORIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS. 3.1. La implantación de modelos de calidad. 3.2. La protección del usuario turístico. 3.3. Protección de los recursos turísticos y sostenibilidad. 3.4. La singular utilización del sistema de clasificación hotelera en la política de control de precios. 4. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS. 5. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS EN GRUPOS, CLASES, CATEGORÍAS, MODALIDADES Y ESPECIALIDADES. 5.1. Modelo general de clasificación en dos grupos. 5.2. Modelo general de clasificación en tres grupos. 5.3. Modelos específicos de clasificación. 6. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIZACIÓN-CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS. 6.1. Autorización esencialmente reglada. 6.2. Autorización de funcionamiento. 6.3. Autorización de carácter real. 6.4. Autorización operativa. 7. EL ACTO ADMINISTRATIVO DE DISPENSA COMO MANIFESTACIÓN DISCRECIONAL DE LA FACULTAD DE ORDENACIÓN DEL TURISMO A TRAVÉS DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS. 8. ESPECIAL REFERENCIA A LA RECLASIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y A LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN.

## 1. Introducción

La intervención administrativa en el turismo, justificada en la importancia económica y social del fenómeno turístico y en la existencia en su seno de muy relevantes intereses públicos, encuentra en los establecimientos hoteleros su figura paradigmática, pues sobre éstos se concitan dos notas fundamenta-

les, por una parte, su singular aportación al conjunto de la oferta turística y, por otra, la gran variedad de mecanismos de actuación que la Administración dedica a su ordenación y fomento. De entre estos instrumentos ocupa un lugar destacado la autorización y clasificación administrativa de los alojamientos hoteleros, a cuyo estudio dedicamos el presente trabajo. No obstante, debemos proceder, a modo de introducción, a delimitar conceptualmente los establecimientos turísticos, para analizar a continuación el régimen jurídico y las características fundamentales del mencionado acto administrativo de autorización y clasificación.

Nuestro ordenamiento ha procedido a catalogar y regular un conjunto relevante de actividades empresariales, pertenecientes o vinculadas al denominado sector turístico, otorgándoles la consideración legal de «empresas turísticas». Esta cuestión, lejos de ser meramente semántica o de responder a una clasificación puramente doctrinal, conlleva apreciables consecuencias jurídicas que concretaremos, en este momento, en la aplicación del régimen jurídico especial establecido por la Ley de Turismo de la correspondiente Comunidad Autónoma, así como por la normativa reglamentaria de desarrollo que le sea de aplicación, en función del tipo de empresa de que se trate o la actividad a la que se dedique (reglamentación hotelera; de campamentos de turismo; de apartamentos turísticos; de turismo activo; de intermediación turística; etc.). Además, por su consideración de empresas turísticas, se les impondrá el particular régimen sancionador contenido igualmente en las Leyes de Turismo, con una específica tipificación de infracciones y sanciones, quedando sujetas, asimismo, al ejercicio por parte de la Administración turística de la función inspectora en la materia. No es de extrañar, por tanto, que las Leyes de Turismo reserven parte de su articulado a delimitar el concepto de empresa turística y a relacionar y definir aquellas que considera como tales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Habitualmente las Leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas definen de forma directa cuáles sean las empresas que considera turísticas: Las que tienen por objeto de su actividad la prestación, mediante precio, de servicios de alojamiento, restauración, mediación entre los usuarios y los ofertantes de servicios turísticos o cualesquiera otras directamente relacionadas con el turismo *que sean calificadas como tales*. En algunos casos, las Leyes de Turismo parten de la delimitación del servicio o actividad turística, relacionando éstas, para posteriormente afirmar la consideración de empresas turísticas de todas aquellas que realicen, de forma habitual y profesional, dichas actividades o presten tales servicios. También es frecuente la remisión a una ulterior ampliación de la relación de empresas o actividades que pueden adquirir la condición de «turísticas» por vía reglamentaria, si bien esta fórmula no resulta, a nuestro juicio, acertada, por la implicación de aspectos como la potestad sancionadora o la aplicación del estatuto de empresa turística en su conjunto, sometidas, ambas cuestiones, a reserva de Ley.

Dentro de este conjunto de «empresas turísticas» el ordenamiento configura una determinada clasificación en función de los servicios que presta cada una de ellas, siendo habitual la distinción entre empresas de alojamiento, de restauración, de intermediación turística, y finalmente, de servicios complementarios<sup>2</sup>. A su vez, tanto la doctrina como la normativa vigente distinguen dentro de las empresas de alojamiento las que prestan servicios hoteleros, a las que se denominan alojamientos o establecimientos hoteleros, de las empresas de alojamientos extrahoteleros, entre las que se incluyen los campamentos de turismo o campings, apartamentos turísticos, alojamientos propios del medio rural, ciudades de vacaciones, etc. Citaremos, a modo de ejemplo, lo establecido en la Ley de Turismo del País Vasco (Art. 12):

1. Las empresas a que se refiere el artículo anterior podrán serlo de establecimientos hoteleros o de alojamientos turísticos de carácter extrahotelero.
2. Se entiende por alojamiento turístico extrahotelero los campings, apartamentos turísticos, agroturismo, viviendas turísticas vacacionales y alojamiento en habitaciones de casas particulares destinados a proporcionar albergue mediante precio en épocas, zonas o situaciones de singular significación turística.

Junto a la distinción entre establecimiento hotelero y extrahotelero, es preciso delimitar los conceptos de empresa y establecimiento, cuestión relevante cuando nos encontramos frente a empresas de alojamiento turístico que pueden realizar su actividad mercantil, y por tanto la prestación de servicios turísticos, en diferentes establecimientos<sup>3</sup>. Las Leyes autonómicas de Turismo,

---

<sup>2</sup> La delimitación de la “oferta turística complementaria” es compleja, puesto que en cada Comunidad Autónoma suelen incluirse bajo dicha denominación, diversas actividades empresariales turísticas y, en ocasiones, algunas cuya vinculación con el turismo puede calificarse, al menos, como tangencial. Vid., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 195, en la que afirma que “La delimitación de la oferta turística *stricto sensu* respecto a la denominada oferta turística complementaria o de entretenimiento no es siempre diáfana, y aún resulta más difusa en las últimas leyes de ordenación turística que califican como actividades turísticas a todas aquellas que directa o indirectamente contribuyen al desarrollo del turismo”. Igualmente, CORCHERO, M. y SANDÍN MORA, L., *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona, 2003, p. 45.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ inicia el estudio del régimen jurídico de las empresas turísticas diferenciando entre empresa y establecimiento, afirmando de éste que “cae de lleno dentro del ámbito de aplicación del Derecho administrativo turístico, ya que mientras la regulación de la empresa, en cuanto tal, está contenida en el Derecho Mercantil, la regulación de las actividades de-

como hemos indicado, en su afán por delimitar su campo de acción, han procedido, en su mayoría, a definir (y delimitar) los conceptos fundamentales dentro de dicho ámbito, incluidos los correspondientes a «empresa turística» y «establecimiento turístico». Así, tomando como referencia lo establecido por la Ley Foral de Turismo de Navarra (Art. 12, apdos. 3 y 5, respectivamente):

**Empresa turística:** la persona física o jurídica que, en nombre propio, de manera habitual y con ánimo de lucro se dedica a la realización de una actividad turística o a la prestación de algún servicio turístico. Se presumirá la habitualidad cuando se realice publicidad de la prestación de servicios turísticos por cualquier medio.

**Establecimiento turístico:** el conjunto de bienes muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por el titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico.

Esta diferencia entre empresa y establecimiento resulta crucial si tratamos de estudiar el sector hotelero, puesto que la autorización, clasificación e inscripción registral son otorgadas por la Administración con relación a las instalaciones y servicios de cada establecimiento y de forma independiente a las características y forma que presente la empresa que lleve a cabo la explotación turística del mismo<sup>4</sup>. En definitiva, al ordenamiento jurídico le interesa incidir, como se verá *supra*, sobre la calidad de las instalaciones y servicios que prestan los establecimientos hoteleros, dejando al margen aspectos que conciernen exclusivamente a la persona física o jurídica titular de la explotación mercantil de dichos establecimientos y que, habitualmente, no afectan de forma alguna a la prestación del servicio.

---

senvueltas por las empresas turísticas a través de sus establecimientos supone ya necesariamente la adecuación de éstos a las reglas y principios contenidos en las ordenaciones turísticas que resulten de aplicación en cada supuesto”, en *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo II, Editorial Nacional, Madrid, 1974, p. 757. Sobre la distinción entre empresa y establecimiento turístico, Vid., igualmente, CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Universidad de Valladolid, 2000, pp. 156-158.

<sup>4</sup> Esta característica ha traído como consecuencia una reducida o nula intervención administrativa sobre la «empresa hotelera», en comparación, por ejemplo, con las empresas de intermediación turística, puesto que en este segundo caso el ordenamiento ha creído conveniente controlar más la actividad empresarial, es decir, el negocio de mediación entre clientes y prestatarios de servicios turísticos, que el establecimiento en que se lleva a cabo *de facto* la labor de información y contratación propia de la intermediación turística.

Estas consideraciones previas deben finalizar con una referencia directa al concepto jurídico de establecimiento hotelero. Las primeras disposiciones administrativas que regularon esta actividad, pasaron directamente a su regulación, considerando que se trataba de un concepto sobreentendido y, por tanto, innecesario de definir<sup>5</sup>. Será la Ley 48/1963, de 8 de julio, de Competencias en Materia de Turismo la que aborde por primera vez la cuestión afirmando que (Art. 4):

Se entiende por *empresa de hostelería* la dedicada de modo habitual o profesional a proporcionar habitación o residencia a las personas, junto o no con otros servicios de carácter complementario.

Con similares términos se incorporó al Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas<sup>6</sup> (Art. 2,1):

Son *empresas de hostelería* las dedicadas de modo profesional o habitual, mediante precio, a proporcionar habitación a las personas con o sin otros servicios de carácter complementario.

Las características del establecimiento hotelero (entonces denominado *de hostelería*) serán, por una parte, su consideración como negocio mercantil o empresarial, debido a la existencia de habitualidad y fin lucrativo, y, por otra, la actividad a la que se dedican, centrada en la prestación del servicio de habitaciones u hospedaje de personas. Con esta configuración aparecerá tanto en la reglamentación estatal de 1983 (“Establecimientos dedicados de modo profesional y habitual al alojamiento de personas mediante precio”), como en las Leyes de Turismo y en las disposiciones reglamentarias reguladoras de los establecimientos hoteleros. Así, para la Ley de Turismo de Cataluña (Art. 40):

---

<sup>5</sup> Así, ni la Orden de 8 de abril de 1939, por la que se establecieron las normas para la apertura, clasificación, fijación de precios y actuación de la industria hotelera, ni el Decreto de 14 de junio de 1957, que la sustituyó, ni la Orden de 19 de julio de 1968, de clasificación de establecimientos hoteleros, procedieron a facilitar un concepto de establecimiento hotelero.

<sup>6</sup> Aprobado por Decreto 231/1965, de 14 de enero. Este Decreto se dictó en desarrollo de la Ley de Competencias en Materia de Turismo, para regular aquellos aspectos que resultaban comunes a los distintos tipos de empresas y establecimientos turísticos, dejando las cuestiones específicas a los reglamentos reguladores de cada actividad turística concreta.

1. Los establecimientos hoteleros son establecimientos que prestan servicio de alojamiento a los usuarios turísticos de forma habitual y mediante precio, como establecimiento único o como unidad empresarial de explotación, tanto si disponen de servicios complementarios como si no disponen de ellos. 2. Las condiciones de prestación del servicio de alojamiento a las que se refiere el apartado 1, que debe incluir en cualquier caso la limpieza diaria de todas las unidades de alojamiento y la inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña, han de determinarse por Reglamento.

Delimitado el concepto de establecimiento hotelero, habremos de aplicarle un conjunto de disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de su potestad de ordenación del turismo, conforme al art. 148,1,18º CE. Este marco normativo autonómico está encabezado por la respectiva Ley de Ordenación del Turismo<sup>7</sup> y se completa con las correspondientes disposiciones de desarrollo, entre las que debemos destacar los reglamentos de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros<sup>8</sup>. El contenido de este conjunto de disposiciones normativas nos impulsa a

---

<sup>7</sup> Todas las Comunidades Autónomas cuentan ya con una Ley de Turismo: Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo de Andalucía; Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón; Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias; Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de ordenación del turismo de Castilla y León; Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha; Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de turismo de la Comunidad de Madrid; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de regulación del turismo de la Comunidad Valenciana; Ley 2/1997, de 20 de marzo, de turismo de Extremadura; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de turismo de Galicia; Ley 2/1999, de 24 de marzo, general del turismo de las Islas Baleares; Ley Foral 7/2003, 14 de febrero, de turismo de Navarra; Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco; Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de regulación del turismo en la Región de Murcia; Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo de La Rioja.

<sup>8</sup> Actualmente todas las Comunidades Autónomas cuentan con reglamentación hotelera, excepto Baleares y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En los tres casos se aplica la normativa estatal contenida en el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, si bien la Comunidad Autónoma de Baleares sí ha dictado diversas disposiciones que afectan a los establecimientos hoteleros, aunque no a su clasificación. La Rioja, por su parte, cuenta con una única disposición reglamentaria de desarrollo de la Ley de Turismo, en la que se integra la regulación de los establecimientos hoteleros: el Decreto 111/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 mayo, de Turismo de La Rioja.

plantear determinadas consideraciones acerca de la aplicación de la libertad de empresa en este sector empresarial, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado<sup>9</sup>.

## 2. La aplicación del principio de libertad de empresa y sus consecuencias

Desde que se inicia el vertiginoso desarrollo de la actividad turística en España, a mediados del pasado siglo, y la intervención de la Administración sobre dicha actividad se hace patente<sup>10</sup>, el ejercicio de las diversas actividades empresariales consideradas «turísticas» queda sometido al cumplimiento de normas reglamentarias que, aún implicando un importante control administrativo, no deja de implantar un sistema fáctico de libertad de empresa, puesto que en ningún caso se excluye del libre ejercicio empresarial actividad turística alguna<sup>11</sup>. Sin embargo la constatación expresa de este principio de libre empresa no se produce hasta el año 1965. En efecto, el Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, dictado en desarrollo de la Ley de Competencias en Materia de Turismo, reconoce, en su art. 8, la libertad de iniciativa empresarial en el sector turístico:

Se declara *libre* el ejercicio de las actividades propias de las empresas turísticas, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que correspondan.

---

<sup>9</sup> En palabras de RODRÍGUEZ-PINERO, "Ese gran complejo de disposiciones y medidas existentes en la materia, y que ha permitido a algunos hablar imprecisamente de un «Derecho turístico», suponen en el plano de la actividad económica privada relacionado con el turismo limitaciones importantes a la libertad económica y, en el plano jurídico, la configuración de obligaciones jurídico-públicas y la existencia de disposiciones imperativas que limitan sensiblemente el juego de la autonomía privada", en "La intervención administrativa en la empresa hotelera", en *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, p. 207.

<sup>10</sup> La doctrina considera el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la «Comisión Nacional para el fomento del Turismo», como el inicio de la intervención administrativa sobre el turismo. Sin embargo, será a partir de mediados de los años cincuenta cuando dicha intervención cobre un mayor relieve, alcanzando su cenit con la Ley de Competencias en Materia de Turismo (1963) y el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas (1965).

<sup>11</sup> Sobre la aplicación de la libertad de empresa en el sector turístico, Vid., SANZ DOMÍNGUEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, especialmente, pp. 35-136.

Posteriormente este principio se incorporó a determinados reglamentos sectoriales, como el correspondiente a los restaurantes, aprobado por Orden Ministerial de 17 de marzo de 1965<sup>12</sup>; a las cafeterías, contenido en la Orden Ministerial de 18 de marzo de 1965<sup>13</sup>; a los campamentos de turismo, regulado por Orden Ministerial de 28 de julio de 1966<sup>14</sup>; o, finalmente, a las ciudades de vacaciones, reglamentadas por Orden Ministerial de 28 de octubre de 1968<sup>15</sup>. No ocurre así con los establecimientos hoteleros, en sus sucesivas reglamentaciones, aunque en la práctica siga vigente dicho principio, contenido, como se ha indicado, con carácter general para todas las empresas turísticas en el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas.

Este principio de libertad de empresa adquirirá su plasmación constitucional a través del art. 38 CE, por el que “se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”. De esta forma, además de alcanzar el máximo rango normativo, se hace extensivo el derecho a la libre iniciativa empresarial a todos los sectores de la economía, salvo que, en aplicación del art. 128,2 CE se efectúe algún tipo de reserva de recursos o servicios esenciales a favor del sector público, a la vez que se garantiza un contenido esencial de la libertad de empresa y se reserva a la Ley su regulación (Art. 53,1 CE)<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 5: “Se declaran *libres* las actividades propias de las empresas de restaurante, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de su ejercicio por cualquier persona, como al lugar en que puedan instalarse los establecimientos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que se previenen en la presente ordenación”.

<sup>13</sup> Art. 5: “Se declaran *libres* las actividades propias de las empresas de cafetería, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de su ejercicio por cualquier persona, como al lugar en que puedan instalarse los establecimientos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que se previenen en la presente ordenación”

<sup>14</sup> Art. 4: “Se declara *libre* el ejercicio de las actividades propias de las empresas de alojamiento en campamentos de turismo sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos que se previenen en la presente ordenación”.

<sup>15</sup> Art. 4: “Se declara *libre* la industria de hospedaje en ciudades de vacaciones tanto en lo que se refiere a la posibilidad de su ejercicio por cualquier persona como en cuanto al lugar en que puedan instalarse los establecimientos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos y trámites que se establecen en la presente ordenación y demás disposiciones aplicables”.

<sup>16</sup> Vid. SANZ DOMÍNGUEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, op. cit., pp. 45-78.

Sin embargo, el instrumento de reserva de recursos o servicios a favor del sector público no ha sido activado en ningún caso, en relación con el sector turístico<sup>17</sup>.

El ejercicio de la libertad de empresa dentro del ámbito del turismo será regulado finalmente por la legislación autonómica dictada en aplicación de la competencia exclusiva sobre promoción y ordenación del turismo (Art. 148,1,18º CE), particularmente, como hemos indicado, por la Ley de Turismo y las disposiciones reglamentarias de desarrollo<sup>18</sup>. En algunos casos, las propias Leyes de Turismo contienen una declaración formal de reconocimiento de la libertad de iniciativa económica en el sector turístico<sup>19</sup>.

Este reconocimiento general de la libertad de empresa no garantiza, como ha recordado el Tribunal Constitución el “derecho a acometer cualquier empresa”<sup>20</sup>, sino que a través de las Leyes de Turismo y de las disposiciones re-

---

<sup>17</sup> Aunque ello no ha impedido la existencia de iniciativa pública en el sector turístico. Vid., a este respecto, los trabajos de PELLEJERO MARTÍNEZ, C., *El Instituto Nacional de Industria en el Sector Turístico*, Universidad de Málaga, 2000 y *La intervención del Estado en el sector turístico: De la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1986.

<sup>18</sup> RIVERO YSERN, J.L., afirma, en efecto, refiriéndose a la Ley de Turismo de Andalucía, que “Parte la Ley de la libertad de prestación de los servicios turísticos sin más limitaciones que las derivadas de las normas legales y reglamentarias que sean de aplicación. No obstante, quienes se dediquen en nombre propio y de manera habitual y remunerada a la prestación de algún servicio turístico deberán estar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía, así como, en su caso, hallarse en posesión de las correspondientes licencias o autorizaciones, otorgadas por la Administración competente”, en “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, p. 207.

<sup>19</sup> Así ocurre en las Leyes de Turismo de Andalucía (Art. 28), Aragón (Art. 25), Canarias (Art. 13), Cataluña (Art. 35), Comunidad de Navarra (Art. 13), Comunidad de Valencia (Art. 18,2) e Islas Baleares (Art. 9). A modo de ejemplo, el art. 25 LT Aragón determina que “El ejercicio de la actividad empresarial es *libre*, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes, bajo la forma de empresario individual o colectivo, de acuerdo con la legislación civil y mercantil”. Este tipo de declaraciones no aporta, empero, ningún valor o garantía adicional en relación con lo establecido en el art. 38 CE.

<sup>20</sup> Vid. STC 83/1984, de 24 de julio y STC 84/1993, de 8 de marzo. Recientemente, en su Sentencia 112/2006, de 5 de abril, el Tribunal Constitucional ha aplicado este principio para rechazar el recurso presentado contra la Ley 21/1997, de 3 de julio, Reguladora de las Emisiones y Re transmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos.

glamentarias que las desarrollen, se aplicará y reconocerá dicho principio a la actividad empresarial turística, en la que no se ha producido, como se ha indicado *supra*, ninguna reserva a favor del sector público. De esta forma, serán las Leyes de Turismo, en aplicación del principio de reserva de Ley, las que establecerán, respetando el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, los límites y condiciones de su ejercicio, sometiendo éste al cumplimiento de un conjunto de requisitos y obligaciones; a la necesidad de obtener autorización o licencia administrativa previa; a una normativa reglamentaria incisiva que procede a imponer estándares, requisitos, condicionantes y mandatos en función de una previa delimitación de categorías, grupos o modalidades de establecimientos; a la inscripción registral preceptiva; a la función inspectora por parte de la Administración turística dirigida a verificar el cumplimiento de la normativa turística aplicable; al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración; etc<sup>21</sup>. En definitiva, el ordenamiento impone un sistema de intervención administrativa especialmente intenso sobre las empresas turísticas en general y, particularmente, sobre los establecimientos hoteleros, dirigido a la protección de los intereses públicos presentes y a la consecución de los fines marcados por las Leyes de Turismo, según analizaremos a continuación. Sin duda, de todos los instrumentos mencionados serán la autorización y clasificación los que tengan una mayor incidencia en la ordenación de los establecimientos y, por tanto, en el ejercicio de la iniciativa empresarial en el sector, y fundamentarán el uso de las restantes potestades administrativas (inspección, fomento, registro, potestad sancionadora, etc.).

### **3. Finalidad del sistema administrativo de autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros**

El sistema de autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros que implanta nuestro ordenamiento forma parte de la facultad de ordenación del turismo, que la Constitución (Art. 148,1,18<sup>º</sup>) y los Estatutos de Au-

---

<sup>21</sup> Para CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Conforme al principio de legalidad la Administración pública precisa de un respaldo normativo específico para poder actuar una cualquiera de las técnicas de limitación de derechos y, en cuanto se trata de restricciones a la libertad de determinación que el derecho subjetivo consagra, ese respaldo normativo, explícito y preciso que apodera a la Administración ha de cubrirse, en último extremo, con una Ley formal”. *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Op. cit., p. 173. Sobre la potestad sancionadora y su régimen jurídico en el campo del turismo, Vid. REBOLLO PUIG, M., “Legislación autonómica de disciplina turística”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 8, 1991, pp. 29-102.

tonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas. Implica, por tanto, la aplicación de un conjunto de restricciones, con forma de mandatos y prohibiciones, que delimitan el contenido de la libre actuación empresarial en el subsector hotelero, bajo la justificación de la salvaguarda de determinados intereses públicos<sup>22</sup>. Únicamente la existencia de intereses públicos o la presencia de intereses privados que el ordenamiento considera dignos de especial protección y amparo sirven de fundamento a la imposición de limitaciones al libre ejercicio de la señalada actividad empresarial. Serán pues las Leyes autonómicas de Turismo, cumpliendo con las exigencias de la reserva de Ley en la regulación de la libertad de empresa (Art. 53,1 CE), las que disciplinen la autorización previa y la clasificación administrativa de los establecimientos hoteleros, en cumplimiento de los fines y objetivos de ordenación fijados por ellas mismas.

### 3.1. La implantación de modelos de calidad

Una de las principales finalidades que marcan las Leyes de Turismo será el desarrollo y fomento del turismo por medio de la implantación de modelos de calidad en la prestación de servicios y en las instalaciones de los establecimientos, que redunden en la máxima competitividad de las empresas<sup>23</sup>. Este proceso de implantación de estándares de calidad mediante instrumentos jurídico-públicos se desarrolla en tres fases. En una primera, la Administración establece, con carácter general, un sistema de calidad mediante el ejercicio de su potestad normativa, subordinada a las prescripciones impuestas por la Ley de Turismo, creando auténticas reglamentaciones técnicas (por ejemplo, la reglamentación hotelera). En un segundo momento se produce la aplicación de la reglamentación con carácter previo al ejercicio de la actividad sometida a autorización y clasificación. La Administración comprueba el cumplimiento

---

<sup>22</sup> Pese a que es evidente la necesidad de que los poderes públicos garanticen determinados intereses públicos presentes en la actividad turística, gran parte de la doctrina fundamenta dicho interés exclusivamente en fines puramente economicistas. Así, LUENGO YUSTE, J., afirma que "Naturalmente el turismo es una gran fuente de divisas y viene a ser en muchos países un medio para equilibrar la balanza de pagos o la balanza comercial. La necesidad de defender una industria de tales características con repercusión práctica en la generalidad de los distintos aspectos de la vida de los países, ha impulsado a casi todos los Estados actuales a intervenir directamente, mediante su potestad normativa", en *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Editorial Universitarias, Madrid, 1992, p. 20.

<sup>23</sup> Vid., con referencia a la Comunidad extremeña, CORCHERO, M. y SANDÍN MORA, L., *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, op. cit., pp. 45-50.

de la normativa y conforme a los criterios de calidad fijados en ella procede a otorgar la clasificación que deba corresponder a cada establecimiento. Con frecuencia, el ordenamiento impone un procedimiento de clasificación previo al inicio de las obras de construcción, implantación o ampliación de los establecimientos hoteleros. Finalizadas las obras y comprobada su adecuación al proyecto inicialmente valorado por la Administración, se confirma la clasificación otorgada provisionalmente, convirtiéndose en definitiva. En una tercera fase le corresponde a la Administración la función de corroborar el continuo mantenimiento de los requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la autorización y clasificación correspondiente. Esta tercera fase se extenderá a lo largo de todo el tiempo en que el establecimiento permanezca abierto al público, conforme a su configuración como autorización de funcionamiento, según se verá más adelante, e implica la disponibilidad de relevantes facultades administrativas de intervención, tales como, función inspectora; ejercicio de la potestad sancionadora; facultad de revocación; cierre cautelar del establecimiento; adaptación preceptiva a las modificaciones ulteriores de la reglamentación técnica; etc<sup>24</sup>.

Todo el proceso de implantación y aseguramiento de los requisitos, particularmente respecto a las instalaciones y servicios, correspondientes a cada categoría va dirigido a la consecución de la calidad en la prestación de servicios al usuario turístico por parte del establecimiento de alojamiento hotelero. Así, el art. 34 LT Galicia, determina, en relación con las bases de clasificación:

1. Todos los establecimientos hoteleros deberán cumplir la normativa vigente en materia de construcción y edificación, instalación y funcionamiento de maquinaria, sanidad y consumo y seguridad e higiene.
2. A los efectos de la clasificación de los hoteles en la categoría que soliciten ser incluidos se valorará la *calidad de la oferta en instalaciones y servicios, las condiciones de equipamiento de las habitaciones y cuartos de baño, las prestaciones para las personas discapacitadas y una recepción suficiente y permanentemente atendida, así como las dependencias de uso común para los clientes y los servicios complementarios.*

---

<sup>24</sup> Vid., al respecto, BLANQUER CRIADO, D., "La ordenación jurídica de la calidad del turismo", en SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, especialmente 3154-3155.

Los reglamentos de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros, desarrollando las respectivas Leyes de Turismo, detallan los criterios para el otorgamiento de la categoría, implantando determinados «patrones» o «modelos» de calidad. Así, el art. 21,5 del Reglamento de Andalucía<sup>25</sup>, determina que:

La categoría de los establecimientos hoteleros será fijada teniendo en cuenta *la calidad de las instalaciones y servicios, de conformidad con los requisitos y las condiciones previstas en este Decreto.*

No obstante el sistema administrativo de clasificación de los establecimientos hoteleros adolece de un marcado carácter estático, al fundamentarse en requisitos materiales y referirse, de forma primordial, a valores cuantitativos (aspectos físicos o materiales fácilmente medibles, como las dimensiones de las unidades de alojamiento, cuartos de baño, zonas comunes, etc.), marginando valoraciones más cercanas a aspectos cualitativos (calidad como satisfacción del cliente; calidad objetiva; etc.). Este aspecto ha sido destacado por la Organización Mundial del Turismo indicando, además, la necesidad de aunar “aspectos físicos y cuantitativos de los establecimientos hoteleros (que responderían a la pregunta de qué se suministra)” a “aspectos cualitativos de la oferta de servicios hoteleros (que responden sobre todo a la pregunta general de cómo se suministran)”<sup>26</sup>.

Para completar estas deficiencias del sistema administrativo de clasificación hotelera, la Administración impulsa actuaciones adicionales, normalmente mediante instrumentos facultativos dirigidos a incentivar, más que a imponer, políticas de calidad en los establecimientos hoteleros: implantación de distintivos adicionales de calidad; otorgamiento de premios a la calidad; ayudas y subvenciones dirigidas a la implantación de modelos de calidad; etc. Entre estas medidas debemos destacar especialmente las impulsadas por la Administración central a través del Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE), como es la concesión de la «Q calidad turística» a través del Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Decreto 47/2004, de 10 de febrero.

<sup>26</sup> Punto 4 del informe *Nuevas Tendencias y Medidas en el sector hotelero*, Conferencia Mundial de San Petesburgo, abril de 2004.

<sup>27</sup> Vid., TUDELA ARANDA, J., “La problemática jurídica de la calidad turística”, en MELGOSA, F.J., *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, 2004, pp. 81-102.

### 3.2. La protección del usuario turístico

El objetivo de calidad, marcado por las Leyes de Turismo y los Reglamentos de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros de las diferentes Comunidades Autónomas, nos dirige hacia una nueva finalidad: la protección del usuario turístico<sup>28</sup>. A modo de ejemplo, el art. 4 de la LT Región de Murcia incluye entre los principios rectores de la actuación administrativa:

La protección del usuario de los servicios turísticos, mediante la configuración de su régimen de derechos y obligaciones.

Este objetivo, presente en la ordenación hotelera de todas las Comunidades Autónomas, conecta directamente con el principio constitucional de protección a los consumidores y usuarios (Art. 51 CE) del que resulta una mera plasmación sectorial, aunque con las connotaciones especiales que concurren en el usuario turístico. Este principio de protección del usuario turístico ha dado lugar al nacimiento, a través de las Leyes de Turismo, de un auténtico «derecho a la calidad»<sup>29</sup>, configurado como un derecho subjetivo del usuario turístico a percibir los servicios contratados en las condiciones adecuadas de calidad en función del contenido del contrato establecido entre proveedor y usuario (“Derecho a la calidad de los bienes y servicios conforme a la contratación efectuada”, según establece el art. 31 LT Navarra); las condiciones y limitaciones impuestas legal y reglamentariamente al establecimiento y, finalmente, conforme a la clase y categoría que ostente el establecimiento contratado. Así, para la LT Aragón el usuario turístico tiene derecho a “recibir los servicios turísticos en las condiciones ofertadas o pactadas, *debiendo corresponder los servicios con la categoría del establecimiento*” (Art. 21,c). Sin embargo, será el art. 40 de la Ley General de Turismo de Baleares el que delimite con mayor precisión, a nuestro juicio, este derecho a la calidad:

---

<sup>28</sup> Para SABÁN GODOY, A., la política y la actuación normativa y administrativa crean un “círculo protector de los usuarios”, en “Administraciones Públicas y sector turístico”, en SORIANO GARCÍA, J.E. (Dir.), *Congreso de Derecho Administrativo Turístico*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002, p. 20.

<sup>29</sup> Sobre este denominado «derecho a la calidad», Vid., SANZ DOMÍNGUEZ, C., *La calidad del turismo desde la perspectiva de la Administración Pública*, VIII Semana Europea de la Calidad, Edición Digital @tres, Sevilla, 2003.

Todo usuario de servicios turísticos tiene derecho a que los bienes y los servicios que adquiera sean de la categoría y requerimientos legales contratados o, si no hay pacto, de *aquella calidad que guarde proporción directa con la categoría de la empresa o establecimiento turístico*.

Destacaremos en este punto la vinculación que se establece entre calidad y clasificación y la protección que a dicho nexo otorga el Derecho Administrativo. En efecto, al establecerse un sistema administrativo de clasificación, la Administración pública adopta la función de garante o, al menos, de supervisión respecto al cumplimiento de las condiciones impuestas a través de la clasificación hotelera a los establecimientos. De este modo, el ordenamiento impone un sistema jurídico-público de resolución de quejas por medio de las hojas de reclamaciones que el usuario remite a la Administración para su tramitación y resolución<sup>30</sup> y otorga a la Administración la función inspectora de los establecimientos<sup>31</sup> y el ejercicio, en su caso, de la potestad sancionadora contra las empresas infractoras<sup>32</sup>. Precisamente, los servicios de inspección turística asumen una especial misión en la vigilancia de la calidad de los establecimientos en relación con la categoría concedida por la Administración. Así se pone especialmente de relieve en el Plan de Turismo de Castilla y León (2000-2006):

---

<sup>30</sup> El art. 20 LT Canarias detalla el sistema de reclamaciones en los siguientes términos: “1. Las empresas turísticas vienen obligadas a tener en cada establecimiento las hojas de reclamaciones a disposición de sus clientes. La persona encargada del establecimiento estará obligada a facilitar las hojas de reclamación al usuario turístico que lo solicite y a facilitarle, además, las explicaciones necesarias para su adecuada cumplimentación. 2. En el establecimiento se anunciará de forma bien visible e inequívoca, expresada en castellano, inglés, alemán y otro idioma a elegir, la existencia de hojas de reclamación a disposición de los clientes. 3. Tanto las características de las hojas de reclamación como el procedimiento de tramitación de las reclamaciones se determinará reglamentariamente. En todo caso, cuando la queja se formule directamente ante una Administración pública ésta extenderá recibo de la misma. Copia de todas las quejas y reclamaciones será trasladada a la inspección turística de la Administración autonómica. Al reclamante se le notificará la resolución que se adopte como consecuencia de su queja”.

<sup>31</sup> Así, a tenor del art. 62,1 LT Baleares, corresponde a la inspección, entre otras funciones “Comprobar el cumplimiento por las empresas, actividades y establecimientos turísticos de las obligaciones legales o reglamentariamente impuestas”.

<sup>32</sup> El incumplimiento de los requisitos de clasificación queda tipificado como infracción administrativa en las Leyes de Turismo. Así, por ejemplo, el art. 75,1 LT Canarias, considera como infracción grave “El incumplimiento o alteración de las condiciones esenciales de la autorización de que esté provista la empresa o actividad, cuando tales condiciones hayan servido de base para el otorgamiento de dicha autorización o para la clasificación turística del establecimiento o actividad”.

La inspección turística es el primer mecanismo del que dispone la Administración para realizar un control de calidad evitando que el cliente reciba unos productos o servicios inadecuados, impulsando de esta forma asegurar la cualificación de los servicios prestados, mediante la vigilancia del cumplimiento de las normas administrativas de clasificación de los establecimientos turísticos. (...) Puede afirmarse que las funciones de inspección en el sector turístico tienen como *última finalidad lograr la calidad en la prestación de los servicios turísticos en los niveles requeridos por los turistas.*

Sin embargo, debemos insistir nuevamente, en que el binomio clasificación-calidad se activa desde el momento mismo en que la Administración otorga la correspondiente autorización y clasificación a cada establecimiento hotelero, manteniéndose mientras éstos permanezcan prestando servicios a los usuarios turísticos.

### **3.3. Protección de los recursos turísticos y sostenibilidad**

Por otra parte, debemos subrayar entre los objetivos o finalidades impuestos por la Ley que se vinculan a la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros, la protección de los recursos turísticos en el marco del desarrollo sostenible y, por tanto, del medio ambiente en sus distintas manifestaciones<sup>33</sup>. El principio de desarrollo sostenible o sostenibilidad impregna la legislación turística de los últimos años y, particularmente, las Leyes de Turismo. Si tomamos como ejemplo la Ley de Turismo de Aragón, encontramos dos referencias directas al desarrollo sostenible. Así, en primer lugar, incluye, entre los principios de la política turística autonómica (Art. 4):

Proteger el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos de la Comunidad Autónoma, conforme al *principio del desarrollo turístico sostenible.*

Más adelante, la Ley aplica dicho principio a la actuación de las diferentes Administraciones Públicas, determinado que (Art. 16):

Las Administraciones públicas con competencias sobre turismo estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística, *res-*

---

<sup>33</sup> Sobre la relación entre turismo, medio ambiente y el papel que al respecto asume la Administración, Vid., ROCA ROCA, E., "Administración pública y turismo", en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 7-25.

*petando el patrimonio natural y cultural, y promoviendo el reequilibrio territorial para la consecución de un desarrollo turístico sostenible.*

Previsiones similares se incluyen en las restantes Leyes autonómicas así como en los Reglamentos de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros. Sin embargo, en éstos aún son muy reducidas, a nuestro juicio, las medidas y limitaciones impuestas en beneficio del medio ambiente y del desarrollo sostenible. En todo caso debemos hacer hincapié en la facultad que posee la Administración autonómica de controlar el cumplimiento de los condicionantes ambientales por medio de la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros, imponiendo dichas previsiones, bien como requisitos comunes a los establecimientos, bien en función de la categoría que se vaya a solicitar u otorgar.

Entre las medidas de protección ambiental a implantar sobre los establecimientos hoteleros, podemos destacar las siguientes<sup>34</sup>:

- Control ambiental genérico que puede efectuarse a través de la licencia municipal de primera utilización, como prevé al art. 53,2,a) RH Andalucía<sup>35</sup>.
- Instrumentos de control ambiental previstos en la Legislación de Protección Ambiental correspondiente<sup>36</sup>.
- Condiciones y requisitos relacionados con la protección del medio ambiente, particularmente respecto al abastecimiento de agua potable,

---

<sup>34</sup> En orden a la regulación de condicionantes ambientales para su cumplimiento por parte de los establecimientos hoteleros resultan de gran interés las aportaciones efectuadas en BOSCH CAMPRUBÍ, R., PUJOL MARCO, LL., SERRA CABADO, J. y VALLESPINÓS RIERA, F., *Turismo y Medio Ambiente*, Ceura, Madrid, 1998, pp. 188-192, particularmente al tratar “la acción medioambiental de las empresas turísticas y sus efectos” y los “ejemplos de medidas de protección medioambiental en las empresas turísticas”, en la que se reflejan los casos de Canadian Hotels & Resorts y Riu Hotels.

<sup>35</sup> Según determina este artículo, la solicitud de inscripción definitiva en el Registro de Turismo de Andalucía requiere, entre otros documentos, la licencia municipal de primera utilización “en la que conste la *adecuación del establecimiento hotelero a la normativa urbanística y medioambiental* que le sea de aplicación y, en su caso, a la de protección del patrimonio histórico, así como el cumplimiento de las medidas de seguridad y, en especial, las de protección contra incendios”.

<sup>36</sup> La Ley de Turismo de Andalucía, en su disposición adicional tercera incluyó a los establecimientos hoteleros entre los que debían requerir *informe de calificación ambiental* conforme a la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía.

utilización de energías renovables y alternativas, implantación de sistemas de ahorro energético, reutilización de aguas pluviales y aguas grises, etc.

- Estricto cumplimiento de las previsiones establecidas respecto a la eliminación de residuos sólidos y líquidos, con prohibición de vertidos contaminantes.
- Incentivar el cumplimiento de condiciones ambientales más estrictas como instrumento de compensación para el otorgamiento de dispensa de algún requisito correspondiente a la categoría solicitada. Esta técnica es utilizada en el art. 24,3 Reglamento Hotelero de Andalucía: “La dispensa deberá compensarse mediante la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su grupo y categoría, *mediante la utilización de energías renovables o por la incorporación de otras instalaciones y medidas tendentes a la mejora del medio ambiente*”.
- Respeto al entorno geográfico, natural o arquitectónico en el que se ubica el establecimiento hotelero. Especiales limitaciones ambientales para establecimientos situados junto a espacios naturales protegidos, en el medio rural, en zonas de especial valor paisajístico o histórico-artístico, etc.
- Actuaciones dirigidas a la protección del patrimonio, tales como, la gastronomía tradicional en determinados establecimientos<sup>37</sup>; facilitar a los clientes información turística del entorno geográfico; medidas de protección del entorno natural o rural; rehabilitación de edificios que formen parte del patrimonio histórico-artístico o arquitectónico; etc.

### **3.4. La singular utilización del sistema de clasificación hotelera en la política de control de precios**

Por último, debemos destacar, en relación con la finalidad del sistema de clasificación de los establecimientos hoteleros, su utilización, durante largo tiempo, como instrumento de intervención sobre la oferta hotelera y, especialmente, en cuanto se refiere al control de los precios. Precisamente, ya la primera reglamentación de clasificación de establecimientos hoteleros aprobada por Orden de 8 de abril de 1939, sobre la que volveremos más adelante, incluyó entre las competencias que asumía el Ministerio de Gobernación y el Servicio Nacional de Turismo “Fijar las categorías de dichos establecimientos,

---

<sup>37</sup> Hoteles gastronómicos de Andalucía y Galicia, por ejemplo.

previa propuesta, cuando se estime oportuno de la Cámara Hotelera, y *los precios de los mismos*". Este sistema de intervención sobre los precios<sup>38</sup>, en función de las categorías de los establecimientos, estuvo en vigor hasta que la Orden Ministerial de 15 de septiembre de 1978 implantó su liberalización<sup>39</sup>, estableciendo que:

Todos los alojamientos turísticos, cualquiera que sea su clase y categoría, fijarán sus precios máximos y mínimos sin más obligación que la de notificar los mismos a la Administración Turística.

Por tanto, entre los años 1939 y 1978 la intervención administrativa sobre los precios de los establecimientos hoteleros, tomando como referencia las distintas categorías, fue muy relevante, si bien, el Estado propició una progresiva liberalización<sup>40</sup> hasta llegar a la precitada Orden de 15 de septiembre de 1978.

---

<sup>38</sup> La intervención administrativa sobre los precios de los establecimientos de hospedaje data de mediados del siglo XIX, teniendo gran incidencia a partir de las Exposiciones de Barcelona y Sevilla de 1929 y durante el largo periodo del desarrollo del turismo, hasta la liberalización producida, según se indica, en 1978. Exponente de la política de control sobre los precios es la Orden de 28 de marzo de 1966, sobre precios y reservas en la Industria Hotelera, que vino a reforzar la anterior normativa contenida en la Orden de 7 de noviembre de 1962. En la Exposición de Motivos de la Orden se indica lo siguiente: "Con la fidelidad debida a los principios rectores establecidos en aquel texto ordenador (Orden de 7.11.1962): claridad, publicidad, inalterabilidad y juego leal de competencias—dentro de un sistema elástico— de «máximos» y «mínimos» que permiten la adaptación al juego estacional de la demanda, el régimen de precios de la Industria Hotelera, como materia clave y de directa repercusión sobre el turismo, continúa reclamando una atención preferente".

<sup>39</sup> Para BOTE GÓMEZ, V. y MARCHENA GÓMEZ, M., la liberalización responde a los cambios políticos y de política económica del momento: "En el caso de la política turística el instrumento más significativo de esta liberalización son los precios hoteleros. A partir de 1978, esta política turística—tradicionalmente criticada por su exceso de intervencionismo y burocratismo—suprimió definitivamente el sistema de precios máximos y mínimos autorizados en los establecimientos hoteleros, rompiendo así con la obsesión por los precios baratos del periodo anterior", en PEDREÑO MUÑOZ, A. (Dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Cívitas, Madrid, 1996, p. 307.

<sup>40</sup> En palabras de RODRÍGUEZ PIÑERO, "También aquí la nueva política liberalizadora ha modificado sensiblemente el excesivo intervencionismo anterior. Desde la guerra civil hasta 1962 existió una política de tasación rigurosa de precios, que por su carencia de flexibilidad dio lugar tanto a un estancamiento de la propia actividad hotelera, al no ser rentables las mejoras, como a una conducta muy generalizada de inobservancia más o menos abusiva en la materia. La Orden de 7 de noviembre de 1962 inicia una política liberalizadora mediante un régimen transitorio de liberalización, que prosigue en la Orden de 4 de agosto de 1963 y que estabiliza la reciente Orden de 28 de marzo de 1966". Op. Cit., p. 214.

Este proceso de liberalización fue ampliado posteriormente por las Comunidades Autónomas, dejando un mayor margen de actuación a los empresarios en la determinación de los precios de los distintos servicios, como corresponde a un sistema de economía de mercado.

#### **4. Origen y evolución de la clasificación administrativa de los establecimientos hoteleros**

El estudio de la intervención de los poderes públicos sobre determinados aspectos de los hoy denominados alojamientos turísticos, se remonta a prescripciones contenidas en el Derecho Romano, así como, posteriormente, a disposiciones de policía de vigilancia dictadas durante la Edad Media y el Renacimiento<sup>41</sup>. Sin embargo, como antecedentes inmediatos de la ordenación de los establecimientos hoteleros, deben citarse la Real Orden de 27 de noviembre de 1858, que impuso a las casas de huéspedes, de dormir, fondas y hospederías, la licencia previa del ramo de vigilancia; la Real Orden de 17 de marzo de 1909, facultando a los gobernadores civiles, en las capitales de provincias, y a los alcaldes, en las demás poblaciones, para expedir licencias de apertura de establecimientos de hospedaje; y las Reales Órdenes de 11 de diciembre de 1928 y de 29 y 30 de enero de 1929, dictadas con ocasión de la proximidad de las Exposiciones de Barcelona y Sevilla, estableciendo la publicación de la Guía Oficial de alojamientos, con expresión de sus precios mínimos y máximos y la obligación de contar con un Libro Oficial de Reclamaciones.

No obstante, será la Orden de 8 de abril de 1939, la que apruebe la primera reglamentación de establecimientos hoteleros, propiamente dicha<sup>42</sup>. En

---

<sup>41</sup> Una exposición detallada de esta intervención la encontramos en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Op. Cit., Vol. I., especialmente pp. 40-46. Puede consultarse igualmente la obra de CEBALLOS MARTÍN, M.M., *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, Marcial Pons, Barcelona, 2002, especialmente pp. 38 ss.

<sup>42</sup> La efectiva aplicación práctica de esta disposición dio lugar a una singular disposición ministerial contenida en la Orden de 8 de abril de 1941 conminando a los hoteleros a cumplir en el plazo perentorio de un mes con la normativa aprobada en 1939 a cuyo término se reputarían clandestinos los establecimientos no adaptados. La Exposición de Motivos de esta disposición no deja de resultar sorprendente: "Observándose que son muchos los industriales que no cumplen lo dispuesto en la Orden de 8 de abril de 1939 sobre funcionamiento de la industria hotelera española, lo que supone un perjuicio para los industriales que ajustan su trabajo a normas legales, este Ministerio se ha servido disponer (...)".

esta disposición se determina la competencia del Ministerio de Gobernación y del Servicio Nacional de Turismo (de él dependiente) para autorizar la apertura de establecimientos hoteleros, fijar las categorías de los mismos, determinar sus precios e inspeccionar los servicios hoteleros. Se procede a clasificar por vez primera los establecimientos hoteleros de la siguiente forma:

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
A. Establecimientos con servicio de comedor	Hoteles o Paradores <sup>43</sup>	Lujo, Primera A, Primera B, Segunda y Tercera
	Pensiones o Fondas	Primera, Segunda y Tercera
	Casas de Huéspedes y Posadas	Única
B. Alojamientos no dotados de comedor	Alojamientos no dotados de comedor	Primera, Segunda y Tercera

Sin embargo, la reglamentación no estableció criterio alguno para que la Administración pudiera efectuar de forma objetiva y uniforme el otorgamiento de la categoría correspondiente, determinando únicamente que la clasifi-

---

<sup>43</sup> El término "Parador" o "Paradores" empleado inicialmente de forma libre por los establecimientos hoteleros, quedó posteriormente reservado para su utilización por el Estado por Orden de 5 de noviembre de 1940, ratificada posteriormente por Decreto de 4 de abril de 1952. De esta forma se implanta un privilegio a favor del sector público por medio de una prohibición de uso en la denominación legal y en el nombre comercial de los establecimientos hoteleros, que se unía a otras limitaciones impuestas en la misma dirección, como la necesidad de respetar, por parte de la iniciativa hotelera privada, una distancia mínima respecto a los Paradores existentes, conforme determinaba el precitado Decreto (prohibición ésta derogada por Decreto 3087/1962, de 22 de noviembre). La prohibición sobre el término «parador» se mantuvo posteriormente en la Orden de 19 de julio de 1968, de clasificación de establecimientos hoteleros y actualmente aparece expresamente recogida en los Reglamentos de Hoteles de Cantabria (Art. 5); Extremadura (Art. 8); Galicia (Art. 8); Región de Murcia (Art. 8) y La Rioja (Art. 28). Sobre esta cuestión Vid., PALMA FERNÁNDEZ, J.L., "Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo", en BLANQUER CRIADO, D., *Turismo, Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, especialmente pp. 117-118 y CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R., "El régimen jurídico-administrativo de Paradores de Turismo en España", en *Papers de Turisme*, núm. 26, 1999, pp. 48-61.

cación se concediera “según la calidad de los servicios que estén en condiciones de prestar al público” (Art. 3). Para resolver esta situación se aprobó la Orden de 14 de junio de 1957, conformando una detallada reglamentación hotelera<sup>44</sup>, que impuso una nueva clasificación, efectuando modificaciones y añadidos sobre la base de la aprobada en 1939, quedando de la siguiente forma:

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
I. Hoteles y Pensiones	Hoteles	Lujo, Primera A, Primera B, Segunda y Tercera
	Pensiones	Lujo, Primera, Segunda y Tercera
	Casas de Huéspedes y Posadas	Única
II. Hoteles en Balnearios	Hoteles en Balnearios	Lujo, Primera A, Primera B, Segunda y Tercera
III. Alojamientos no dotados de comedor	Hoteles	Lujo, Primera A, Primera B, Segunda y Tercera
	Pensiones	Lujo, Primera, Segunda y Tercera
IV. Alojamientos eventuales en casas particulares	—	—

Sin embargo, como se ha indicado, la novedad principal que aportó la nueva regulación hotelera fue la determinación de los requisitos que habrían de cumplir los establecimientos para poder acceder a una u otra clasificación. Para ello el Reglamento dedicó un artículo a cada una de las categorías existentes, además de prescripciones que afectaban al conjunto de establecimientos, con independencia de su categoría.

---

<sup>44</sup> La Orden estaba formada por 67 artículos, distribuidos en tres capítulos en los que se regulaba, las facultades administrativas y autorización de apertura (Capítulo I), la clasificación de los establecimientos hoteleros y normas que han de cumplirse en su explotación (Capítulo II) y el Libro oficial de reclamaciones, listas de precios, sanciones y recursos (Capítulo III).

La normativa reseñada estuvo vigente hasta los primeros años del denominado *boom* del turismo, quedando derogada por el Decreto 231/1965, que aprobó el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas, si bien se mantuvo de forma transitoria su aplicación hasta la aprobación de la nueva reglamentación por Orden de 19 de julio de 1968<sup>45</sup>.

La Orden de 19 de julio de 1968 provocó una modificación sustancial del sistema de clasificación hotelera, incorporando la conocida fórmula de clasificación “por estrellas” y superando la reglamentación anterior en su carácter detallista (con un total de 86 artículos). La clasificación establecida preveía la existencia de cuatro grupos (Hoteles; Hostales y Pensiones; Fondas; Hoteles-Apartamentos), si bien dentro de las especialidades esta clasificación se veía duplicada por establecimientos de las mismas categorías pero carentes de servicio de comedor (Hoteles-Residencias; Hostales-Residencias; Casas de Huéspedes y Residencias-Apartamentos), además de la especialidad de Motel, con tres categorías. La clasificación puede plasmarse de la siguiente forma:

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
I. Hoteles	Hoteles	Cinco, cuatro, tres, dos y una estrellas.
II. Hostales y Pensiones	Hostales	Tres, dos y una estrellas
	Pensiones	Tres, dos y una estrellas
III. Fondas	—	—
IV. Hoteles-Apartamentos	Hoteles-Apartamentos	Cuatro, tres, dos y una estrellas

---

<sup>45</sup> Vid. Disposiciones Finales del Decreto 231/1965. Por su parte la Orden de 1968 fue modificada por Orden de 16 de febrero de 1970 en relación con la utilización de los calificativos de «lujo» y «gran lujo». Las ulteriores modificaciones efectuadas por Orden de 14 de febrero de 1971 y de 19 de junio de 1974, no afectaron a la clasificación, al tener por objeto la regulación de aspectos puntuales del servicio de comedor.

**Establecimientos hoteleros especializados**

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
Sin servicio de comedor	Hoteles-Residencias	Cinco, cuatro, tres, dos y una estrellas
	Hostales-Residencias	Tres, dos y una estrellas
	Casas de Huéspedes	—
	Residencias-Apartamentos	Cuatro, tres, dos y una estrellas
Moteles	Moteles	Tres, dos y una estrellas
Playa, alta montaña, situados en estaciones termales	Hoteles, Hoteles-Apartamentos, Hoteles-Residencias y Residencias-Apartamentos	Las correspondientes a cada modalidad

Posteriormente, por Real Decreto 3093/1982, de 15 de octubre, se aprobó un nuevo reglamento de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros. Esta disposición impuso dos modificaciones sustanciales, la primera, una simplificación significativa de las modalidades y categorías de los establecimientos hoteleros, clasificándolos en dos grupos, el grupo I para los hoteles (con hoteles, hoteles-apartamentos y moteles de una a cinco estrellas) y el grupo II para Fondas, con categoría única. La segunda transformación se refería a los criterios de clasificación, al introducir, junto a un conjunto de requisitos técnicos mínimos por categoría, un sistema de valoración del nivel de calidad de los servicios ofrecidos. Sin embargo, este Decreto encontró una gran oposición dentro del sector hotelero y, al coincidir con el cambio de Gobierno, se logró, primero un aplazamiento a su entrada en vigor<sup>46</sup> y, a continuación, la redacción y aprobación de una nueva disposición, por lo que la reglamentación contenida en el Real Decreto 3093/1982, no llegó a aplicarse.

---

<sup>46</sup> El Real Decreto 3692/1982, de 15 de diciembre, aplazó la entrada en vigor del Real Decreto 3093/1982 en seis meses. Días antes de finalizar dicho plazo se aprobó el nuevo Decreto.

La última reglamentación hotelera aprobada por el Estado se inserta en el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio. Con esta disposición se procedió a derogar el efímero Real Decreto 3093/1982, suprimiendo la fórmula mixta adoptada por aquél, y se procuró implantar una nueva regulación que pretendía alcanzar una mínima uniformidad en la ordenación hotelera de todo el territorio del Estado. En la propia Exposición de Motivos de la norma se incluye como principio inspirador, precisamente, “asegurar la necesaria homogeneidad en el Estado en materia evidentemente precisa de un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera”. Este objetivo no se cumplió a largo plazo puesto que las Comunidades Autónomas hicieron valer su capacidad de ordenación del sector, contando para ello con el valioso apoyo del Tribunal Constitucional en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, dictada en oposición al Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, mediante el cual el Estado pretendía otorgar a los establecimientos hoteleros la distinción especial de «recomendado por su calidad», afirmando el Alto Tribunal que:

La distinción especial «Recomendado por su calidad» que se crea en el Real Decreto 2288/1983 para otorgarla a establecimientos hoteleros implica, tal como está concebida, una clasificación paralela de aquellos establecimientos. Así se desprende del artículo 4º, en donde se establece que la calidad de los servicios a premiar se valorará «con independencia de la categoría en que se hallen clasificados los establecimientos». *Nadie discute en este conflicto que es competencia comunitaria la clasificación de los establecimientos hoteleros.* Ahora bien, al valorarse su calidad, como dispone el artículo 4, con arreglo a unos baremos relativos a su capacidad, al número de empleados y su cualificación, a los servicios e instalaciones adicionales y a la calidad de los elementos materiales, que son en sustancia los mismos criterios que se utilizan para la ordenación en categorías de los establecimientos hoteleros por las Comunidades, es claro que la aplicación del Real Decreto impugnado crearía la apariencia de una doble clasificación hotelera y, en cuanto tal, *significa una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de este importante sector de la actividad turística.*

La disposición aprobada por el Estado sí logra, en cambio, una notable simplificación en la clasificación hotelera, acorde con la pretendida en el derogado Real Decreto 3093/1982, quedando considerablemente reducida con respecto a la precedente de 1968:

Grupo	Modalidad	Categoría
I. Hoteles	Hotel	1-5 estrellas
	Hotel-Apartamento	1-5 estrellas
	Motel	Única (Requisitos hotel 3 estrellas)
II. Pensiones	Pensión	1-2 estrellas

Esta clasificación estatal de los establecimientos hoteleros, que por razones de competencia no se pudo imponer a las Comunidades Autónomas, fue parcialmente seguida por algunas reglamentaciones autonómicas, pero progresivamente fueron apareciendo nuevas disposiciones legales (particularmente, las Leyes de Turismo) y reglamentarias, que optaron por clasificar a los establecimientos hoteleros sin sujeción al modelo estatal, aunque no dejen de existir, como se verá *infra*, elementos comunes y similitudes entre todas ellas.

##### 5. Clasificación de los establecimientos hoteleros en grupos, clases, categorías modalidades y especialidades

Como se ha visto anteriormente, una de las funciones que la Administración pública asume en la ordenación del sector hotelero se corresponde con la clasificación de los establecimientos que lo integran. Resulta, a nuestro juicio, uno de los instrumentos de mayor penetración de la acción pública de ordenación de un sector económico privado, puesto que abarca muy intensas facultades de actuación. Éstas se pueden agrupar en facultades previas a la concesión de la clasificación (incluyendo dicho otorgamiento) y facultades posteriores a la clasificación, que derivan de dicho acto de la Administración. Entre las facultades administrativas previas al acto de otorgamiento de clasificación, destacaremos las siguientes: a) La determinación de la clasificación impuesta preceptivamente a los establecimientos (en grupos, modalidades, categorías, etc.); b) Establecimiento del sistema y criterios de clasificación (cerrada, por puntuación, por valoración, etc.); c) Regulación del distintivo acreditativo de cada categoría, modalidad y especialidad, en su caso; d) La fijación de los requisitos que han de observarse para acceder a cada categoría mediante la aprobación de disposiciones reglamentarias de carácter técnico; e) Regulación del procedimiento para solicitar y obtener de la Administración la clasificación que deba corresponder a cada establecimiento; f) Delimitación de los supuestos y del procedimiento para la obtención de la dispensa en el cumplimiento de algún requisito correspondiente a la categoría solicitada a la Admi-

nistración; g) Concesión de la clasificación que deba ostentar el establecimiento tras la tramitación del procedimiento correspondiente, y, en su caso, de la dispensa solicitada.

A estas facultades directamente vinculadas con la implantación de un sistema administrativo de clasificación de establecimientos hoteleros habremos de añadir aquellas otras que se activan una vez que el establecimiento ha obtenido una determinada clasificación y se encuentra en funcionamiento. Resaltaremos entre las funciones más relevantes, las siguientes: a) La función inspectora; b) La facultad de reclasificación de oficio y la revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones esenciales que justificaron su otorgamiento; c) La reclasificación a instancia de parte y las autorizaciones para efectuar reformas sustanciales en el establecimiento; d) El ejercicio de la potestad sancionadora; e) La exigencia de adaptación a los cambios que se introduzcan en la clasificación vigente en cada momento (fruto del ejercicio de la potestad reglamentaria).

Unas facultades y otras son consecuencia de la potestad de ordenación, que el ordenamiento otorga a la Administración pública en desarrollo de la Ley de Turismo, y encuentran su razón de ser en la implantación de un modelo jurídico-público de clasificación de los establecimientos hoteleros, frente a modelos iusprivatistas vigentes en otros países. Por ello, creemos conveniente analizar a continuación los tipos de clasificación vigentes actualmente en España, como epicentro del conjunto de facultades administrativas enunciadas.

Hasta que las Comunidades Autónomas aprueban sus respectivos reglamentos de ordenación y clasificación hotelera, existe una clasificación única, regulada, como se ha indicado *supra*, por el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio. El modelo de clasificación que implantaba esta disposición a nivel nacional, era el siguiente:

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
I. Hoteles	Hotel	1-5 estrellas
	Hotel-Apartamento	1-5 estrellas
	Motel	Única (Requisitos hotel 3 estrellas)
II. Pensiones	Pensión	1-2 estrellas

Esta clasificación fue sustituida paulatinamente por la correspondiente a cada Comunidad Autónoma y, aunque en principio se mantuvo el esquema planteado por la Administración Central, con algunas modificaciones que no resultaron especialmente significativas, con el tiempo han aparecido diferentes modelos, e incluso variaciones dentro de los modelos existentes, que impiden tratar de forma uniforme la clasificación vigente en la actualidad. Analizando la compleja normativa dictada por las Comunidades Autónomas, podemos destacar la existencia, en el ámbito autonómico, de dos modelos generales y cuatro específicos, manteniéndose además el modelo estatal vigente en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares<sup>47</sup>, así como, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Examinemos brevemente los modelos implantados por las Comunidades Autónomas.

### 5.1. Modelo general de clasificación en dos grupos

Mantiene un esquema muy similar al aprobado por el Estado, si bien desaparece como modalidad propia el motel, que pasa a considerarse una especialización.

<b>Grupo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Categoría</b>
I. Hoteles	Hotel	1-5 estrellas
	Hotel-Apartamento	1-5 estrellas
II. Pensiones	Pensión	1-2 estrellas

La ventaja principal que presenta este primer modelo de clasificación es su simplicidad, al reducir a tres las modalidades y a siete los niveles de categoría<sup>48</sup>. Este modelo es el vigente, con pequeñas variantes, en las Comunidades

<sup>47</sup> En Baleares se aplica la normativa estatal de 1983, con su correspondiente clasificación, si bien la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General de Turismo, en su art. 20 limita la clasificación a cinco categorías distribuidas en dos grupos, hoteles y hoteles-apartamentos. Implica la desaparición de las categorías inferiores de hostales y pensiones, con objeto de incrementar la calidad de las instalaciones hoteleras. Con respecto a los establecimientos clasificados como hostales, hostales-residencias, pensiones, fondas y casas de huéspedes, la Ley establece que “mantendrán su categoría como alojamientos turísticos y deberán superar los planes de modernización que se creen” (D.T. 3<sup>a</sup>).

<sup>48</sup> Cinco del grupo I más dos del grupo II, organizados de forma consecutiva en cuanto a los requisitos de instalaciones y servicios.

Autónomas de Canarias<sup>49</sup>, Cataluña<sup>50</sup>, País Vasco, Principado de Asturias y Cantabria. En esta última, se introduce como variación en el grupo I la modalidad de motel, con categorías de dos y tres estrellas<sup>51</sup>. También podemos incluir en este modelo el sistema establecido en la Región de Murcia, aunque plantea como diferenciación la división del grupo I en dos, manteniendo en lo demás el modelo original, es decir, grupo I hoteles (1-5 estrellas); grupo II hotel-apartamento (1-5 estrellas) y grupo III pensiones (1-2 estrellas).

## 5.2. Modelo general de clasificación en tres grupos

El segundo modelo de clasificación se obtiene por la reintroducción de los hostales, que desaparecieron de la clasificación estatal de 1983. Supone, además, incrementar hasta ocho el número de categorías<sup>52</sup>.

Grupo	Modalidad	Categoría
I. Hoteles	Hotel	1-5 estrellas
	Hotel-Apartamento	1-5 estrellas
II. Hostales	Hostal	1-2 estrellas
III. Pensiones	Pensión	única

Esta configuración se mantiene en las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla y León, La Rioja y Comunidad de Valencia, si bien con ciertas variantes en los tres últimos casos. En Castilla y León se incorpora el

<sup>49</sup> En Canarias existen realmente seis categorías, al incorporar la normativa como tal los hoteles cinco estrellas-lujo.

<sup>50</sup> En Cataluña es preciso destacar la modificación impuesta por el art. 41 de la Ley de Turismo, aún no desarrollado reglamentariamente en este punto, al prever la existencia de dos grupos, hoteles y hostales o pensiones, incluyendo en el grupo primero los hoteles, hoteles-apartamentos y balnearios.

<sup>51</sup> En su origen la Reglamentación de Cantabria aprobada por Decreto 50/1989, de 5 de junio, incluía un tercer grupo para las Posadas en Casas de Labranza, con las modalidades de Posada y Vivienda Vacacional. Estos establecimientos han desaparecido al regularse por Decreto 31/1997, de 23 de abril, los alojamientos y actividades turísticas en el medio rural, con una ordenación y clasificación diferenciada de la propiamente hotelera.

<sup>52</sup> Cinco correspondientes al grupo hoteles, dos al grupo de hostales y uno al de pensiones.

motel como modalidad propia del grupo I, clasificado igualmente en cinco categorías. En La Rioja, en cambio, se mantienen los tres grupos (Hoteles, hostales y pensiones) sin modalidad y se incluye al hotel-apartamento dentro de la especialización<sup>53</sup> y en la Comunidad de Valencia se incluyen modalidades específicas de alojamiento sin servicio de comidas (Hoteles-residencias; hoteles-apartamentos residencias y hostales-residencias), siguiendo, en parte, el diseño de 1968.

El esquema planteado en este segundo modelo general es seguido también por otras Comunidades Autónomas, aunque con variaciones relacionadas con las categorías que se otorgan a hostales y pensiones. La fórmula más parecida es la implantada en Aragón, que supone una simplificación adicional al mantener a hostales y pensiones en categoría única, por lo que se mantiene, de esta forma, la existencia de sólo siete niveles de categoría, igual que en el modelo anterior<sup>54</sup>.

Finalmente, debe ser incluida en este grupo la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que conserva la división en tres grupos, pero con dos categorías de hostales y dos de pensiones, además de introducir la modalidad de motel en el grupo I, con categoría única. Supone, por tanto, la existencia en esta Comunidad Autónoma de 9 niveles de categoría<sup>55</sup>.

### 5.3. Modelos específicos de clasificación

En algunas Comunidades Autónomas se han creado tipologías concretas de clasificación que, aunque mantengan algunas notas comunes con los modelos genéricos comentados, imponen novedades significativas. Tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Galicia, Comunidad de Madrid y Comunidad Foral de Navarra.

---

<sup>53</sup> Prevé, además dos regímenes de explotación, uno general (con comedor) y otro específico de alojamiento.

<sup>54</sup> Cinco para hoteles, una para hostales y una para pensiones.

<sup>55</sup> Cinco para el grupo I, dos para el grupo II y dos para el grupo III.

**Modelo de Andalucía:**

El modelo andaluz parte de la subdivisión en cuatro grupos, correspondientes a hotel, hostel, pensión y hotel-apartamento, considerando como modalidades las correspondientes a playa, ciudad, rural y carretera. Pese a modificar el esquema general, el Decreto 47/2004 implanta un total de ocho niveles de categoría (cinco de hoteles, 2 de hostales y uno de pensiones).

Grupo	Modalidad	Categoría
I. Hoteles	Playa	1-5 estrellas
II. Hostales	Ciudad	1-2 estrellas
III. Pensiones	Rural	única
IV. Hoteles-Apartamentos	Carretera	1-5 estrellas

**Modelo Gallego:**

La Comunidad de Galicia se ha decantado por una tipología de clasificación simplificada, con únicamente dos grupos, de hoteles y pensiones, y un total de ocho niveles de clasificación. No incorpora modalidades e incluye en la especialización tanto a hoteles-apartamentos como a moteles.

Grupo	Categoría
I. Hoteles	1-5 estrellas
II. Pensiones	1-3 estrellas

**Modelo de la Comunidad de Madrid:**

La Comunidad de Madrid utiliza un sistema complejo, por cuanto mantiene las denominaciones de pensiones y hostales con tres categorías, además de las casas de huéspedes, denominación no utilizada por los restantes reglamentos autonómicos<sup>56</sup>. Las pensiones y hostales se diferencian entre sí por su tamaño y capacidad, puesto que los hostales son pensiones con un mínimo de 10 habitaciones y 20 plazas. Las casas de huéspedes son pensiones que no alcanzan los requisitos mínimos para clasificarse en estrellas. Le corresponden, por tanto, un total de nueve niveles de clasificación<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Vid. Art. 26 LT Comunidad de Madrid.

<sup>57</sup> Cinco de hoteles, tres de pensiones y hostales y uno de casas de huéspedes.

Grupo	Categoría
I. Hoteles	1-5 estrellas
II. Pensiones y Hostales	1-3 estrellas
III. Casas de Huéspedes	única

### Modelo de la Comunidad Foral de Navarra:

La Comunidad Foral de Navarra presenta, en la reglamentación de más reciente aprobación, un cuadro de clasificación con cinco grupos, por la incorporación de los hoteles rurales y hostales rurales. Al margen de esta inclusión, sigue el modelo general de clasificación en tres grupos, aunque intercambiando las categorías de hostales y pensiones. Le corresponden, por tanto, un total de ocho niveles de categoría.

Grupo	Categoría
I. Hoteles	1-5 estrellas
II. Hoteles Rurales	1-5 estrellas
III. Hoteles-Apartamentos	1-5 estrellas
IV. Hostales	General y Rural (única)
V. Pensiones	1-2 estrellas

En conclusión, esta diversidad de modelos, muchos de ellos contemplando pequeñas variaciones sobre otros anteriores, plantea la necesidad de alcanzar una mínima uniformidad en materia de clasificación hotelera, de manera que la promoción e información, especialmente en el extranjero, permita la mayor homogeneidad posible, en beneficio del usuario turístico<sup>58</sup>. Sin embargo, esta cuestión excede del objetivo del presente trabajo.

### 6. Características del acto administrativo de autorización-clasificación de los establecimientos hoteleros

Los establecimientos hoteleros, con independencia de su clase y categoría, están sometidos a la previa obtención de una autorización considerada es-

---

<sup>58</sup> En ocasiones, esta uniformidad se plantea a nivel internacional. Vid. PÉREZ MORIONES, A., *El contrato de gestión hotelera*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, p. 194.

pecial o específica, impuesta por la legislación sectorial turística, que se añade a las restantes autorizaciones o licencias que el ordenamiento impone con carácter general a las actividades empresariales (licencia de obras, en su caso; licencia de apertura; licencia de primera ocupación, etc.)<sup>59</sup>, y que otorga el órgano correspondiente de la Consejería competente en materia de turismo. Así, a tenor de lo dispuesto en los dos primeros apartados del art. 25 de la LT del Principado de Asturias:

1. Las empresas turísticas, con anterioridad al inicio de sus actividades, deberán solicitar de la Administración turística competente la correspondiente autorización para el ejercicio de las mismas y la clasificación, en su caso, de los establecimientos, con arreglo al procedimiento reglamentariamente establecido. Dicha autorización es *independiente de las que corresponda otorgar a otros órganos, en virtud de sus respectivas competencias. En todo caso, para la concesión de la autorización turística se requerirá la previa licencia municipal de apertura.*

2. Igualmente, las empresas turísticas deberán instar la correspondiente autorización para realizar cualquier modificación o reforma sustancial que afecte a las condiciones en las que se otorgaron la autorización y clasificación inicial, así como en los casos en los que se produzcan cambios en el uso turístico o en la titularidad del establecimiento.

Esta autorización se configura, pues, como un instrumento administrativo de limitación dirigido a la ordenación y vigilancia de los establecimientos de alojamiento hotelero. Las características básicas que presenta este tipo de autorización lo tipifican como un acto administrativo esencialmente reglado, de funcionamiento, real y de carácter operativo.

---

<sup>59</sup> Esta concurrencia de autorizaciones, y la problemática que encierra, ha propiciado la intervención jurisprudencial, por ejemplo, en STS de 20 de enero de 1999 (AR. 15); STS de 29 de julio de 1992 (AR. 6594); STS de 3 de abril de 1990 (AR. 3414) y STS de 18 de junio de 1980 (AR. 3221), entre otras. En sus pronunciamientos el Tribunal Supremo suele incidir en la confusión que en ocasiones se produce en los titulares de los establecimientos turísticos entre la licencia municipal de apertura y la autorización de apertura y clasificación que otorga la Administración autonómica. La concesión de una u otra no exime la obligación de contar con ambas. Sobre la concurrencia de licencias en los establecimientos turísticos, Vid., GARCÍA RUBIO, F., "Licencias y establecimientos turísticos", en MELGOSA, F.J., *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, 2004, pp. 179-194.

### 6.1. Autorización esencialmente reglada

En primer lugar, debemos considerar que nos encontramos ante un acto esencialmente reglado, por cuanto la labor que Administración otorgante ha de realizar es de mera comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos por vía normativa, sin que, en principio, se le conceda la facultad de realizar ningún tipo de valoración subjetiva o de oportunidad<sup>60</sup>. A la Administración corresponde comprobar el cumplimiento de los requisitos que la normativa vigente impone para la clase y categoría solicitada por el establecimiento, otorgándola en caso de que se cumplan dichas condiciones y denegándola en caso contrario<sup>61</sup>. La Administración no efectúa una valoración subjetiva del proyecto presentado, ni está capacitada para realizar un juicio de oportunidad en función, por ejemplo, de la oferta turística existente en una determinada zona o de la concentración de la oferta en un segmento de calidad determinado.

Pero este carácter esencialmente reglado de la autorización hotelera no puede preconizarse en todo tiempo. Así, las primeras disposiciones reglamentarias en la materia impusieron, en cambio, un tipo de autorización que debemos considerar como discrecional. En efecto, la Orden de 8 de abril de 1939, primera norma que impuso, como hemos indicado *supra*, la clasificación de los hoteles por categorías, estableció en su art. 2, tras regular el procedimiento de solicitud, que “El Jefe del Servicio Nacional de Turismo resolverá, teniendo en cuenta la capacidad hotelera de la población y sus posibilidades turísticas, y fijará, si procede, la categoría del establecimiento hotelero (...)”<sup>62</sup>. Del mis-

---

<sup>60</sup> Vid. BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 373-374; RIVERO YSERN, J.L., “Notas sobre la Ley 12/1999, de ordenación del turismo de Andalucía”, op. cit., p. 207; SANZ SALLA, C.O., en “Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero”, en GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELLS, A. (Dir.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 88; PÉREZ GUERRA, R., “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros: estudio comparativo en el Derecho turístico español”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 322-323.

<sup>61</sup> Para VILLAR ESCURRA, J.L., este tipo de autorizaciones no requiere más que “un mero contraste con los requisitos establecidos en la norma debiendo ser expedida si el particular acredita su cumplimiento”, en *Derecho Administrativo Especial*, Cívitas, Madrid, 1999, p. 84. GARCÍA RUBIO, F., por su parte, fundamenta su carácter reglado con estas palabras: “Puesto que todas y cada una de las determinaciones a la hora de apreciar el proyecto y su clasificación son regladas, esto es, pre-determinadas por una norma”, en “Licencias y establecimientos turísticos”, Op. cit., p. 191.

<sup>62</sup> La discrecionalidad del acto de concesión de la autorización y clasificación se acentúa por el hecho de que la reglamentación no preveía los requisitos que debían cumplirse en función de

mo tenor será la siguiente reglamentación aprobada por Decreto de 14 de julio de 1957, en cuyo art. 3 y con referencia al Director General de Turismo expresa que “resolverá *teniendo en cuenta las circunstancias que concurran, la capacidad hotelera de la población y sus posibilidades turísticas, fijando, caso de otorgar el permiso, la categoría del establecimiento hotelero*”. Sólo con la entrada en vigor de la Orden de 19 de julio de 1968, sobre clasificación de los establecimientos hoteleros, la autorización hotelera se convierte en un acto reglado, fundamentado en el cumplimiento de condiciones generales y condiciones particulares de la categoría correspondiente (Arts. 15-27).

En la actualidad el otorgamiento de la autorización y clasificación se hace depender únicamente del cumplimiento de los requisitos técnicos que la normativa impone para cada categoría. Podemos considerar, a modo de ejemplo, lo que determina el art. 16,2 de la LT del País Vasco:

A los efectos de la clasificación de los hoteles en la categoría a que se refiere el apartado anterior *se valorará objetivamente la oferta de instalaciones y servicios en la forma que reglamentariamente se determine*. En todo caso, se considerará: la capacidad receptiva; las circunstancias que concurran en el edificio en que esté instalado el establecimiento y situación del mismo, las condiciones y equipamiento de las habitaciones y de las instalaciones de uso común para los clientes; los servicios complementarios, el número de personal en función de su estructura receptiva; y las condiciones sanitarias y de seguridad.

La autorización para el ejercicio de la actividad hotelera es, además, preceptiva, destacando las Leyes de Turismo la obligación que tienen las empresas de obtener de la Administración turística dicha habilitación, puesto que el ejercicio de la actividad sin el correspondiente permiso convierte a la actividad en «clandestina» y, por tanto, perseguible por la Administración<sup>63</sup>. Ambas cuestiones son destacadas en la LT Andalucía (Art. 35)<sup>64</sup>:

---

cada categoría, otorgándose ésta “según la calidad de los servicios que estén en condiciones de prestar al público”. A esta situación vino a poner remedio la reglamentación aprobada en 1957.

<sup>63</sup> Existen algunos pronunciamientos judiciales en los que se destaca el carácter clandestino de los establecimientos hoteleros que carecen de la autorización y clasificación que otorga la Administración turística. Vid., a modo de ejemplo, STS de 20 de enero de 1999 (AR. 15).

<sup>64</sup> Téngase en cuenta que el acto de otorgamiento de la autorización y clasificación conlleva, normalmente de oficio, la inscripción del establecimiento autorizado (con su correspondiente categoría), en el Registro de Turismo de la Comunidad Autónoma. La normativa turística andaluza se centra en la regulación de la inscripción registral de tal forma que a través de ella la Administración autonómica procede a otorgar la autorización y clasificación que corresponda.

1. Será obligatoria la inscripción registral de todos los sujetos y establecimientos turísticos a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior, aunque no concurra en aquéllos la condición de empresarios o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público.
2. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía será requisito indispensable para el inicio de la prestación de los servicios turísticos. Igualmente, será requisito imprescindible para poder acceder a las ayudas y subvenciones que conceda la Consejería competente en materia turística.
3. *La falta de inscripción registral de los sujetos y establecimientos a que se refiere el apartado primero será suficiente para la calificación como clandestina de la prestación del servicio turístico de que se trate.*

El carácter reglado de la autorización se ve reforzado hasta el punto de que en dos disposiciones legales se configura su concesión como un derecho de la empresa turística. Por una parte, la Ley de Turismo de Andalucía que incluye entre los derechos del empresario turístico el de “obtener de la Administración turística, en los supuestos establecidos en la presente Ley, las autorizaciones y clasificaciones preceptivas para el ejercicio de su actividad”. En el mismo sentido, el art. 33,c) de la Ley de Turismo de Navarra incorpora el “derecho a obtener de la Administración Turística, en los supuestos establecidos por esta Ley Foral, la inscripción que sea precisa para el desarrollo de sus actividades o prestación de sus servicios”. Lógicamente este derecho no se materializa hasta tanto la Administración compruebe que el establecimiento para el que se solicita la autorización (y clasificación) cumple las condiciones técnicas impuestas por la normativa vigente. *A sensu contrario* implica la necesidad de motivar, por parte de la Administración, la denegación de la autorización solicitada o el otorgamiento de una clasificación inferior a la instada por el solicitante, a tenor de lo dispuesto en el art. 54 de la Ley 30/1992. Con esta configuración podemos afirmar que en la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros existe un derecho preexistente, reafirmando, por tanto, el carácter declarativo del acto de otorgamiento.

Sin embargo, el carácter reglado de la autorización se encuentra «matizado» por la facultad que detenta la Administración en una doble dirección. Por una parte, la capacidad para el otorgamiento «sustancialmente discrecional» de dispensa de requisitos, asunto que, por su relevancia en relación con el objeto principal de este trabajo, se abordará de forma independiente. Por otra, por la posibilidad de que la Administración autonómica, haciendo uso de la potestad incorporada a las Leyes de Turismo, pueda restringir, e incluso

cancelar el otorgamiento de nuevas autorizaciones en una determinada zona o limitar la categoría a la que se puede aspirar en dichas áreas. Esta potestad queda necesariamente vinculada, conforme a la Ley, a la previa declaración de zona turística saturada o similar. Se trata de poner en funcionamiento un mecanismo de ordenación turística que las Leyes de Turismo prevén en su articulado con denominaciones diversas<sup>65</sup>, dirigido a limitar el otorgamiento de autorizaciones en aquellas zonas del territorio cuyo excesivo y desordenado desarrollo turístico haga aconsejable un control especialmente intenso en la concesión de nuevas autorizaciones. Así, conforme determina el art. 19 LT del Principado de Asturias:

1. El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio o del Concejo o Concejos afectados, podrá, con carácter excepcional, declarar, mediante Decreto, zonas turísticas saturadas, previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Turismo y sobre la base de estudios técnicos elaborados por las Direcciones Generales competentes en materia de turismo y de ordenación del territorio y, en su caso, de medioambiente del Principado de Asturias, que pongan de manifiesto la necesidad y el interés general de la declaración. Cuando la propuesta no proceda del Concejo o Concejos afectados, éstos habrán de ser en todo caso oídos.
2. Podrá declararse zona turística saturada aquella que, circunscrita a un Concejo o a parte o partes del mismo, o comprensiva de más de un Concejo o partes de varios Concejos, requiera de manera indispensable limitar el incremento de su capacidad turística, por concurrir alguna de las circunstancias siguientes: a) Por sobrepasar el límite de oferta turística máximo que, teniendo en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o densidad de población, reglamentariamente se determine. b) Por registrar una demanda que, por su número o tipo de actividad concernida, genere situaciones incompatibles con la legislación medioambiental.
3. La declaración de zona turística saturada *implicará la suspensión del otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas de las definidas en el artículo 3 de la presente Ley* y por cualquiera de los sujetos referidos en el artículo 24 de la misma, *y se mantendrá únicamente hasta tanto no desaparezcan las circunstancias que hayan motivado la declaración.*

---

<sup>65</sup> Puede utilizarse la denominación Zona Turística Saturada (Art. 19 LT Aragón; art. 37 LT Cantabria; art. 14 LT Cataluña; art. 19 LT Principado de Asturias), Área Turística Saturada (Art. 40 LT Comunidad de Madrid; Art. 39 LT Navarra) o Espacio Turístico Saturado (Art. 48 LT Castilla y León).

Sin embargo, la existencia de limitaciones para acceder a nuevas autorizaciones o a autorizaciones referidas a determinadas categorías, impuestas mediante la declaración formal de zona o área turísticamente saturada, no modifica la consideración de dicha autorización como acto reglado, puesto que, en estos casos tampoco efectúa la Administración una valoración singularizada sobre las nuevas autorizaciones. En estos supuestos la función que corresponde a la Administración se concreta en la aplicación a cada caso concreto, de los preceptos que se contengan en el Decreto de declaración de área turísticamente saturada, que serán de general aplicación a todas las solicitudes de nuevas autorizaciones, en función del contenido que establezca la normativa de limitación referida.

En este sentido no debemos dejar de mencionar las medidas de limitación impuestas en la Comunidad Autónoma Balear dirigidas a actuar frente a la excesiva concentración de plazas hoteleras en determinadas zonas del territorio y contra el gran número de establecimientos obsoletos. En esta Comunidad Autónoma se procedió a través de Planes de Ordenación de la Oferta Turística, en aplicación de la Legislación de Ordenación del Territorio, a dictar medidas transitorias aplicables a las nuevas autorizaciones de establecimientos turísticos<sup>66</sup>. En virtud de estas medidas, las nuevas autorizaciones quedaban limitadas a determinadas categorías (para los establecimientos hoteleros, sólo a hoteles de cuatro y cinco estrellas) y condicionadas a la baja de establecimientos obsoletos preexistentes. Además se acometió el correspondiente Plan de Modernización de Establecimientos Hoteleros. Sin intención de entrar a analizar en profundidad las citadas medidas, pues ello excede del objeto del presente trabajo, sí podemos considerarlas como un conjunto de instrumentos de intervención de singular intensidad en el sistema de autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros encaminado a ordenar la oferta turística de una determinada zona del territorio (ejemplo claro, como después se verá, del carácter de autorización operativa).

## 6.2. Autorización de funcionamiento

Por otra parte, el acto de autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros es una particular autorización de funcionamiento o de *trac-*

---

<sup>66</sup> Singularmente por medio del Decreto 9/1998, de 23 de enero, de medidas transitorias relativas al procedimiento de expedición de autorizaciones previas y de apertura de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas, transformado posteriormente en Ley 4/1998, de 19 de mayo.

*to sucesivo*, puesto que su otorgamiento provoca una relación continuada entre la Administración turística y el establecimiento autorizado que se proyecta de forma permanente sobre el desarrollo de la actividad hotelera, a lo largo de toda su existencia. Así, desde el momento de otorgarse la autorización se establece un vínculo permanente entre la Administración y el establecimiento que se concreta, principalmente, en la aplicación de un conjunto relevante de deberes jurídico-públicos, cuya comprobación y, en su caso, acción punitiva en vía administrativa, corresponde, por determinación legal, a la propia Administración: obligaciones relativas a la declaración de precios y a las hojas de reclamaciones; comunicar las modificaciones sustanciales que se lleven a cabo en el establecimiento y en los datos que del mismo constan en el Registro de Turismo (Tales como, nombramiento y cese del director; cambios en la titularidad del establecimiento o explotación; modificación de la denominación del establecimiento; alteración en el periodo de funcionamiento; etc.); adaptación a las hipotéticas modificaciones normativas; mantenimiento de las instalaciones y servicios en las adecuadas condiciones de calidad, conforme a la clasificación obtenida; remisión de información y documentación requerida por la Administración; etc. El fundamento del papel que en relación con las empresas hoteleras corresponde a la Administración se encuentra en un conjunto de potestades o facultades administrativas de actuación que el ordenamiento le encomienda a ésta: autorizatoria; de registro y certificación; de inspección; de revocación de la autorización por incumplimiento de las condiciones que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento; sancionadora; de requerimiento de información; etc.

Consecuencia del carácter de autorización de funcionamiento es la tipificación como infracción, en sus diferentes niveles de gravedad, de las actuaciones u omisiones de la empresa o establecimiento que impliquen incumplimiento de obligaciones jurídico-públicas, particularmente las que se refieren a las relaciones entre el establecimiento y la Administración o de aquellas otras en las que la Administración asume legalmente la función de garante, aunque se refieran a relaciones del establecimiento con terceros, especialmente, con los usuarios turísticos. Así, podemos destacar, entre las que resultan más significativas:

- La utilización de denominaciones, distintivos o placas de identificación que no se correspondan con la autorización y/o clasificación o especialización otorgada por la Administración.
- Carencia de las hojas de reclamaciones o la negativa a facilitarlas a los clientes que la hayan solicitado, sin causa justificada.
- Percepción de precios superiores a los notificados a la Administración. Incumplimiento de la normativa en materia de precios.

- Obstrucción a la labor que desarrollen los servicios de inspección turística en el ejercicio de las funciones que le encomienda la Ley.
- Negativa a facilitar a la Administración información relativa a la actividad turística desarrollada, siempre que legalmente sea exigible. Facilitar información errónea o falsa a la Administración.
- Modificación de las condiciones que determinaron la autorización y/o clasificación sin cumplir los trámites requeridos para ello.
- Incumplimiento de las prescripciones impuestas por la normativa turística en materia de prevención y extinción de incendios.
- Realizar la actividad propia del alojamiento hotelero careciendo de la preceptiva autorización administrativa turística (Actividad clandestina).
- No disponer de las instalaciones o servicios preceptivos conforme a la normativa turística respecto a su clase y categoría o disponer de ellos en mal estado de funcionamiento o conservación.
- Efectuar reformas sustanciales o estructurales en el establecimiento sin la obtención previa de la autorización de la Administración competente.

### **6.3. Autorización de carácter real**

Por otra parte, la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros se enmarca dentro de las autorizaciones de carácter real, puesto que los elementos que justifican su otorgamiento se refieren a determinadas condiciones objetivas que se requieren de las instalaciones y los servicios del establecimiento, y en ningún caso a cualidades personales del solicitante, como ocurre en las autorizaciones personales. De esta forma, el Decreto 47/2004, de clasificación hotelera de Andalucía, en los apartados 3 y 4 del art. 19 establece:

3. Todos los establecimientos hoteleros habrán de reunir los requisitos mínimos de carácter común que se regulan en este capítulo y los requisitos mínimos de carácter específico que, según el grupo, la categoría y la modalidad a que pertenezcan, se disponen en los anexos 1 a 5 del presente Decreto.
4. La clasificación de los establecimientos hoteleros en grupos, categorías, modalidades y, en su caso, especialidades, se mantendrá en vigor en tanto subsistan las circunstancias que la originaron. En caso contrario, la Consejería de Turismo y Deporte procederá a su revisión, de oficio o a instancia de parte interesada, previo informe del Consejo Andaluz del Turismo, garantizándose en todo caso la audiencia del titular del establecimiento.

Por tanto, a tenor de lo establecido en este artículo, al igual que ocurre en los restantes Reglamentos autonómicos, la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros se fundamenta, por un lado, en el cumplimiento de requisitos mínimos, impuestos a todos ellos con independencia de la categoría, y, por otro, en condicionantes de la categoría que desee ostentar el establecimiento. Por ello, el mantenimiento de la categoría se condiciona al continuado cumplimiento de dichos requisitos. Los elementos que se tienen en cuenta para otorgar la autorización y clasificación, conforme a la normativa andaluza que nos sirve de modelo, son, por tanto, a) Requisitos mínimos, entre los que se encuentran, el plan de autoprotección; accesibilidad; accesos; insonorización; luminosidad; eliminación de residuos sólidos; salubridad y potabilidad del agua; tratamiento y evacuación de aguas residuales, instalaciones de aguas grises, regeneradas y pluviales y eficiencia energética; y, b) Requisitos a determinar conforme a la categoría del establecimiento, referido a zonas de comunicación (accesos, vestíbulos, ascensores, pasillos y escaleras); zonas de usuarios (habitaciones, baños, aseos generales, comedores y salones); zona de servicios (cocina, cámaras frigoríficas, bodega y despensa, oficinas de plantas, depósito de equipaje); zona de personal (vestuarios, aseos, comedor y dormitorio); garaje; instalaciones y servicios (climatización, agua caliente, teléfono, Internet, recepción y conserjería, limpieza, servicio de habitaciones, de restauración, de lavandería, sanitarios, seguridad, mantenimiento, etc.). Como puede observarse se trata de aspectos técnicos referidos a las instalaciones y servicios. En ningún caso la normativa establece elementos personales relativos a la titularidad de la explotación hotelera.

#### **6.4. Autorización operativa**

Finalmente, entendemos que nos encontramos ante una autorización de carácter operativo, en la que durante el desarrollo de la actividad autorizada (y con independencia de su duración), ésta queda condicionada al mantenimiento de las circunstancias que motivaron su otorgamiento, pudiendo por tanto la Administración efectuar los controles, seguimientos e inspecciones que considere oportunos y conservando la facultad de revocación de la autorización si dejaran de cumplirse las circunstancias que conllevaron su concesión. Como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, las autorizaciones operativas “sin renunciar a la función primaria de control, que también canalizan, pretenden ir más allá de ella encauzando y orientando positivamente la actividad de su titular en la dirección previamente definida por planes o programas sectoriales, o bien, aunque de forma esquemática o, incluso, implícitamente, por la propia norma en cada caso aplica-

ble<sup>67</sup>. Este tipo de autorizaciones cobra singular relevancia en sectores como el turístico, con una constante tendencia a los cambios, a la adaptación a las nuevas tecnologías, a las inquietudes de una demanda en continua evolución, a la política de calidad y competitividad, etc. Por ello, el ordenamiento otorga determinadas facultades a la Administración, en orden a hacer efectiva esta facultad de dirección indirecta de la oferta hotelera, tales como la potestad reglamentaria, de fomento, de planificación, de inspección, sancionadora, etc.<sup>68</sup>. La normativa turística de las Comunidades Autónomas insiste en dos aspectos que resultan esenciales en consonancia con la operatividad de la autorización: la necesidad de mantener de forma continua y permanente los requisitos y condiciones que justificaron la autorización y clasificación, así como la obligación de adaptarse a los cambios normativos que, en dicho sentido, apruebe la Administración. De esta forma, los cambios en la normativa hotelera suelen implantarse, en los establecimientos autorizados con sujeción a la normativa anterior, tras un periodo transitorio de adaptación, pudiendo acceder, incluso, a vías de financiación públicas. Así, por ejemplo, la adaptación de los establecimientos hoteleros en funcionamiento al nuevo Decreto de clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía se establece de forma escalonada en seis meses, uno, dos y cuatro años<sup>69</sup>. También se prevé en dicha normativa la convocatoria de subvenciones dirigidas a apoyar las adaptaciones, determinando, en su disposición adicional primera, que:

La Consejería de Turismo y Deporte podrá acordar medidas de fomento dirigidas a que los establecimientos hoteleros inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía adapten sus instalaciones al presente Decreto, especialmente en lo relativo a las medidas medioambientales, energéticas y de accesibilidad.

El carácter operativo del acto de autorización y clasificación hotelera aparece delimitado con mayor precisión en la normativa de la Comunidad Autónoma de Baleares. En efecto, como hemos comentado anteriormente, debido

---

<sup>67</sup> *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 7ª ed., Cívitas, Madrid, 2001, pp. 138-139.

<sup>68</sup> Para CALONGE VELÁZQUEZ, A., "La Administración no sólo verifica un juicio de oportunidad respecto a la iniciativa propuesta por el particular, sino que además se interesa y controla cada una de las modalidades de ejercicio en que se desarrolla tal iniciativa, con lo que su control no se limita, sino que se extiende en el tiempo mientras dura la actividad económica prevista". En *El turismo: Aspectos institucionales y actividad administrativa*, op. cit., pp. 174-175.

<sup>69</sup> Vid. Disposición Transitoria Segunda.

a la situación de saturación y obsolescencia que presentaba la planta hotelera de Baleares, se adoptó un conjunto de medidas legales y reglamentarias, de gran repercusión en la oferta hotelera. Destacaremos, entre todas ellas, la Ley 3/1990 de 30 de mayo, por la que se crea y regula el Plan de Modernización de los Establecimientos Turísticos, que impuso una inspección técnica de los establecimientos que contaran con cierta antigüedad, y su sujeción, en caso oportuno, a un Plan de Modernización<sup>70</sup>. Este procedimiento podía finalizar con la realización de las obras de modernización por parte de la empresa o mediante resolución impositiva del Consejero de Turismo. En caso de oposición, la Administración podía ordenar la clausura del establecimiento. El éxito de estas medidas, impulsó su inclusión en la Ley 2/1999, General de Turismo, con ciertas modificaciones sobre el modelo de 1990, con la figura del «plan de modernización permanente»:

1. Todos los establecimientos, actividades y empresas sometidos a autorización turística deberán superar el Plan de modernización permanente que establezca la Administración en los plazos que se fijen.
2. Será requisito imprescindible para la superación de los distintos planes de modernización permanente, el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3/1993, de 4 de mayo, de mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas, independientemente del plazo máximo establecido en la disposición transitoria primera de la citada Ley.
3. *La no superación de algún aspecto sustancial de los planes de modernización conllevará la clausura del establecimiento y la revocación de las autorizaciones turísticas.* Este hecho deberá ser notificado al propietario y al explotador del establecimiento.

También podemos destacar, como singulares manifestaciones del carácter operativo de la autorización hotelera, las prescripciones impuestas por la Ley de Turismo de Canarias, en relación con la conservación de la calidad de los establecimientos alojativos (Art. 44), particularmente, la sujeción de los establecimientos con más de diez años de antigüedad a un programa especial de mantenimiento “destinado a la incorporación de soluciones técnicas actuali-

---

<sup>70</sup> Vid. BLASCO ESTEVE, J., “Planificación y gestión del territorio turístico en las Islas Baleares”, en BLANQUER CRIADO, D., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 215-284 y SOCÍAS CAMACHO, J.M., “La modernización y reconversión de las zonas turísticas”, en GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELLS, A., *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 119-155.

zadas”, al que pueden sumarse establecimientos más recientes que presenten síntomas importantes de deterioro. A la superación del programa se supedita el mantenimiento de la clasificación que viniera disfrutando el establecimiento. También es expresión manifiesta de la operatividad el contenido del art. 44,4 de dicha Ley:

Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, los Ayuntamientos y, subsidiariamente la Consejería competente en materia turística *podrán en cualquier momento requerir a los titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de obras de conservación y mejora de las fachadas o espacios visibles desde la vía pública.*

Sin embargo, la mayor incidencia en el sistema de clasificación de la Comunidad Autónoma de Canarias es, a nuestro juicio, la provocada por los Planes Insulares, que llegan a imponer determinadas categorías para las nuevas solicitudes de autorización de establecimientos de alojamiento turístico<sup>71</sup>.

## **7. El acto administrativo de dispensa como manifestación discrecional de la facultad de ordenación del turismo a través de la clasificación de los establecimientos**

En el procedimiento de tramitación de la autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros, al igual que ocurre con otros establecimientos de alojamiento turístico, se introduce una flexibilización del sistema clasificatorio al regularse la figura de la dispensa del cumplimiento de determinado o determinados requisitos referidos a la categoría a la que aspira el establecimiento solicitante. Esta dispensa de requisito es un acto administrativo expreso<sup>72</sup>, motivado, y dictado a instancia de parte, por el que la Administración, de forma justificada exime del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos que la normativa impone a una determinada categoría de establecimiento hotelero. La doctrina incluye las dispensas entre los actos favorables al intere-

---

<sup>71</sup> Vid., al respecto, el trabajo de SUAY RINCÓN, J., titulado “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias”, en BLANQUER CRIADO, D., *Ordenación y gestión del territorio turístico*, op. cit., pp. 287-348.

<sup>72</sup> El acto de dispensa puede producirse de forma independiente a la autorización y clasificación o de forma conjunta. El art. 12,1 del Reglamento Hotelero de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, impone la resolución conjunta de las tres cuestiones.

sado<sup>73</sup>, otorgados en ejercicio de una potestad discrecional<sup>74</sup>, pues la Administración la concederá o no tras efectuar una valoración de los elementos y circunstancias concomitantes, a la luz del correspondiente informe técnico (impuesto habitualmente como preceptivo) y, en ningún caso, puede convertirse en un derecho del solicitante. Las Leyes de Turismo suelen considerarlo como una facultad excepcional de la Administración<sup>75</sup>, que no puede, por tanto, generar un derecho en el administrado. El objeto de dispensa queda igualmente delimitado por el ordenamiento jurídico a requisitos de clasificación, no a los que correspondan al ejercicio de la actividad. Esta cuestión es resuelta con claridad en algunas Leyes de Turismo, como ocurre con la correspondiente a Castilla-La Mancha, en cuyo art. 12 se limita la dispensa a “alguna de las exigencias técnicas requeridas para su clasificación, *sin que en ningún caso pueda suponer la exención de las condiciones y requisitos necesarios para el ejercicio de su actividad*”. Otras Leyes se limitan a considerar como dispensable los «requisitos de clasificación»<sup>76</sup>, aunque, en ocasiones, el objeto de dispensa aparezca diluido en algunas disposiciones legales. Así ocurre, por ejemplo, en la Ley de Turismo de Aragón que se refiere a “alguno de los requisitos mínimos exigidos por los reglamentos de desarrollo de esta Ley” (Art. 29,3) y en la Ley de Turismo de Galicia centrada en el “cumplimiento de alguno de ellos (requisitos técnicos mínimos) cuando así lo aconsejen sus características especiales” (Art. 29,3). En términos similares de ambigüedad se manifiestan las Leyes de Turismo del Principado de Asturias<sup>77</sup>, Región de Murcia<sup>78</sup> o Canarias<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 109.

<sup>74</sup> En el mismo sentido, SANZ SALLA, C.O., *op. cit.*, p. 88.

<sup>75</sup> Con tal carácter aparece regulado en las Leyes de Turismo de Andalucía (Art. 31,2); Castilla-La Mancha (Art. 12); Extremadura (Art. 15) y Principado de Asturias (Art. 27,3).

<sup>76</sup> Así se recoge en el art. 15 LT Extremadura; art. 31,2 LT Andalucía y art. 16,3 LT Navarra.

<sup>77</sup> Art. 27,3 “ser objeto de dispensa de alguno de los requisitos mínimos exigidos reglamentariamente en materia turística”.

<sup>78</sup> Art. 25: “de la aplicación de alguna de las condiciones mínimas establecidas en la presente Ley o normas complementarias que la desarrollen”.

<sup>79</sup> Art. 34: “podrá eximir del cumplimiento de los estándares de aplicación, a los proyectos de nueva construcción”.

La articulación de la facultad de dispensa debe efectuarse con las máximas garantías de legalidad e igualdad. Sólo puede aplicarse en los casos previstos por la Ley, sin que su práctica pueda poner en peligro el valor de los criterios objetivos de clasificación impuestos por vía reglamentaria y, por tanto, atentar contra el principio de igualdad, o suponer una vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Por estas razones, se hace preciso, como se ha indicado, la emisión de informe técnico, que se presupone habrá de ser favorable (si bien este extremo no consta de forma expresa en la Ley); la justificación o motivación de su concesión, a tenor de lo establecido con carácter general por el art. 54 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, para los actos dictados en ejercicio de potestades discrecionales y, en ocasiones, se impone una previa valoración compensatoria, en tanto en cuanto el requisito incumplido quede «equilibrado», por la concurrencia de otros condicionantes en los que el establecimiento supere la barrera impuesta por la norma. En efecto, la Ley de Turismo de Navarra determina su concesión “cuando las circunstancias concurrentes permitan compensar el incumplimiento con la valoración conjunta de sus instalaciones y de las mejoras que pueda introducir” (Art. 16,3). En el mismo sentido la LT de la Región de Murcia justifica su otorgamiento “siempre que la valoración conjunta de sus instalaciones, servicios y mejoras que pueda introducir así lo aconseje, en la forma que reglamentariamente se determine” (Art. 25). Se trata, sin duda, de garantizar, por una parte, la aplicación plena del principio de igualdad frente a la Ley y, por otra, que el sistema de clasificación no quede desvirtuado por prácticas no suficientemente justificadas y compensadas. En definitiva, los niveles de calidad que la norma impone a través del sistema administrativo de clasificación, deben salvaguardarse incluso frente a la facultad de dispensa, que no deja de configurarse como instrumento excepcional en la ordenación de las empresas de alojamiento turístico.

Por otra parte, es preciso resaltar que la dispensa, tanto en su solicitud como en su otorgamiento, debe fundamentarse en razones que justifiquen su concesión, y no en el mero incumplimiento de determinado o determinados requisitos. Así, para la LT de Canarias habrán de concurrir “razones de interés turístico debidamente acreditado en el expediente” (Art. 34) o quedar justificada específicamente para los supuestos de rehabilitación de inmuebles para uso turístico “con la finalidad de preservar y recuperar el patrimonio arquitectónico aragonés como señal de identidad del turismo de la Comunidad Autónoma” (Art. 29,3 LT Aragón)<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> La dispensa de requisitos en inmuebles de valor histórico-artístico o monumental, justificada precisamente en la imposibilidad de acometer determinadas reformas, será recogida de forma reiterada por las Leyes de Turismo. La LT Galicia en su art. 29,3 determina que “Especialmente

El desarrollo reglamentario de la dispensa de requisitos a los establecimientos hoteleros mantiene las consideraciones establecidas en la Ley en cuanto a su excepcionalidad, justificación y compensación respecto a los restantes requisitos y condiciones que cumpla el establecimiento, imponiendo, en este sentido, una valoración conjunta del establecimiento en cuanto a instalaciones y servicios<sup>81</sup>. Por otra parte, los Reglamentos de ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros desarrollan determinados aspectos de la dispensa, tratando en algunos casos, supuestos muy específicos. Del desarrollo reglamentario de la dispensa podemos destacar los siguientes aspectos:

- La dispensa queda delimitada a requisitos vinculados al grupo, modalidad o categoría del establecimiento.
- Se contempla como supuesto general que justifica la dispensa, el tratarse de edificios con singular valor histórico-artístico, monumental o cultural, que impida, por tal motivo, efectuar determinadas obras de adaptación del inmueble para su uso como alojamiento turístico hotelero<sup>82</sup>.
- Por igual motivo que el expresado en el apartado anterior, se regula en algunos supuestos, la dispensa para establecimientos especializados, principalmente como monumento, rural o típico, con objeto de facilitar la existencia de este tipo de instalaciones<sup>83</sup>.
- En algunas reglamentaciones se prevé la dispensa de los requisitos relativos a calefacción, refrigeración o climatización en establecimientos

---

podrá hacerse uso de esta facultad cuando se trate de establecimientos de alojamiento ubicados en edificios de especial relevancia histórico-artística”. También la LT Principado de Asturias se refiere a la dispensa con la finalidad de “preservar y recuperar el patrimonio arquitectónico” en la rehabilitación de inmuebles para uso turístico (Art. 27,3).

<sup>81</sup> “Asimismo, podrá hacer uso de esta facultad de dispensa ponderando la calidad y demás condiciones de las existentes en los establecimientos, de manera que se compensen las carencias objeto de dispensa” (Art. 13,5 RH Galicia).

<sup>82</sup> En Galicia esta justificación se aplica a los espacios naturales: “Especialmente se podrá hacer uso de esta facultad cuando se trate de establecimientos de alojamiento situados en espacios naturales y en edificios de especial relevancia histórico-artística de la Comunidad Autónoma gallega” (Art. 13,5 in fine RH Galicia).

<sup>83</sup> Es la postura adoptada por RH Cataluña o en Extremadura: “Los hoteles especiales de montaña, moteles, hoteles-monumentos y hoteles típicos-rurales gozarán de las dispensas que reglamentariamente se fijen” (Art. 6,3 RH Extremadura).

de temporada, que por su ubicación y temperatura ambiente, no precisen dicha instalación<sup>84</sup>.

- También se prevé la dispensa en los procesos de adaptación de los establecimientos existentes a los condicionantes impuestos por cambios normativos, siempre que se justifique plenamente su concesión<sup>85</sup>.
- Algunas disposiciones regulan e incluso prohíben la concesión de dispensa en relación con requisitos de seguridad de los establecimientos. Especialmente lo determina el Reglamento del País Vasco: “cuando la medida de dispensa se refiera a instalaciones, servicios o a elementos que pudieran afectar o tener incidencia en la seguridad del edificio, deberán adoptarse otras soluciones alternativas que garanticen la seguridad del mismo y así se haga constar por las entidades que intervengan preceptivamente en el visado técnico, la supervisión y el informe del proyecto, cuando consideren suficientemente justificada, técnica y documentalmente su necesidad, derivada de la singularidad del proyecto”<sup>86</sup>.

Finalmente, el tratamiento de la dispensa presenta connotaciones especiales en los Reglamentos de ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros de Navarra, Andalucía y Comunidad de Madrid. El primero de ellos, por establecer la dispensa como mecanismo excepcional a través del cual un establecimiento puede acceder a una categoría superior a la que ostente, con objeto de incrementar la calidad de los establecimientos: “Sin perjuicio de la modificación de la clasificación otorgada que pueda solicitarse cuando se cumplan los requisitos que exige este Reglamento para las diferentes categorías, los hoteles, hoteles rurales y hoteles apartamentos podrán solicitar, por una sola vez y dentro de cada modalidad, su clasificación en la categoría inmediata superior a la que les corresponde, de acuerdo con el sistema excepcional que se establece en este apartado”. (Anexo 2. RH Navarra).

---

<sup>84</sup> Art. 68 RH Cantabria; art. 2,2 RH Castilla y León; art. 84 RH Galicia y art. 25 RH La Rioja. Este último determina, para los establecimientos de temporada que “podrán ser dispensados de la obligación de instalar calefacción o refrigeración o ambas, cuando estén situados en lugares que durante la temporada de funcionamiento la temperatura ambiente no lo requiera” (Art. 25,2).

<sup>85</sup> Así lo prevén, por ejemplo RH País Vasco (D.T. 3ª) y RH Galicia (D.T. 3ª).

<sup>86</sup> Conforme determina el art. 35 *in fine* del RH Región de Murcia, “No serán objeto de dispensa alguna las medidas mínimas de seguridad, calidad de los materiales a emplear y las que supongan un menoscabo de la prestación del servicio”.

Por su parte, en el RH de Andalucía, según se ha mencionado *supra*, se incorpora como elemento adicional a valorar en el otorgamiento de la dispensa, que el establecimiento utilice energías renovables o “por la incorporación de otras instalaciones y medidas tendentes a la mejora del medio ambiente”. De esta forma, la Administración procura compensar la concesión de la dispensa, resaltando su carácter extraordinario, con la introducción de mejoras al medio ambiente.

Finalmente, el RH de la Comunidad de Madrid es, hasta ahora, la única disposición que establece límites cuantitativos específicos a la facultad de dispensa de que goza la Administración, determinando en su art. 15:

La facultad de dispensa, en lo que afecte a los requisitos mínimos exigidos en habitaciones y cuartos de baño, salvo en los supuestos contemplados en el apartado segundo del artículo anterior<sup>87</sup>, se ejercerá, en su caso, siempre que existan razones técnicas debidamente acreditadas y de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) La superficie mínima exigible para las habitaciones, baños o aseos, según categoría, no podrá ser objeto de dispensa cuando suponga una reducción superior al 15 por 100 de tal superficie.
- b) Las dispensas a que se refiere el anterior apartado a) sólo se concederán con mantenimiento de la categoría pretendida, cuando afecten a menos del 50 por 100 de las habitaciones o de los baños o aseos.
- c) Sólo por razones muy cualificadas, de las que exista constancia documental significativa, podrán interpretarse los porcentajes de los apartados precedentes como indicativos, admitiéndose variaciones leves y excepcionales plenamente justificadas.

## **8. Especial referencia a la reclasificación de los establecimientos y a la revocación de la autorización**

El acto administrativo de otorgamiento de clasificación a un establecimiento hotelero se encuentra condicionado de forma permanente al mantenimiento de los requisitos que se tuvieron en cuenta, conforme a la normativa vigente, para su concesión. Así, el art. 9 del Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, de clasificación hotelera de Aragón establece que:

---

<sup>87</sup> Establecimientos hoteleros ubicados en edificios especialmente protegidos, en su totalidad o parcialmente, por sus valores arquitectónicos, históricos o artísticos, a los que no se les aplican estas limitaciones.

La clasificación otorgada se mantendrá en tanto sean cumplidos los requisitos que se han tenido en cuenta al efectuar aquélla, pudiendo revisarse de oficio a petición de parte.

Toda modificación que se realice en un establecimiento y que afecte al cumplimiento de las normas contenidas en el presente Reglamento deberá comunicarse a la Administración para su aprobación o reclasificación si procede.

Deviene, por tanto, una obligación por parte de la empresa de mantener las condiciones requeridas de calidad en las instalaciones, así como en la prestación de los servicios a los usuarios turísticos, conforme a la categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del establecimiento. Esta circunstancia no es más que fiel reflejo, como se indicó anteriormente, del carácter de autorización de funcionamiento de que goza la autorización y clasificación hotelera. Pero, además, la normativa impone una constante adaptación de los establecimientos a los cambios normativos que se lleven a cabo a lo largo del tiempo en que el establecimiento permanezca en funcionamiento<sup>88</sup>. El ordenamiento prevé para estas situaciones tres tipos de medidas. Por una parte, la fijación de un periodo transitorio de adaptación en el cual los establecimientos autorizados conforme a la anterior normativa vigente han de efectuar las modificaciones precisas para adecuar sus instalaciones a la nueva regulación normativa y proceder a notificar dicha circunstancia a la Administración. En este sentido resulta clarificador el art. 31,4 LT Andalucía:

*Cuando los requisitos exigidos para su otorgamiento sean modificados como consecuencia de cambios normativos, los titulares de los establecimientos turísticos gozarán de un plazo de adaptación para el mantenimiento de su clasificación; si los titulares no efectuaran la adaptación, la Consejería otorgaría la procedente.*

En segundo lugar, la Administración suele efectuar convocatorias de ayudas y subvenciones o créditos preferentes para financiar las obras de adapta-

---

<sup>88</sup> Afirman, en este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que "Las autorizaciones de funcionamiento responden, en efecto, con carácter general al esquema de los actos-condición; son, pues, títulos jurídicos que colocan al administrado en una situación impersonal y objetiva, definida abstractamente por las normas en cada caso aplicables y libremente modificables por ellas, una situación, en fin, legal y reglamentaria, cuyo contenido, en su doble vertiente, positiva y negativa (derechos y obligaciones), hay que referir en cada momento a la normativa en vigor. Op. cit., p. 142.

ción que fueran precisas, siempre que éstas se encuentren motivadas precisamente en la necesaria acomodación a la nueva normativa. En este sentido, podemos enunciar lo establecido en la Disposición Adicional Primera del Decreto 47/2004, de establecimientos hoteleros de Andalucía:

La Consejería de Turismo y Deporte podrá acordar medidas de fomento dirigidas a que los establecimientos hoteleros inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía adapten sus instalaciones al presente Decreto, especialmente en lo relativo a las medidas medioambientales, energéticas y de accesibilidad.

En ocasiones se otorga una mención especial a los establecimientos que se adaptan a las nuevas previsiones legales o a los planes de modernización que aprueba la Administración, como ocurre con los denominados «establecimientos modernizados» implantados en Baleares<sup>89</sup>.

La tercera medida que se contempla con finalidad coactiva es la posibilidad de imponer una reclasificación de oficio del establecimiento, si una vez transcurrido el periodo transitorio no se efectúan las obras de adaptación, con lo que aquél sería clasificado por la Administración conforme a los requisitos que efectivamente cumpla con arreglo a la normativa vigente en dicho momento (Vid. Art. 31,3 LT Andalucía, recogido *supra*)<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> La Ley 3/1990, de 30 de mayo, por la que se crea y regula el Plan de Modernización de alojamientos turísticos existentes en Baleares, impone la sujeción a una inspección técnica preceptiva, conforme a las previsiones del Plan. Una vez superada dicha inspección y efectuadas, en su caso, las obras de adaptación que fueran precisas, la Consejería otorga autorización para utilizar la denominación y el distintivo de «hotel modernizado» o «apartamento modernizado» (Art. 6). Vid. BLANQUER CRIADO, D., «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», op. cit., p. 3161.

<sup>90</sup> Vid., en el mismo sentido, la disposición transitoria segunda de los Reglamentos de Clasificación Hotelera de Andalucía, País Vasco y Galicia. A tenor de este último: «1. Los establecimientos hoteleros existentes a la entrada en vigor de este Decreto que cuenten con la preceptiva autorización turística de apertura y clasificación, así como los mencionados en la anterior disposición, que se encuentren clasificados en alguno de los grupos o categorías a que hace referencia este Decreto dispondrán de un plazo máximo de cinco años para adaptar sus instalaciones y servicios a la categoría que ostenten. A estos efectos tendrán prioridad en la concesión de subvenciones que periódicamente pudiera anunciar la Consellería competente en materia de turismo. 2. De no realizarse la adaptación mencionada en el número anterior, el centro directivo correspondiente de la Consellería competente en materia de turismo, procederá de oficio, bien por propia iniciativa o por propuesta de las correspondientes delegaciones provinciales de la citada Consellería, tras la audiencia al interesado, a reclasificar el establecimiento en el grupo y categoría que le corresponda de acuerdo con las disposiciones de este Decreto».

Además de la reclasificación de oficio, efectuada una vez transcurrido el periodo transitorio de adaptación a las modificaciones normativas o como fruto de las deficiencias detectadas mediante la intervención de la inspección turística, el ordenamiento regula la reclasificación como derecho que corresponde al titular del establecimiento (o de su explotación) de efectuar las reformas oportunas en sus instalaciones y la mejora en los servicios que se preste a los usuarios, con objeto de obtener una clasificación superior a la que detentaba el establecimiento con anterioridad, conforme al acto inicial de autorización y clasificación. Así se recoge, por ejemplo, en el art. 34 del Decreto 111/2003, de desarrollo de la Ley de Turismo de La Rioja:

Los titulares de los establecimientos hoteleros podrán solicitar de la Consejería competente en materia de turismo la reclasificación de aquéllos a una categoría superior o inferior a la que tuviesen otorgada, aportando para ello los documentos relacionados en el artículo 31, que deberá ser resuelta en el plazo de tres meses a contar desde la fecha en la que la solicitud hubiera tenido entrada en el registro de la citada consejería.

De nuevo nos encontramos ante una manifestación propia de las autorizaciones de funcionamiento, en la que el contenido de ésta puede alterarse a instancia de parte. Esta técnica se ve favorecida por el ordenamiento jurídico ante la posibilidad de alcanzar a través de ella una mejora en la calidad de los establecimientos, pudiendo llegar a ser objeto de incentivos administrativos dirigidos a elevar la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico, por medio de planes de modernización; planes de calidad; subvenciones y ayudas para la mejora de las instalaciones que impliquen un incremento en la categoría; etc.<sup>91</sup>.

Junto a la reclasificación aparece la revocación de la autorización. La legislación turística contempla el acto de revocación de la autorización desde una doble perspectiva: bien como potestad de la Administración por incumplimiento de los requisitos que se tuvieron en cuenta para su concesión; bien como sanción ante infracciones muy graves<sup>92</sup>. La diferencia entre una figura y

---

<sup>91</sup> En este sentido, el art. 73 de la Ley de Turismo de Galicia, por ejemplo, incluye entre los objetivos de los programas dirigidos a potenciar la oferta turística de la Comunidad Autónoma, facilitar “la reclasificación de las empresas turísticas en grupos o categorías superiores”.

<sup>92</sup> Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “La revocación de la autorización no acostumbra por ello a plantearse en las legislaciones autonómicas como una sanción, sino como consecuencia de efecto resolutorio derivado del incumplimiento de las condiciones en virtud de las cuales se otor-

otra resulta realmente compleja, pero de gran relevancia, puesto que el régimen jurídico aplicable a cada situación es completamente diferente. Así, en la revocación-sanción será precisa la existencia de un procedimiento sancionador y la estricta sujeción al principio de legalidad, particularmente en cuanto se refiere a la tipificación de la infracción y a la correspondiente sanción de revocación del título o licencia. En cambio, la revocación por incumplimiento de los requisitos que justificaron el otorgamiento de la autorización, implica la mera aplicación de una condición resolutoria incorporada al propio acto de autorización. Como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo, este tipo de acto-condición es frecuente en el caso de las autorizaciones de funcionamiento<sup>93</sup>:

Resulta especialmente significativa, a estos efectos, la distinción entre autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento que, como la que corresponde al servicio impropio del taxi, se refieren al desarrollo de una actividad. Estas responden al esquema de actos-condición y son, pues, títulos jurídicos que colocan al autorizado en una situación objetiva, definida abstractamente por las normas aplicables constitutivas de un status complejo. La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título.

Por tanto, estos supuestos de revocación se corresponden con una facultad excepcional otorgada por la Ley a la Administración para anular el acto de autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros en el caso de que éstos dejen de cumplir las condiciones y requisitos determinantes de su otorgamiento. Puede considerarse, por tanto, que nos encontramos ante un supuesto de acto administrativo condicionado (autorización condicionada o acto-condición), en el cual, al incumplirse la condición, se resuelve el otorga-

---

gó inicialmente la autorización”, sin embargo, analizando las Leyes de Turismo observamos que éstas contemplan tanto la revocación-sanción, incluyendo dicha medida entre la relación de infracciones tipificadas legalmente, como la revocación por incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de la autorización. Vid., Op. cit., p. 205. Igualmente, CEBALLOS MARTÍN, M.M., *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, Marcial Pons, Barcelona, 2002, pp. 193-194.

<sup>93</sup> STS de 8 de octubre de 2001, AR 5862. En el mismo sentido, STS de 16 de junio de 1980, AR 3195; STS de 14 de mayo de 1998, AR. 4919; STS de 24 de abril de 2000, AR 3375; entre otras.

miento de la autorización. Este supuesto de revocación de la autorización se recoge de forma expresa en la mayoría de las Leyes de Turismo<sup>94</sup>. Así, el art. 18 de la LT de Cantabria, determina que:

El órgano competente en materia de turismo podrá revocar las autorizaciones y licencias turísticas cuando se incumplan gravemente las condiciones o desaparezcan las causas o las circunstancias de su otorgamiento. Esta revocación se efectuará mediante el oportuno procedimiento, con audiencia del interesado, razonando las causas debidamente y por resolución firme.

Igualmente, la LT de la Región de Murcia establece en su art. 10,3, que:

Las autorizaciones o títulos-licencia podrán ser revocadas, mediante resolución motivada y previa la tramitación del oportuno expediente, cuando se incumpla alguno o algunos de los requisitos que sirvieron de base para su otorgamiento.

En estos supuestos no es preciso, por tanto, iniciar un expediente sancionador, pues la revocación no es una sanción<sup>95</sup>, pero sí el correspondiente procedimiento, en el que deviene como elemento esencial la audiencia al interesado, y en el que la resolución aparezca suficientemente motivada. En este sentido se expresa el Tribunal Supremo: “Que lo expuesto quiere decir que, en esta materia, la Administración podrá declarar caducada la licencia, o bien revocarla, pero no arbitraria, ni discrecionalmente, sino sometiéndose por entero a los requisitos marcados en el ordenamiento, pudiendo llegar a tales conclusiones de caducidad o revocación, sólo cuando las circunstancias concurrentes lo permitan, de acuerdo con las previsiones legales y reglamentarias”<sup>96</sup>. Con anterioridad a la resolución de revocación de la autorización, que

---

<sup>94</sup> Además de los ejemplos de Cantabria y Región de Murcia, encontramos referencia expresa a la revocación por incumplimiento de condición en las Leyes de Turismo de Aragón (Art. 26,4); Castilla La Mancha (Art. 3,c); Cataluña (Art. 39,3); Comunidad de Madrid (Art. 22); Principado de Asturias (Art. 25,4) y La Rioja (Art. 9).

<sup>95</sup> La STS de 17 de julio de 2000, AR. 7790, en relación con la licencia de apertura de un bar-restaurante, indica que no se trata, en la revocación por incumplimiento de requisitos, de una sanción, sino del incumplimiento del condicionado de la licencia.

<sup>96</sup> STS de 16 de junio de 1980, AR. 3195.

debe aparecer como *ultima ratio*, la Administración debe instar al establecimiento para que acometa las obras o las modificaciones necesarias para adecuarse a las condiciones por las que se concedió la autorización y clasificación, otorgándole para ello un plazo de tiempo razonable, finalizado el cual, sin alcanzar el objetivo propuesto, podría continuarse el procedimiento de revocación de la autorización.

Por otra parte, es preciso destacar, que las Leyes de Turismo regulan detalladamente la revocación-sanción, bien como sanción principal, bien como accesoria de la principal, normalmente reservada para infracciones muy graves o por reincidencia de infracciones muy graves que, además, impliquen daño relevante a determinados intereses turísticos o a la imagen turística de la Comunidad Autónoma. Así, en la LT de Extremadura (Art. 81,2):

La clausura del establecimiento o la revocación de la autorización o licencia para el ejercicio de la actividad procederá en los casos de reincidencia en la comisión de una falta muy grave, cuando el hecho infractor hubiera lesionado gravemente los intereses turísticos de Extremadura

En el mismo sentido, se manifiesta la LT de Castilla y León (Art. 64,2):

Las sanciones accesorias de cierre definitivo y revocación previstas en el artículo 60, párrafo 2, letra b), se podrán imponer en los casos de reincidencia en la comisión de una falta muy grave, siempre que la infracción hubiese dañado o perjudicado la imagen o los intereses turísticos de Castilla y León.

Sin embargo, este tipo de revocación se enmarca dentro del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en materia turística y, por tanto, goza de las garantías sustanciales y procedimentales que el ordenamiento prevé en la materia, distinguiéndose del supuesto de revocación por aplicación de condición resolutoria, conforme se ha indicado *supra*.



JURISPRUDENCIA





## COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

### **Nulidad del Plan de Ordenación Territorial de la Bahía de Cádiz. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla de 21 de Abril de 2006**

(Sección 2ª, dictada en el recurso núm. 1344/04 de 21 de Abril de 2006 que resuelve el recurso interpuesto contra el Decreto 462/2004 del Consejo de Gobierno de 27 de Julio de 2004 publicada en el BOJA de 8 de octubre del mismo año por el que se aprobó el Plan de Ordenación Territorial de la Bahía de Cádiz). Se trata de la primera Sentencia contra un Plan de Ordenación del Territorio aprobado en aplicación de la Ley Andaluza 1/94. Con posterioridad a dicho plan se han aprobado otros contra los que, asimismo se tramitan recursos contencioso-administrativos en la misma y en otras Salas del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Por su interés transmitimos a continuación los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho de la Sentencia de la Sala de Sevilla.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** El recurso contencioso-administrativo se interpuso contra Decreto 462/2004 del Consejo de Gobierno de 27 de julio de 2004, publicado en el BOJA en 8 de octubre de 2001, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.

**SEGUNDO:** La parte demandada Solicita una Sentencia desestimatoria del acuerdo recurrido.

**TERCERO:** Recibido el pleito a prueba se practicaron las propuestas y admitidas con el resultado que consta.

**CUARTO:** Señalado día para la votación y fallo, tuvieron lugar con el siguiente resultado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Pretende la *parte actora la nulidad del* citado Derecho tanto por motivos formales como de fondo, y sobre todo por la protección que le otorga a la finca denominada Dehesa Campano. Abordando los motivos formales de oposición, ha de convenirse con el Sr. Letrado de la Junta de Andalucía, que respecto de la falta de respuestas a sus alegaciones, de suerte que la información pública practicada y la participación de los interesados, que a entender de la parte actora han sido mero formulismo sin contenido material alguno ante el silencio guardado y la ausencia de contestación, ha de rechazarse de plano, puesto que consta que se cumplimentó el trámite de información pública y que las alegaciones efectuadas, agrupadas por identidad o similitud en los planteamientos dio lugar a la respuesta pertinente vía informe, como *consta en los folios 389 y ss.* del expediente.

SEGUNDO: Pone de manifiesto la parte actora que el proceso de elaboración se inició mediante Acuerdo de 10 de mayo de 1994 para ser aprobado en el plazo de un año, cuando ha tardado en aprobarse más de *diez* años, lo que explica suficientemente la falta de actualización que pone de manifiesto en su demanda, y que ha supuesto una evidente discordancia en numerosos aspectos entre la realidad que se ha ido imponiendo con el tiempo y la Memoria informativa, que le debe de servir de justificación respecto de las decisiones adoptadas. Además impugna el Plan de Ordenación Subregional por faltar un documento *esencial como es el de* Evaluación de Impacto Ambiental.

Ambas alegaciones están vinculadas entre sí, de ahí que parezca conveniente un tratamiento conjunto. El hecho de que para otros instrumentos urbanísticos se exija, en estos caso por Ley 7104 en relación con su Anexo I, la Evaluación y Declaración de Impacto Ambiental, en modo alguno justifica que deba exigirse también en estos Planes de ordenación. Habrá que estar a la legislación aplicable al momento de su elaboración, En el caso que nos ocupa no puede obviarse que se inicia su elaboración por Acuerdo de 10 de mayo de 1994, fecha en la que no existía normativa que lo exigiera; no va a ser sino hasta Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando se exija por vez primera vez nuestra Comunidad Autónoma la técnica de Evaluación de Impacto Ambiental en los planes de de ordenación territorial –incorporado en algunas Comunidades Autonómicas anteriormente–, y si bien el Decreto que nos ocupa es de 27 de julio de 2004, y el plazo de transposición de la Directiva es de 21 de julio de 2004, actualmente aún no traspuesta y en fase de trámite parlamentario, y conforme al arts. 189 TCEE la Directiva obligará al Es-

tado miembro en cuanto al resultado dejando a las autoridades nacionales la forma y los medios, lo que exige una norma nacional de transposición para su vinculación y vigencia en el territorio de cada Estado, entendiéndose desde la sentencia Van Don de 1974, la producción de efecto directo en creso de que el Estado miembro no transponga la Directiva en el plazo previsto en esta, en cambio no era exigible en el caso que nos ocupa, en tanto que no puede obviarse las reglas especiales previstas en dicha Directiva, art. 13, que prevé el plazo de Transposición para antes del 21 de julio de 2004, y cuyo apartado 3 establece expresamente que “La obligación a que hace referencia el apartado 1 del art. 4 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a la fecha mencionada en el apartado I. Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta *fecha y cuya adopción o* presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del art. 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión”, siendo evidente que iniciado el proceso de elaboración en 10 de mayo de 1994 y aprobado por Decreto de 27 de julio de 2004, no era exigible Evaluación de Impacto Ambiental.

TERCERO: Pero dicho esto, no se puede dejar pasar por alto el que el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz se inicia y formula mediante Acuerdo de 10 de mayo de 1994 del Consejo de Gobierno y que no culmina sino con su aprobación mediante el Decreto objeto del presente recurso de 27 de julio de 2004, publicado en el BOJA en 8 de octubre de 2004. Esto es, el proceso de elaboración y *aprobación ha tardado más de diez años*, Debiéndose poner de manifiesto que la Ley 1/94, prevé que:

- “1. Corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales.
2. Antes de elevar su propuesta, el Consejero de Obras Públicas y Transportes dará audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan.
3. El acuerdo establecerá el ámbito, los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración.
4. En la Comisión de Redacción participará una representación de los municipios afectados.

5. Redactado el plan, se someterá a información pública, por un plazo no inferior a dos meses, y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.
6. El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento y publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad”.

Esto es, se ordena que el acuerdo del Consejo de Gobierno recoger el procedimiento a seguir y el plazo para su elaboración; el Acuerdo de 10 de mayo de 1994, en su punto séptimo recoge que “el plazo para la elaboración del Plan será de un año a partir de la publicación del presente Acuerdo” y en su número octavo el procedimiento a seguir.

Que existe un incumplimiento del plazo es evidente, no consta siquiera ni antes, como hubiera sido necesario, en su caso, ni después del transcurso del plazo, una prórroga del mismo; nada se nos dice *al respecto y no aparece acuerdo del Consejo de Gobierno a dicho efecto. Plazo de un año* establecido, cuya previsión legal y cuya concreción mediante el Acuerdo visto, ha de entenderse que alguna significación jurídica posee y que jurídicamente no puede ser indiferente que se cumpla o no, lo que a nuestro entender resulta una obviedad que por ello no exige mayor justificación, y cuyo análisis nos descubre el mismo fundamento y naturaleza que la caducidad, sino fuera por el peculiar mecanismo en su establecimiento, en tanto que no lo impone directamente la ley, sitio el Acuerdo de inicio del expediente, aunque vinculado estrechamente a dicha autorización legal. Con todo, el establecimiento de dicho plazo para la elaboración del *plan*, se nos descubre esencial dentro del procedimiento articulado; los planes subregionales, como el que nos ocupa, poseen una innegable vocación de organizar determinadas áreas geográficas supramunicipales con características homogéneas, o necesitadas de infraestructuras, equipamientos o recursos, con intención prospectiva y vinculante, en el que se hace de todo punto necesario los análisis globales o integrales y los diagnósticos, por lo que si es evidente que cumplen una finalidad definida legalmente, en función de la complejidad de los análisis y diagnóstico, van a precisar un tiempo más o menos largo de elaboración, de ahí que la ley le otorgue dicha facultad al Consejo de Gobierno, el cual debe fijarlo en atención al conjunto de factores que inciden en el procedimiento de elaboración; mas, a nuestro entender, por la naturaleza y función de estos planes, un plazo excesivamente dilatado en su elaboración, cuando se requiere análisis de la realidad para procurar aportar las soluciones, vinculaciones y directrices que precisa el ámbito espacial al que se contrae el plan, conlleva inevitablemente la ineficacia de la función llamada a cumplir por dicho, plan, es la propia parte actora la que nos pone en evidencia con varios ejemplos como se prevén infraestructuras ya ejecutadas o distintas de

las previstas o la discordancia y falta de justificación entre la Memoria Informativa y la realidad, lo cual nos ilustra adecuadamente sobre la situación y nos lleva a considerar que el plazo para la elaboración del Plan resulta esencial, y su falta de cumplimiento desvirtúa la finalidad llamada a cumplir. En este caso, insistimos, se ha incumplido el citado plazo, consta que el Acuerdo de inicio es de 10 de mayo de 1994, publicado en el BOJA el 28 de junio de 1994, se modifica la composición de la Comisión de Redacción publicada en el BOJA en 23 de diciembre de 1994; no consta que se vuelva a reanudar la tramitación sino hasta el 29 de junio de 1999, mediante solicitud de observaciones de la Viceconsejería de Cultura y Medio Ambiente; y el siguiente trámite no se cumplimenta sino hasta el 18 de febrero de 2002, en el que se presenta a la Comisión de Redacción el documento del Plan, y es a partir de dicho momento cuando la tramitación sigue un ritmo más vivo, cuando prácticamente habían transcurrido casi 8 años desde su inicio, y sin que hasta el 26 de marzo de 2002 se proceda a acordar la información pública. Como se deja de manifiesto, el plazo queda incumplido radicalmente, no es que ronde el año previsto sino que se produce una dilatación temporal absolutamente desmedida, además *por el propio órgano que lo estableció*, sin justificación alguna, sin prorrogarlo, sin que dicho incumplimiento pueda calificarse como mera *irregularidad*, en tanto que ha de suponerse que el establecimiento del plazo no fue injustificado, caprichoso o meramente voluntarista con previa disposición de incumplimiento, sino que respondía a la finalidad que la ley acoge y que responde a la vinculación entre análisis de la realidad presente y previsiones a cumplimentar para desarrollo y ejecución de los *objetivos de futuro a los que responde el Plan*, por lo que la naturaleza y finalidad del Plan demandaban el cumplimiento del plazo establecido por su carácter esencial, todo lo cual nos lleva a declarar la nulidad del citado Decreto, en tanto que el defecto formal apuntado impide cumplir su finalidad al citado Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, arts. 63 de la Ley 30/92.

CUARTO: Conforme al art. 139 no procede imponer las Costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

## FALLAMOS

Que: debemos estimar y estimamos el recurso deducido contra Decreto 462/2004 del Consejo de Gobierno de 27 de Junio de 2004, publicado en el BOJA en 8 de octubre de 2004, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento. Sin

imposición de costas. Contra la presente sentencia cabe recurso de casación a interponer en el plazo de diez días ante esta Sala para ante el Tribunal Supremo,

Definitivamente juzgando, lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. Mencionados ut supra.

# NOTAS DE JURISPRUDENCIA

## Tribunal Constitucional (\*)

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

## II. DERECHOS Y LIBERTADES

### A. Derechos fundamentales y libertades públicas

**1. Sentencia 47/2005, de 3 de marzo (BOE de 5 de abril). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 9.3; 27.20; 149.1.30<sup>a</sup> y 162.1.a).

**otros:**

**Objeto:** Art. 3, Anexo II y DT cuarta de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández, de Elche.

**Materias:** Principio de interdicción de la arbitrariedad. Autonomía universitaria. Normas básicas para su desarrollo. Recurso de inconstitucionalidad: legitimación para su interposición. Derecho a la autonomía universitaria y a la interdicción de la arbitrariedad del legislador.

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

La Ley, cuyos preceptos se cuestionan en el presente recurso, crea una nueva Universidad de Alicante, mediante la que se proyectan nuevos centros o se readscriben otros implantados tanto en la Universidad de Alicante como en la politécnica de Valencia. El objeto nuclear del recurso es la readscripción de centros a la nueva Universidad, por entender que se ha realizado sin una razón objetiva y de forma incoherente con las finalidades de la creación de la nueva Universidad, de ahí la conexión que se pretende entre la supuesta vulneración del principio de autonomía universitaria y la arbitrariedad del legislador. Estos motivos son rechazados por el TC. Por lo que se refiere al argumento de la territorialidad y al empeño de los recurrentes a considerar que el supuesto aquí debatido es diferente del resuelto por la STC 106/1990, el TC considera que el criterio de territorialidad no es el único, ni, tal vez, el más importante. Se recuerda la doctrina de la mencionada decisión en cuya virtud la autonomía universitaria [no] *garantiza a las Universidades un ámbito regional de actuación*, ni de ella se deriva que *los centros existentes en una población no puedan depender de otros situados en lugar distinto o que una universidad no pueda tener sus centros de enseñanza en diversas ciudades* (ATC 493/1983, FJ único). No se aprecia esa carencia de justificación objetiva en el proceso de readscripción, según deduce el TC de las Memorias justificativas de la creación de la nueva Universidad, *aunque pueda discreparse legítimamente de la concreta legítimamente de la concreta solución adoptada*, por lo que no cabe *discutir una opción tomada por el legislador que, aunque pueda ser discutible, no resulta arbitraria ni irracional* (STC 104/2000, FJ 8; 96/2002, FJ 6; 242/2004, FJ 7). Otro motivo de los recurrentes es la falta del cumplimiento de uno de los requisitos exigidos por la LORU, hoy LOU, en su art. 9.2, cuál es el adoptar ese acuerdo una vez oído el Consejo Social de la Universidad de Alicante, lo que supone la vulneración de la autonomía universitaria, ya que para la Universidad que *pierde* la Facultad que se readscribe, la medida legislativa tendría el mismo efecto que una *supresión*. El TC considera que no puede admitirse esa asimilación por lo que se niega la aplicabilidad a este supuesto de lo establecido en el art. 9.2 LORU, así se había mantenido con anterioridad en la STC 106/1990 *a diferencia de los supuestos de supresión de centros ... la singularidad del supuestos contemplado en la Ley es que se mantienen los centros readscritos ... no se produce cesación del servicio público que vienen prestando ... [ni, por tanto, es] ... precisa la concurrencia del consentimiento de quien, por decisión del legislador competente, deja de tener asignada la gestión del centro*. Se ha alegado asimismo vulneración del art. 149.130 CE, así como el 35 EACV, por cuanto el informe aprobado por el Consejo de Universidades como paso previo de la creación de la Universidad de Alicante, queda ahora absolutamente desacreditado por las modificaciones que se introducen en la estructura y composición de sus centros específicos. Esa exigencia de que el Informe quede incólume, es decir, no pueda verse alterado tras el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, no es argumento decisivo, por cuanto, entre otras razones, una fundamental, prevalece: entre el Informe mencionado y la Ley valenciana 2/1996 existe una sustancial coin-

cidencia, al tiempo que se subraya que la unificación de los estudios de medicina que se impugnan no eran ni la más importante, ni la única finalidad de dicho proyecto.

**VOTO PARTICULAR (Pascual Salas Sánchez):** La defensa de la autonomía universitaria exigía la intervención de la Universidad afectada en la modificación que se opera en su estructura mediante la Ley valenciana. Sus preceptos, de modo evidente, han vulnerado la garantía institucional ya que sin audiencia de la Universidad se le ha sustraído su Facultad emblemática. No procede aplicar la doctrina de la STC 106/1990, ya que ninguno de sus razonamientos son de aplicación aquí. Se ha producido un supuesto manifiesto de arbitrariedad por cuanto la solución legislativa carece de toda explicación racional, y con cita de abundante jurisprudencia se concluye que debería haberse admitido el recurso.

**(Gai Montalvo):** El recurso debió inadmitirse por una cuestión procesal, cual es la ignorancia o la defectuosa acreditación de lo contemplado en el art. 32.2 LOTC. En aplicación de la doctrina que se deriva del ATC 459/2004 la sedicente subsanación del defecto advertido era, en todo caso, extemporánea.

**(Pérez Tremps al que se adhiere Pérez Vera):** Por las mismas razones anteriores, se considera que el recurso debería haberse inadmitido, y no se consideran acertadas las consideraciones de la Sentencia en su FJ 3. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la discrepancia se centra exclusivamente en el alcance que se proporciona al art. 9.2, ya que es criterio del disidente que la ley impugnada vació de contenido dicha garantía institucional. Se ha desconocido lo que podríamos denominar el contenido mínimo de la autonomía universitaria que haga reconocible a la institución.. Que su opinión no fuera necesariamente vinculante para el legislador, no es óbice para que pudiera y debiera haber sido oída en su momento, extremo que no se llevó a efecto.

## **B. Derechos y deberes de los ciudadanos.**

### **1. Sentencia 57/2005, de 14 de marzo (BOE de 19 de abril). Ponente: Pérez Vera (Recurso de amparo).**

**Preceptos constitucionales:** 14; 31.1.

**otros:**

**Objeto:** Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, que desestima recurso sobre liquidación del IRPF.

**Materias:** Principio de igualdad ante la Ley. Justicia tributaria: la tributación por la pensión de alimentos.

Se considera discriminatoria, por contraria al principio de igualdad, la no inclusión entre las partidas deducibles de la base imponible cantidad abonada en virtud de sentencia judicial por alimentos a los hijos. Se considera que el factor de discriminación estriba en que sí lo son las partidas abonadas a los cónyuges. Es doctrina reiterada del TC que para que se aprecie ese trato discriminatorio, es que se produzca entre dos situaciones que puedan considerarse iguales. Este es extremo manifiestamente aquí no se produce. El deber de alimentos de los hijos, dentro o fuera del matrimonio, es deber constitucional de todos los padres. Este deber es de igual naturaleza para todos los padres, con independencia de que se funde, en algunos supuestos, en sentencia judicial. Por consiguiente no hay discriminación alguna, antes por el contrario, esa sí se produciría si se admitiera sólo en los supuestos de separación en virtud de sentencia judicial. Este deber de alimentos no es equiparable a los del cónyuge a los efectos de los arts. 14 y 31.1. En éste último caso será deber de contenido legal, y configura un supuesto diverso, lo que justifica y fundamenta un diferente régimen tributario, que no supone discriminación alguna.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### A. Comunidades Autónomas

#### B.2. Competencias.

**1. Sentencia 35/2005, de 17 de febrero (BOE de 22 de marzo). Ponente: Gay Montalvo (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 149.1.23<sup>a</sup>; 164.1.

**otros:**

**Objeto:** DA cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, mediante la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, mediante la que se modifican los arts. 19.3; 23.5.c) y 23 *ter*.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

**Materias:** Legislación básica sobre medio ambiente: competencia sobre espacios naturales protegidos: parques nacionales. Valor de las SSTC.

A tenor de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los preceptos modificados vulneran sus competencias en materia de *medio ambiente* y de *espacios naturales protegidos*. El TC considera resuelta la controversia constitucional planteada a la luz de lo establecido en la STC 194/2004 (*véase la nota a esta STC en el n.º anterior, 60 de esta Revista*). El primer inciso del art. 19.3 ya fue examinado por la citada STC y declarado inconstitucional, criterio que ahora se reitera, por lo que se refiere al último inciso, se consideran de aplicación los FFJJ 7 a 13 y 20 de la STC 194/2004, procediendo acordar su inconstitucionalidad, reiterando que el Estado no puede sustituir a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias propias. Por lo que se refiere al art. 23.5, en aplicación de los FFJJ 7 a 13 y 14,b), de la citada STC 194/2004, debe considerarse inconstitucional. En lo que atañe al art. 23 *ter*.3, convendrá recordar que su primer inciso fue también enjuiciado por la STC [194/2004 (FFJJ 14.d) y 17.c)] y declarado inconstitucional; en atención a los mismos argumentos, también se declara la inconstitucionalidad del segundo inciso del citado precepto. Al igual que se hizo en la STC 195/1998 (FJ 5), la inmediata nulidad de los efectos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona, en atención a estas consideraciones, su declaración de inconstitucionalidad no puede llevar aparejada su inmediata declaración de nulidad, que es diferida hasta el momento en que las CCAA regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia, como ya se establecía en el FJ 24 STC 194/2004.

**VOTO PARTICULAR (Rodríguez Zapata):** De la categoría de los denominados parques marítimo-terrestres, no se ha ocupado la STC 194/2004, por lo que se plantea la duda si son subsumibles entre los parques intracomunitarios y supracomunitarios, que son los allí analizados. Teniendo en cuenta las líneas de base rectas para la delimitación de aguas jurisdiccionales, el parque nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas podría constituir un tercer supuesto de parque nacional. Atendiendo a esta caracterización habría que estar a la doctrina sentada en la STC 38/2002 en el aspecto que se refiere al mar territorial como límite de la competencia autonómica. La discrepancia se sustancia en la diversidad de objetos de ambas decisiones del TC, apreciándose que esta precisión no aparece en la STC de la que se disiente.

**2. Sentencia 36/2005, de 17 de febrero (BOE de 22 de marzo). Ponente: García-Calvo y Montiel (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 149.1.23<sup>a</sup> y 164.1.

**otros:**

**Objeto:** DA cuarta de la Ley 15/2002, de 1 de julio, mediante la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, mediante la que se modifican los arts. 19.3; 23.5.c), 23 bis.6 y 23 ter.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

**Materias:** Legislación básica sobre medio ambiente: competencia sobre espacios naturales protegidos: parques nacionales. Valor de las SSTC.

A tenor de la Comunidad Autónoma de Aragón, los preceptos modificados vulneran sus competencias en materia de *medio ambiente* y de *espacios naturales protegidos*. El TC considera resuelta la controversia constitucional planteada a la luz de lo establecido en la STC 194/2004 (*véase la nota a esta STC en el nº 60 de esta Revista, así como la nota a la STC 35/2005 supra*). Sobre la única novedad que presenta esta STC en relación con la anterior, es decir, con la impugnación del art. 23 bis.6.c), considera el TC que la medida atribuye al Patronato una función de informe sin alcance ejecutivo, considerándola, a la luz de los argumentos de la STC 194/2004, plenamente constitucional, salvo el inciso... *que le proponga la Comisión Mixta de Gestión. (El resto de la Sentencia reproduce los mismos argumentos y alcanza las mismas conclusiones que ya hemos resumido en relación con la 35/2005 que abre este apartado de nuestra Nota de Jurisprudencia Constitucional).*

**VOTO PARTICULAR (Rodríguez-Zapata):** *Discrepancia en los mismos términos expresados en la STC anterior.*

**3. Sentencia 67/2005, de 17 de marzo (BOE de 5 de abril). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).**

**Preceptos constitucionales:** 161.1.a) y DA tercera

**otros:**

**Objeto:** Art. 165 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

**Materias:** Régimen económico y fiscal de Canarias: competencias sobre subvenciones al transporte aéreo. Recurso de inconstitucionalidad: competencias del TC para conocer de este recurso.

Se considera vulnerado el régimen especial de las Islas Canarias, por cuanto se aprecia modificación del mismo sin haberse solicitado el informe preceptivo que se exige en la DA tercera CE, así como en el art. 46.3 ECan. Se aprecia que efectivamente en la aprobación del controvertido art. 165 de la Ley 13/1996 no se cumplimentó el trámite de audiencia al Parlamento, al tiempo que se aprecia asimismo que el precepto controvertido ha perdido toda su vigencia. Por otra parte resulta decisivo apreciar que posteriormente se han cumplido de modo fiel esta exigencia en leyes posteriores de similar contenido. La controversia competencial que está en la base del presente recurso se considera decaída tanto en atención la pérdida de vigencia de la norma controvertida, cuanto porque con posterioridad se ha producido un reconocimiento *de facto* de la procedencia del informe.



# **Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

## **Tribunal Supremo (\*)**

### **I. ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **DISCRECIONALIDAD**

El Gobierno actúa con criterios de discrecionalidad a la hora de rechazar o aprobar con condiciones acuerdos de concentración económica de empresas, en el marco de la Legislación de Defensa de la Competencia.

“En una inicial apreciación parece que entre las dos posibilidades que prevén los apartados b) y c) del artículo 17 de la Ley de Defensa de la Competencia es menos restrictiva con la libertad de empresa la aprobación con condiciones que el rechazo frontal de la operación. Esta última únicamente cabe acordarla cuando a través de las condiciones sea imposible compensar los efectos restrictivos de la competencia. El determinar cuándo se da esta imposibilidad y cuándo no, así como cuáles sean las condiciones a aplicar en este último supuesto, es cuestión que corresponde al Gobierno, que en este campo actúa con criterios de discrecionalidad, pudiendo elegir

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

entre diversas soluciones aquella que considere más adecuada a la consecución de los objetivos propuestos. Se trata, pues, de una apreciación subjetiva en que su criterio prevalece sobre las particulares opiniones de las partes, en la que los Tribunales no pueden intervenir, si no es a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico establece para el control de la discrecionalidad, y, en cualquier caso, sin que puedan sustituir ese contenido discrecional del acto, por así disponerlo el artículo 71.2 de la Ley Jurisdiccional.

Ello no significa que la discrecionalidad sea tan absoluta que permita la arbitrariedad, pues como señala la sentencia de esta Sala de 2 de abril de 2002 (caso Prosecur/Blindados del Norte), «La validez, en principio, de esta modalidad de Acuerdos condicionados no excluye, como es lógico, el análisis de cada una de las condiciones impuestas, a fin de examinar la conformidad a derecho de su contenido». En el mismo sentido se manifiesta la sentencia de 9 de junio de 2000 (caso Unión Radio), al indicar que se trata de «un acto administrativo cuyo control jurisdiccional se atribuye en nuestro ordenamiento jurídico a los órganos de la jurisdicción Contencioso-Administrativa».

El Gobierno, a través de la motivación del acto, bien directamente, bien mediante la remisión a los informes emitidos por los órganos competentes, expresará cuáles han sido los criterios que ha seguido para tomar su decisión, y si de ellos se deduce que ésta no ha sido arbitraria, irracional o fundada en error manifiesto, no puede esta Sala declarar su invalidez. Es ésta también la postura que en relación con los acuerdos sobre concentraciones adoptados por la Comisión Europea ha mantenido el Tribunal de Primera Instancia en sus sentencias de 6 de junio de 2002 (apartados 26 y 32) y 30 de septiembre de 2003 (apartado 119). El primordial examen es, en consecuencia, determinar si las medidas son, desde un punto de vista racional y no arbitrario, adecuadas; para restablecer la competencia, o al menos suficientes para minimizar los efectos perjudiciales que la concentración produce en ella, y, si la operación puede redundar en beneficio de los consumidores. Si este objetivo se logra a través de las condiciones, hay que declarar la validez del acuerdo”.

*(STS de 7 de noviembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 38. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. González González. Ar. 7428).*

## II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

### AUTONOMÍA LOCAL

La altura de las edificaciones en el centro de una ciudad en modo alguno puede constituir una competencia supralocal, argumentando la Comunidad Autónoma una mayor calidad de vida para los ciudadanos.

“Relata la Sala de Instancia en la sentencia aquí recurrida que el Ayuntamiento de Camarles acordó la aprobación inicial y la provisional de una Modificación Puntual de sus Normas Subsidiarias, en la que, entre otros extremos, se autorizaba para la Zona 1, Núcleo Urbano, que los edificios a levantar en calles de anchura igual o inferior a ocho metros contaran con planta baja más dos plantas-piso. Determinación urbanística, ésta, que no fue aceptada por la Comisión de Urbanismo de Tarragona, que el 10 de julio de 1991, al adoptar el acuerdo de aprobación definitiva, redujo a una sola la previsión de dos planta-piso, lo que se mantuvo por la Consejería de Obras Públicas al resolver, el 5 de abril de 1993, el recurso de alzada que había interpuesto la Corporación Municipal. Y relata, también, que el informe emitido en el proceso por el Arquitecto Municipal valora la procedencia de la propuesta inicial y provisional de la Administración municipal como atemperada a la realidad de la población con ausencia de suelo urbano en el centro así como que un mayor aprovechamiento en el centro contribuiría a su rehabilitación sin alterar la calidad de vida de los ciudadanos; deduciéndose de dicho informe –dice igualmente– que en la calle en la que se ubica la construcción para la que el actor solicitó licencia municipal, el 53% de las edificaciones ostentan el mismo número de plantas que las pretendidas (planta baja más dos plantas-piso), lo cual la hace estética con el entorno.

Ya en el plano de la argumentación jurídica, destaca dicha Sala que el eje de la controversia gira alrededor de si la modificación introducida por la Administración autonómica en las Normas Subsidiarias aprobadas provisionalmente por el Ayuntamiento de Camarles vulnera o no el principio de autonomía local en razón a afectar a un interés puramente local. Y al hilo de ello recuerda, de un lado, la doctrina constitucional sobre dicha garantía institucional (SSTC 4/1981, 32/1981, 27/1987, 70/1989 y 214/1989, no sin decir antes que esa doctrina puede ser invocada por un vecino al que se le denegó la licencia de obras, aunque la Corporación Municipal no recurriera jurisdiccionalmente aquella resolución del recurso de alzada; y, de otro, la jurisprudencia relativa a la extensión del control del planeamiento que la Comunidad Autónoma puede hacer cuando decide sobre su aprobación definitiva (SSTS de 13//11/1989 13/07/1990, 25/04/1991, 18/05/1992, 15/03/1993 y 21/09/1993).

Con ese sustento concluye que la Administración autonómica ha vulnerado los límites fijados por sus propias competencias mediante la introducción directa de modificaciones en el Planeamiento (sentencia del Tribunal Supremo de 22 y 23 de diciembre de 1990 y 30 de enero de 1991 que inciden plenamente en la opción tomada por la Corporación municipal de Camarles afectando al principio constitucional de autonomía local. La altura de las edificaciones en el centro de una población en modo alguno puede decirse constituya competencia supralocal ni siquiera argumentando mayor calidad de vida para los ciudadanos en los núcleos antiguos, tal cual se desprende del informe municipal. «Calidad de vida» –añade más tarde constituye un concepto social indeterminado cuya hermenéutica debe realizarse con ele-

mentos cuya justificación ni siquiera ha intentado la Administración autonómica.

En consecuencia, siendo los actos administrativos impugnados en el recurso jurisdiccional que aquella sentencia resuelve: 1) directamente, el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Camarles de fecha 6 de octubre de 1993, que deniega al actor la licencia para ampliar 44,10 m<sup>2</sup> de una construcción existente en determinada calle (ampliación que se traduciría en levantar una planta más, dotada de cuarto de baño y tres dormitorios); y 2) indirectamente, la determinación urbanística introducida por el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Tarragona de fecha 10 de julio de 1991, decide la Sala de Instancia estimar el recurso, declarando la nulidad, tanto de esa determinación, con lo que, por ende, debe mantenerse lo aprobado provisionalmente por la corporación municipal, como del acuerdo denegatorio de la licencia”

*(STS de 5 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 1ª, 2ª, 3ª y 4ª. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 7309).*

#### IV. BIENES

##### DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

El artículo 32 de la Ley de Costas prohíbe la ocupación del dominio público marítimo terrestre por actividades o instalaciones que, por su naturaleza, puedan tener otra ubicación

“La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) interpone recurso Contencioso-Administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 27 de abril de 2001 por el que «se declara como zona de reserva, a los efectos de lo previsto en el artículo 47 de la Ley 22/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1642), de Costas, y para el saneamiento de la cuenca baja del sistema fluvial Saja-Besaya (Cantabria), en cumplimiento de los fines de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas (Confederación Hidrográfica del Norte), una parcela de terreno de dominio público marítimo-terrestre, con una superficie de 87.450 m<sup>2</sup>, que será ocupada por la Estación Depuradora de Aguas Residuales de Vuelta Ostrera, término municipal de Suances (Cantabria).

El segundo de los motivos de impugnación argumenta que el acuerdo recurrido incumple de forma manifiesta lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Costas y en el 60 del Reglamento General para su Desarrollo y Ejecución, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre pues en este caso, no era necesaria la ocupación de terrenos del dominio público pa-

ra construir una depuradora, por cuanto que existen otras alternativas para su ubicación. Al contrario de la solución elegida –añade el argumento–, que emplaza la depuradora en las marismas de La Junquera o de La Vuelta Ostrera, el Estudio de Alternativas cita otras tres, en Polanco (variante P), en Hinojedo (H) y en Torrelavega (T), que se sitúan también al borde mismo de la ría de San Martín de la Arena, cerca de la Vuelta Ostrera (a 500 metros, 1.300 metros y 3.500 metros, respectivamente), pero que no ocuparían porción alguna de dominio público, ni supondrían la destrucción y relleno de zona húmeda alguna. Además –continúa–, no consta que se realizara ningún estudio ambiental de las alternativas que permitiera valorar las distintas ubicaciones; se hizo primar por encima de todo la valoración económica, sin que por otra parte hubiera diferencias económicas significativas entre las ubicaciones descritas para la depuradora. Por último –concluye el argumento–, la ocupación no será la mínima posible, sino que el 100% de la superficie de la depuradora se sitúa en terrenos de dominio público marítimo-terrestre.

El motivo de impugnación termina afirmando que en el día de hoy (el escrito de demanda lleva fecha de 18 de febrero de 2003) todavía es posible la construcción de la depuradora en cualquiera de las alternativas anteriormente mencionadas, pues no ha sido construido ni el emisario terrestre, ni el submarino, ni los colectores que discurren entre la depuradora y el emisario y de las obras de construcción de la depuradora sólo se ha llevado a cabo el relleno de la marisma sobre la que se ubicará.

En suma, y como ya adelantamos, el análisis que acabamos de hacer no permite afirmar que el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2001 haya respetado la exigencia impuesta por el artículo 32.1 de la Ley de Costas referida a que únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. No cabe entender que la haya respetado ni aun cobijando bajo la previsión de ese artículo 32.1 el supuesto (singularmente mencionado en los documentos analizados) que, como desarrollo de él, describe el artículo 60.2.b) del Reglamento de dicha Ley, referido a las actividades o instalaciones que por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio. Es más, ese análisis nos lleva, entender que existían alternativas posibles fuera del dominio público marítimo terrestre que se excluyeron sin que las razones de la exclusión lo fueran, precisamente, las que pide el precepto que acaba de ser transcrito”.

*(STS de 26 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 1ª, 5ª y 9ª. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 7417).*

## VI. CONTRATOS

### CONVENIO URBANÍSTICO

No puede un Ayuntamiento utilizar un convenio urbanístico con el fin de modificar un proyecto de compensación, sustituyendo la entrega de una concreta parcela que se incorporaría al patrimonio municipal del suelo por una compensación económica, lo que equivaldría a una enajenación de la parcela sin previo concurso.

“En la sentencia recurrida no se niega la posibilidad de que el Ayuntamiento celebre convenios urbanísticos con la finalidad de ejecutar el planeamiento, de manera que no se pone en tela de juicio la capacidad jurídica de las Entidades locales para celebrar los contratos que tengan por conveniente.

Lo que el Tribunal a quo ha anulado es un convenio celebrado para modificar un proyecto de compensación de una unidad de actuación en el que se sustituye la cesión de una parcela concreta, que había pasado a integrar el patrimonio municipal del suelo, según lo establecido en los artículos 124 del Reglamento de Gestión Urbanística y 127.3 de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, por una compensación en metálico, ya que, en definitiva, dicha modificación aprobada del proyecto de compensación encubre una enajenación de terreno, perteneciente al patrimonio municipal del suelo, sin haber convocado el correspondiente concurso, como requiere el citado artículo 169 de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

La razones que la Sala sentenciadora expresa para estimar la acción ejercitada, anulando los actos impugnados, no son combatidas en el segundo motivo de casación esgrimido por ambos recurrentes, quienes invocan preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local y del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en los que se establecen las facultades de éstas para celebrar contratos conforme al ordenamiento jurídico, del que se apartó el Ayuntamiento recurrente al utilizar un convenio urbanístico con el fin de aprobar una modificación de un proyecto de compensación, sustituyendo la entrega de una concreta parcela por una determinada compensación económica, a pesar de que aquélla, una vez aprobado definitivamente el proyecto de compensación, formaba parte del patrimonio municipal del suelo, cuya enajenación sólo podía llevarse a cabo mediante concurso, de manera que este segundo y último motivo de casación tampoco puede prosperar.

*(STS de 14 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 6º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 7136).*

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

### DERECHO DE PRUEBA

El TS recoge la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la utilización de los medios de prueba pertinentes que consagra el artículo 24.2 de la Constitución

“Lo hasta ahora razonado permite concluir que no se ha conculcado el derecho a la utilización de los medios de pruebas pertinentes que consagra el artículo 24.2 de la constitución y que, según refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia 74/2004, de 22 de abril tiene el siguiente significado y contenido constitucionales: «a) Este derecho fundamental, que opera en cualquier tipo de proceso en que el ciudadano se vea involucrado, no comprende un hipotético derecho a llevar a cabo una actividad probatoria ilimitada en virtud de la cual las partes estén facultadas para exigir cualesquiera pruebas que tengan a bien proponer, sino que atribuye sólo el derecho a la recepción y práctica de las que sean pertinentes (SSTC 168/1991, de 19 de julio, 211/1991, de 11 de noviembre, 233/1992, de 14 de diciembre, 351/1993, de 29 de noviembre, 131/1995, de 11 de septiembre; 1/1996, de 15 de enero; 116/1997, de 23 de junio; 190/1997, de 10 de noviembre; 198/1997, de 24 de noviembre; 205/1998, de 26 de octubre, 232/1998, de 1 de diciembre, 96/2000, de 10 de abril entendida la pertinencia como la relación entre los hechos probados y el *thema decidendi* (STC 26/2000, de 3J de enero, F. 2).

b) Puesto que se trata de un derecho de configuración legal, es preciso que la prueba se haya solicitado en la forma y momento legalmente establecidos (SSTC 149/1987, de 30 de septiembre; 212/1990, de 20 de diciembre; 87/1992, de 8 de junio; 94/1992, de 11 de junio; 1/1996; 190/1997; 52/1998, de 3 de marzo; 26/2000, F. 2), siendo sólo admisibles los medios de prueba autorizados por el ordenamiento (SSTC 101/1989, de 5 de junio; 233/1992, de 14 de diciembre; 89/1995, de 6 de junio; 131/1995; 164/1996, de 28 de octubre; 189/1996, de 25 de noviembre; 89/1997, de 10 de noviembre; 190/1997, 96/2000 F.2).

c) Corresponde a los Jueces y Tribunales el examen sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas, no pudiendo este Tribunal Constitucional sustituir o corregir la actividad desarrollada por los órganos judiciales, como si de una nueva instancia se tratase; Por el contrario, este Tribunal sólo es competente para controlar las decisiones judiciales dictadas en ejercicio de dicha función cuando se hubieran inadmitido pruebas irrelevantes para la decisión final sin motivación alguna o mediante una interpretación y aplicación de la legalidad arbitraria o irrazonable o cuando la falta de práctica de la prueba sea imputable al órgano judicial (SSTC 233/1992, de 14 de diciembre F. 2; 351/1993, de 29 de noviembre F. 2; 131/1995, de 11 de septiembre F. 2; 35/1997, de 25 de febrero, F. 5; 181/1999, de 11 de octubre,

F. 3; 236/1999, de 20 de diciembre, F. 5; 237/1999, de 20 de diciembre F. 3; 45/2000, de 14 de febrero F. 2; 78/2001, de 26 de marzo F. 3),

d) Es necesario asimismo que la falta de actividad probatoria se haya traducido en una efectiva indefensión del recurrente, o lo que es lo mismo, que sea «decisiva en términos de defensa» (SSTC 1/1996, de 15 de enero F.2; 219/1998, de 17 de diciembre F.3; 101/1999, de 31 de mayo F.5; 26/2000 F.2; 45/2000 F.2). A tal efecto, hemos señalado que la tarea de verificar si la prueba es decisiva en términos de defensa y, por tanto, constitucionalmente relevante, lejos de poder ser emprendida por este Tribunal mediante un examen de oficio de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, exige que el recurrente haya alegado y fundamentado adecuadamente dicha indefensión material en la demanda, habida cuenta de que, como es notorio, la carga de la argumentación recae sobre los solicitantes de amparo. (SSTC 1/1996, de 15 de enero; 164/1996, de 28 de octubre; 218/1997, de 4 de diciembre; 45/2000 F. 2).

e) La anterior exigencia se proyecta en un doble plano: de una parte, el recurrente ha de razonar en esta sede la relación entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas (SSTC 149/1987, de 30 de septiembre F. 3; 131/1995, de 11 de septiembre, F. 2); y, de otra, quien en la vía de amparo invoque la vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes deberá, además, argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso a quo podría haberle sido favorable, de haberse aceptado y practicado la prueba objeto de controversia (SSTC 116/1983, de 7 de diciembre, F. 3; 147/1987, de 25 de septiembre, F. 2; 50/1988, de 2 de marzo, F. 3; 357/1993, de 29 de noviembre], F. 2), ya que sólo en tal caso, comprobado que el fallo pudo, acaso, haber sido otro si la prueba se hubiera admitido, podrá apreciarse también el menoscabo efectivo del derecho de quien por este motivo busca amparo (SSTC 30/1986, de 20 de febrero, F. 8; 1/1996, de 15 de enero, F. 3; 170/1998, de 21 de julio, F. 2; 129/1998, de 16 de junio, F. 2; 45/ 2000, F. 2; 69/2001, de 17 de marzo, F. 28.»

En cuanto a la segunda cuestión planteada en la exposición de este primer motivo, que reprocha a la Sala de instancia la falta de resolución del recurso de súplica formulado contra la providencia de la Sala de señalamiento del recurso para votación y fallo, que supondría la infracción del artículo 24 de la Constitución, no se aprecia que se haya producido lesión de los derechos de defensa de la parte actora, al certificarse que la Sala, en el momento del señalamiento para deliberación, disponía de los elementos de hecho necesarios y del material probatorio suficiente para poder resolver la controversia”.

*(STS de 17 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 1ª. F.D. 4ª. Magistrado Ponente Sr, Bandrés Sánchez-Cruzat. Ar. 7512).*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

### RETASACIÓN

Procede por el transcurso de dos años a partir de la fecha del acuerdo del Jurado Provincial de expropiación, sin que se produzca el pago del justiprecio o se consigne en la Caja General de Depósitos con la correspondiente notificación a los interesados. Por el contrario la beneficiaria de la expropiación (Junta de Compensación) se limitó a ingresar la cantidad en la Depositaria Municipal.

“Por razones de método conviene anticipar el conocimiento del segundo de los motivos de casación que se formula al amparo del apartado d) del núm. 1 del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción al entender la recurrente que la Sentencia ha incurrido en «infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate». A juicio de la recurrente la Sentencia infringe los artículos 58, 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa, puestos en relación con el art. 51.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa y art. 1177 del Código Civil.

Niega las afirmaciones de la Sentencia en el fundamento de Derecho tercero y mantiene que la cantidad transferida por la beneficiaria a una cuenta del Ayuntamiento era inferior al justiprecio fijado para los diversos expropiados de la unidad de actuación y ello porque la cantidad que tenía que aportar el ayuntamiento no fue transferida. Afirma también que nunca se consignó el justiprecio en la Caja General de Depósitos y que nunca el Ayuntamiento se dirigió a los recurrentes poniendo a su disposición el justo precio. De ese modo se infringieron los artículos 58 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1177 del Código Civil.

Opone la beneficiaria que los recurrente conocían la consignación a través de otros procedimientos y añaden que la consignación que se llevó a cabo en la caja de depósitos del Ayuntamiento era superior al justiprecio a abonar a los recurrentes.

El Ayuntamiento opone que los recurrentes conocían que la cantidad se había consignado por la beneficiaria.

El motivo ha de estimarse. El art. 35.3 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) dispone que «la fecha del acuerdo (del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa) constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el art. 58 de esta Ley» y el art. 58 de la propia norma legal a su vez expone que «si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el cap. III del presente título».

Como consta en el expediente administrativo el Acuerdo: lo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa se adoptó el tres de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y la petición de retasación se formuló ante el Ayuntamiento mediante escrito presentado en el Registro General de la Corporación el catorce de diciembre de dos mil expresando en el los recurrentes en esa fecha que no habían percibido el justo precio ni se había consignado el mismo en la Caja General de Depósitos.

La realidad de esas afirmaciones no ha sido destruida en modo alguno ni por la Corporación Municipal ni por la beneficiaria la Junta de Compensación, y, desde luego, la Sentencia de instancia erró cuando afirmó que no procedía la retasación por que no se había producido indefensión por que los recurrentes habían tenido conocimiento de la consignación efectuada en septiembre de dos mil por que ese conocimiento se refería a que en otro procedimiento se afirmaba que la cantidad del justiprecio la había ingresado la beneficiaria en la Depositaria del Ayuntamiento.

Lo que exige el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa es que el justiprecio se haga efectivo o se consigne, y es obvio que ello no había ocurrido en este caso. El ingreso a disposición de la Corporación Municipal de la cantidad del justo precio de los bienes expropiados no posee el efecto liberatorio que ha de producir la consignación efectuada en la Caja General de Depósitos, ingreso que además ha de ser notificado a los interesados para que produzca ese efecto.

Así lo exigen los artículos I 177 y 1178 del Código Civil a los que se refiere el motivo, de modo que ni era suficiente con que se ingresase la cantidad en la Depositaria municipal ni puede entenderse bastante a los efectos del conocimiento mediante notificación que exige el Código Civil el hecho de que los recurrentes tuvieran noticia del ingreso en la dependencia municipal citada.

En consecuencia el motivo ha de estimarse y la Sentencia ha de casarse y declararse nula y sin ningún valor ni efecto y de conformidad con lo prevenido en el art. 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción, la Sala en funciones de tribunal de instancia ha de resolver lo procedente en los términos en que aparece planteado el debate.

Al haberse solicitado la retasación de los bienes y haber quedado acreditado que había transcurrido el plazo de dos años para hacer efectivo el justo precio así como al no haberse efectuado la consignación en la Caja General de Depósitos procede de acuerdo con lo dispuesto en el art. 58 citado de la Ley de Expropiación Forzosa evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el cap. III del título II para lo cal habrá de iniciarse de nuevo el procedimiento ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa”.

*(STS de 30 de noviembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 2ª. Magistrado Ponente Sr. Martínez-Vares García. Ar. 7833).*

## XIV. HACIENDA PÚBLICA

### PROCEDIMIENTO DE APREMIO

La Administración no puede acudir automáticamente a la vía de apremio, tras la confirmación de una liquidación cuya ejecutividad ha estado suspendida, sin notificación previa al administrado.

“La cuestión que se plantea es si la Administración Tributaria puede iniciar el procedimiento de apremio, tras la suspensión de la ejecutividad de la liquidación impugnada del canon y su anulación en primera instancia económico-administrativa, con posterior confirmación de la liquidación inicial practicada por el TEAC en alzada— sin notificar expresamente al administrado el fin de la suspensión y la apertura de un plazo para el pago voluntario. Se trata, en definitiva, de determinar si la Administración puede acudir a la vía de apremio automáticamente tras la confirmación, en última instancia administrativa, de una liquidación cuya ejecutividad ha estado provisionalmente suspendida, y eso sin tener que realizar ninguna notificación al administrado, que se considera que debe pagar voluntariamente al recibir la notificación de la resolución que agota la vía administrativa confirmatoria de aquella liquidación (notificación que en este caso había sido recurrida en sede jurisdiccional).

Piénsese en que la Administración Tributaria de que se trate conoce cuándo se le notifican a ella las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos o las sentencias de los Tribunales de la Jurisdicción, pero no tiene por qué saber cuándo aquellas resoluciones o sentencias han sido notificadas al obligado al pago, por lo que no hay un término cierto con el que pueda operar para comenzar a computar el inicio del plazo de pago voluntario.

Por otro lado, el tiempo transcurrido durante la suspensión determina el devengo de los intereses correspondientes cuyo pago precisa inevitablemente una nueva liquidación por tal concepto, que ha de ser notificada al obligado a su pago, previamente a la iniciación del procedimiento de apremio.

A lo que antecede cabe añadir que la liquidación se encontraba suspendida por la prestación de aval, que garantizaba suficientemente la deuda tributaria, por lo que la Administración habría obtenido el pago de aquella sin más que dirigirse al Banco avalista notificándole el fin de la suspensión y su obligación de responder del pago de la cantidad avalada. En esa línea se manifestó esta Sala en su sentencia de 31 de mayo de 1993.

Sin perjuicio de lo anterior, estimada la reclamación o recurso frente a una liquidación anulada cuya ejecución había sido suspendida, no puede producirse automáticamente el apremio sino que es necesario que el órgano de

gestión notifique expresamente al interesado advirtiéndole que ha quedado sin efecto la suspensión y señalando plazo para el ingreso en período voluntario. En consecuencia, el órgano de gestión, una vez recibidas las actuaciones ejecutivas del órgano que hubiera resuelto el recurso, tendrá que dirigir necesariamente una notificación expresa al interesado en ejecución de lo resuelto, advirtiéndole que ha quedado sin efecto la suspensión, señalando plazo para el ingreso en período voluntario y apercibiéndolo del apremio y ejecución de la garantía si no se produce tal ingreso. De no cumplirse todos estos requisitos, el apremio será nulo, porque sin advertencia de que ha quedado sin efecto la suspensión, ni señalamiento de plazo para ingreso en plazo voluntario, se sitúa al contribuyente en total indefensión, y es que al igual que ocurre en la ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de este orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, en las que se necesita una resolución expresa de ejecución del fallo, también en la ejecución de los acuerdos de los órganos económico-administrativos se hace necesaria tal resolución, la cual ha de ser notificada al interesado, con constancia del plazo de ingreso en período voluntario.

La solución que aquí se adopta es la que, en el plano de la equidad, han venido aplicando los Tribunales de Justicia y es la que ha sido adoptada por el Legislador en la reforma que el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo ha introducido en el art. 20.8 del Reglamento General de Recaudación. Es, pues, obligado que el órgano de gestión conceda expresamente al interesado en estos casos, un plazo para el ingreso de la deuda en período voluntario.

No consta que la Administración Tributaria hubiera dado cumplimiento en el caso de autos a su deber de acusar recibo de la resolución del TEAC y disponer su ejecución, dictando los correspondientes actos ejecutivos previstos en el art. 116 del Reglamento de 20 de agosto de 1981, cuyo apartado 4 se refiere a la indispensable notificación de dichos actos de ejecución con instrucción de los recursos procedentes y en la cual, por elementales razones de justicia, ha de indicarse el plazo específico para solventar la deuda en período voluntario y, por tanto, sin recargo de apremio y sin ejecución del aval.

Al no haber actuado así la Administración Tributaria en el caso que nos ocupa, ha incurrido en un defecto claramente subsumible en el art. 137.d) de la Ley 230/1963, General Tributaria, en la redacción original vigente hasta la reforma operada el 22 de julio de 1995, por lo que procede, con estimación del presente recurso, casar la sentencia de instancia y anular los actos administrativos impugnados en este recurso y con ellos la providencia de apremio”.

*(STS de 28 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 2ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Martínez Micó. Ar. 7617).*

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

### MOTIVACIÓN Y CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS

La congruencia de las sentencias no requiere una exhaustiva argumentación paralela a las alegaciones de las partes

«Debe recordarse, a estos efectos, la doctrina de esta Sala sobre el alcance del deber de motivación del juez y acerca de la interdicción de que los órganos judiciales incurran en el vicio de incongruencia, según se expone en la sentencia de 4 de noviembre de 2005.

«El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el artículo 24 de la Constitución, engarzado en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que constituye el marco constitucional integrador del deber del juez de dictar una resolución razonable y motivada que resuelva en derecho las cuestiones planteadas en salvaguarda de los derechos e intereses legítimos que impone el artículo 120 de la Constitución, exige, como observa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 812004, de 9 de febrero, acogiendo las directrices jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 9 de diciembre de 1994. Caso Hiro Balani contra España y Caso Ruiz Torija contra España, la exposición de un razonamiento suficiente, aunque no obligue al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurre en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motiven su decisión, pero no cuando se puede inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo».

La incongruencia omisiva, advierte el Tribunal Constitucional en la referida sentencia, reiterando la doctrina expresada en la sentencia constitucional 169/2002, sólo tiene relevancia constitucional que determina declarar la vulneración del artículo 24 de la Constitución cuando, por dejar impregada la pretensión oportunamente planteada, provoca indefensión, de alguno de los justiciables por no tutelar el órgano jurisdiccional, los derechos e intereses legítimos sometidos a su jurisdicción.

Conforme es doctrina de esta Sala, advertida en la sentencia de 10 de marzo de 2003 «el cumplimiento de los deberes de motivación de congruencia se traduce, en síntesis, en una triple exigencia: de un lado, la exteriorización de un razonamiento que siendo jurídico, por discurrir sobre, aquello que en Derecho pueda ser relevante, se perciba como causa de la decisión a la que llega el juzgador; de otro, la extensión de tal razonamiento, explícita o implícitamente, a las cuestiones que habiendo sido planteadas en el proceso, necesiten ser al dadas por depender de ellas la decisión; y, en fin, una decisión cuyo sentido abarque, inequívocamente, todas las pretensiones deducidas.

La congruencia de las sentencias no requiere una exhaustiva argumentación que discurra paralela con las alegaciones de las partes, bastando con un razonamiento suficiente que dé cumplida respuesta a las pretensiones de sujetos de la relación procesal, y que, tal y como afirma la doctrina constitucional, tratándose, no de las pretensiones, sino de las alegaciones aducidas por las partes para fundamentarlas, no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de ellas, siendo suficiente, en atención a las circunstancias particulares de cada caso, una respuesta global y genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales».

Debe concluirse que la Sala de instancia ha juzgado dentro de los límites del objeto del proceso, que se encuentra enmarcado por las resoluciones de la Oficina Española de Patentes y Marcas de 22 de diciembre de 1997 y de mayo de 1998, y las pretensiones de la parte; que concretizan en la declaración de que procede la denegación de la inscripción de la marca número 2067.851 «Fonomark» para amparar servicios de la clase 38, al comprobarse que ha examinado adecuadamente la causa de pedir sin provocar un desajuste externo entre el fallo judicial los términos en que la parte actora formuló sus pretensiones”.

*(STS de 18 de noviembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 4ª. Magistrado Ponente Sr. Bandrés Sánchez-Cruzat. Ar. 7436).*

## XVIII. PERSONAL

### PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La relación del personal estatutario con la Administración Sanitaria es de naturaleza administrativa, por lo que tanto su generación como desarrollo, efectos y extinción se sujetan al Derecho Administrativo y son objeto de revisión por la jurisdicción contencioso administrativa.

“En esta situación se publica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre estableciendo el referido Estatuto Marco del personal sanitario de los servicios de salud, que resulta aplicable a la totalidad de dicho personal, ya preste sus servicios en los centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas o en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado (art. 2).

De acuerdo con todo lo expuesto, la referida Ley 55/2003 configura la relación del personal estatutario con la Administración sanitaria a través de los distintos Servicios de Salud, como una relación funcional, es decir, una relación de naturaleza claramente administrativa, cuya generación, desarrollo, efectos y extinción se sujeta al derecho administrativo, y en consecuencia, los conflictos que surjan entre las partes, por su naturaleza administra-

tiva, quedan sujetos a la revisión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con las previsiones generales de la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 9.4) y la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción (art. 1 y concordantes), y por exclusión de las competencias del Orden Jurisdiccional Social (arts. 1. 2 y 3 LPL).

A diferencia de las modificaciones anteriores, que contenían disposiciones derogando expresamente, en lo que les afectaba, el referido artículo 45.2 del Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, o atribuyendo específicamente la competencia a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en este caso la Ley 55/2003 no contiene tales previsiones, sin embargo, en la disposición derogatoria única, declara derogadas y, en su caso, inaplicables al personal estatutario de los servicios de salud, cuantas disposiciones de igualo inferior grado se opongan o contradigan a lo dispuesto en esta Ley, señalando específicamente determinadas normas, entre ellas la ya citada Ley 30/99 y los Estatutos de 23 de diciembre de 1966, 26 de abril de 1973 y 5 de julio de 1971, así como las disposiciones que los modifican, complementan o desarrollan.

Para determinar la incidencia de dicha disposición derogatoria en la atribución de competencia a la Jurisdicción Social efectuada por el art. 45.2 del Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/ 1974, de 30 de mayo, ha de tenerse en cuenta que este precepto se refería a las relaciones entre las Entidades Gestoras y, en su caso, Servicios de la Seguridad Social y el personal a su servicio, reguladas por los correspondientes Estatutos, hoy derogados.

Tal planteamiento respondía a la articulación de la atención sanitaria en el concreto ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, cuya inicial regulación general se plasma en el Texto articulado de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, de Bases de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, y que determina la dotación por parte de las Entidades Gestoras del personal necesario para llevar a cabo tal prestación, cuyo régimen jurídico se remite por dicho Texto articulado a los correspondientes estatutos, elaborados, en lo que aquí interesa, en las fechas antes indicadas de 1966, 1971 y 1973, de manera que la previsión del art. 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, se produce en ese contexto de prestación sanitaria de la Seguridad Social y por el personal a su servicio, y en razón de tales circunstancias se atribuye a la Jurisdicción Social la competencia para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre tales Entidades Gestoras y su personal.

Sin embargo, la situación resulta notoriamente distinta al momento de la publicación del Estatuto Marco de 16 de diciembre de 2003, que responde, en lo que afecta al personal estatutario, a la propia evolución del sistema, así:

El artículo 43 de la Constitución reconoce, de manera expresa, el derecho a la protección de la Salud, atribuyendo a los poderes públicos la organización

y tutela de la salud pública a través de las medidas preventivas, prestaciones y servicios necesarios; concepto integral y más amplio que la asistencia sanitaria como prestación de la Seguridad Social a que se refería el sistema anterior. Ha de hacerse notar que el régimen público de Seguridad Social se contempla de manera separada en el artículo 41 del Texto Constitucional.

Esa protección de la Salud se plasma en la Ley 14/86, de 25 de abril General de Sanidad, que en su exposición de motivos declara como finalidad la creación de un Sistema Nacional de Salud, que se concibe como el conjunto de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas convenientemente coordinados, bajo el principio de integración de los servicios sanitarios en cada Comunidad Autónoma, previéndose que la creación de los respectivos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas sea paulatina, evitando saltos en el vacío. Se contempla así la reordenación de la Administración sanitaria mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Salud (al que se refiere la exposición de motivos de la Ley 55/ 2003, que comprende el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas (art. 44 LGS, y que integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la Salud (art. 45 LGSS), Administración que ya no puede identificarse con las Entidades Gestoras y Servicios específicos de la Seguridad Social a que se refería el artículo 45.2 de la LGSS de 1974. Los Servicios de Salud autonómicos no están comprendidos entre las Entidades Gestoras que enumera el artículo 57 de la LGSS, ni responden a los criterios que respecto de estas entidades fijan los artículos 58 a 61 de esta última norma.

Lógica consecuencia de lo anterior es que el personal que presta tales servicios pase a considerarse como personal al servicio del Sistema Nacional de Salud, lo que exige la adecuada redefinición de su régimen jurídico, para adaptarlo a esa dependencia administrativa y contenido funcional que ya no se circunscribe a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y las prestaciones de la misma, superando el régimen establecido por aquellos iniciales Estatutos que contemplaban una relación jurídica subjetiva y objetivamente distinta.

Esta modificación, prevista en el art. 84 de la Ley 14/ 86, se articula parcialmente y de manera anticipada,, como se ha indicado antes, por la Ley 30/1999; y se completa, como normativa básica, con el Estatuto Marco,, que configura la relación del personal estatutario con la Administración sanitaria (Sistema Nacional de Salud), como una relación funcional y por tanto de naturaleza administrativa, cuya generación, desarrollo, efectos y extinción se sujeta al derecho administrativo, clarificando así el alcance y naturaleza de dicha relación, novedad legislativa en cuanto de manera explícita califica como funcional tal relación, y que es consecuencia de la referida evolución del sistema sanitario.

En definitiva, desde el punto de vista subjetivo, de la condición de personal de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se ha pasado a la de personal

al servicio de la Administración sanitaria (Servicio Nacional de Salud), que aglutina tanto al antiguo personal estatutario como al personal funcionario sanitario que presta servicios en distintas instituciones sanitarias, afectando a los elementos personales de la relación; y en el aspecto objetivo, de la prestación sanitaria de la Seguridad Social se da el paso al reconocimiento del derecho a la protección integral de la salud, a través de las medidas preventivas, prestaciones y servicios necesarios al efecto (arts. 43 CE y 45 LGSS).

Estas modificaciones, resultan suficientemente significativas, para entender superada la situación o relación jurídica contemplada en el art. 45.2 de la LGSS de 1974, que se tuvo en cuenta al efectuar la atribución a la Jurisdicción Social de la competencia para resolver los litigios surgidos en el ámbito de aquella relación, atribución de competencia que pierde así su objeto, justificación, vigencia y aplicabilidad en el ámbito del nuevo Sistema Nacional de Salud y la relación jurídica funcional que une al personal sanitario con dicha Administración, de acuerdo con el Estatuto Marco.

Deja constancia de ello la derogación por dicho Estatuto de la Ley 30199, de 5 de octubre (RCL 1999, 2538), que regulaba la Selección y Provisión de Plazas de Personal Estatutario de los Servicios de Salud que, como se ha indicado antes, atribuía a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de los litigios surgidos en dicha materia, atribución que quedaría sin efecto con la derogación, a falta de una previsión específica al respecto en el Estatuto Marco, si no se entendiera: a) que tal materia, como integrante del contenido propio de la relación funcional establecida en el mismo, queda sujeta al control de dicho orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, de acuerdo con las reglas generales de atribución de competencias a que antes se ha hecho referencia (art. 9.4 LOPJ, art. I y concordantes de la Ley 29/98 y arts. 1. 2 y 3 LPL y b) que estas reglas generales no se ven afectadas ni excepcionadas por la específica atribución de competencia del art. 45.2 de la LGSS de 1974, que contemplaba una situación distinta y superada por la regulación establecida en el Estatuto Marco de 16 de diciembre de 2003.

Desde estas consideraciones, se observa que en el caso objeto de este concreto conflicto, la parte ejercita dos pretensiones: una relativa al recorte de las cartillas o cupo asignado y otra el cese en las funciones como Jefe de Equipo SDH que venía desarrollando. Esta última pretensión, en cuanto se refiere a la provisión de puestos y desempeño de jefaturas ya se contemplaba en la Ley 30/99, por lo que en virtud de la disposición adicional séptima de la misma, la competencia para conocer de dicha pretensión correspondía ya desde su entrada en vigor a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Tras la entrada en vigor del Estatuto Marco de 16 de diciembre de 2003, tanto dicha materia como el contenido funcional del puesto de trabajo (al que afecta la determinación del cupo asignado), forman parte de los derechos y deberes que integran la relación funcional regulada en el mismo, sujeta al derecho administrativo y, por lo tanto a la revisión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con las previsiones generales de la

Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578, 2635) (art. 9.4) y la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción (art. I y concordantes), y por exclusión de las competencias del Orden Jurisdiccional Social (arts. 1, 2 y 3 LPL”.

*(ATS de 20 de junio de 2005. Sala de Conflictos de Competencia. F.D. 3º y 4º Magistrado Ponente Sr. Herrero Pina. Ar. 4466).*

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### COMPUTO DE PLAZOS

No obstante la literalidad del actual artículo 48.2 de la Ley 30/92, el TS estima que el cómputo de los plazos por meses en vía administrativa ha de hacerse igualmente que en vía jurisdiccional, concluyendo el día correlativo al de la notificación del acto de que se trate.

“La Sala de instancia confirmó que el recurso de reposición había sido interpuesto fuera de plazo: notificada la Orden sancionadora el 17 de enero de 2000, fue presentado el 18 de febrero de 2000, esto es, un día después de que hubiera expirado el plazo de un mes previsto en el artículo 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A juicio de la recurrente, expresado en su primer motivo de casación, este cómputo del plazo vulnera tanto el referido artículo 117 como el artículo 48.2, ambos de la Ley 30/1992, en la redacción que dio a este último la Ley 4/1999, de 13 de enero. Sostiene como fundamento de su tesis que el legislador de 1999 suprimió el inciso «de fecha a fecha» en el cómputo de los plazos fijados por meses o por años, lo cual, unido a la previsión de que el cómputo en estos casos debe iniciarse el día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación, determina que el plazo para impugnar en reposición un acto notificado el 17 de un mes se amplíe hasta el 18 del mes siguiente.

El motivo no puede prosperar. La reforma legislativa de 1999 tuvo el designio expreso –puesto de relieve en el curso de los debates parlamentarios que condujeron a su aprobación– de unificar, en materia de plazos, el cómputo de los administrativos a los que se refiere el artículo 48.2 de la Ley 30/1992 con los jurisdiccionales regulados por el artículo 46.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al día inicial o *dies a quo*; en ambas normas se establece que los «meses» se cuentan o computan desde (o «a partir de») el día siguiente al de la notificación del acto o publicación de la disposición. En ambas normas se omite, paralelamente, la expresión de que el cómputo de dichos meses haya de ser realizado «de fecha a fecha».

Esta omisión, sin embargo, no significa que para la determinación del día final o *dies ad quem* pueda acogerse la tesis de la actora. Por el contrario, sigue siendo aplicable la doctrina unánime de que el cómputo termina el mismo día (hábil) correspondiente del mes siguiente. En nuestro caso, notificada la resolución el 17 de enero y siendo hábil el 17 de febrero, éste era precisamente el último día del plazo. La doctrina sigue siendo aplicable, decimos, porque la regla «de fecha a fecha» subsiste como principio general del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último día de dichos plazos.

Sin necesidad de reiterar en extenso el estudio de la doctrina jurisprudencial y las citas que se hacen en las sentencias de 25 de noviembre de 2003, 2 de diciembre de 2003 y 15 de junio de 2004 sobre el cómputo de este tipo de plazos, cuya conclusión coincide con la que acabamos de exponer, sentencias a las que nos remitimos, nos limitaremos a reseñar lo que podría ser su síntesis en estos términos:

A) Cuando se trata de plazos de meses (o años) el cómputo ha de hacerse según el artículo quinto del Código Civil, de fecha a fecha, para lo cual, aun cuando se inicie al día siguiente de la notificación o publicación del acto o disposición, el plazo concluye el día correlativo a tal notificación o publicación en el mes (o año) de que se trate. El sistema unificado y general de cómputos así establecido resulta el más apropiado para garantizar el principio de seguridad jurídica.

B) El cómputo del día final, de fecha a fecha, cuando se trata de un plazo de meses no ha variado y sigue siendo aplicable, según constante jurisprudencia recaída en interpretación del artículo 46.1 de la vigente Ley Jurisdiccional de modo que el plazo de dos meses para recurrir ante esta jurisdicción un determinado acto administrativo si bien se inicia al día siguiente, concluye el día correlativo al de la notificación en el mes que corresponda. Esta interpretación del referido artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional es igualmente aplicable al cómputo administrativo del día final en los plazos para interponer el recurso de reposición, a tenor de los artículos 117 Y 48.2 de la Ley 30/1992 después de la reforma introducida en el segundo de ellos por la Ley 4/1999, pues precisamente el objeto de la modificación fue parificar el régimen de la Ley 30/1992 con el de la Ley 29/1998 en la materia. La Sala de instancia, pues, actuó conforme a Derecho al confirmar la Orden ministerial de 24 de abril de 2000 en la medida en que había declarado inadmisibles, como extemporáneos, el recurso de reposición interpuesto contra la Orden del mismo Ministerio de 29 de diciembre de 1999, mediante la que se impusieron las sanciones.

(STS de 15 de diciembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Campos Sánchez-Bordona. Ar. 7781).

## XX. RESPONSABILIDAD

### CONSENTIMIENTO INFORMADO

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sanitaria, la ausencia o deficiente prestación de la información al paciente, constituye un incumplimiento de la *lex artis*.

“El motivo por lo que expondremos a continuación debe estimarse. El art. 10 de la Ley General de Sanidad, Ley 14/1986, de 25 de abril, dispuso que: «todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias: 5. A que se le dé en términos comprensibles, a él y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento. 6. A la libre elección entre las opciones que le presente el responsable médico de su caso, siendo preciso el previo consentimiento escrito del usuario para la realización de cualquier intervención».

La mera lectura del precepto que trascribimos en lo que nos interesa, y su comparación con el documento firmado por la recurrente en su momento, y al que nos referimos más arriba, basta para convencerse de que no existió el consentimiento informado que la Ley demanda de las Administraciones Sanitarias en relación con los usuarios de los servicios que las mismas prestan, y ello porque lo que pretende la regulación legal es que para que haya consentimiento, y, se respete, por tanto, la autonomía del paciente legalmente reconocida, es que, como condición previa inexcusable, se produzca la información precisa y necesaria que permita al enfermo libre y voluntariamente adoptar la decisión que tenga por conveniente, y es claro que en este supuesto no concurrieron las condiciones necesarias para ello.

Esta Sala y Sección en tomo a esta cuestión del consentimiento informado viene manteniendo que la falta del mismo constituye una mala praxis *ad hoc* pero que no da lugar a responsabilidad patrimonial per se si del acto médico no se deriva daño alguno para el recurrente, así resulta a título de ejemplo de la Sentencia de veintiséis de febrero de dos mil cuatro. La Sentencia citada se hace eco de la anterior de la Sala de 26 de marzo de 2002 en la que expresamente se afirmó que «ante la falta de daño, que es el primer requisito de la responsabilidad patrimonial por funcionamiento del servicio, no parece relevante la ausencia o no del consentimiento informado, o la forma en que éste se prestara». Del mismo modo la Sentencia de 14 de octubre de 2002, insiste en que la falta de consentimiento informado constituye un incumplimiento de la *Lex artis ad hoc* y lo considera como manifestación del funcionamiento anormal del servicio sanitario.

En cuanto a la Sentencia de esta Sala y Sección de cuatro de abril de dos mil en la que se apoya la Sentencia recurrida para rechazar que no fuera válido o suficiente como consentimiento informado el documento suscrito por la

recurrente para justificar la conducta de la Administración sanitaria en cuanto al deber que tenía de informar adecuadamente a la paciente sobre el proceso que sufría y las alternativas que además de la intervención pudieran existir a su disposición para su tratamiento, no sirve para exonerar a aquélla de su responsabilidad.

En esa Sentencia, que se refiere al consentimiento como el elemento clave para el ejercicio del derecho de autodeterminación del paciente, se añade que considera necesaria e importante la existencia de formularios específicos «puesto que sólo mediante un protocolo, amplio y comprensivo de las distintas posibilidades y alternativas, seguido con especial cuidado, puede garantizarse que se cumpla su finalidad» y, si bien es cierto, que algo más adelante expresa que una «información excesiva puede convertir la atención clínica en desmesurada –puesto que un acto clínico es, en definitiva, la prestación de información al paciente– y en un padecimiento innecesario para el enfermo, y añade que es menester interpretar en términos razonables un precepto legal que, aplicado con rigidez, dificultaría el ejercicio de la función médica –no cabe excluir incluso el rechazo por el paciente de protocolos excesivamente largos o inadecuados o el entendimiento de su entrega como una agresión–, sin excluir que la información previa pueda comprender también los beneficios que deben seguirse al paciente de hacer lo que se le indica y los riesgos que cabe esperar en caso contrario», ello, decimos, no justifica que pueda sostenerse que un documento como el suscrito por la paciente en este caso avale y excuse la actuación de la Administración sanitaria dando por cumplido su deber de información con el enfermo. Es evidente que la inexistencia de consentimiento en este caso, causó a la recurrente un daño manifiesto puesto que le privó de adoptar en uso de su derecho a decidir en tomo a las posibles opciones que se le ofrecieran la más conveniente para sí.

Por lo expuesto y como anticipamos el motivo ha de ser estimado y en consecuencia la Sentencia de instancia casada y declarada nula y sin ningún valor ni efecto, de modo que la Sala, ahora ya en funciones de tribunal de instancia, y de conformidad con lo prevenido en el art. 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción resolverá lo que corresponda dentro de los términos en que apareciera planteado el debate”.

*(STS de 9 de noviembre de 2005. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Martínez-Vares García. Ar. 7531).*

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

### SISTEMA DE ESPACIOS LIBRES

Las determinaciones relativas al cómputo como espacios libres de las zonas

inedificables de titularidad privada, son contrarias a derecho, pues el sistema de espacios libres y su incremento sólo puede hacerse en suelo de dominio público destinado también al uso público.

“El segundo motivo de casación imputa a la Sala de instancia la conculcación de lo dispuesto en los artículos 2.1, 3, 4 y 10 del Anexo del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 2159/1978 f al declarar que los espacios libres, que se deben aumentar como consecuencia del incremento del volumen edificable y la densidad de población de la zona por efecto de la modificación puntual aprobada del Plan General de Ordenación Urbana, no es necesario que sean de dominio público, bastando, para dar cumplimiento a tal exigencia, que se destinen al uso público, en contra de lo dispuesto en 108 citados preceptos, que imponen el carácter demanial de dichos espacios libres, como lo entendió la Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 25 de abril de 1986 (RJ 1986,2967).

La cuestión que se plantea con el indicado motivo de casación se circunscribe a definir si el sistema de espacios libres, exigidos por la legislación urbanística, requiere que éstos sean de dominio y uso públicos o basta, como se declara en la sentencia recurrida, que sean inedificables al objeto de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano, de manera que no es necesario que sean de naturaleza demanial sino meramente destinados al uso público.

Hemos de admitir que no existe una clara doctrina jurisprudencial al respecto, pues, frente a declaraciones, como las contenidas en la Sentencia citada por el recurrente, de la que parece deducirse que quedan fuera del concepto legal de espacios libres los terrenos de titularidad privada aunque tengan un destino recreativo, de la dictada fecha 18 de marzo de 1988 –siempre que se entienda que aceptó los razonamientos de la Sala de primera instancia– cabe deducir que admite que el aumento proporcional de espacios libres, como consecuencia de la mayor densidad de habitantes de la zona, puede hacerse sobre terrenos que no sean de dominio público.

Sin embargo, ni lo declarado en una y otra Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo puede considerarse definitivo por cuanto no abordaron expresamente la cuestión que -ahora se plantea, sino que en la primera se consideraron infringidos los artículos 12.1.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 29.1.d) del Reglamento de Planeamiento por falta de la necesaria definición y clarificación de una parte del suelo municipal y por no ser posible discernir la voluntad del Ayuntamiento sobre la titularidad de las zonas verdes y espacios libres dedicados al recreo y al deporte, mientras que en la segunda se exige, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (RCL 1976. 1192), la necesaria previsión de nuevos espacios libres al incrementarse la habitabilidad de la zona.

Menos expresiva, al respecto, es la Sentencia de esta Sala, que se cita en la sentencia recurrida para justificar su tesis de fecha 7 de Junio de 1989, que se limita a declarar que los espacios libres son aquéllos que el planeamiento impone, su inedificabilidad al objeto de destinarlos a usos colectivos y al ocio ciudadano para terminar señalando que el procedimiento previsto en el artículo 50 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 resulta de obligado cumplimiento en todo caso en el que aparezca una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres determinados por un planeamiento aunque aquéllos excedan de las reservas mínimas a que se refiere el artículo 13.2b) de la propia Ley del Suelo, proporción de espacios libres de uso público por habitante, superando incluso los estándares urbanísticos.

No examina, sin embargo, el Tribunal a quo otros preceptos del mismo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 aplicable en aquel territorio, cual son los artículos 3.2f), 72.2 d) y 73.3.A. c), que contemplan tales espacios libres y en los que se alude a espacios libres públicos, con idéntica expresión a la empleada en los artículos 121 b) y 12.2.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

En los artículos 25.1 c) y 29.1 d) del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio que desarrollan los citados preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se alude al sistema general de espacios libres, constituido por «parques urbanos públicos, áreas públicas destinadas al ocio cultural y recreativo», y por «espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como zonas deportivas de recreo y expansión también públicas». La referencia en unos y otros preceptos al carácter público de los espacios libres conduce a una interpretación favorable al carácter demanial de los mismos.

Esta interpretación se corrobora cuando el artículo 25.1 c) del Reglamento de Planeamiento al incluir en el sistema general de espacios libres los parques urbanos públicos, añade que en estos parques públicos sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter, que no supongan restricción del uso público.

Pero los preceptos que no dejan lugar a dudas sobre el carácter demanial de los espacios libres son los invocados por el recurrente en este segundo motivo de casación.

Así, en los artículos 2.1, 2.2 y 2.3. 3, 10.2 y 11.1 del Anexo del Reglamento de Planeamiento, se atribuye al sistema de espacios libres la naturaleza de dominio y uso público.

Consideramos nosotros que este desarrollo reglamentario de los antes mencionados preceptos legales se corresponde con la finalidad pretendida por el ordenamiento de preservar o garantizar unos espacios libres para parques, jardines y ocio sin restricciones, mientras que si su titularidad pudiese

ser privada y el uso público se generarían conflictos de difícil y compleja solución que vendrían, en definitiva, a restringir indebidamente el uso público de los mismos o a gravar el dominio privado de forma incompatible con la esencia del derecho de propiedad.

Es cierto que la Sala de instancia pronunció, con fecha 6 de junio de 2002, otra sentencia en el Recurso Contencioso-Administrativo núm. 962/2001, en la que sustenta idéntico criterio al mantenido en la ahora recurrida, que nosotros por las razones expuestas no compartimos y que conducen a la estimación del segundo de los motivos de casación alegados por el recurrente, que, aun siendo firme aquella sentencia, comportará las consecuencias que seguidamente indicaremos.

La anulación de la sentencia recurrida, en cuanto declara ajustada a derecho la aprobación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Santander que afecta al Área Específica núm. 51 de Nueva Montaña, llevada a cabo por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria el 8 de febrero de 2001, y publicado en el Boletín Oficial de Cantabria de 7 de marzo de 2001, nos impone el deber de resolver lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el debate, según establece el artículo 95.2 d) de la Ley de esta Jurisdicción.

Tal decisión se ciñe a la anulación del citado acuerdo aprobatorio de la mentada, modificación puntual por cuanto las determinaciones relativas al computo como espacios libres de las zonas modificables de titularidad privada son contrarias a derecho, pues, como hemos declarado al examinar y estimar el segundo de los motivos de casación alegados, el sistema de espacios libres y su incremento de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3.2 f), 72.2 d), 72.3. A. c) y 128.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en la Ley cántabra 1/1997, de 25 de abril y en los referidos preceptos del Reglamento de Planeamiento, sólo puede hacerse en suelo de dominio público destinado también al uso público.

*(STS de 28 de octubre de 2005. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 4ª, 5ª, 7ª y 8ª. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 7418).*

# Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (\*)

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Principio de culpabilidad en materia tributaria. Carga de la prueba. Presunciones.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de fecha 30 de marzo de 2004 desestimando la reclamación nº 41.01875-2003 formulada contra la liquidación practicada por la Dependencia Regional de Inspección de la Delegación de la A.E.A.T. Especial de Andalucía, en concepto de sanción por infracción tributaria grave en relación con el IRPF, ejercicios 1998, 1999 y 2000, por importe de 15.107,99 €.

Considera la demandante que no ha quedado acreditada la culpabilidad de la actora en la comisión de la infracción por la que se la sanciona. De aquí que, en virtud de la presunción de buena fe contenida en el art. 33 de la Ley 1/98, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes y del art. 24.2 CE no puede imponerse sanción alguna. A lo anterior añade que, en cualquier caso, ha existido una interpretación razonable del ordenamiento jurídico que excluiría el necesario actuar culposo.

No es acertada la afirmación de que a la Administración incumbe la carga de probar la existencia del elemento subjetivo de la culpabilidad. La idea de rechazo de un sistema de responsabilidad objetiva que omite toda consideración a la intención o voluntad del agente infractor, no significa que por ello la autoridad administrativa sancionadora venga obligada a probar la realidad de un elemento no tangible como es la culpa, siempre encerrada en zonas profundas de la voluntad. Como con precisión señala el art. 33 de la Ley 1/98, corresponde a la Administración tributaria la prueba de que concurren circunstancias que determinan la culpabilidad del infractor en la comisión de infracciones tributarias.

En el presente caso, la infracción que se sanciona es la que se tipifica en el art. 79 a) LGT al dejar de ingresar parte de las retenciones a cuenta del IRPF durante los ejercicios antes referidos, bien porque el tipo de retención aplicado era incorrecto o bien porque no aplicó retención alguna sobre deter-

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

minadas retribuciones por considerarlas como dietas exceptuadas de gravamen. Es entonces a la actora a la que incumbe probar que su incorrecta actuación venía marcada por una circunstancia que eliminaría la idea de culpa como, entre otras, puede ser la de existencia de una interpretación razonable de la norma de aplicación sin que signifique que exista un inversión de la carga de la prueba o una vulneración del principio de presunción de inocencia.

Con la finalidad antedicha, se dice en la demanda que de la normativa de aplicación no carece de base lógica entender que quedan exceptuadas de gravamen las compensaciones recibidas por los gastos de locomoción por desplazamiento a municipio distinto del que constituya residencia habitual del trabajador, ya sea desde la sede de la empresa a la obra o desde el domicilio del trabajador a la obra directamente.

Con este razonamiento no puede hablarse de un deseo, erróneo, pero con un mínimo apoyo legal, de actuar correctamente en el ámbito tributario, que es en definitiva lo que ha venido en llamarse “interpretación razonable de la norma” como causa de exclusión de la culpabilidad. Tanto del art. 4.º del Real Decreto 1.841/1991 como del art. 8.A.2 del Real Decreto 214/99, se deduce que la exención va referida a cantidades destinadas a compensar gastos por desplazamiento desde el centro de trabajo a otros lugares donde se deba desarrollar éste, pero nunca desde el domicilio del trabajador al lugar de trabajo.

Por último se invoca la demanda la obligación del Jefe de la Dependencia de abstenerse en el conocimiento del procedimiento seguido por cuanto su régimen retributivo viene condicionado por el logro de determinados objetivos que hacen que tenga un interés personal en que éste culmine con sanción.

La desestimación de dicho argumento como causa de nulidad deriva, no ya sólo de que se debió de hacer valer desde el primer momento, sino, por razones de fondo ya que en ningún caso puede considerarse que la actuación del funcionario no viene revestida de imparcialidad por la forma de determinación de sus retribuciones. El que un complemento salarial se determine por objetivos no significa que el funcionario sancione donde no exista actuación infractora, salvo que en este caso el contribuyente venga a suponer un actuar prevaricador en el acuerdo impugnado, aspecto que queda lejos de la realidad por lo antes razonado.

*(St. 26 de junio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería. No procede la devolución de un extranjero sin documentación si ya está dentro del territorio nacional, aunque sea en puesto fronterizo. Es preciso apertura de expediente de expulsión.

Frente al razonamiento contenido en la sentencia apelada sobre que la de-

tención del recurrente en el Puerto de Algeciras no es suficiente para acordar su devolución ya que el relato de hechos contenido en el atestado policial resulta insuficiente para concluir que éste intentara entrar en España, el Abogado del Estado opone que el hecho de que se tratándose de una instalación portuaria donde fue interceptado el hoy apelado y que intentara penetrar en nuestro territorio en un autobús procedente de Marruecos, determinaría que concurrirían los requisitos legalmente exigibles para proceder a su devolución.

Según el art. 58.2.b) de la Ley Orgánica 4/2000, no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país. Por su parte del art. 60 LOE se deduce que se acordará el retorno cuando el extranjero se presente en el puesto fronterizo habilitado y no se le permita el ingreso en el territorio nacional por no reunir los requisitos para autorizar su entrada. Por último señalar que el art. 53 a) tipifica como infracción grave susceptible de la imposición de la sanción de expulsión, el encontrarse irregularmente en territorio español por no haber obtenido o tener caducado más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en el plazo previsto reglamentariamente.

Nos encontramos pues ante tres supuestos (retorno, devolución y expulsión) al que podría añadirse la figura de la salida obligatoria que implican la consecuencia de que el extranjero o no puede entrar o debe abandonar el territorio nacional. La dificultad principal radica en distinguir la devolución de la expulsión como sanción. Aunque el art. 58.2 LOE mencione como devolución el supuesto de pretender entrar ilegalmente en el país, en realidad si no se ha producido la entrada esto implicaría que lo procedente sería acordar el retorno en frontera. Tal vez, por esta razón el art. 138.1.b) del Reglamento de ejecución de la LOE, respecto del apartado b) del art. 58.2, consideraba incluidos a los efectos de poder acordar la devolución, los extranjeros que sean interceptados en frontera, en sus inmediaciones o en el interior del territorio nacional en trámite o en ruta, sin cumplir con los requisitos de entrada. Por otro lado, supuesto como el de encontrarse en ruta, tras la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 no pueden considerarse válidamente como justificativos de la orden de devolución pues, como indica el Alto Tribunal el art. 58.2 de la Ley 4/2000 se refiere únicamente al supuesto del extranjero que pretenda entrar ilegalmente en el país, no a los casos de tránsito, una vez en el país, desde un lugar a otro del mismo o hacia un país tercero, razón por la cual se declara la nulidad, por exceso en la regulación legal, del art. 138.1.b) del Reglamento en su inciso “o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta”.

Aplicando las consideraciones anteriores al particular supuesto aquí enjuiciado se advierte que la mención del Abogado del Estado de que el apelado intentaba acceder al territorio nacional en un autobús procedente de Marruecos, en absoluto consta que sea cierto. En el atestado policial solo se menciona que fue interceptado en el Puerto y detenido en el Colegio del Cobre, sin explicar esta diferencia ni señalar donde se encuentra dicho Colegio. En cualquier caso esa pretensión de intentar penetrar ilegalmente en territorio nacional, por puesto no habilitado al efecto que caracteriza la po-

sibilidad legal de acordar la devolución no parece que se encuentre presente, sino, por el contrario, que hallándonos ante un extranjero que ya se encuentra en España, la carencia de documentación que autorizase su residencia determina que, como indica el Juzgador de instancia, se inicie el procedimiento dirigido a una posible expulsión del territorio nacional, razón por la cual procede desestimar el recurso de apelación.

*(St. de 18 de julio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

### Valoración de suelo urbano no consolidado

Comienza la demanda señalando que por el Jurado de Expropiación no se ha valorado el perjuicio que para la madre de los expropiados, persona de avanzada edad, ha supuesto el tener que abandonar la que durante mas de cincuenta años ha sido su vivienda, originándole con ello un daño moral que se valora en 42.070,85 €.

Al respecto hay que señalar que el justiprecio no es sino el valor de reposición de los bienes y derechos que son objeto de expropiación. Las posibles consecuencias que en ámbitos distintos de los patrimoniales pudiera ocasionar la expropiación, vienen legalmente determinados por el denominado premio de afección y que el Jurado de Expropiación determina con acierto en su acuerdo. De esto modo el perjuicio moral que en la demanda se dice ocasiona la expropiación a la madre de los expropiados, en cuanto que es ocupante de la vivienda, queda resarcido, en los términos normativamente establecidos, por la cantidad correspondiente al premio de afección, sin que quepa valoración independiente o añadida al mismo.

En cuanto al valor de los bienes expropiados los actores muestran su disconformidad con el fijado por el Jurado de Expropiación indicando que el mismo no se ajusta al valor real o de mercado ni al que a afectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se fija por la Junta de Andalucía, remitiéndose en cuanto a lo que consideran valor real a lo determinado en el informe pericial que acompañó a su hoja de aprecio.

Con carácter previo conviene recordar que reiterada jurisprudencia viene señalando que las decisiones de los Jurados Provinciales de Expropiación, por la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y por la independencia que revisten sus juicios, al no encontrarse vinculados a los intereses en juego, están dotados de una presunción iuris tantum de acierto y legalidad. Esta presunción de certeza o exactitud, que si bien como presunción iuris tantum puede y debe ser revisada en vía judicial, sólo habrá de serlo en los supuestos en los que el acuerdo impugnado incurra en infracción de

preceptos legales, en los casos en que se acredite una desajustada apreciación de datos materiales o cuando la valoración no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente y ello represente un desequilibrado justiprecio que, en relación con datos, referencias o probanzas, acrediten la falta de compensación material para el expropiado que el instituto de la expropiación, por los principios de sustitución patrimonial íntegra y equivalencia constitutiva, debe necesariamente comportar.

Sobre la premisa anterior hay que concluir que dicha presunción no ha quedado desvirtuada. El Jurado de Expropiación, así, en cuanto al valor del suelo y clasificado el mismo como urbano no consolidado, ha seguido los criterios de valoración contenidos en la Ley 6/98, en concreto su art. 28 y ha aplicado al aprovechamiento resultante del ámbito de gestión en que está incluido el suelo el valor básico de repercusión más específico recogido en la Ponencia de Valores Catastrales para el terreno concreto a valorar y sin que de la certificación emitida por la Gerencia Territorial del Catastro de Jerez de la Frontera, obrante en el expediente administrativo, se deduzca que el valor total adjudicado al suelo y edificaciones sea inferior al valor catastral del inmueble en su conjunto. Por otro lado respecto de las edificaciones, los actores se remiten al informe pericial que acompañaba a su hoja de aprecio y en que se hace mención a valores de mercado, sin acreditación precisa de los parámetros de referencia y sin que hayan desvirtuados los criterios seguidos por el órgano especializado de valoración.

*(St. de 5 de junio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Justiprecio. No deben valorarse los áridos de una finca si la expropiación no los necesita y el particular no los explotaba a la fecha de la iniciación del expediente expropiatorio.

Se impugna en el presente proceso sendos acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Córdoba, de fecha 1 de octubre y 5 de noviembre de 2003 (expedientes 78/02 y 81/02) sobre fijación del justiprecio correspondiente a la expropiación por el Ministerio de Fomento, a favor del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), para la ejecución de la obra de la línea de Alta Velocidad de Córdoba-Málaga, tramo Fuente Palmera-Santaella, de dos fincas, sitas en el término municipal de La Carlota (Córdoba) de una extensión de 1,7197 Has. y 1,4750 Has., respectivamente.

En las resoluciones del Jurado de Expropiación se valora el terreno expropiado como destinado al cultivo de trigo de secano, a razón de 14.424,29 €/Ha. atendidas las características del mismo, su ubicación y entorno, así como sus posibilidades, aplicándose el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. Igualmente se valoran los perjuicios por expropiación parcial de la finca en un 60% sobre el resto de la finca no expro-

piada, los derivados de la rápida ocupación y la se fija el justiprecio de una encina, que se valora en 84,14 €.

Considera el actor que junto al valor agrícola, que entiende además es superior al determinado por el Jurado de Expropiación, dicho órgano debió proceder a la valoración de los áridos existentes en el subsuelo de las fincas expropiadas y que ahora son explotadas por la entidad beneficiaria para la extracción de áridos necesarios en la construcción del vía férrea. Si bien reconoce que al momento de la expropiación no existía explotación minera alguna, entiende el recurrente que la existencia de zahorra en el subsuelo de las fincas de las que era titular se deriva, tanto del hecho de su actual explotación por el GIF como el que una finca colindante ya era explotada para la extracción de áridos por la entidad Bienvenido C.B. y que incluso recibió una oferta, por él rechazada, para la explotación de las fincas con conservación de la propiedad.

De este modo, y ajustándose a lo que resulta de los informes emitidos por Ingeniero Técnico Agrícola y de Minas, el demandante considera que frente a los 52.757,09 € fijados como justiprecio por el Jurado de Expropiación en relación con las dos fincas y en el que se incluye el premio de afección, el justiprecio debe ser el de 125.100,45 € e intereses legales.

Con carácter previo conviene recordar que reiterada jurisprudencia viene señalando que las decisiones de los Jurados Provinciales de Expropiación, por la capacidad técnica y jurídica de sus componentes y por la independencia que revisten sus juicios, al no encontrarse vinculados a los intereses en juego, están dotados de una presunción iuris tantum de acierto y legalidad. Esta presunción de certeza o exactitud, que si bien como presunción iuris tantum puede y debe ser revisada en vía judicial, sólo habrá de serlo en los supuestos en los que el acuerdo impugnado incurra en infracción de preceptos legales, en los casos en que se acredite una desajustada apreciación de datos materiales o cuando la valoración no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente y ello represente un desequilibrado justiprecio que, en relación con datos, referencias o probanzas, acrediten la falta de compensación material para el expropiado que el instituto de la expropiación, por los principios de sustitución patrimonial íntegra y equivalencia constitutiva, debe necesariamente comportar.

Sobre esta base, la pretensión de que en la valoración de las fincas, junto al valor agrícola se incluya el correspondiente a los áridos existentes en el subsuelo, no puede ser admitida por las siguientes razones: los terrenos expropiados lo fueron para ser destinados inmediatamente a préstamo-vertedero al servicio de la construcción de la vía férrea y en ningún momento se ha acreditado que la entidad beneficiaria explote los yacimientos mineros que se dice existente en las parcelas expropiadas. Al respecto sólo se aporta como prueba unas fotos donde aparecen unos cortes verticales del terreno y que no sabemos si son explotadas para la extracción de áridos y si se corresponden o no con las fincas expropiadas. Por otro lado, según dispone el art. 36.1 LEF, las tasaciones de los bienes expropiados se efectuará según el valor que tengan al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el

futuro y al tiempo indicado lo cierto es que los terrenos se destinaban únicamente a la explotación agrícola (cultivo de secano), sin que el actor hubiera si quiera solicitado las pertinentes autorizaciones para una posible explotación minera de unos terrenos cuya posibilidad, además, cuestionamos en la medida en que el único dato que se nos ofrece sobre este aspecto es la existencia de una explotación ya en marcha en finca colindante. En el informe de valoración, emitido por Ingeniero Técnico de Minas y que el actor acompañó a su hoja de aprecio, hay una referencia genérica a las características geológicas presentes en el área ocupada por las parcelas pero sin determinación precisa a través de catas u otros medios de las propias de las fincas del actor e incluso nada sabemos de los criterios seguidos para calcular las potenciales reservas de los terrenos y su valor que, además, se fija por el resultado de una explotación minera que no tenía lugar al inicio del expediente de justiprecio y ni siquiera existía una seria posibilidad de llevarla a cabo. Por último indicar, en este apartado, la incongruencia que supone fijar un doble valor, agrícola y minero, al terreno cuando ambos son incompatibles.

De lo anteriormente expuesto se deduce que el valor que debe atribuirse a los terrenos expropiados es correspondiente a su uso agrícola y en tal sentido, si bien es cierto que en su determinación el Jurado de Expropiación sólo hace referencia a criterios genéricos de ubicación y analogía con fincas próximas, el informe de Ingeniero Técnico Agrícola que aportó el actor con su hoja de aprecio, no precisa tampoco el valor que concede a la Hectárea de terreno expropiada. Incluso diríamos que es más parco en ese aspecto que el propio acuerdo del órgano de valoración por lo que, en razón a lo ya expuesto sobre la presunción de acierto de sus decisiones, debe prevalecer el justiprecio acordado por el Jurado de Expropiación, refiriendo esta conclusión por idéntica razón al valor de la finca que se encontraba en la finca del actor.

*(St. de 26 de junio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XVIII. PERSONAL

Indemnizaciones por desplazamiento al lugar de trabajo en ausencia de transporte público. Cuantía de la indemnización fijada por la sala en ausencia de criterios legales por vía analógica.

En cuanto a los hechos, no se discuten los siguientes: 1º. El actor, funcionario de la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía, fue adscrito al Grupo Local de Documentación, Sección Operativa de Extranjeros-Aeropuerto de Jerez de la Frontera en septiembre de 1997, en cuyo puesto permanece; 2º. La gestión del servicio se lleva a cabo por varios funcionarios, por lo que debe acudir a dicha dependencia un día de cada tres, para lo que tiene que

utilizar, al no existir transporte urbano ordinario, su propio vehículo, con un recorrido de 30'2 Km.

Pretende el actor que se le reconozca el derecho a percibir las mismas cantidades que perciben los compañeros autorizados a utilizar los vehículos para desplazamientos propios del servicio. Y es cierto que sobre ello y sobre el mismo desplazamiento ya se ha pronunciado esta Sala en sentencia de 24 de diciembre de 1998. Ciertamente allí se trataba de funcionarios de la Guardia Civil; pero, como reconoce el propio Abogado del Estado en su contestación, son los mismos los hechos y las razones, y la misma la norma a aplicar, por lo que a lo dicho allí hemos de estar.

Así, hemos de coincidir con la resolución recurrida en cuanto a que la indemnización que se reclama no se establecía en supuesto alguno del derogado Real Decreto 236/1988, donde sólo se prevenían como supuestos indemnizatorios los gastos de viaje en caso de comisión de servicios y traslados forzosos con cambio de término municipal y, dentro del término, en los supuestos de prácticas de diligencias, notificaciones, etc... Pero eso no significa que otros supuestos que no estén allí comprendidos no den derecho a indemnización, ya que, conforme al artículo 23.4 de la Ley 30/84, lo que importa a efectos del reconocimiento del derecho es que el servicio ocasione al funcionarios gastos extraordinarios. Y esos gastos sí existen en este caso por la sola razón de que el centro de trabajo está fuera de la ciudad, sin que pueda hacerse el trayecto a pie a diario y sin estar cubierto por el transporte urbano ordinario... Por otra parte, la existencia de supuestos de indemnización no previstos expresamente por el RD 236/88 se admite en el propio Real Decreto, en cuya disposición adicional octava se establece que: en los casos excepcionales no regulados por este Real Decreto de servicios que originen gastos que hayan de ser indemnizados de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 30/84, corresponderá a los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas la aprobación conjunta del correspondiente régimen de resarcimiento. Ciertamente aquí falta ese régimen, pero es llano que una tal omisión en modo alguno puede perjudicar a un derecho reconocido en la Ley, por lo demás, no parece que un tal régimen pueda establecerse, siendo idéntico el daño, en términos distintos al establecido para los gastos de viaje en supuestos sí regulados por el RD 236/88.

Del mismo modo, una tal falta de regulación no ha de impedirnos aquí pronunciarnos sobre el derecho del actor a la indemnización y, para el pleno restablecimiento de la situación, sobre el derecho del actor, puesto que no se discute la imposibilidad de acudir en medios de transportes públicos, a percibir como indemnización el importe de las indemnizaciones establecidas para los funcionarios a quienes, conforme al artículo 22.2, se les autoriza el uso de vehículo particular, aunque limitado los efectos al periodo no prescrito conforme a la Ley General Presupuestaria.

En cuanto a las diferencias que encuentra el Abogado del Estado entre éste y el caso resuelto por la sentencia citada, debe recordarse que esta Sala ya se ha pronunciado sobre el caso en relación al Cuerpo Nacional de Policía en sentencia de 19 de abril de 2002 (recurso 91/2000), aparte de que no pa-

rece significativo, desde el punto de vista de lo que es relevante para la aplicación de la norma (la existencia del gasto), el hecho de que en el caso de los funcionarios de la Guardia Civil existiese un servicio de transporte, que se suprimió, y que aquí no haya existido tal servicio. Lo que, además, en nuestro caso no es cierto, ya que, como consta por el informe que aparece al folio 4 del expediente, en los primeros años de establecimiento del servicio, se dispuso un coche oficial para el traslado de los funcionarios que lo atendían.

Por lo demás, consta que la pretensión de que se establezca un servicio con vehículo oficial de transporte al aeropuerto, ya ha sido atendida por orden del Jefe Local de 29 de enero de 2001, por lo que, desde el uno de febrero, se ha dispuesto de nuevo un vehículo oficial para dicho traslado.

En consecuencia, procede reconocer el derecho del actor al abono de la indemnización dicha por el periodo no prescrito, cinco años anteriores a su solicitud en vía administrativa el 8 de octubre de 2003 (artículo 46 de la anterior Ley General Presupuestaria), y hasta el 31 de enero de 2001, por cuanto desde el 1 de febrero se dispone de transporte. Sin embargo, nada podemos decir respecto al establecimiento de un transporte oficial, ya que tal servicio ha sido efectivamente establecido.

*(St. de 5 de junio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES

Concepto de plan de pensión y de cantidades tendentes a asegurar la vejez a efectos fiscales.

Constituye el objeto de este recurso la resolución del TEARA de 27 de julio de 2004 por la que se desestimó la reclamación 21-01227-2002, interpuesta contra acuerdo de la Dependencia de Gestión Tributaria de la Delegación de la A.E.A.T. de Huelva desestimatorio de la solicitud de rectificación y devolución de ingresos indebidos por IRPF, ejercicio 1997, por una cuantía de 11.442,07 €.

En cuanto a los hechos cabe destacar: Que en la declaración de la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 1997, el actor consignó en la misma como rendimientos de trabajo personal, el importe percibido del Montepío de CAMPSA, actualmente Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH). Con fecha 5 de junio de 2002, presentó escrito ante el Órgano Gestor solicitando la rectificación de la mencionada declaración-liquidación, al entender que el importe percibido de la CLH debe tratarse como alternativa a planes de pensiones, no teniendo la consideración de rentas de trabajo, por lo que solicitaba la devolución de lo que consideró indebidamente ingresado como consecuencia de ello. Y con fecha 3 de julio de 2002, el Órgano Gestor desestimó su solicitud.

Interpuesta reclamación ante el TEARA, por el mismo se dicta la resolución recurrida, y que basaba sustancialmente en la falta de prueba sobre el origen de las retribuciones del recurrente. Y en la demanda se pretende una sentencia por la que anule y deje sin efecto dicha resolución, y defina el carácter de plan alternativo de pensiones totalmente acreditado, dando lugar a la reclamación instada, con devolución de los intereses.

No se discute que CAMPSA y sus trabajadores tenían un Montepío de Previsión Social para el personal fijo de tierra, como lo era el actor, independiente del que le corresponde a todo trabajador por cuenta ajena (actual Seguridad Social), y que dicho Montepío contaba de previsión social de CAMPSA con sus propios Estatutos. Que las prestaciones que percibe el recurrente mientras viva de CAMPSA, ahora CLH, tiene su origen en las cantidades que aportó durante su vida laboral en la Compañía, consistentes en el 4% del importe del salario regulador de cada trabajador como socio de número, así como las aportaciones de la empresa como socio protector consistente en el doble de las aportaciones satisfechas por los Mutualistas en igual período al mismo y extinto Montepío de Previsión social de los trabajadores de CAMPSA, cuyos Estatutos datan de 24-10-1980.

El presente caso es sustancialmente similar al resuelto por sentencias de esta Sala y Sección Cuarta en los recursos 1599/96 y 3256/97, la de este último, de fecha 6 de julio de 2.000, salvo que ahora no se habla de la entidad MUSINI. A excepción, pues, de este dato, la cuestión suscitada por el actor se centra en determinar si la pensión de jubilación complementaria de las prestaciones de seguridad social que percibe del Montepío de la antigua CAMPSA, debe tratarse a efectos del IRPF, bajo el epígrafe de rendimientos de trabajo personal, como sostiene la AEAT; o bien debe tratarse como alternativa a planes de pensiones que no tienen la consideración de renta de trabajo, como considera el actor tras la rectificación de su declaración-liquidación, objeto de la litis.

Como decíamos en nuestras anteriores sentencias, “lo que aquí nos interesa es determinar en qué medida el capital que el actor recibe en el momento de su jubilación tiene su causa en su aportación al pago de las primas, a la renta consumida en ello a lo largo de los años de trabajo. Y al respecto, lo cierto es que el actor... no acredita que, con posterioridad al uno de enero de 1983 haya abonado cantidad alguna, descontada de la nómina, en concepto de primas por seguro de vida para caso de supervivencia...— Ahora bien, también es cierto que con su aportación a las primas de las distintas pólizas, ha contribuido a la formación de esa reserva matemática que a partir de 1983 queda congelada y debe quedar destinada a la cobertura de la prestación en proporción a lo que cada uno haya aportado”.

De acuerdo con ello, si como se reconoce, el actor ha venido contribuyendo al pago de la prima de las pólizas que cubrían el riesgo de supervivencia durante varios años, parte de la cantidad que recibe lo es como capital de un seguro de vida para caso de supervivencia que ha ido pagando, consumiendo su renta en ella, por lo que, dicha parte debe quedar excluida de la consideración de rendimientos de trabajo. Por ello, procede estimar en parte el recurso, a fin de que se realice nueva liquidación excluyendo de la consideración de rendimientos de trabajo, la parte del capital recibido por el actor, cuya liquidación debe realizarse en base a los datos que facilite la

compañía retenedora, que es quien está en disposición de ofrecerlos. Y en-tretanto, procede condenar a la demandada a devolver la diferencia más los intereses legales conforme a los artículos 155 de la LGT y 2 del RD 1163/90. Aplicando estos criterios al supuesto ahora enjuiciado, ha de estimarse par-cialmente este recurso, en el sentido que se acaba de señalar.

*(St. de 19 de junio de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*



# CRÓNICA PARLAMENTARIA



## Crónica Parlamentaria

### El Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma

Tras venirse celebrando continuamente en los últimos años, resulta evidente que el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma constituye ya a estas alturas una práctica plenamente consolidada, que enriquece sustancialmente el régimen parlamentario andaluz. Concebido fundamentalmente como un mecanismo de rendición de cuentas del Ejecutivo en lo concerniente al cumplimiento de los compromisos contraídos, permite además a los diferentes grupos parlamentarios transmitir a la opinión pública su visión de la realidad andaluza y de las posibles líneas de desarrollo y mejora. Hay ocasiones, sin embargo, en que la celebración del debate coincide con acontecimientos políticos de tan hondo calado, que en buena medida condicionan el entero transcurso del mismo. Así ha sucedido con el debate celebrado el 28 y el 29 de junio, claramente protagonizado por el tema de la reforma del Estado de Autonomía.

En primer término, la intervención del Presidente de la Junta de Andalucía respecto de la reforma estatutaria se centró en destacar el agotamiento del discurso de aquel sector de la fuerzas políticas que, hasta la fecha, habían considerado inútil o impertinente la modificación del Estatuto. Una vez publicada en el BOE la reforma del valenciano, aprobada ya la del catalán y avanzado el proceso estatuyente en Baleares, Aragón y otras Comunidades Autónomas, la cuestión parece ya indudable en opinión de Chaves: "(...) ahora, desde el momento en que son ya una realidad determinadas reformas estatutarias, no tiene mucha lógica seguir discutiendo lo que prácticamente muchas Comunidades han aceptado como natural y deseable. Cuando algunos siguen cuestionando la reforma, ¿podrían explicarse con claridad qué proponen como alternativa a la sociedad andaluza? (...) ¿lo que algunos están proponiendo, quizás, es que Andalucía se quede en una situación de inferioridad? ¿Que, mientras otros avanzan en su autogobierno, Andalucía se quede atrás, paralizada, de espectadora muda de un proceso en el que otros serían los protagonistas? ¿Podrán estar de acuerdo los andaluces y andaluzas con esa alternativa?"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> DSPA 90/VII Legislatura, 28 de junio de 2006, pág. 6033.

Como a nadie se le oculta, estos reproches del Presidente de la Junta se dirigían con toda claridad al grupo parlamentario popular, el único que había cuestionado abiertamente la conveniencia de reiniciar el proceso estatuyente. Ni el grupo Izquierda Unida –que apoyó la Propuesta de Reforma–, ni el andalucista –pese a no secundarla– se habían mostrado reacios a mejorar el texto estatutario vigente. De hecho, el Presidente de la Junta admitió expresamente esta circunstancia al contestar a la portavoz del grupo andalucista: “Porque hay una cosa que les quiero reconocer: nunca han dicho ustedes que el Estatuto de Autonomía de Andalucía no interesa a la gente. Tengo que reconocer que ustedes no están de acuerdo, pero que sí han reconocido que el Estatuto de Autonomía es un tema importante en el contexto del desarrollo autonómico español”<sup>2</sup>. Y la propia portavoz de dicho grupo, la señora González Mondino, pondría de manifiesto en términos inequívocos hasta qué punto la reforma estatutaria constituía para el Partido Andalucista un asunto sencillamente crucial: “(...) evidentemente, es un tema importante que nosotros no sólo no hemos negado nunca, sino que hemos afirmado siempre que es importante, necesario, oportuno y que, en el momento en el que se abre el debate territorial en el Estado, en el momento en el que se plantea una segunda transición, un nuevo reparto de poder del Estado y equilibrio de los poderes del Estado, Andalucía tiene que estar. ¿Cómo no va a estar, si es la tierra más poblada del Estado y más...? No se me ocurre el término exacto, pero la mejor sin ninguna duda. Pero ¿cómo no va a estar Andalucía? Tiene que estar y tener un Estatuto. Fíjese si estamos comprometidos, que hasta hemos hecho uno nosotros. Hasta hemos escrito un Estatuto de Autonomía...”<sup>3</sup>.

Así, pues, por razones obvias, sólo la portavoz del Grupo parlamentario popular, Sra. Martínez Saiz, se sintió aludida por las transcritas palabras del Presidente de la Junta. De ahí que en su intervención insistiera en la idea, defendida de modo recurrente a lo largo de la legislatura, de que la reforma estatutaria constituía un asunto que centraba “el interés político, que no el interés ciudadano”. Sencillamente, con la puesta en marcha del proceso de modificación de la norma institucional básica de Andalucía, no se había sino creado un problema artificial que, en buena medida, había venido a agotar las energías que tanta falta hacía dirigir hacia otros objetivos más directamente conectados con los intereses de los ciudadanos: “En política, y más cuando se tienen responsabilidades de gobierno –proseguiría la portavoz popular–, es-

---

<sup>2</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6086.

<sup>3</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6087.

tamos para resolver los problemas, no para crearlos. Usted ha sido, señor Chaves, el máximo responsable de crear un debate ajeno a los sentimientos de los andaluces, porque en Andalucía, señorías, no existe un problema de autogobierno: disponemos de competencias, hemos dispuesto de competencias y de más de 27.000 millones de euros al año para mejorar la vida de los andaluces hasta el día de hoy”. Por consiguiente, al no configurarse el proceso de reforma estatutaria sino como una aspiración partidista, mal podía criticarse a aquellas fuerzas políticas reacias a sumarse a esta vía con un mínimo de convicción: “Usted ha repetido hoy que Andalucía no puede ser menos que nadie. Y yo le digo, señor Chaves, que nosotros, el Partido Popular, no queremos tampoco que Andalucía sea menos y más que nadie; pero tampoco queremos que nos utilicen descaradamente en beneficio de otros, en beneficio de los intereses políticos del señor Zapatero y de sus socios nacionalistas”<sup>4</sup>.

En el turno de réplica, tras recordar que la reforma estatutaria había constituido un compromiso electoral de todos los grupos parlamentarios, a excepción del popular, el Presidente de la Junta remarcó que las nuevas circunstancias hacían más necesaria que nunca la reforma del Estatuto. En efecto, la extensión generalizada de los procesos de modificación de los Estatutos a buena parte de las Comunidades Autónomas no venía sino a confirmar que esa pretensión distaba mucho de ser una mera maniobra de distracción política emprendida por el Partido Socialista, carente de contenido objetivo: “Ha habido un referéndum en Cataluña (...), el referéndum del 18 de junio, y también ha tenido lugar la aprobación del Estatuto de Autonomía de Baleares, y también el de Aragón. Y yo pienso que, por lo pronto, la teoría del señor Rajoy de la no necesidad de la reforma; la teoría de que esto era un invento del señor Rodríguez Zapatero y del señor Chaves; de que esto era un capricho del señor Chaves para liquidar la Constitución del año 1978, es una teoría que se ha venido totalmente abajo”. Por lo demás, en la réplica se cuidó mucho el Presidente del Ejecutivo en destacar la postura contradictoria e incongruente que mostraba el Partido Popular en punto a las diversas experiencias de reforma estatutaria emprendidas hasta la fecha; toda vez que, frente a la tenaz resistencia de la que hacía gala el grupo popular en relación con el Estatuto andaluz, no había tenido empacho alguno en acordar con el Partido Socialistas los textos en otras Comunidades Autónomas. Experiencia esta última que no podía sino valorarse positivamente: “Y yo me he alegrado, señora Martínez,... del acuerdo que se ha alcanzado en Baleares, y del Estatuto que se ha alcanzado también en la Comunidad Valenciana, y el que se ha acordado tam-

---

<sup>4</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6041.

bién en Aragón: también. ¿La razón puede estar, señora Martínez –yo se lo pregunto a usted–, en que allí, en Aragón, en Baleares y en el País Valenciano, allí sí interesa la reforma, y aquí, en Andalucía, no interesa la reforma?”. Y apuntaría acto seguido algunas de las más evidentes contradicciones: “¿Por qué, en relación con el Estatuto de Baleares, han votado y han aprobado temas que aquí ustedes han utilizado para votar no al Estatuto de Autonomía de Andalucía? Déme usted una razón: por qué allí sí y por qué aquí no. Es decir, la Agencia Tributaria Consorciada, que aquí pusieron como ejemplo de disgregación de la solidaridad, allí sí y aquí no; en la financiación, la bilateralidad, allí sí y aquí no. Ustedes, cuando han estado todo el día en contra de la bilateralidad, y aquí sacaron los 4.500 millones, o las inversiones, con una cláusula igual a la catalana, que ustedes han rechazado aquí, y que ustedes consideraron que rompía España –ustedes consideraron que rompía España–, y que no ponía topes a la solidaridad”<sup>5</sup>. Y, en fin, tampoco la pretendida tibieza mostrada por el pueblo andaluz hacia el actual proceso de reforma podía seriamente considerarse una razón sólida para oponerse a su feliz culminación: “Yo sé, señora Martínez, que nadie se levanta por las mañanas pensando en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Lo sé, claro que sí. En el 28 de febrero muy pocos ciudadanos conocían cuál era el texto del artículo 151 de la Constitución –recuérdelo también, señora Martínez–; pero los ciudadanos nos mandaron para poner en marcha los instrumentos que son necesarios para mejorar y consolidar las instituciones, e incluir en un bloque de constitucionalidad nuevos derechos, y también los medios, para mejorar nuestra educación, nuestra sanidad, para mejorar nuestras prestaciones, y también para mejorar nuestro empleo y nuestra economía”<sup>6</sup>.

Pero, muy probablemente, los mayores esfuerzos desplegados por el Presidente de la Junta en el debate tuvieron como objetivo lograr el máximo respaldo posible al proceso de reforma estatutaria. Tras destacar que, hasta el momento, el Ejecutivo y el grupo parlamentario socialista habían acreditado su predisposición a concitar acuerdos al respecto (como se desprendía de la circunstancia de que el texto aprobado por el Parlamento incorporase numerosas aportaciones de otros grupos, con independencia de que lo hubiesen votado favorablemente o no), el Presidente de la Junta insistiría en la conveniencia de que el Estatuto salga adelante con el máximo apoyo posible, aun que también puso el acento en la idea de que en modo alguno el consenso po-

---

<sup>5</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6043.

<sup>6</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6043.

día considerarse como obligatorio, “en el sentido de que nadie –y menos aún desde posiciones a las que los andaluces no han dado mayoría– pueda considerarse que tiene derecho al veto”. Y, dando un paso más, el Presidente de la Junta vendría a identificar cuatro concretos ámbitos en donde presumiblemente cabía esperar un mayor margen de maniobra para la consecución del acuerdo entre todos los grupos parlamentarios. El primero de los ámbitos mencionados en su intervención en el que era dable un acuerdo definitivo es, sin duda, el más heterogéneo, ya que en él conviven asuntos de muy diferente calado: “En primer lugar, las enmiendas que el Grupo Socialista ya planteó en este Parlamento y ofreció como transaccionales, es decir, las dos enmiendas que subrayan, en el Preámbulo y el artículo 1, que la autonomía de Andalucía se ejerce en el marco de la unidad de España y de la Nación española; la que recuerda en el Preámbulo que, de acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado; la que asegura, en el arranque del título dedicado a las competencias, que el ejercicio de las funciones y servicios inherentes a éstas se realice conforme a lo establecido en el Título VIII de la Constitución; y, en fin, la que establece, en el primer artículo del título relativo a las relaciones institucionales de la Comunidad, que la participación de Andalucía en las decisiones o instituciones del Estado o de la Unión Europea se hará de acuerdo con lo que establezcan, en cada caso, la Constitución y la legislación estatal o comunitaria”.

En comparación con el variado número de materias que integran este primer bloque de asuntos susceptible de generar consenso, el resto resulta mucho más preciso. Así, el Presidente de la Junta hizo inmediatamente después referencia a “un conjunto de enmiendas destinadas a despejar cualquier duda que se pudiera tener, en el sentido de que todo el articulado de la Reforma se ajusta plenamente al marco constitucional, incluyendo, cuando corresponda, cláusulas sin perjuicio y remisión a lo dispuesto en la Constitución, sin que ello pueda suponer, naturalmente, merma del máximo techo competencial dentro de ese marco de la Constitución”. En tercer lugar, explicitó su predisposición a acordar una nueva redacción relativa a la competencia sobre el Guadalquivir destinada a clarificar que lo que se pretende “gestionar son las aguas que discurren por Andalucía”. Y, por último, se mostró proclive a introducir una mayoría aún más cualificada (de dos tercios) que la prevista en el vigente Estatuto para proceder a la reforma estatutaria<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6034.

No obstante, como era por lo demás previsible, la oferta de alcanzar el consenso sobre la reforma estatutaria cayó en saco roto. A juicio de la portavoz del Grupo Parlamentario popular, en realidad, bajo la apariencia de consenso, no se oculta sino la pretensión de que el resto de los grupos parlamentarios se plegara a las aspiraciones del socialista: “Señor Chaves, usted ha hablado de consenso, pero el consenso no puede pasar sólo porque los demás aceptemos las enmiendas del Partido Socialista. Estamos cansados de tanto engaño y tanta manipulación. Lo que ustedes quieren, señor Chaves, es un trágala, no un consenso”. Y, en esta línea, la Señora Martínez Saiz retaba al Presidente del Ejecutivo a que apoyase “la enmienda que el Partido Popular presentará en el Congreso para exigir 4.500 millones de euros en inversión en los próximos siete años; inversión que nos correspondería en función de la población de Andalucía”. En resumidas cuentas, la reforma estatutaria reclamaba, ya en ese momento, sin dilaciones, el máximo apoyo posible de todo el espectro parlamentario, razón por la cual el anunciado reforzamiento de la mayoría cualificada no podía postergarse a una eventual reforma futura del Estatuto, sino aplicarla de hecho al presente proceso de reforma: “Su propuesta de hoy, sin duda, de que las reformas estatutarias tengan el apoyo de dos tercios, no puede ser una propuesta para dentro de 20 o 30 años, señor Chaves. Le conocemos muy bien, y no pretenda engañarnos. Por eso, hoy tiene usted que comprometerse en este Parlamento a que la actual reforma tenga un apoyo de dos tercios, pero ahora, en la actual, en la tramitación de la actual, no lo deje para dentro de 30 años, no sea egoísta, no sea manipulador, permita que una parte importante, el 90% de los ciudadanos, nos sintamos orgullosos de haber participado en un Estatuto de consenso”<sup>8</sup>.

Pese a esta intervención de la portavoz del grupo popular, en el turno de réplica el Presidente de la Junta reiteraría su oferta de alcanzar el acuerdo de todas las fuerzas políticas: “La Reforma del Estatuto de Andalucía ha entrado ya en el Congreso de los Diputados (...): Es una nueva oportunidad para el consenso (...). Y haré todo lo posible: Me reuniré cuantas veces sea necesario con todos los líderes de los partidos políticos, aquí y en Madrid; convocaré las cumbres que sean necesarias, cuando éstas sean eficaces, para alcanzar el consenso...”. En cualquier caso, lo que quedó claro tras la intervención del Presidente de la Junta es que el consenso no debía alcanzarse a toda costa: “El señor Arenas me pidió el otro día, en función de los resultados del referéndum de Cataluña, que retirara el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Yo les digo lo siguiente: No voy a retirar la propuesta de reforma del Estatuto del Con-

---

<sup>8</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6041.

greso de los Diputados. No la voy a retirar. Allí va a seguir todos los trámites. Consenso, sí; pero, por encima del consenso, el Estatuto de Autonomía. Y pienso que ustedes tienen, si no se enrocan, si tienen autonomía suficiente, un margen de maniobra suficiente y ampliado en las ofertas que les hice esta mañana”<sup>9</sup>.

Pues bien, según desvelaría de inmediato la portavoz del grupo popular al responder a estas palabras del Presidente del Ejecutivo, había una razón esencial que explicaba por qué en Andalucía resultaba sumamente difícil reeditar el acuerdo PSOE-PP que sí se había alcanzado en otras Comunidades Autónomas: “Dice usted que por qué no hacemos el mismo consenso que el balear. Es que en el Estatuto balear y en el valenciano, ni al Partido Socialista ni al Partido Popular se les ha podido ocurrir poner como primera premisa que son Realidades Nacionales. Ahí está el quid de la cuestión. Es que usted nos ha engañado. Usted habla mucho de lo que le ha pedido el señor Arenas, pero usted le dijo al señor Arenas dos o tres cosas que, luego, no cumplió. Cosas muy importantes, como mantener todas las cuestiones que vienen en nuestro actual Estatuto sobre la unidad indivisible de España. Usted no acordó con el señor Arenas la Realidad Nacional, habló de la Nacionalidad Histórica, de mantenerla, y no venga usted a decir aquí otra cosa”<sup>10</sup>. Frente a estas consideraciones, la intervención subsiguiente del Presidente autonómico se centró en restar credibilidad a esta causa pretendidamente justificadora de la falta de acuerdo sobre la reforma estatutaria: “Y mire, señora Martínez, Realidad Nacional es un término... vinculado a la definición de Andalucía como nacionalidad histórica. Vuelvo a decirlo una vez más, aquí y en el Congreso de los Diputados. Han sido ustedes los que aquí, en este Parlamento, han rechazado dos enmiendas del Partido Socialista, que situaban el término Realidad Nacional en el contexto de la unidad de España y en el contexto de la unidad de la Nación española, y, por lo tanto, han sido enmiendas que ustedes han rechazado y que nosotros mantendremos en el Congreso de los Diputados”<sup>11</sup>.

Como decíamos páginas atrás, el hilo conductor de la intervención del Presidente de la Junta a propósito de la reforma estatutaria no fue otro que el de lograr que el nuevo Estatuto sea respaldado por la generalidad de las fuerzas políticas andaluzas. Que éste fue el principal mensaje que se quiso transmi-

---

<sup>9</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6045.

<sup>10</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6050.

<sup>11</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6055.

tir con su intervención, es una impresión que se acrecienta tras examinar el intercambio de argumentos y consideraciones que se produjo con la portavoz del único grupo parlamentario –al margen del socialista, claro está– que apoyó el nuevo texto estatutario. Pues también en las intervenciones del Presidente que se sucedieron tras la portavoz del grupo Izquierda Unida, sra. Caballero Cubillo, el núcleo central de sus palabras se dirigieron a expresar la conveniencia e, incluso, la necesidad de extender el consenso a todas las fuerzas políticas. En efecto, en su breve intervención inicial, la sra. Caballero quiso destacar dos aspectos de la reforma, a saber, de una parte, la autoría de la misma, y, de otro lado, la clara dimensión progresista que caracteriza a la Proposición de Reforma: “Hemos hecho, la mayoría de este Parlamento, el Grupo Socialista y el de Izquierda Unida, un Estatuto de máximos derechos y máxima competencia. Las derecha intenta contraponer la resolución de los problemas sociales a la aprobación del Estatuto, cuando es justo lo contrario. Hemos hecho un nuevo Estatuto para resolver mejor los problemas de Andalucía. Quiero llamar la atención en temas tan fundamentales, y con tanto cariño que hemos trabajado Izquierda Unida, como son derechos sociales, empleo y medio ambiente”<sup>12</sup>.

En su contestación, el Presidente de la Junta quiso en primer término reafirmar la centralidad del partido socialista en la profundización del sistema de autonomías territoriales, incluyendo la reforma estatutaria en curso, pretendiendo así diluir el protagonismo que pretendidamente había atribuido a su propio grupo parlamentario la señora Caballero Cubillo: “Ustedes, como Izquierda Unida, y en su momento, a lo largo de toda la historia de la autonomía y del autogobierno andaluz, han tirado del Estatuto. Pero permítame que les diga que el Partido Socialista ha tirado tanto o más que ustedes para conseguir que Andalucía tenga una autonomía de primera, con el máximo de autogobierno y con el máximo de competencias. Lo hicimos el 28 de Febrero, lo hicimos después en 1981 y lo estamos haciendo ahora en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía”<sup>13</sup>. Y una vez dicho esto, las palabras del señor Chaves de encaminaron fundamentalmente a subrayar que el texto aprobado por el Parlamento ni era propiedad de los únicos grupos que lo habían apoyado en sede parlamentaria, ni quedaba al margen de una deseable consenso futuro de todas las fuerzas políticas: “Mire, señora Caballero, en este Parlamento hemos aprobado un magnífico Estatuto de Autonomía, con la mayoría exigida por el Propio Estatuto de Autonomía:

---

<sup>12</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6062.

<sup>13</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6063.

los tres quintos, la mayoría exigida, que es la suma de los votos de Izquierda Unida y del Partido Socialista. Se ha aprobado en este Parlamento, después ha sido tomado en consideración en el Congreso de los Diputados, y ha habido, por tanto, una coincidencia en la profundización de nuestra autonomía. (...) Pero... este Estatuto no es un Estatuto que sea el Estatuto del Partido Socialista y de Izquierda Unida. Y eso, señora Caballero, lo tenemos que tener en cuenta ustedes y nosotros. No es un Estatuto que nos pertenezca –usted lo ha dicho, lo acaba de decir hace un momento–: es un Estatuto de este Parlamento; es un Estatuto por lo tanto, abierto, de todos, para todos, no es un Estatuto excluyente que no permita gobiernos de cualquier signo. El apoyo que hemos dado, ustedes y nosotros, no es un apoyo excluyente al Estatuto de Autonomía”. Y precisamente sobre este extremo –esto es, sobre la necesidad de valorar que el Estatuto no puede concebirse como patrimonio exclusivo y excluyente de los grupos que lo aprobaron en el Parlamento autonómico– volvería a insistir el Presidente de la Junta acto seguido: “Vuelvo a reiterarlo: entre el Partido Socialista e Izquierda Unida ha habido un pacto que ha hecho posible este Estatuto. Lo hemos respetado en este Parlamento, lo seguiremos respetando en el Congreso de los Diputados, pero no es un pacto excluyente. ¿Por qué digo esto, para que no haya ningún tipo de confusión? Porque pienso o creo que no hay nada en el pacto entre el Partido Socialista e Izquierda Unida que impida el acuerdo y el apoyo del resto de las fuerzas políticas. Y en el Congreso, como ya he dicho antes, tenemos una nueva oportunidad para el consenso. Respeto aquí y allí para el pacto, pero el pacto, lógicamente, abierto al consenso y, lógicamente, sin que nadie utilice el consenso para ejercer el derecho del voto (*sic*) y que nadie utilice el consenso para tratar de rebajar el nivel de competencias o el nivel de autogobierno que hemos conseguido en el Parlamento de Andalucía”<sup>14</sup>.

Estas últimas palabras del Presidente del Ejecutivo ya dejan entrever el difícil equilibrio que habrá de lograrse si, en efecto, se pretende, de una parte, atraer al consenso a los partidos hasta el momento resultantes y, de otro lado, evitar que tal consenso se alcance a costa de una merma del ambicioso texto sólo respaldado hasta la fecha por el Partido Socialista e Izquierda Unida. De hecho, ésta es una preocupación principal que ya se deslizó en la inicial intervención de la portavoz de este último grupo parlamentario. Así es; como afirmara categóricamente la señora Caballero Cubillo: “(...) no queremos ningún cambio a peor del Estatuto. Lo de la unidad de España ustedes se lo ofrecen a los señores del PP no sé bajo qué demanda. No sé qué andaluz piensa que el

---

<sup>14</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6064.

Estatuto de Autonomía para Andalucía rompe España, si eso ya no lo piensa ni el PP, ya ni siquiera lo repiten después de lo del Estatuto catalán, señor Chaves. Pero lo que no queremos en el Estatuto son recortes, ni recortes de derechos sociales, señor Chaves, ni recortes de competencias: máximas competencias, máximos derechos sociales y el Guadalquivir andaluz, el Guadalquivir andaluz”<sup>15</sup>. Y en la réplica al Presidente de la Junta, volvería a insistir en la absoluta necesidad de que la Propuesta de Estatuto no reciba una lectura a la baja tras su paso por las Cortes Generales: “¿Consenso y acuerdo con todos los Grupos de la Cámara? Bienvenidos sean, mano tendida. Pero consenso para mejorar el Estatuto, para hacerlo con más competencias, con más derechos sociales, no para producir recortes estatutarios o confusiones o términos que usted ha planteado esta mañana”. Preocupación de recortar la Propuesta que, como se desprende de las siguientes palabras de la señora Caballero, se hace sentir especialmente a propósito de la competencia sobre el Guadalquivir: “Le he planteado, señor Chaves, que el Guadalquivir tiene que ser competencia exclusiva andaluza. Y me voy a explicar con claridad: competencia exclusiva de Andalucía sobre toda la cuenca. Y nosotros somos partidarios de salvar también las competencias que puedan tener otras Comunidades Autónomas, entre otras razones, para que no tengamos problemas legales en la puesta en funcionamiento de esta competencia; pero no estamos dispuestos, señor Chaves, a que el Guadalquivir se trate por parte del Estado como otros ríos que, efectivamente, no pertenecen en exclusividad a ninguna Comunidad Autónoma. No queremos recortes con el tema del Guadalquivir, señor Chaves”<sup>16</sup>.

En la réplica, el Presidente de la Junta trataría en primer término de ahuyentar estos temores de la portavoz del grupo Izquierda Unida en relación con la asunción competencial sobre el Guadalquivir: “(...) está claro: El Guadalquivir es un río distinto al resto de los grandes ríos de Andalucía (*sic*). ¿Por qué? Porque nace, discurre y desemboca en Andalucía, lo que no ocurre ni con el Ebro, ni con el Duero, ni con el Tajo –y no quiero minusvalorar ninguno de esos ríos–. Esa es la razón. Pero usted ha reconocido aquí –y es lo que estamos viendo, señora Caballero– que tenemos que tener en cuenta, para que no nos lo recurran, pues los intereses de aquellas Comunidades Autónomas que sí participan de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir”. Despejadas de este modo las posibles dudas existentes respecto de este concreto asunto, Chaves procuraría acto seguido tranquilizar a la portavoz de Izquierda Unida

---

<sup>15</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6062.

<sup>16</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6069.

en relación con el temor de que el consenso supusiera sacrificar un recorte estatutario: “Y lo he dicho claramente: Hay que respetar el acuerdo al que hemos llegado, se va a respetar; pero también he dicho –y creo que usted estará de acuerdo conmigo– que en ese acuerdo no hay absolutamente nada que impida que otros partidos políticos participen del consenso”. Más concretamente, ningún problema cree Chaves que pueda imputarse al empleo de la expresión “realidad nacional”: “Realidad Nacional no impide ningún acuerdo; Realidad Nacional va referido a Nacionalidad histórica, en el marco de la unión de España. A usted no le gusta –lo ha dicho, que no es necesario–; pero yo sí quiero llegar al consenso, señora Caballero, sí quiero intentarlo, y espero que usted también, en ese sentido y en esa dirección, me ayude”<sup>17</sup>.

En realidad, a lo largo de las diferentes intervenciones de la portavoz del Grupo Izquierda Unida se trasluce una cierta desconfianza hacia la posición que defenderá en última instancia el Partido Socialista en las Cortes Generales; desconfianza que se proyecta materialmente, de forma más intensa, sobre la actitud mantenida hasta el momento por dicho partido en relación con el proceso de enmienda de la Propuesta de Estatuto. Ya en su intervención inicial la señora Caballero dejó entrever estos recelos con la suficiente nitidez: “Quiero llamar la atención sobre un tema: somos el único Grupo político que viene aquí a esta tribuna habiendo presentado sus enmiendas al Estatuto en el Congreso de los Diputados, cuarenta aportaciones de Izquierda Unida para mejorar ese texto. Y nos preocupa... Es normal que el PP no haya presentado sus enmiendas; a fin de cuentas, sus enmiendas van a ser un recorte del Estatuto de Autonomía. Pero nos preocupa que ustedes tampoco las hayan presentado, señor Chaves, que el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados tampoco las haya presentado”<sup>18</sup>. Y en el turno de réplica volvería a requerir del Presidente de la Junta –también vanamente– que aclarase las razones de este modo de proceder: “Y quiero decirle que se explique en esta tribuna y nos diga claramente cuál es su posición, y cuál es claramente la posición del Partido Socialista en las enmiendas que se van a plantear en el Congreso de los Diputados, porque, ya que se ha conseguido un buen Estatuto, que es un Estatuto hecho por el Grupo Socialista y por Izquierda Unida, pero que es para el conjunto de la sociedad –y ojalá se incorporen otras fuerzas políticas–, hagamos que ese Estatuto tire adelante y conserve esa impronta reivindicativa y de futuro, señor Chaves”<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6074.

<sup>18</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6062.

<sup>19</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6069.

Por lo que hace a la posición del grupo parlamentario andalucista, no puede sino llegarse a la conclusión de que el debate sobre el estado de la Comunidad no sirvió para impulsar un posible acuerdo con el partido socialista a fin de respaldar el nuevo Estatuto de Autonomía. Ciertamente, ya en su intervención inicial la portavoz del grupo andalucista puso el acento en la necesidad de que la reforma estatutaria fuese apoyada de la forma más amplia posible en Andalucía: “Sólo quiero recordar que el Estatuto tiene que ser, necesariamente, el fruto de un pacto, de un acuerdo entre todos: entre los centralistas y los nacionalistas, entre la derecha y la izquierda. Tiene que ser un acuerdo entre todos para que sea útil a todos, a todos los andaluces, para que sea un instrumento eficaz en manos del Gobierno de Andalucía, de cualquier gobierno de Andalucía”. Ahora bien, dicho lo anterior, la portavoz andalucista, sra. González Modino, no dejó de recriminar al partido socialista el hecho de que obstaculizase el referido acuerdo con el grupo andalucista, como lo atestiguaba, por lo demás, la circunstancia de que el Presidente Chaves hubiese lanzado sus propuestas unidireccionalmente al grupo popular, soslayando por tanto enteramente a su grupo parlamentario: “¿Por qué plantean una definición de Andalucía en la que nadie, ni siquiera ustedes mismos, creen, y que casi nadie comparte? ¿Por qué les notamos avergonzados o acomplejados cuando hablan de Realidad Nacional? ¿Por qué quieren revisar ahora el Estatuto a la baja, señor Chaves? ¿Por qué quieren blindar la Constitución? ¿Por qué quieren ahora gestionar, según ha dicho usted esta mañana, las aguas que discurren por Andalucía, en vez de gestionar el Guadalquivir? Sus propuestas de esta mañana van en esta dirección y van dirigidas a la derecha. No le ha dicho nada al Partido Andalucista, que le pidió hablar. Nos ha regalado un silencio de esfinge en su discurso de esta mañana, pretendiendo ignorarnos. Pero somos tenaces, y aquí estamos, insistiendo, a pesar de que no se haya dirigido a nosotros”<sup>20</sup>.

El Presidente de la Junta desmentiría en términos concluyentes esta impresión de la portavoz andalucista en el turno de réplica: “Usted –y le pido perdón de antemano– me ha dicho que yo esta mañana no he hecho ninguna referencia y que he ninguneado al Partido Andalucista. No es cierto, señora González, esta mañana yo no me he referido a ningún partido político, a ninguno, ni al PP, ni a Izquierda Unida, ni al Partido Andalucista, entre otras cosas porque el debate era después con cada uno de los partidos. Pero yo no

---

<sup>20</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, pág. 6077.

me he referido a ningún partido político. Y, cuando yo he hablado de consenso, en relación con el Estatuto de Autonomía, me estaba refiriendo a todos los partidos políticos, y ahora les he vuelto a reiterar también la oferta de consenso a usted, como portavoz del Partido Andalucista”<sup>21</sup>. La portavoz andalucista, sin embargo, insistiría en el turno de réplica en la idea de que las concretas ofertas de acuerdo habían tenido como único destinatario al Partido Popular: “Yo no pretendía que se refiriera usted ni a mí, ni al Grupo Parlamentario Andalucista, pero las propuestas que usted ha hecho son propuestas que van dirigidas a la derecha, al Partido Popular. Usted ha hablado en algún caso... de hacer alguna alusión a la unidad de España, de hacer alguna alusión en las competencias con un “sin perjuicio de”. El “sin perjuicio de” es una cláusula de blindaje, y usted la quiere poner referida a la Constitución, en el Estatuto de Autonomía. Lo que va a blindar es la Constitución y no el Estatuto de Autonomía. Con lo cual, a ver, ese mensaje va dirigido a los señores y señoras de aquí enfrente”<sup>22</sup>.

Pero, más allá de la anterior cuestión anecdótica, la intervención del Presidente del Ejecutivo tuvo como principal objetivo desvelar que, en puridad, sólo había un motivo por el que grupo andalucista no había secundado la reforma estatutaria aprobada por la mayoría de la Cámara, de tal suerte que su posición al respecto sólo podía tildarse de absolutamente inflexible: “(...) a mí me da la impresión –perdone si me equivoco–, señora González, que su posición, la posición del Partido Andalucista, en relación con la reforma estatutaria, es que ustedes juegan a todo o a nada, esa es su posición; es decir, su posición respecto al consenso sobre la propuesta de reforma del Estatuto se reduce simplemente a una máxima: o se incorpora el término Nación o no hay nada que hacer, el Partido Andalucista votará que no. Esa es la máxima que ustedes han defendido en este Parlamento y la que han trasladado al resto de la opinión pública”. Y, de hecho –proseguiría Chaves–, el grupo socialista había procurado con la inclusión del concepto “realidad nacional” llegar a un punto de acuerdo con el grupo andalucista en este concreto extremo: “Cuando nosotros incluimos Realidad Nacional, eso no fue un invento. Saben ustedes, señora González, que incluimos ese término buscar un lugar de encuentro con el Partido Andalucista. No fue posible; lo respeto, pero no es un invento, sino que son palabras que utilizó Blas Infante y es una fórmula propuesta también por el profesor, por el doctor Clavero, que creo que es una

---

<sup>21</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6084.

<sup>22</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6087.

personalidad, una figura dentro de la autonomía andaluza, a la que quiero rendir aquí homenaje por haber dado y ofrecido esa fórmula, que yo pienso que era una fórmula de consenso”. En definitiva –concluiría el Presidente su argumentación dirigiéndose a la portavoz andalucista–, por más que sea obviamente respetable la defensa de la incorporación del término “Nación”, lo que no resulta de recibo es tratar de ocultar esta única causa verdadera del rechazo andalucista a la reforma trayendo a colación pretendidas debilidades o deficiencias del texto sencillamente inexistentes: “(...) ustedes se inventan toda una serie de discriminaciones, entre el Estatuto catalán y el Estatuto de Andalucía, el agravio entre los territorios, como consecuencia de que en el Preámbulo del Estatuto de Cataluña se recoge el término Nación. Y hablan de financiación, hablan de competencias, hablan de autogobierno, hablan de instituciones discriminadas como consecuencia de esa utilización del término. Y yo pienso, señora González, que esa posición es una posición reduccionista, que los va a situar a ustedes al borde del abismo político y electoral. El enrocamiento en torno al término Nación no les conduce absolutamente a nada. Y el término Nación no les produce ningún agravio, ninguna discriminación, ninguna diferencia entre el Estatuto de Autonomía de Andalucía y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ninguna. Dígame usted cuáles, señora González. ¿Cuáles son esas competencias o esas diferencias como consecuencia de la incorporación del término Nación?”<sup>23</sup>.

Como cabía esperar, en su contestación al Presidente Chaves, éste fue el asunto en el que puso el acento la portavoz del grupo andalucista. A su juicio, en modo alguno podía tildarse su actitud como inflexible –“nuestra posición no es maximalista, no jugamos a todo o a nada”–, ni tampoco cabía seriamente afirmar que la cuestión nacional monopolizase la atención y el interés de los andalucistas en el proceso de reforma estatutaria: “Mire, en toda mi intervención anterior, que ha sido más larga incluso de lo que yo esperaba, creo que he mencionado una vez la palabra Nación, cuando he dicho que éste era para nosotros el debate del estado de la nación. Y, aparte de mencionarla sólo en esa ocasión, he hablado del Estatuto una barbaridad. He hablado de financiación, de competencias, de elecciones separadas, de codecisión... Luego quien intenta simplificar nuestra postura en el Estatuto no somos nosotros”. Y sentada esta declaración de principio, la señora González Modino pasaría a centrarse en los ámbitos principales en los que no ha sido posible llegar a un

---

<sup>23</sup> *DSPA 90/VII Legislatura*, págs. 6082-6083.

acuerdo con el Partido Socialista. Por lo que hace al tema capital de la financiación, según la portavoz andalucista hay diferencias apreciables entre el Estatuto catalán y el texto aprobado por la Cámara andaluza: “Ustedes han hablado de multilateralidad. Claro, han hablado de multilateralidad en Andalucía; en Cataluña, de bilateralidad. Con lo cual, ahí hay una tremenda diferencia, señor Presidente, porque en Cataluña, en la cuestión de la financiación, se ha consagrado un sistema... que le concede a Cataluña la autonomía financiera, y a Andalucía, no. Andalucía va a seguir dependiendo en un 34% de los Fondos de Solidaridad, con esa cesta de impuestos que se ha consagrado en el Estatuto de Cataluña. (...) Pero es que, además, aparece el principio de ordinalidad. (...) Frente a ese principio de ordinalidad, nosotros hemos hecho una propuesta, el principio de convergencia: consagrar, en el Estatuto de Andalucía, que Andalucía tiene derecho a la convergencia, y que los poderes públicos del Estado y de la Junta de Andalucía garantizarán el ejercicio de ese derecho antes de la nivelación”. Y, de otra parte, la portavoz andalucista remarcó su diferencia de criterio respecto de las competencias sobre el Guadalquivir: “Nosotros queremos el Guadalquivir con todas las letras y sin ningún menoscabo de esa capacidad. Son ustedes los que parece no ponerse de acuerdo con el Gobierno central sobre si es el Guadalquivir entero, o es el Guadalquivir de Andalucía, o son los afluentes que transcurren...”<sup>24</sup>.

El Presidente de la Junta pondría fin al debate con la portavoz andalucista ratificando, en primer término, la idea de que la inclusión del término “Nación” había centrado casi en exclusiva la campaña de los andalucistas a lo largo del proceso estatuyente: “(...) cuando hemos visto el debate en el conjunto de la prensa, aquí y fuera de aquí, la única posición que se ha visto, por parte del Partido Andalucista, ha sido Nación. La oposición al Estatuto de Autonomía es porque en el Preámbulo no se recoge el tema Nación. No ha habido ningún otro argumento. Y creo, señora González, que ustedes no han tenido ningún interés en trasladar a la opinión pública que hay otros argumentos, que hay otros temas por los cuales ustedes se oponen al Estatuto de Autonomía de Andalucía”. Y en segundo lugar, y sobre todo, el Presidente del Ejecutivo subrayó una vez más que no hay agravios ni discriminaciones en el texto andaluz respecto del aprobado en Cataluña (“El Estatuto de Andalucía es un Estatuto homologable, equiparable al Estatuto catalán”); razón por la cual no había ningún motivo inesquivable que impidiese que se llegase a un

---

<sup>24</sup> DSPA 90/VII Legislatura, pág. 6088.

acuerdo. El consenso, precisamente, era lo que perseguía el Partido Socialista cuando propugnó la inclusión del término “Realidad Nacional”; y, desde luego, nada obstaculiza que se llegue al consenso en ámbitos esenciales como el Guadalquivir o la financiación. Respecto del primero, es obvio que ha de tenerse en cuenta a otras Comunidades Autónomas a fin de evitar la posibilidad de que puedan recurrir, pero en lo restante se preserva la competencia de la Junta: “(...) es el único río de los grandes ríos que nace en Andalucía, que transcurre y discurre por Andalucía y desemboca en Andalucía, y esas son las aguas que vamos a gestionar con competencias exclusivas”. Y por lo que hace al tema hacendístico, resulta sencillamente que el modelo incorporado al Estatuto catalán había sido propuesto por la propia Junta de Andalucía: “La propuesta que se está discutiendo en España sobre financiación autonómica es la que ha hecho el Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía”. Y, en fin, las últimas palabras del Presidente de la Junta fueron para invitar, una vez más, a los andalucistas a que se sumasen al acuerdo sobre el Estatuto: “Yo los espero en el consenso, los espero en el consenso. Lo que les pido es que no se enroquen... Estoy totalmente convencido de que el que esté fuera del referéndum de febrero del año 2007 lo va a pasar muy mal políticamente en Andalucía”<sup>25</sup>.

Manuel Medina Guerrero

---

<sup>25</sup> *DSPA 90/VII* Legislatura, págs. 6090-6092.

DOCUMENTOS





# Ejercicio de una inexistente potestad sancionadora frente a abogados del turno de oficio

*Gloria Ortega Reinoso*

Profesora de Derecho Mercantil  
Universidad de Granada

El derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el art. 24.1 de la Constitución, se reconoce a “*todas las personas*”<sup>1</sup>, y no sólo a los españoles, como dejó zanjado el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 99/1985, de la que se hizo eco la núm. 115/1987, al poner de relieve que este derecho es uno de los derechos inherentes a la condición humana y, por tanto, también de los extranjeros, con independencia de su situación jurídica.

La citada Sentencia 99/1985 señaló que, con determinadas salvedades expresamente previstas en el texto constitucional, los extranjeros disfrutaban de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución, aunque atemperando su contenido a lo establecido en los Tratados internacionales y la Ley interna española. Si bien, ni siquiera esta modulación es posible en relación con todos los derechos, pues “existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos”<sup>2</sup>. Así sucede con los derechos fundamentales, “que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano” o, dicho de otro modo, con los “que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución constituye fundamento del orden político español”. Pues bien, uno de estos derechos es el derecho a obtener la tutela efectiva, que el art. 24.1 CE refiere de forma expresa a “*todas las personas*”, y a cuya conclusión se llega también interpretándolo, según exige el art. 10.2 CE,

---

<sup>1</sup> Dice el art. 24.1 CE que “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”.

<sup>2</sup> STC 107/1984.

de conformidad con los arts. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 6.1 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 19 de diciembre de 1966, en los que el derecho equivalente al que nuestra Constitución denomina tutela judicial efectiva es reconocido a “*toda persona*” o a “*todas las personas*”, sin atención a su nacionalidad.

La tutela judicial, o función jurisdiccional, corresponde con carácter exclusivo y excluyente a los Juzgados y Tribunales<sup>3</sup>. Colaboradora de la Administración de Justicia es la Abogacía, que, frente al Juez, que forma parte del aparato legítimo del poder, aunque obligado a la imparcialidad, y al Fiscal, vinculado al sistema de poderes, aunque obligado a la objetividad, se caracteriza por la libertad y la independencia en su actuación profesional puesta siempre al servicio del defendido, lo que permite la más idónea defensa de los derechos y libertades de los individuos<sup>4</sup>.

Con el objeto de asegurar a todas las personas el acceso a la tutela judicial efectiva, el art. 119 CE, incurso en el Título VI (y no en el Título I), indica que “*La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar*”. Este precepto contiene un mandato dirigido al Estado, que debe asumir una actividad prestacional encaminada a la provisión de los medios necesarios para hacer que el derecho a la tutela judicial efectiva sea real y efectivo incluso para quienes carezcan de recursos económicos.

El derecho a la justicia gratuita es un derecho constitucional de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, en el que encuentra fundamento (en relación con el principio de igualdad, art. 14 CE), que, según se desprende del propio tenor del inciso primero del art. 119 CE, que dice que la justicia será gratuita “*cuando así*

---

<sup>3</sup> Art. 117.3 y 4 de la CE, incluido en el Título VI, “*Del poder judicial*”.

<sup>4</sup> A la asistencia letrada se refiere el texto constitucional en diversas ocasiones: su art. 17.3 “*garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la Ley establezca*”, confirmando la reforma que a impulso de la Abogacía se introdujo en los últimos meses de 1978 en la Ley de Enjuiciamiento Criminal a fin de que todo inculcado llegue a manos de la justicia en condiciones de ser enjuiciado con todas las garantías, y el art. 24.2 reitera esa garantía ya en el seno de las actuaciones jurisdiccionales, al señalar que “*Asimismo, todos tienen derecho... a la defensa y a la asistencia de letrado*”.

*lo disponga la ley*”, no tiene un carácter absoluto e ilimitado. Por el contrario, se trata de un derecho “de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esa naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias”<sup>5</sup>. En consecuencia, “el legislador podrá atribuir el beneficio de justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes, podrá modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado –penal, laboral, civil, etc.–, o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento”<sup>6</sup>.

Ahora bien, la amplia libertad de configuración legal que resulta del primer inciso del art. 119 CE tampoco es absoluta, ya que el inciso segundo de dicho precepto declara explícitamente que la gratuidad de la justicia se reconocerá “*en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar*”, situación ésta que de concurrir origina el nacimiento de un auténtico derecho fundamental frente a los poderes públicos que ostentan todas las personas que se encuentren en dicha situación económica. Existe, por consiguiente, un “contenido constitucional indisponible” para el legislador, que le obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar<sup>7</sup>; deben sufragarse los gastos procesales a quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o de poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar<sup>8</sup>.

Una vez que el concepto jurídico indeterminado empleado por el art. 119 CE, “*insuficiencia de recursos para litigar*”, resulte concretado por el legislador, todas las personas titulares del derecho a la tutela judicial efectiva deberán poder beneficiarse del derecho a la gratuidad de la justicia del modo y manera en que lo configure el legislador si en ellas concurre tal insuficiencia de recursos.

---

<sup>5</sup> SSTC 16/1994 y 182/2002.

<sup>6</sup> STC 16/1994.

<sup>7</sup> STC 117/1998.

<sup>8</sup> STC 16/1994.

La previsión constitucional ha sido contemplada por la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial que en sus arts. 20.2 y 440.2, pfo. 2º<sup>9</sup>, recogió el mandato constitucional y remitió para su regulación a la ley ordinaria, habiendo sido objeto de desarrollo por la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Respecto del procedimiento para obtener el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita, y frente al sistema hasta ahora vigente, la principal novedad consiste en que pierde su naturaleza judicial para transformarse en un procedimiento administrativo, de cuyas solicitudes conoce una comisión administrativa, denominada Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Y en cuanto al reconocimiento del derecho se establecen dos criterios: uno objetivo, basado en la situación económica de los solicitantes, y otro subjetivo, que completa al anterior, al permitir el reconocimiento excepcional de este derecho a personas cuya situación económica exceda del módulo legal pero que, no obstante, afronten circunstancias de una u otra índole que deban ser ponderadas y que hagan conveniente ese reconocimiento.

Ahora bien, al determinar el ámbito personal de aplicación, la Ley 1/1996 señaló, en su art. 2, que “*tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita: a) Los ciudadanos españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros que residan legalmente en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar*”.

El Defensor del Pueblo impugnó, a instancia, entre otros, del Consejo General de la Abogacía Española, el inciso “*que residan legalmente en España*”, en la medida en que excluía de tal derecho a los extranjeros que se encontraban en España de forma ilegal, vulnerándose, en su opinión, el art. 24 de la Constitución, al no respetarse el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, lo que dio lugar al recurso de inconstitucionalidad número 1555/1996. Alegaba el Defensor del Pueblo que, a tenor de dicho precepto (art. 2 de la Ley 1/1996), los extranjeros que se hallaban ilegalmente en España sólo gozaban de asistencia y defensa letrada y representación gratuitas en los procesos penales (art. 2.e) y en los contencioso-administrativos, así como en la vía administrativa previa, relativos al derecho de asilo (art. 2.f), pero no en las restantes cuestiones que afectaban a su *status* personal que no estu-

---

<sup>9</sup> Dice el art. 20.2 de la LOPJ que “*Se regulará por Ley un sistema de justicia gratuita que de efectividad al derecho declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución, en los casos de insuficiencia de recursos para litigar*”, y decía el art. 440.2, pfo. 2º, hoy art. 545.2, tras la reforma operada en la LOPJ por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, que “*La defensa de oficio tendrá carácter gratuito para quien acredite insuficiencia de recursos para litigar en los términos que establezca la ley*”.

vieran relacionadas con la jurisdicción penal ni con el derecho de asilo, como ocurre con los procesos destinados precisamente a cuestionar si ostentan o no la residencia legal en nuestro país y, en concreto, en relación con la sanción de expulsión prevista en la legislación de extranjería, de cuya impugnación conoce la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que es preceptiva la asistencia de Letrado y eventualmente de Procurador<sup>10</sup>, vulnerándose así su derecho a obtener la tutela judicial efectiva.

El Pleno del Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de inconstitucional núm. 1555/1996 en su Sentencia 95/2003, de 22 de mayo, que declaró que el inciso “legalmente” del apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996 era inconstitucional y por lo tanto nulo y que el término “residan”, contenido en igual lugar, sólo es constitucional si se entiende referido a la “situación puramente fáctica” de los que se hallan en territorio español, sin que quepa atribuir a la referida expresión un significado técnicamente acuñado de residencia autorizada administrativamente al que se refería el art. 13.1 b) de la Ley Orgánica 7/1985<sup>11</sup>, vigente al tiempo de la impugnación (y el art. 29.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en la redacción dada por la LO 8/2000<sup>12</sup>, vigente cuando se dictó la Sentencia), según el cual, “*Son extranjeros residentes los que hayan obtenido un permiso de residencia temporal o de residencia permanente*”<sup>13</sup>, pues, de lo contrario, se vaciaría por completo el sentido y alcance de la declaración de inconstitucionalidad realizada.

Con anterioridad a dictarse la STC 95/2003, el art. 22.1 de la Ley Orgánica 4/2000, en la redacción introducida por la LO 8/00, estableció que “*Los extranjeros que se hallen en España y que carezcan de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa de asistencia jurídica gratuita tienen derecho a ésta en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la*

---

<sup>10</sup> Art. 23 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>11</sup> Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (derogada).

<sup>12</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, y por la LO 14/2003, de 20 de noviembre.

<sup>13</sup> Actual art. 30 bis, con parecida redacción tras la reforma operada por la LO 14/2003.

*denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo*”, añadiendo el art. 26.2 que “*A los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada con información acerca... de su derecho a la asistencia letrada que podrá ser de oficio...*”. No obstante, la STC 95/2003 argumentó que la legislación sobrenvenida no hacía perder su objeto al recurso, “pues se mantiene viva la necesidad de dar respuesta al problema constitucional planteado de si la relación existente entre el derecho a la gratuidad de la justicia para quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar (art. 119 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) lleva consigo la exigencia «ex Constitutione» de otorgar o reconocer el derecho de asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que, cumpliendo el resto de los requisitos impuestos legalmente a la generalidad, no reúnan la condición de residentes legalmente en España, o si, por el contrario, la atribución de tal derecho a los referidos sujetos puede ser acordada o denegada libremente por el legislador ordinario sin ligazón constitucional directa”.

Y aclaró que, “al apreciarse inconstitucionalidad en la exigencia del requisito de la legalidad de la residencia, los extranjeros que se encuentren en España y reúnan las condiciones requeridas legalmente para ello podrán acceder a la asistencia jurídica gratuita en relación con cualquier tipo de proceso a efectos del cual gocen de la precisa legitimación. Aunque pudiera cuestionarse que el recurso del Defensor del Pueblo tenga dicho alcance general, así resulta de la estimación del mismo, y, si bien se mira, el supuesto planteado por el Defensor del Pueblo no es sino uno más de los posibles en los que un extranjero, con independencia de la regularidad administrativa de su situación, tiene legitimación para acudir a los Tribunales en defensa de su pretensión. Conforme a ello hemos de concluir que el derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros venía cercenado por la norma impugnada en el caso de que careciesen de recursos económicos, en la medida legalmente prevista, para litigar”<sup>14</sup>.

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es parte esencial del derecho a la tutela judicial

---

<sup>14</sup> Esta Sentencia contó con varios Votos particulares. Así, de los Magistrados D. Vicente Conde Martín de Hijas, D. Roberto García-Calvo y Montiel y D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, que advirtieron sobre el exceso del TC de convertirse en legislador positivo al parificar la posición del extranjero a la del ciudadano español más allá de las exigencias derivadas de los Tratados internacionales.

efectiva y como tal invocable por todas las personas independientemente de su nacionalidad y situación administrativa. Se trata, sin duda, de una conquista de nuestro Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), que requiere un esfuerzo social colectivo y solidario<sup>15</sup>, pues con dinero público (presupuestos del Ministerio de Justicia y de las Consejerías de Justicia de las Comunidades Autónomas) se van a sufragar los honorarios derivados de la representación y defensa de pretensiones de personas que no sólo no son ciudadanos españoles sino que no han tenido con el Estado otro contacto que el de trabar la competencia de los Tribunales del foro<sup>16</sup>. Es evidente, y así lo ha entendido el TC, que la efectividad de este derecho no puede significar un empobrecimiento para el Estado de acogida. Ahora bien, esto no puede medirse sólo en términos economicistas, ya que los beneficios de su reconocimiento tienen que apreciarse como parte de los que derivan de un fenómeno mucho más amplio en el que viene inserto, que no es otro que el de la integración social de los extranjeros, difíciles de cuantificar, sobre todo a corto plazo, que se concretan en el enriquecimiento cultural, social y personal de las sociedades receptoras.

Consecuencia inmediata es que los turnos de oficio en materia de extranjería de los Colegios de procuradores y de abogados han visto ampliado su ámbito de actuación, puesto que ahora tienen que atender las pretensiones de cualquier extranjero que se halle en España que acredite insuficiencia de recursos. Ahora bien, la respuesta de los abogados tiene que seguir siendo igual de comprometida en pro de un moderno Estado de derecho. Su papel de garante exige el máximo celo profesional cuando sus servicios tienen como destinatario a un colectivo tan desamparado jurídicamente como es el de los inmigrantes que llegan a nuestras costas. Extranjeros que tienen que someterse a los dictados de las Leyes que les sean de aplicación, pero sin merma de sus derechos como personas. Y los Colegios de abogados, titulares de la potestad disciplinaria, han de velar porque los abogados no disminuyan su nivel de exigencia profesional ante ese colectivo, abriendo los oportunos expedientes disciplinarios, acordando, si procede, las medidas cautelares previstas, e imponiendo, en su caso, las correspondientes sanciones disciplinarias.

---

<sup>15</sup> STC 12/1998.

<sup>16</sup> Voto del Magistrado Sr. Rodríguez-Zapata.

En este marco, la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía dictó una Orden, el 4 de noviembre del 2003<sup>17</sup>, denegando la concesión de 66.097'98 como integrantes de la subvención destinada al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados por la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de abogados andaluces durante el primer trimestre del 2003, que en concreto detrajo del total certificado por el Ilustre Colegio de Abogados de Cádiz respecto de los servicios del turno de oficio vía administrativa de extranjería de ese periodo, porque, según se decía en los Antecedentes de la Resolución, del análisis de las certificaciones remitidas por ese Colegio de conformidad con el art. 46 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita<sup>18</sup> resultaba una desproporción entre las actuaciones administrativas llevadas a cabo y los recursos contencioso-administrativos interpuestos.

A la vista de dicha desproporción, se requirió al citado Colegio para que adjuntara a tales certificaciones los recursos interpuestos en vía administrativa de extranjería. Recibida copia de 2.853 recursos, en 1.048, interpuestos por 108 Letrados, se detectaron, según la Dirección General, las siguientes deficiencias: 1) uso abusivo y generalizado de formularios, conteniendo fundamentación jurídica estandarizada; 2) argumentaciones jurídicas muy escuetas, poco motivadas e incongruentes. En muchos casos se mencionaba únicamente de forma genérica el art. 62.1.a) de la Ley 30/92; 3) omisión de la situación personal de los asistidos y nula referencia a su país de origen; 4) errores en la calificación de trámites y recursos; 5) errónea aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería; y 6) presentación de los recursos administrativos fuera de plazo. Realizada la comprobación, la Dirección General dedujo que no se había cumplido la finalidad de la subvención, esto es, la plena realización de la tutela judicial efectiva de los extranjeros que carecían de recursos económicos para litigar, por lo que decidió denegar la subvención en la cuantía correspondiente a las mencionadas certificaciones.

Contra ello se alzaron el Colegio de abogados de Cádiz y Letrados que se habían visto privados de retribución por las “asistencias jurídicas gratuitas” realizadas, alegando ausencia de motivación de la Resolución e incompetencia de la Consejería para privarles de su retribución, para revisar técnicamente la calidad del trabajo profesional realizado y para ejercer una potestad sancio-

---

<sup>17</sup> BOJA 17 de noviembre del 2003.

<sup>18</sup> Aprobado por Decreto de la Junta de Andalucía de 26 de octubre de 1999.

nadora encubierta, prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, lo que dio lugar al recurso nº 34/04 de la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con Sede en Sevilla. La Administración se opuso a la demanda insistiendo en la naturaleza subvencional de la financiación de los servicios de asistencia jurídica gratuita, condicionada a que se cumpla la finalidad a la que queda destinada, y en su potestad para proteger el interés público, así como en la debida motivación de la Orden impugnada. Recurso que ha sido estimado por Sentencia de 18 de abril del 2006, que ha anulado la citada Orden, “declarando el derecho de los abogados privados por ella de la retribución a que les sea satisfecha por el importe total detráido. Sin costas”.

Dos eran, por tanto, los motivos del recurso: falta de competencia de la Consejería y falta de motivación de la Resolución, los cuales se analizan a continuación.

Sobre la alegada falta de competencia de la Consejería para privar a los Letrados de su retribución, que es consecuencia de haber denegado la subvención en la cuantía correspondiente a las citadas certificaciones, conviene delimitar, con carácter previo, el papel asignado a la Junta de Andalucía, al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y a los Colegios de abogados integrados en dicho Consejo por el mencionado Reglamento andaluz (arts. 36 a 50). Pues bien, la competencia de la Junta se limita a subvencionar, dentro de las consignaciones presupuestarias, las actuaciones relativas a la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita. El libramiento de las subvenciones se efectúa trimestralmente al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, que distribuye su importe entre los Colegios de abogados andaluces en función del número de actuaciones profesionales realizadas en ese periodo y acreditadas, siendo los Colegios los beneficiarios de las subvenciones por la realización de las actuaciones relativas a la asistencia jurídica gratuita. A tal fin, dentro del mes natural siguiente al de finalización de cada trimestre el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados remite a la Consejería de Gobernación y Justicia la documentación exigida a tal efecto<sup>19</sup>. Y presentada la documenta-

---

<sup>19</sup> Esta documentación consiste en: solicitud de subvención en la que se detalle el número e importe global de los turnos de guardia o asistencias letradas efectuadas y de los procedimientos de justicia gratuita por turno de oficio; certificación de cada Colegio de abogados en la que conste el número e importe total de los turnos de guardia o asistencias letradas realizadas y de los procedimientos de defensa gratuita, desglosados de acuerdo con la tipología y porcentajes que se establecen en los Anexos 2 y 3, respectivamente, del Reglamento. Asimismo, y referido al turno de

ción, la Consejería tramita la orden de pago para el libramiento que corresponda efectuar. En consecuencia, la orden de pago para el libramiento sólo está condicionada a la presentación por el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados de la documentación prevista en el Reglamento. Si no se presenta, la Consejería puede dejar en suspenso la tramitación de la subvención respecto de los Colegios de abogados que no aporten la documentación preceptiva; suspensión que también se prevé si el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados incumple la obligación de justificar la aplicación de la subvención percibida durante el ejercicio inmediatamente anterior. Si incumple dicha obligación se suspenderán los sucesivos libramientos hasta que se rinda cuenta y si el retraso se debe a la falta de justificación de algún Colegio se detraerá de los libramientos posteriores una cantidad igual a la no justificada por éste. Las diferencias que puedan resultar de los libramientos a cuenta realizados durante el ejercicio anterior por devoluciones de percepciones indebidas se regularizarán, una vez cumplimentado el trámite de justificación anual<sup>20</sup>, en el siguiente libramiento. Por último, y de conformidad con lo establecido en el art. 116 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el régimen sancionador aplicable en relación con las subvenciones previstas en este Reglamento es el establecido en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, siendo competente para acordar e imponer las sanciones el titular de la Consejería de Gobernación y Justicia.

Por tanto, la suspensión de la tramitación de la subvención sólo es posible en dos ocasiones, y las dos por incumplimientos formales: 1) no presentar la documentación especificada en el Reglamento previa al libramiento; y 2) no justificar la aplicación de la subvención percibida durante el ejercicio inmediatamente anterior. Fuera de tales casos el acuerdo de suspensión es arbitrario. Esto, sin perjuicio del régimen sancionador aplicable en relación con las subvenciones.

---

guardia establecido para cada Colegio, se certifica el número total de asistencias letradas realizadas durante el trimestre correspondiente, detallando las guardias en las que se prestaron más de seis asistencias, la fecha y cuál fue su distribución entre los letrados de guardia; y certificación de cada Colegio en la que se acredite el cumplimiento de los requisitos generales mínimos exigibles a los abogados de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita de conformidad con lo establecido en la Orden del Ministerio de Justicia de 3 de junio de 1997 (art. 46.1).

<sup>20</sup> El Consejo Andaluz de Colegios de Abogados debe aportar para la justificación anual la documentación especificada en el art. 49.1.

En este sentido, dice la Sentencia que comentamos “que certificada y justificada por el Colegio la asistencia letrada en los correspondientes procedimientos de justicia gratuita efectuadas, resulta paradójico que se prive a 108 Letrados de su retribución profesional, a través de una Resolución cuyo único destinatario es el Consejo Andaluz de Abogados como entidad colaboradora y el Colegio de Abogados de Cádiz como único beneficiario. Por ello siendo cierta toda la argumentación de la contestación a la demanda sobre las facultades de control de los fondos públicos, el carácter modal de las subvenciones, etc..., la motivación de la Orden no hace referencia a los incumplimientos del Colegio como beneficiario o de la entidad colaboradora, sino que se refiere a la actuación profesional de 108 colegiados...”.

Ahora bien, la naturaleza pública de los fondos no altera el carácter de retribución de los servicios de los profesionales que los prestan, regulados y organizados por el respectivo Colegio (art. 22 de la Ley 1/1996). El derecho del abogado a la retribución por la “asistencia jurídica gratuita” prestada es un derecho a ser retribuido por la actuación profesional realizada (arts. 37, pfo. 2º, de la Ley 1/1996 y 41.2 del Reglamento andaluz). Estamos pues ante una doble relación, la del abogado con el justiciable asistido gratuitamente y la del abogado con la Administración, que es la que retribuye sus actividades profesionales. En consecuencia, la relación retributiva no es de la Administración con los Colegios de Abogados, sino de la Administración con el abogado que ha prestado la “asistencia jurídica gratuita”, que recibe su retribución a través de su Colegio de abogados y del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados. Por tanto, realizada la “asistencia jurídica gratuita” y acreditada ante su Colegio, mediante el cumplimiento de los trámites que para cada procedimiento se recogen en el Anexo 3 del Reglamento, el abogado de oficio tiene derecho a que se haga efectiva su retribución con fondos públicos, sin que la Junta esté habilitada para privarle de la retribución que le corresponda por unos trabajos efectivamente realizados, como ha certificado y acreditado el Colegio de abogados de Cádiz en el caso que nos ocupa.

Pero resulta que la Consejería ha denegado parte de la subvención, no porque los trabajos profesionales no se hayan realizado o acreditado, sino porque en su opinión se han realizado defectuosamente. Sin embargo, la Consejería carece de competencia para revisar técnicamente la calidad del trabajo profesional ejecutado; revisión que tampoco pueden llevar a cabo los Colegios de abogados o el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados en este momento. Según el Reglamento andaluz, los Colegios se limitarán a verificar la efectiva prestación de los servicios por parte de los profesionales, mediante la oportuna justificación documental (art. 42), y a remitir la documentación que

acredite el cumplimiento de los requisitos generales mínimos exigibles a los abogados de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita (art. 46.1), pero sin controlar la calidad de los mismos. Y, por su parte, la Consejería se limitará a comprobar que se ha remitido la documentación requerida. En su defecto puede suspender la tramitación de la subvención, como hemos visto, pero carece de competencia alguna en el aspecto sustantivo, es decir, respecto de la concreta actuación profesional llevada a cabo por los abogados.

Si en la tramitación que le es propia la Junta detecta deficiencias en el servicio público de asistencia jurídica gratuita por parte de algunos profesionales debe proceder conforme disponen los arts. 41 de la Ley 1/1996 y 32 del Reglamento andaluz para que el Colegio de abogados adopte las medidas oportunas respecto de aquellos Letrados que debidamente identificados hayan prestado una asistencia incorrecta, sobre la base de que los abogados del turno de oficio prestan la “asistencia jurídica gratuita” con libertad e independencia de criterio, pero con sujeción a las normas deontológicas y a las que disciplinan el funcionamiento de los servicios colegiales de justicia gratuita, estando sometidos a la potestad disciplinaria de los Colegios de abogados, sin perjuicio de cualquier otra acción que pudiera ejercitar el solicitante (arts. 30 y 32 del Reglamento), por lo que, frente a una actuación profesional que se estime contraria a las normas deontológicas o estatutarias cabe presentar queja ante el correspondiente Colegio de abogados, para que éste inicie, en su caso, procedimiento disciplinario.

Lo que no cabe es, como también declaró la Sentencia que comentamos, actuar de manera tan generalizada contra la mayoría de los Letrados que asistieron a inmigrantes en la provincia de Cádiz, imputándoles deficiencias también con carácter general sobre uso de formularios, recursos fuera de plazo, errónea cita de normas jurídicas, etc..., deduciendo finalmente el incumplimiento de la finalidad de la subvención de la falta de proporcionalidad entre la asistencia en vía administrativa y los recursos contencioso-administrativos finalmente interpuestos. Añade, además, esta Sentencia que “la mayoría de los expedientes de expulsión y devolución son similares o idénticos, por lo que la reiteración en los escritos de alegaciones no puede ser calificada de actuación incorrecta, y que la desproporción entre las actuaciones en vía administrativa y judicial podría estar justificada por las instrucciones del propio asistido o por la insostenibilidad de la pretensión en casos tan claros como es la entrada ilegal en nuestro país. En suma, que de esas generalidades no se puede deducir ni el incumplimiento de la finalidad de la subvención, ni la vulneración de la tutela judicial de los asistidos”.

Por lo que hay que concluir que la verdadera naturaleza de la Orden recurrida ha sido la del ejercicio encubierto de una inexistente potestad sancionadora, mediante la que se ha impuesto la muy grave sanción de privar de retribución a abogados que efectivamente prestaron servicios de “asistencia jurídica gratuita”, los cuales acreditaron en forma.

Por último, y respecto de la alegada ausencia de motivación de la Resolución, ha declarado la citada Sentencia que la Orden de la Consejería “se refiere a la actuación profesional de 108 colegiados, no de manera individualizada, sino con carácter general imputando una serie de deficiencias relatadas en los antecedentes de la Orden y que en listado aportado en periodo de prueba se traduce en una serie de porcentajes 30%, 70% y 100% difícilmente inteligibles. Por ello la insuficiencia de motivación denunciada es patente, teniendo en cuenta que la Orden limita o priva del derecho a la retribución por el servicio profesional prestado. Estimando conforme a la tesis de los demandantes que la Orden vulnera el art. 54 de la Ley 30/92”.

Por posterior Orden de la misma Consejería, de 16 de diciembre de 2003<sup>21</sup>, se denegó la concesión de 66.097,98 € como integrantes de la subvención destinada al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados por prestación del servicio de asistencia jurídica por los Colegios de abogados andaluces durante el segundo trimestre del 2003, que se detrajeron del total certificado por el Colegio de abogados de Cádiz respecto de los servicios del turno de oficio vía administrativa de extranjería correspondientes a este nuevo periodo, por los mismos motivos que habían provocado la denegación de parte de la subvención en el primer trimestre de igual año, contra la que también interpusieron recurso el citado Colegio y Letrados afectados, seguido con el nº 289/04 de la Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJA con sede en Sevilla, que también ha sido estimado por Sentencia de 18 de abril del 2006, con la misma fundamentación jurídica que la otra Sentencia de la misma fecha ya comentada.

---

<sup>21</sup> BOJA de 12 de enero del 2006.



# La ciudad del conocimiento: características y factores de éxito de la nueva administración municipal

*Óscar Rodríguez Ruiz*

IADE-Universidad Autónoma de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades, como aglomeraciones de capital humano, capital físico, producción y consumo, son los “motores” esenciales del crecimiento económico. En nuestros días, las fuerzas globales están variando su sustancia económica, cultural y social. El desmantelamiento de la ciudad industrial tradicional ha puesto de manifiesto como la estructura de valor de las urbes del S. XXI está cada vez más dominada por factores intangibles. De hecho, el conocimiento es el principal factor de la economía en red y el elemento decisivo de la agenda de desarrollo urbano<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, son también las cualidades intangibles las que hacen que una ciudad sea atractiva para vivir.

Es evidente que los altos volúmenes de producción no son una base segura para el futuro económico de los entes locales. En la actualidad la vitalidad económica de las ciudades integradas en el mercado global se sustenta en su capacidad de gestión del cambio y de la innovación<sup>2</sup>. Por ello, las estrategias de desarrollo urbano deben basarse cada vez en mayor medida en la identificación y optimización de los componentes intangibles de su oferta de valor que

---

<sup>1</sup> Las ciudades, por su propia naturaleza, se desarrollan transmitiendo conocimiento técnico y cultural. Por ello, la capacidad de los municipios de conservar su influencia en el futuro estará determinada por las facilidades que proporcionan para adquirir conocimientos y habilidades (Glaser, 1999).

<sup>2</sup> En la sociedad del conocimiento las ciudades se caracterizan por ser innovadoras en el diseño, la producción y la distribución. De hecho las áreas metropolitanas más exitosas son aquellas que combinan spill overs de conocimiento y buenas prácticas internacionales en el diseño de las innovaciones.

tienen potencialidad de generar un conjunto de recursos y oportunidades<sup>3</sup>. En estas circunstancias puede considerarse que el capital intelectual es la principal fuente de ventaja competitiva de las ciudades (Kotkin y Devol, 2001)<sup>4</sup>.

Las áreas urbanas constituyen, por distintas razones, un entorno idóneo para hacer efectiva la transición a la sociedad del conocimiento. Una primera razón viene dada por el hecho de que en ellas reside la mayor parte de la población. Además, la administración local es la instancia más cercana al ciudadano. Finalmente, las ciudades permiten generar estrategias a pequeña escala en áreas críticas como las infraestructuras y la innovación y fomentar la cooperación interorganizativa.

La gestión del conocimiento se ha convertido en consecuencia en un recurso competitivo para las administraciones locales (Rodríguez Ruiz et al., 2005). Una ciudad que puede identificar todo el conocimiento disponible dentro de sus límites y ponerlo a disposición de sus habitantes disfrutará de una gran ventaja frente a otras poblaciones<sup>5</sup>. Por ello, la habilidad de los entes locales de desarrollar sus activos intangibles determinará su posición relativa en la economía global.

La Comisión Europea, el Banco Mundial, la ONU y la OCDE han puesto también de manifiesto en los últimos años el vínculo existente entre la gestión del conocimiento y el desarrollo territorial. Debido a ello, se están desarrollando en todo el mundo distintas iniciativas de ciudades del conocimiento. Estas experiencias responden a la pretensión de establecer los fundamentos de ciudades inteligentes<sup>6</sup> orientadas al desarrollo de innovaciones continuas e incrementales.

---

<sup>3</sup> La importancia del conocimiento en la creación de riqueza propicia que los entornos urbanos estén más determinados localmente que externamente. De hecho el potencial de crecimiento de las ciudades depende de sus bases de conocimiento especializadas. En este sentido puede decirse que el desarrollo urbano es un proceso de aprendizaje colectivo de alto nivel.

<sup>4</sup> Kuratani y Endo (2003) consideran también que el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas en la actualidad se debe principalmente a la acumulación de capital humano, información y conocimiento.

<sup>5</sup> Es evidente que las ciudades y regiones compiten para atraer inversiones, visitantes, desarrollos inmobiliarios y habitantes. La competencia efectiva entre municipios requiere el uso eficiente de recursos tangibles e intangibles (reputación, capital social, conocimiento, etc.). Entre estos recursos, el conocimiento determina el grado de desarrollo de una ciudad (Gómez Rodríguez, 2003).

<sup>6</sup> Todas las ciudades precisan de una capacidad de inteligencia y de una planificación que movilice todos los recursos intelectuales presentes en su territorio.

## 2. CONCEPTO DE CIUDAD DEL CONOCIMIENTO

### 2.1. Orígenes

Las primeras referencias a la “ciudad del conocimiento” aparecen en Knight (1995)<sup>7</sup>. No obstante, los economistas han prestado tradicionalmente una atención especial a la geografía del conocimiento, estudiando la distribución espacial de las sinergias del mismo (Howells, 2002). Concretamente, las ciudades han sido consideradas como mercados donde tiene lugar la articulación y consumo de nuevo conocimiento. Al mismo tiempo, la difusión del saber se ha desarrollado a través del sistema nacional de ciudades.

En los últimos años la expresión ciudad del conocimiento se ha generalizado en EEUU para denominar a aquellos núcleos urbanos que orientan su aparato productivo a la elaboración de bienes y servicios de alto valor agregado basado en el conocimiento. En esencia, en este tipo de enclaves geográficos, los principales actores sociales tienen un objetivo común: la articulación de una economía basada en el conocimiento. Dos son, en consecuencia, las clases de habilidades básicas que se pretenden desarrollar: la generación y la aplicación de conocimiento.

No obstante, hay que admitir que los orígenes del concepto de ciudad del conocimiento no están perfectamente delimitados. Quizá el antecedente más claro sean los *distritos industriales* marshallianos como localidades, ciudades o regiones que basaban su actividad productiva en un sector específico. En estos distritos concurrían tres características básicas:

- Profundización en el mercado interior (Variación de productos en pequeñas series o lotes).
- Creación de un mercado externo para la zona.
- Competencia con alto sentido de colaboración.

Los conceptos de sistema local productivo y motor de innovación urbana están íntimamente relacionados con los distritos industriales (Botero, 2002).

---

<sup>7</sup> Pese a la tardía aparición del concepto en sí, resulta innegable que las ciudades siempre han estado ligadas al conocimiento. Como señala Lamboy (2002) las regiones urbanas ofrecen un contexto propicio para el desarrollo de nuevas ideas y la transferencia de información y conocimiento. Por ello históricamente han desarrollado las funciones de centro de conocimiento, mercado de conocimiento y área de difusión del conocimiento.

El *sistema local productivo* es el conjunto de actividades productivas a las que se dedica un país, región o ciudad de forma permanente. Este sistema determina si los cambios en las formas de producir y en la localización de actividades influyen en el crecimiento de las actividades densas en conocimiento.

Los *motores de innovación urbana* constituyen sistemas de relaciones complejas entre personas, procesos, tecnologías e infraestructuras de una ciudad que fomentan la innovación permanente. En este sistema de relaciones desempeña un papel esencial la triada administración-academia-empresa.

Así por ejemplo, en los distritos industriales, las instituciones públicas promovían la actividad empresarial y las asociaciones de productores velaban por el interés común. Existía también una estrecha relación entre la Academia y las empresas, y un contacto intenso con el entorno internacional<sup>8</sup>.

Íntimamente ligado a los distritos industriales está el concepto de *distrito tecnológico* (Becattini, 2000). Estos enclaves se basan en la idea de que la proximidad geográfica es una condición favorable para la difusión de externalidades tecnológicas, especialmente cuando se trata de empresas de la misma actividad o sector productivo.

Los distritos tecnológicos dan lugar a la aparición de clusters o agrupaciones de empresas geográficamente próximas que orientan su actividad hacia el mismo sector de negocio o actividades relacionadas. Los clusters permiten identificar estrategias de cooperación a la vez que mantienen un ambiente competitivo que sirve a las necesidades de los clientes. La especialización en el intercambio de estas áreas dinamiza el aprendizaje y la innovación, reactivando la productividad y el capital intelectual.

Por estas razones, la agrupación geográfica de actividades innovadoras constituye un imperativo para crear una ventaja comparativa internacional en la era de la información. La concentración de redes de proveedores, fuerza de trabajo y tecnología genera rendimientos crecientes y economías de distinta naturaleza.

---

<sup>8</sup> Son numerosos los estudios que han vinculado el conocimiento generado por universidades y organismos públicos de investigación con el crecimiento local.

## 2.2. Concepto

Existe un consenso generalizado en torno a la idea de que el conocimiento es el principal factor productivo en la economía actual. Debido a ello, se ha consolidado un interés creciente por la ciudad del conocimiento.

No obstante, a día de hoy no existe acuerdo sobre el significado de este concepto. Tampoco sobre los requisitos necesarios para su desarrollo, ni sobre su forma de valoración

De acuerdo con Carrillo (2004), el área de la ciudad del conocimiento, como objeto de estudio, es una ramificación del desarrollo basado en el conocimiento. Esta especialidad surge de la confluencia de la teoría del desarrollo económico y la gestión del conocimiento.

En consecuencia, la disciplina de las ciudades del conocimiento puede definirse como aquella parte del desarrollo basado en el conocimiento dedicada a la comprensión, diseño y planificación de núcleos urbanos que hacen del saber su principal elemento de desarrollo.

En los últimos tiempos han surgido una serie de expresiones relacionadas con este concepto. Así por ejemplo, en países como Francia y Alemania se ha acuñado el término *tecnópolis* para referirse a las ciudades de excelencia cuyo desarrollo se basa en el conocimiento. Capitales de conocimiento, ciudades virtuales del conocimiento, ciudades inteligentes, clusters de innovación o espacios regionales urbanizados basados en el conocimiento son otros de los términos que se han empleado.

Desde el punto de vista terminológico, es importante dejar claro que las ciudades digitales representan un fenómeno distinto al de las ciudades del conocimiento.

En general puede decirse que las urbes digitales son entornos locales de promoción e implantación de la sociedad de la información basados en redes de telecomunicaciones de alta velocidad<sup>9</sup>. La teleformación, el teletrabajo, la

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Van der Besselaar, Melis y Beckers (1999) las ciudades digitales pueden considerarse como infraestructuras de información local, como formas de mejorar la participación y la democracia municipal, como un medio de comunicación en red o como un recurso para la vida diaria y la resolución de problemas.

telemedicina, el comercio electrónico, la cultura, el turismo y el ocio son algunas de las áreas de interés de estos enclaves.

La Tabla 1 recoge algunas de las principales definiciones del concepto de ciudad del conocimiento:

**TABLA 1: CONCEPTO DE CIUDAD DEL CONOCIMIENTO**

AUTORES	DEFINICIÓN
Edvinsson y Bounfour (2005)	Ciudad diseñada específicamente para alentar el desarrollo del conocimiento
Chatzkel (2004)	Espacios geográficos cuya característica principal es su “habilidad para generar, capturar y distribuir el conocimiento necesario para movilizar otros recursos productivos y obtener resultados fructíferos”
Entovation (2004)	Ciudad estratégicamente comprometida con la misión de fomentar el desarrollo del conocimiento, la innovación, la ciencia y la creatividad en el contexto expansivo de la economía y sociedad del conocimiento
Ergazakis, Metaxiotis y Psarras (2004)	Ciudad que busca un desarrollo basado en el conocimiento fomentando la continua creación, socialización, evaluación, renovación y actualización del saber
Carrillo (2004)	Asentamiento permanente de rango superior en el que la ciudadanía lleva a cabo un intento deliberado y sistemático de identificar y desarrollar un sistema de capitales de manera equilibrada y sostenible.
Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003)	Ciudades que se organizan para atraer y retener recursos de conocimiento tácitos y explícitos, aplicándolos y combinándolos de forma novedosa e integrándolos en clusters de crecimiento.
SGS (2002)	Economía regional impulsada por exportaciones de alto valor añadido creadas a través de la investigación, la tecnología y el ingenio humano.

**Fuente:** Elaboración propia

Distintos modelos de ciudades pueden ser eficaces en la tarea de crear y aplicar conocimiento. Por ello cabe hablar de distintos tipos de ciudades de conocimiento. Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) han definido una clasificación. Así, distinguen entre capitales político-económicas, centros financieros, ciudades vanguardistas, ciudades turísticas, ciudades sostenibles y ciudades tecnológicas. Estos seis tipos de municipios disponen de ventajas comparativas que les permite obtener un crecimiento equilibrado en la economía del conocimiento.

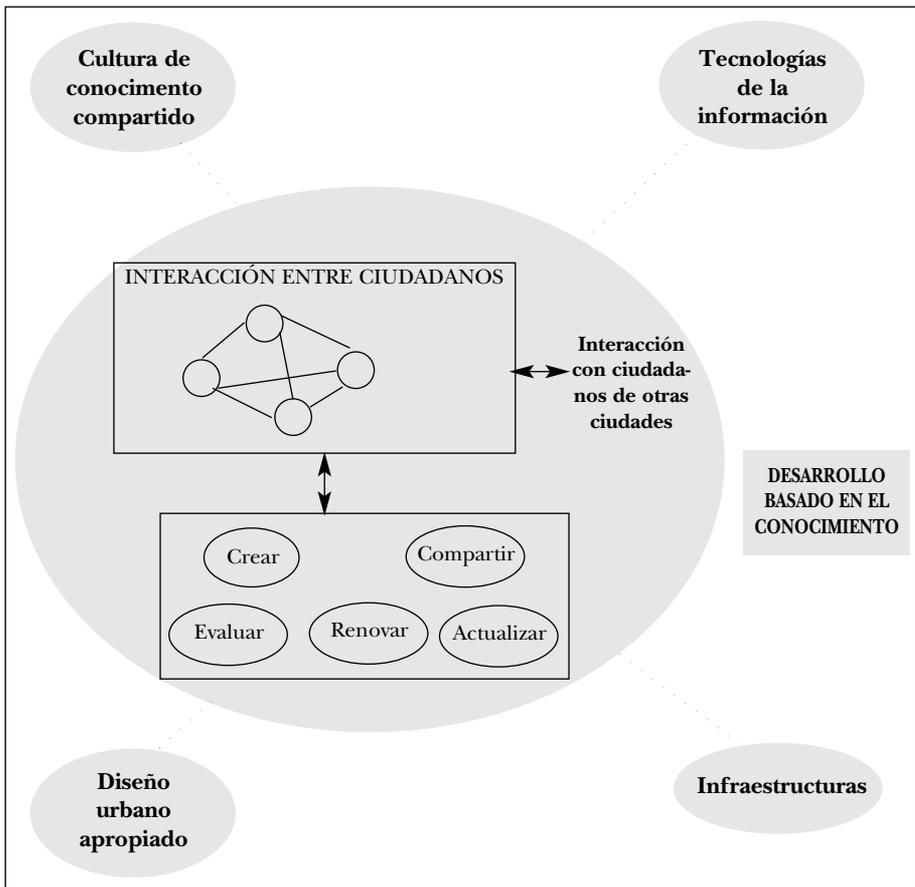
### 3. CARACTERÍSTICAS

Resulta claro que la ciudad del conocimiento busca la creación de valor en todas sus áreas y desarrolla altos estándares de desarrollo económico, bienestar y apoyo cultural. No obstante, dado el carácter genérico de las definiciones analizadas (Tabla 1), es necesario delimitar las características específicas que hacen que un determinado ente local se convierta en una ciudad del conocimiento.

Distintos autores han tratado de estudiar estas características, sin embargo sus esfuerzos no se han traducido en un elenco de rasgos diferenciadores generalmente aceptados.

Así por ejemplo, para Ergazakis, Metaxiotis y Psarras (2004), lo que caracteriza a una ciudad del conocimiento es la existencia de una cultura de interacción continua con los ciudadanos facilitada por el desarrollo de infraestructuras tecnológicas (Ver Figura 1).

**Figura 1: CONCEPTO y CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO**



**Fuente:** Ergazakis, Metaxiotis y Psarras, 2004

Knight (1995) dedica también grandes esfuerzos a estudiar las condiciones o características que conducen a un desarrollo basado en el conocimiento. Desde otra perspectiva, González, Alvarado y Martínez (2004) realizan una compilación de recursos documentales sobre la ciudad del conocimiento que permite identificar sus atributos esenciales. Algunos proyectos de ciudad del conocimiento, como es el caso del distrito 22@ de Barcelona, han definido también una lista de características que debe reunir toda urbe que quiera recibir tal denominación (Ayuntamiento de Barcelona, 2003).

Esta diversidad de listados de características de la ciudad del conocimiento hace necesario realizar una ordenación teórica integradora de las mismas. En este sentido la Tabla 2 presenta una clasificación de estos rasgos diferenciadores:

**Tabla 2:** CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO

<p>INFRAESTRUCTURA DE CONOCIMIENTO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El conocimiento es un bien público accesible al ciudadano.</li> <li>- Desarrollo de actividades creativas e innovadoras.</li> <li>- Existencia de Incentivos para la inversión de recursos locales de conocimiento.</li> <li>- Los recursos de conocimiento se conciben de forma complementaria.</li> <li>- Promoción de los centros de investigación de excelencia para el desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento.</li> <li>- Desarrollo de la e-Administración.</li> <li>- Redes de centros de formación conectados.</li> <li>- Red de librerías públicas.</li> </ul>
<p>CAPITAL HUMANO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de empleo de alto nivel para trabajadores del conocimiento.</li> <li>- Habilidad para atraer y retener trabajadores muy cualificados en distintas áreas.</li> <li>- Vinculación de los trabajadores del conocimiento a la ciudad.</li> <li>- Reconocimiento del valor de la contribución de los trabajadores del conocimiento.</li> <li>- Alto nivel de lectura.</li> </ul>
<p>CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aglomeración de actividades intensivas en conocimiento.</li> <li>- Acceso profesional a las actividades basadas en el conocimiento.</li> <li>- Acceso a las TIC.</li> <li>- Crecimiento acelerado de los ingresos de la comunidad.</li> <li>- Economía sostenible.</li> <li>- Capacidad de proteger el medio ambiente.</li> <li>- Cultura empresarial de riesgo.</li> </ul>
<p>CARACTERÍSTICAS CULTURALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderazgo en la promoción cultural.</li> <li>- Facilidades culturales con una estrategia basada en la instrucción pública.</li> <li>- Respeto a la diversidad de prácticas culturales.</li> <li>- Centros cívicos y medios para desarrollar las actividades culturales de colectividades y asociaciones.</li> </ul>
<p>CARACTERÍSTICAS FÍSICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planificación urbana concede importancia a los aspectos inmateriales.</li> <li>- El diseño urbano y la arquitectura incorporan nuevas tecnologías.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Knight (1995), González, Alvarado y Martínez (2004) y Ayuntamiento de Barcelona (2003).

### 3.1. Infraestructura de conocimiento

Como señalan Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) la creación de conocimiento tiene lugar principalmente en las ciudades. Por ello, los nuevos procesos de desarrollo urbano tienen, prioritariamente, un carácter endógeno<sup>10</sup>. La inversión en el desarrollo de los recursos locales de conocimiento y talento, permite crear una infraestructura intelectual que reduce la dependencia de las fuerzas externas.

El acceso al conocimiento se perfila de esta manera como la principal ventaja competitiva de las ciudades<sup>11</sup>.

La concentración y diversidad del conocimiento urbano es también uno de los aspectos esenciales dentro de la estrategia de desarrollo de las entidades locales. Desde este punto de vista, resulta esencial la presencia en el área metropolitana de centros de excelencia en la investigación para la generación de bienes y servicios basados en el conocimiento.

De acuerdo con Zellmer (2001), la infraestructura de conocimiento es una combinación de recursos de conocimiento económicos, sociales y culturales vinculados a una red que hacen cada ciudad única<sup>12</sup>. Esta red está integrada por nodos del conocimiento e interconexiones entre los mismos. Los nodos son organizaciones e individuos que intercambian información y se relacionan combinando recursos complementarios de conocimiento económico, social o cultural.

---

<sup>10</sup> Las ciudades tienen que aprender a pensar estratégicamente acerca de sus competencias esenciales, mejorando sus infraestructuras intelectuales y haciéndose más atractivas desde el punto de vista de la calidad de vida.

<sup>11</sup> Frecuentemente se ha destacado también el papel esencial de las ciudades en la democratización del conocimiento. Las nuevas urbes deben garantizar el acceso al conocimiento e integrar los conocimientos científicos universales con el conocimiento local, social y cultural.

<sup>12</sup> Los municipios ofrecen una amplia gama de interconexiones entre organizaciones e individuos que permiten el intercambio de conocimiento. Este intercambio se refiere también a recursos de conocimiento social y cultural. La inclusión de este tipo de recursos en la estrategia de la ciudad fomenta la integración de todos los residentes y abre nuevas oportunidades para empresarios y trabajadores. Así por ejemplo, las artes influyen en la eficiencia de la economía urbana y en la competencia interregional para la localización de actividades económicas.

Las ciudades del conocimiento transforman la investigación básica en trabajo y dividendos para la comunidad local. El desarrollo de actividades creativas e innovadoras resulta por lo tanto esencial. La mejora del bienestar de los ciudadanos se vincula también con la existencia de la infraestructura de conocimiento local.

Obviamente, para que las actividades basadas en el conocimiento se beneficien de las ventajas derivadas de la proximidad deben establecerse canales de comunicación que favorezcan la accesibilidad. Es preciso, en consecuencia, propiciar redes formales e informales para vertebrar la infraestructura local del conocimiento<sup>13</sup>.

Las redes de conocimiento arraigadas territorialmente se perfilan como activos urbanos estratégicos. Los individuos y las aglomeraciones espaciales de las actividades intensivas en conocimiento constituyen los nodos fundamentales de estas redes.

La infraestructura del conocimiento local, y el conocimiento como producto de la interacción social, facilitan la interconectividad entre los factores vitales de la ciudad propiciando la obtención de ganancias no lineales.

Las zonas con economías de aglomeración tienen más oportunidades para desarrollar una infraestructura de conocimiento. Sobre todo porque el incremento de la productividad derivado de la proximidad espacial da lugar a una suerte de principio de causación acumulativa<sup>14</sup>. De esta forma, la especialización económica de las regiones da lugar a concentraciones espaciales de conocimiento de carácter creciente que adoptan una estructura reticular.

Por otra parte, Kuratani y Endo (2003) señalan que la densidad de las aglomeraciones urbanas permite una mayor tasa de contacto entre las personas y proporciona oportunidades para el aprendizaje<sup>15</sup>. Este aprendizaje se produce en materias diversas debido a los altos niveles de división del trabajo y especialización.

---

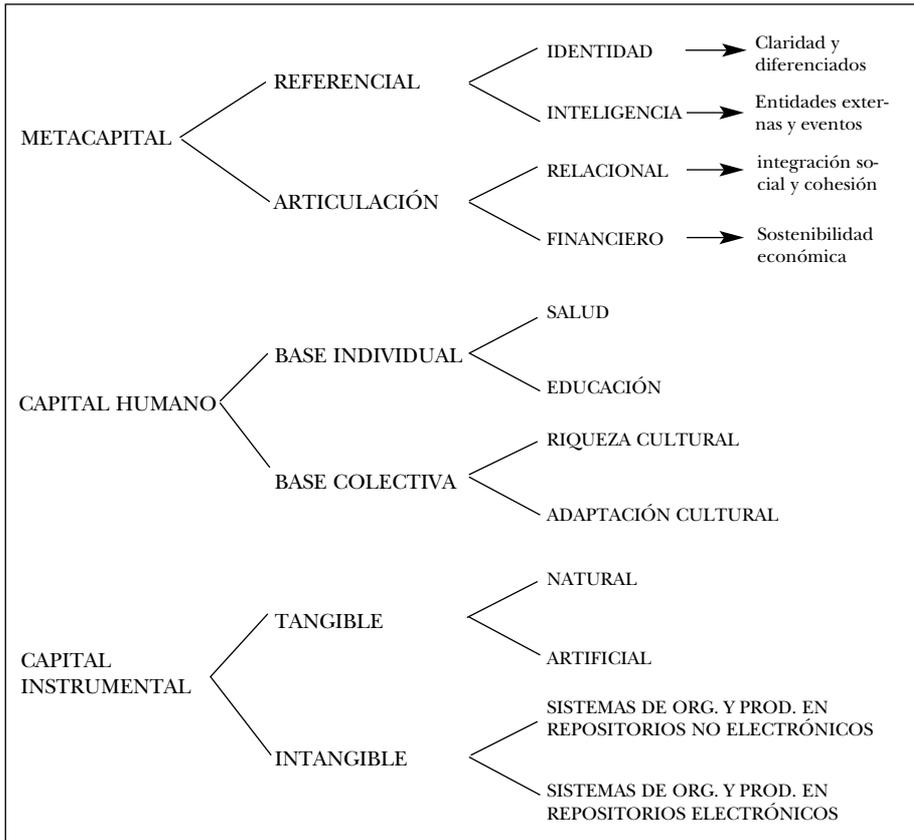
<sup>13</sup> Los programas municipales de administración electrónica pueden utilizarse como una de las redes vertebradoras de la infraestructura de conocimiento local.

<sup>14</sup> Como señalan Simmie y Wood (2002) existe un principio de causación acumulativa en virtud del cual el crecimiento se perpetua por el agrupamiento geográfico de industrias.

<sup>15</sup> La importancia de una ciudad no sólo se basa en el volumen de flujos de información que acumula, sino también de las interacciones humanas que conducen a la toma de decisiones.

La formulación de un modelo de capital intelectual urbano<sup>16</sup> es un elemento clave de la estrategia de las ciudades del conocimiento (Carrillo, 2004). Este modelo puede ser también considerado como una representación de la infraestructura de conocimiento local (Ver Figura 2).

**FIGURA 2: SISTEMA DE CAPITALES DE LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO**



**Fuente:** Carrillo, 2004.

<sup>16</sup> El sistema de capitales de las ciudades del conocimiento puede vincularse con las cartas de servicios municipales como inventario de recursos esencial para desarrollar su estrategia.

De acuerdo con Zellmer (2001) el gobierno local debe perseguir el mantenimiento y optimización del valor del stock de capital de la ciudad incluyendo la infraestructura pública, el capital físico y el capital de conocimiento económico, social y cultural.

Desde esta perspectiva, el sistema de capitales se perfila como el elemento clave de la estrategia de la ciudad del conocimiento. Este sistema permite hacer explícito el sistema de valor al que la ciudad responde, identificar sus dimensiones críticas y definir un conjunto de indicadores.

### **3.2. Capital humano**

Las ciudades del conocimiento invierten más en educación, formación e investigación<sup>17</sup>. Como consecuencia de ello, un alto porcentaje de su fuerza laboral está formada por trabajadores del conocimiento.

De acuerdo con Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) los trabajadores del conocimiento “no producen ningún producto tangible, pero están continuamente transformando el conocimiento e información en nuevo conocimiento e información para los cuales existe un mercado”. Este tipo de mano de obra dota a la economía urbana de capacidad de autogeneración. De esta manera, la disponibilidad de trabajadores creativos se perfila como una ventaja competitiva crítica.

Parece claro que el mantenimiento de esta ventaja competitiva en un entorno globalizada requiere que los centros urbanos propicien el desarrollo de un capital humano cualificado<sup>18</sup> que tenga la capacidad de construir una economía basada en nichos postindustriales.

Pero los municipios no sólo deben ser capaces de desarrollar talento, sino que también han de tener la capacidad de atraerlo y retenerlo. Esta capacidad de atracción y vinculación se fundamenta en la oferta de oportunidades de carrera profesional y en la creación de entornos de residencia de calidad.

---

<sup>17</sup> Una de las principales funciones de las ciudades es asegurar la transferencia intergeneracional de conocimiento. En este sentido, las economías de escala que originan las grandes áreas urbanas facilitan la educación formal. Las actividades formativas deben valorizar el conocimiento local.

<sup>18</sup> De acuerdo con Glaeser (1998) la acumulación de capital humano en las ciudades es más acelerada debido al aprendizaje a través de la imitación. El número de contactos entre los individuos y la velocidad del aprendizaje crece con la dimensión de la ciudad.

Es importante también el reconocimiento de que los trabajadores del conocimiento realizan una aportación de valor añadido diferencial para la ciudad.

### **3.3. Características económicas de la ciudad del conocimiento.**

Las ciudades son centros de gravedad de la economía del conocimiento, debido a que es precisamente en las ciudades donde el conocimiento es producido, procesado, intercambiado y distribuido en el mercado (Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem, 2003).

Sin lugar a dudas, son muchas las características que coadyuvan a la configuración de una urbe como ciudad del conocimiento. Pero existe un factor que resulta absolutamente fundamental. Este es el cambio de la base productiva de la ciudad hacia una economía basada en el conocimiento (Trullén, Lladós y Boisé, 2000).

Este cambio tiene lugar cuando la integración económica y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación tienden a dispersar las actividades de baja intensidad tecnológica hacia el exterior de la metrópolis propiciando una aglomeración de actividades intensivas en el conocimiento.

En definitiva, puede afirmarse que las ciudades del conocimiento propician una dinámica de cambio de la base económica orientada a sustituir las actividades de baja intensidad del conocimiento por nuevas actividades densas en conocimiento. Estas últimas actividades permiten un crecimiento acelerado y presentan una menor sensibilidad al ciclo económico. Además, el empleo en las mismas tiene una mayor estabilidad. La nueva economía de la ciudad se sustenta en la calidad, y no en la competencia en precios.

Surge así una nueva zonificación urbana que no se basa tanto en lo que se produce, sino en como se produce. Una cuestión especialmente trascendente es la delimitación de las actividades basadas en el conocimiento. En este sentido el Tableau de Bord de la ciencia, la tecnología y la industria (OCDE, 2001) establece una clasificación de estas actividades:

**TABLA 3: ACTIVIDADES BASADAS EN EL CONOCIMIENTO**

<b>Tecnologías</b>	<b>Alta:</b> Telecomunicaciones, productos farmacéuticos, etc. <b>Media Alta:</b> Automóviles, químicas, etc. <b>Media Baja:</b> Refinado de petróleo, combustibles nucleares, etc. <b>Baja:</b> Industrias manufactureras, alimentación, etc.	
<b>Servicios</b>	<b>Criterios:</b> - <b>Tecnologías incorporadas</b> - <b>Intensidad I+D</b> - <b>Cualificación mano de obra</b>	<b>Conocimiento fuerte:</b> Intermediación financiera, servicios a empresas, etc.  <b>Conocimiento débil</b>

**Fuente:** OCDE (2001)

Knight (1995), el gran precursor de la idea de la ciudad del conocimiento como unidad de análisis, formula también una clasificación de las actividades basadas en el conocimiento que generan ventajas comparativas. Cada una de estas características está ordenada en función de su importancia (Ver Cuadro 1):

**CUADRO 1: ACTIVIDADES BASADAS EN EL CONOCIMIENTO GENERADORAS DE VENTAJAS COMPARATIVAS DE LAS CIUDADES**

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciencia y Tecnología.</li> <li>- Comercio, banca y seguros.</li> <li>- Industria y producción de Know-how</li> <li>- Administración y coordinación.</li> <li>- Arte y cultura.</li> <li>- Creatividad.</li> </ul>
--

**Fuente:** Knight (2005)

Desde otra perspectiva Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) identifican cinco actividades básicas de las ciudades del conocimiento:

**TABLA 4:** ACTIVIDADES BÁSICAS DE LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
ATRACCIÓN DE TRABAJADORES DEL CONOCIMIENTO	<i>La atracción de trabajadores del conocimiento depende de la dimensión del mercado de trabajo urbano, de la población estudiantil, de las estrategias para la retención de postgraduados, etc.</i>
CREACIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO	<i>La creación de nuevo conocimiento está supeditada a la existencia de una estructura institucional para producir, procesar e intercambiar el saber.</i>
APLICACIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO	<i>Para transformar el conocimiento en actividades productivas es necesaria la existencia de redes formales entre la comunidad académica y empresarial.</i>
COMBINACIÓN DE NUEVO CONOCIMIENTO	<i>Un indicador de éxito para la ciudad es el número de firmas creadas a través de la combinación de conocimiento.</i>
DESARROLLO DE CLUSTERS	<i>La creación de clusters incrementa la división del trabajo y la especialización propiciando un círculo virtuoso de desarrollo.</i>

**Fuente:** Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003)

En esencia, las actividades basadas en el conocimiento permiten desarrollar los procesos de aceleración de las exportaciones y de sustitución de las importaciones que transforman una ciudad en una economía autogeneradora (Jacobs, 1984). Por ello es preciso que los entes locales comprendan la naturaleza de los recursos situados localmente y se centren en las cualidades ambientales de las que dependen las actividades basadas en el conocimiento. Desde este punto de vista, la sostenibilidad de la economía es otro de los aspectos esenciales.

La dirección estratégica de las ciudades concede cada vez más importancia al hecho de que factores de producción como el conocimiento o la innovación, no pueden ser transferidos geográficamente a bajo coste<sup>19</sup>. Por ello, debe propiciarse la concentración geográfica de estos factores como fuerza de desarrollo.

---

<sup>19</sup> Las tecnologías de la información y las comunicaciones han hecho que el coste marginal de transmitir la información sea insignificante. Sin embargo, el coste marginal de transmitir el conocimiento crece con la distancia.

Es indudable que el conocimiento, como fuente de creación de riqueza, es una de las fuerzas que está reestructurando las ciudades<sup>20</sup>. La base de conocimiento de las mismas es el fundamento esencial de su futuro desarrollo económico e institucional<sup>21</sup>. No obstante, no debe olvidarse que la mera tenencia del conocimiento no es suficiente para considerar a un determinado enclave urbano como una ciudad del conocimiento (Knight, 1995). De hecho, el énfasis en desarrollar habilidades de conocimiento no confiere automáticamente una ventaja estratégica para la planificación futura.

La ciudad del conocimiento requiere, por lo tanto, el desarrollo de una estrategia proactiva que vincule territorialmente las actividades basadas en el conocimiento<sup>22</sup>. Las nuevas formas de conocimiento deben integrarse en la vida social y cultural.

### **3.4. Características culturales**

La cultura se ha convertido en un elemento intangible crítico determinante de la competitividad de las ciudades.

De hecho la demanda cultural ha transformado los viejos centros industriales, con su patrimonio histórico, arquitectónico e infraestructura de trabajo, en “vecindades del conocimiento”. Por otra parte recursos socio-culturales como la salud, los servicios sociales, el medio ambiente, la moda, el diseño, la

---

<sup>20</sup> Como se ha señalado con anterioridad (*Ver nota 7*), históricamente las ciudades han desarrollado la función de centros de conocimiento. La decadencia de las urbes industriales, vulnerables a los procesos de cambio, ha revitalizado esta función. En estas circunstancias, la globalización ha dado paso a la aparición de un nuevo tipo de ciudad cuyo poder e influjo se basa en la ciencia y en el gobierno de la tecnología.

<sup>21</sup> Los estudios de competitividad urbana han resaltado la importancia de la cantidad y calidad de distintos tipos de conocimiento para generar innovación. En este sentido, Lever (2002) señala que la base de conocimiento de las ciudades incluye conocimiento tácito, codificado y de infraestructura. Este mismo autor identifica algunas de las circunstancias que influyen sobre la formación del conocimiento, entre las que cabe mencionar la presencia de compañías productoras de servicios de conocimiento, la conectividad del aeropuerto local, la celebración de conferencias comerciales y ferias, la tasa de formación de nuevas empresas, la dimensión de las universidades locales, el volumen absoluto de publicaciones científicas y la calidad de las telecomunicaciones.

<sup>22</sup> Esta vinculación territorial es muy importante ya que la fuga de conocimiento debilita la infraestructura intelectual de la ciudad y disminuye sus posibilidades de desarrollo futuro. El empobrecimiento de la base de conocimiento se puede producir mediante procesos de deslocalización, migración de capital humano, pérdida de talento o inversión insuficiente en la conservación de los recursos.

música y las artes culinarias tienen cada vez más influencia en la generación de valor urbano.

Por esta razón, la ciudad del conocimiento debe promover la integración del conocimiento técnico general con el conocimiento local y cultural. Desde el punto de vista cultural, existen dos aspectos especialmente importantes: el fomento de la diversidad y de las iniciativas emprendedoras. La diversidad étnica, nacional y de género propicia, concretamente, las interacciones que dan lugar a la generación de nuevas ideas.

### **3.5. Características físicas de la ciudad del conocimiento.**

Las ciudades se definen, además de por sus límites administrativos, por sus especiales características de densidad, tipo de edificios, infraestructura y accesibilidad. En la economía del conocimiento, el éxito de una ciudad está determinado en gran medida por su estructura física (Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem, 2003). De ahí la importancia de analizar características físicas especiales de la ciudad del conocimiento.

Hay que considerar que estas características tienen una influencia no desdénable sobre las actividades de generación del conocimiento. De acuerdo con Howells (2002), existen cinco formas en las que la geografía influye sobre el conocimiento. En primer lugar, el conocimiento individual se desarrolla en torno a circunstancias cognitivas, sociales, culturales y económicas que vienen determinadas por el entorno geográfico. En segundo lugar, hay que considerar que el conocimiento es producto de la interacción humana, que se produce localmente y está restringida por la distancia. Por otra parte, parece claro que el conocimiento está arraigado espacialmente<sup>23</sup>, pudiendo existir barreras a la adquisición del mismo. Además, depende de procesos de aprendizaje influidos por el contexto geográfico, económico y social.

Por último, no puede olvidarse que la información adquirida por los individuos tiene que ser interpretada en función de experiencias pasadas condicionadas por la geografía.

Todas estas características han de ser tenidas en cuenta por el diseño urbano de la ciudad del conocimiento. La planificación física ha de ser funcional y atractiva integrando la infraestructura de conocimiento local y las nuevas tec-

---

<sup>23</sup> En la economía basada en el conocimiento, las ventajas se derivan de competencias localizadas espacialmente como el capital humano, las relaciones con los clientes o la infraestructura empresarial.

nologías de la información. Por otra parte, deben eliminarse las barreras físicas que dificulten la interacción en el contexto social, cultural o institucional.

#### 4. FACTORES DE ÉXITO Y BENEFICIOS DE LAS CIUDADES DEL CONOCIMIENTO

Para que un área urbana sea considerada como una auténtica ciudad del conocimiento deben concurrir unos *requisitos previos* con unos *factores de éxito* que permitan generar una serie de *beneficios*.

Entre estos *requisitos* previos cabe mencionar los siguientes:

- Economía regional con masa crítica suficiente para apoyar la especialización competitiva.
- Administraciones públicas creativas.
- Instituciones intermedias.
- Calidad de vida.
- Sentimiento de comunidad.
- Conectividad entre personas, comunidades, negocios o vecindades.
- Distritos artísticos e históricos.

Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) identifican siete fundamentos que hacen que una ciudad sea exitosa en la economía del conocimiento. Estos fundamentos se sintetizan en la Tabla 5:

**TABLA 5: FUNDAMENTOS DE LA CIUDAD DEL CONOCIMIENTO**

FUNDAMENTO	DESCRIPCIÓN
BASE de CO- NOCIMIENTO	<i>El primer fundamento de la ciudad del conocimiento es su base de conocimiento, integrada por conocimiento tácito, codificado y de infraestructura.</i>
BASE ECONÓMICA	<i>Las ciudades con una base económica diversificada consituyen un entorno adecuado para las innovaciones.</i>
CALIDAD de VIDA	<i>La calidad de vida es un elemento determinante para atraer y retener a los trabajadores del conocimiento.</i>
ACCESIBILI- DAD	<i>La accesibilidad internacional, regional y multimodal es crucial para el éxito de las ciudades del conocimiento</i>
DIVERSIDAD URBANA	<i>La diversidad es una variable clave para que un área metropolitana sea atractiva y exitosa desde el punto de vista socio-económico.</i>
DIMENSIÓN URBANA	<i>Las ciudades grandes permiten obtener mayores economías de escala para las actividades basadas en el conocimiento.</i>
EQUIDAD SO- CIAL	<i>La reducción de la pobreza y de las desigualdades se ha convertido en una condición básica para el crecimiento económico.</i>

**Fuente:** Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003)

Una ciudad del conocimiento equilibrada requiere una inversión adecuada en cada uno de estos fundamentos para lograr un conjunto de usos múltiples. De este modo se logrará un crecimiento económico y social basado en el bienestar de la región urbana.

Pueden apuntarse también algunos factores de éxito que facilitan el desarrollo de iniciativas de ciudades del conocimiento (Tabla 6).

**TABLA 6: FACTORES DE ÉXITO DE LAS CIUDADES DEL CONOCIMIENTO**

<b>FACTORES DE ÉXITO</b>	Visión estratégica.
	Voluntad política y liderazgo.
	Definición de un sistema de capital intelectual.
	Masa crítica de agentes de conocimiento.
	Capital social: red de relaciones sociales.
	Relaciones internacionales con agentes líderes de conocimiento.
	Entorno económico propicio.
	Infraestructuras tecnológicas.
	Recursos financieros.
	Alto nivel de vida y educativo.
	Bienestar sostenible de la comunidad

**Fuente:** Adaptado de Ergazakis, Metaxiotis y Psarras (2004) y Carrillo (2004)

Con una finalidad integradora, Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003) realizan también una clasificación de las estrategias de desarrollo de los distintos tipos de ciudades del conocimiento. En la misma se identifican los fundamentos y actividades características de cada una de las categorías de ciudad (Tabla 7):

**TABLA 7: CIUDADES DEL CONOCIMIENTO Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO**

TIPOS DE CIUDADES del CONOCIMIENTO	FUNDAMENTOS	ACTIVIDADES de DESARROLLO	ESTRATEGIAS de DESARROLLO
CAPITALES POLÍTICO ECONÓMICAS	Base económica Dimensión urbana Accesibilidad	Atracción y aplicación de conocimiento	Inversión en calidad de vida, diversidad urbana y equidad social
CIUDADES FINANCIERAS	Base de conocimiento Dimensión urbana Accesibilidad	Aplicar el conocimiento en los servicios financieros	Inversión en diversidad urbana, equidad social y base económica
CIUDADES VANGUARDISTAS	Diversidad urbana Equidad social Base de conocimiento	Utilizar la diversidad y el conocimiento creativo para desarrollar tendencias culturales y nuevas combinaciones	Inversión en calidad de vida, base de conocimiento, accesibilidad para ser exitosas comercialmente
CIUDADES TURÍSTICAS	Accesibilidad Diversidad urbana	Utilizar recursos culturales y atmosféricos para desarrollar una industria turística	Inversión en la base económica, diversidad urbana, y equidad para desarrollar una economía diversa y calidad de vida
CIUDADES ECOLÓGICAS	Calidad de vida Equidad social Base económica	Atraer trabajadores del conocimiento y clusters de bienestar	Utilizar los recursos captados para invertir en la base económica, desarrollando un ambiente cultural fértil
CIUDADES TECNOLÓGICAS	Base de conocimiento Calidad de vida	Crear nuevo conocimiento, atraer trabajadores del conocimiento y científicos	Invertir en diversidad urbana y base económica para vincular espacialmente el conocimiento y aplicarlo en industrias exitosas

**Fuente:** Van den Berg, Pol, Russo y Van Windem (2003)

Finalmente, la Tabla 8 resume los beneficios derivados de la implantación de una ciudad del conocimiento:

**TABLA 8: BENEFICIOS DE LAS CIUDADES DEL CONOCIMIENTO**

<b>BENEFICIOS</b>	Economía sostenible y crecimiento de la riqueza.
	Revitalización de industrias tradicionales.
	Creación de empleo satisfactorio y altamente remunerado.
	Redistribución de la riqueza a través de la inversión pública
	Gran desarrollo del turismo.
	Creación de comunidades productoras de conocimiento <i>just in time</i>
	Mejores servicios educativos
	Autonomía corporativa
	Desarrollo de la e-Democracia
	Prestigio y autoconfianza de la ciudad
	Promoción de una cultura emprendedora
	Creación de un ambiente tolerante hacia minorías e inmigrantes
	Capacidad incrementada de proteger el medio ambiente

**Fuente:** Ergazakis, Metaxiotis y Psarras (2004)

## BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO de BARCELONA (2003): "Culture: The motor of the Knowledge City". *Strategic Plan of the Cultural Sector of Barcelona*. <http://www.bcn.es/accentcultura/angl/webang.doc>.  
*Consulta realizada el 26 de enero de 2006.*
- BECATTINI, G. (2000): *Il distretto industriale*. Rosenberg & Sellier. Torino.
- BOTERO, C. A. (2002): "Ciudades del conocimiento".  
<http://www.gestiopolis.com/canales2/gerencia/1/ciuconoc.htm>  
*Consulta realizada el 21 de diciembre de 2005.*
- CARRILLO, F.J. (2004): "Capital cities: a taxonomy of capital accounts for knowledge cities". *Journal of Knowledge Management*. Vol. 8. N. 5. P. 28-46.
- CHATZKEL, J. (2004): "Greater Phoenix as a Knowledge Capital". *Journal of Knowledge Management*. Vol. 8. N. 5. P. 61-72.
- EDVINSSON, L. y BOUNFOUR, A. (2005): *Intellectual Capital for Communities: nations, regions, districts, cities*. Ed. Butterworth-Heinemann.
- ENTOVATION ALLIANCE GROUP (2004): "Founding of the Knowledge City Observatory". 13-17 november 2004.  
<http://www.entovation.com/mailling/ega-barcelona-pre.pdf>  
*Consulta realizada el 2 de febrero de 2006.*
- ERGAZAKIS, K.; METAXIOTIS, K. y PSARRAS, J. (2004): "Towards knowledge cities: conceptual analysis and success stories". *Journal of Knowledge Management*. Vol. 8. N. 5. P. 5-15.
- GLAESER, E.L. (1999): "Learning in cities". *Journal of Urban Economics*. N. 46. P. 254-277.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, P. (2003): "La gestión del marketing de ciudades y áreas metropolitanas: de la orientación al producto a la orientación al marketing". *Cuadernos de Gestión*. Vol. 3. N. 1 y 2. P. 11-25.
- HOWELLS, J.R.L. (2002): "Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography". *Urban Studies*. Vo. 39. N. 5-6. P. 871-884.
- JACOBS, J. (1984): *Las ciudades y la riqueza de las naciones*. Ed. Ariel. Madrid.
- KNIGHT, R. V. (1995): "Knowledge-based Development: Policy and Planning Implication for Cities". *Urban Studies*, Vol. 32. N. 2. P. 225-260.
- KOTKIN, J. y DEVOL, R. C. (2001): *Knowledge-Value Cities in the Digital Age*. Milken Institute. Santa Mónica. California.
- KURATANI, M. y ENDO, Y. (2003): "Tokyo's Central Role in the Knowledge-Based Economy". *Nomura Research Institute Papers*. N. 65.
- LAMBOOY, J.G. (2002): "Knowledge and Urban Economic Development: An Evolutionary Perspective". *Urban Studies*. Vol. 39. N. 5 y 6. P. 1019-1035.

- RODRÍGUEZ RUIZ, Ó. et. al. (2005): “La gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de los entes locales”. *Guías de Apoyo a la calidad en la gestión pública local*. N. 3. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- LEVER, W. F. (2002): “Correlating the Knowledge-base of Cities with Economic Growth”. *Urban Studies*. Vol. 39. N. 5 y 6. P. 859-870.
- OCDE (2001): Tableau de bord de L’OCDE de la science, de la technologie et de l’industrie. OCDE. París.
- SIMMIE, J. y WOOD, P. (2002): “Innovation and Competitive Cities in the Global Economy: Introduction to the Special Issue”. *European Planning Studies*. Vol. 10. N. 2. P. 149-151.
- SGS Economics and Planning (2002): “Creating and sustaining a knowledge city”. *Bulletin Urbecom*.  
<http://www.sgs-pl.com.au/Downloads/August2002.pdf>  
*Consulta realizada el 2 de febrero de 2006.*
- TRULLÉN, J. ; LLADÓS, J. y BOIX, R. (2000): “Economía del conocimiento, ciudad y competitividad”. *Investigaciones Regionales*. N. 1. P. 139-161.
- VAN DEN BESSELAAR, P.; MELIS, I. y BECKERS, D. (1999): Digital Cities: Organization, Content and Use. En: *Digital Cities, Technologies, Experiences, and Future Perspectives*. Springer-Verlag. London, UK. Lecture Notes In Computer Science; Vol. 1765. P. 18-32.
- VAN DEN BERG, L.; POL, P. M. J.; RUSSO, A. P. y VAN WINDEM, W. (2003): “Cities in the Knowledge Economy: A literature and a research framework”. [Discussion paper]. First Erasmus University Alumni Seminar on Knowledge and the city. 11 de diciembre de 2003. Universidad Bocconi, Milán (Italia).
- ZELLMER, (2001): “The Knowledgeable City: A networked, Knowledge-Based Strategy for Local Governance and Urban Development”. *Major Paper for a Degree of Masters of Urban and Regional Planning*. Virginia Polytechnic Institute and State University.

# Evaluación del Impacto Normativo (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas

*Carlos Román del Río*  
*Ana Cirera León*

## EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La **evaluación de políticas públicas** consiste en la aplicación *sistemática de los métodos de investigación y de las técnicas cuantitativas y cualitativas, propios de las ciencias sociales, a la valoración de las intervenciones del Estado en la vida económica y social*. El cuadro siguiente gráfico se presenta el enfoque de evaluación que se desarrolla en el artículo.



**Fuente:** Adaptado de la Guía para la Evaluación de las Políticas Públicas, IDR, 2000.

La Administración Pública, en sus diferentes niveles de descentralización funcional y territorial, desarrolla políticas y presta servicios cumpliendo mandatos constitucionales y a partir de normas previamente aprobadas, reglamentarias o legales, de acuerdo con el principio de legalidad contemplado en el art. 9.3 de la Constitución Española.

Por tanto, las normas son, como también señala el informe del Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación<sup>1</sup>, “esenciales para alcanzar los objetivos de las políticas públicas”. De acuerdo con ello, la mejora de la regulación no trata de eliminar las normas de una manera irreflexiva, sino de garantizar que se opte por elaborar normas cuando resulte adecuado y, además, que cuando se regule, las normas sean de calidad.

Por ello, la mejora de las normas jurídicas puede ser entendida como la política centrada en la búsqueda de la mejora y simplificación del entorno normativo, y no como una política destinada a desregular. La mejora de la normativa busca acrecentar la calidad de la normativa que se va a dictar en el futuro, y de la ya existente, lo que puede o no dar lugar a la eliminación de normas jurídicas.

En todo caso, la actuación pública parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad sobre la que ha decidido actuar. Esto supone identificar y caracterizar problemas y necesidades, así como sus causas y consecuencias, agentes implicados e impactos esperados. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos, medidas y normas que contribuyan a la superación de la problemática que se pretende resolver.

En un modelo de planificación estratégica, la imagen formada de la realidad que se quiere modificar se contraponen con la imagen ideal a la que se quiere llegar. Siempre que se desee que el proceso de ajuste necesario definido por la política o norma no sea traumático y no provoque conflictos sociales de consecuencias difícilmente reparables, es recomendable, además de una planificación integrada que atienda a la solución jerarquizada de los estrangulamientos, un permanente diálogo político y social. Por muy obvio que pueda parecer un determinado problema, es importante sistematizar el conocimiento y la visión de las instituciones, públicas y privadas, implicadas en la gestión y ejecución de las actuaciones, así como de otras organizaciones que representan a colectivos de ciudadanos.

Participación, consenso y compromiso en la definición de problemas, y establecimiento de normas, objetivos y estrategias son los ejes fundamentales para garantizar el éxito de la planificación y de la intervención pública, así co-

---

<sup>1</sup> Informe Final del Grupo Mandelkern sobre Mejoras de la Regulación. Noviembre de 2001. Consultable en <http://www.igsap.map.es/cia/orgpub/mandelkern1.htm>

mo para diseñar los sistemas de información y realizar los procesos de evaluación que toda acción pública debe desarrollar a lo largo de su ciclo de vida.

En este sentido, se puede establecer que la diferencia principal entre la evaluación del impacto normativo (EIN) y la evaluación de políticas públicas es, precisamente, el objeto de análisis o estudio.

Las EIN centran su atención exclusivamente en las normas jurídicas (en sus diferentes categorías o rangos) y, en este sentido, se pueden considerar una herramienta de apoyo a la toma de decisión normativa; sobre todo, si se realiza a través del denominado *modelo empírico de decisión política*<sup>2</sup>, que basa los criterios decisorios en los hechos contrastados o efectos esperados de la norma y en el análisis de los parámetros de acción.

Así, se puede definir la evaluación del impacto normativo como una técnica que trata, mediante la evaluación de las normas, de estimar los impactos que éstas tendrán en el contexto socioeconómico para conocer los aspectos positivos y negativos de su aprobación o de su aplicación. Los criterios sobre los que se basa la evaluación son los costes, los beneficios y los riesgos de la aprobación de la norma<sup>3</sup>.

Por su parte, la evaluación de políticas públicas, sobre todo cuando se realiza desde una perspectiva ex-ante, tiene como finalidad valorar las consecuencias e impactos que sobre la realidad socioeconómica puede tener la aplicación de una determinada política o acción pública. Es decir, se trata de establecer, con tanta certeza como sea posible, si la intervención producirá o no los efectos que busca, cuál será la repercusión del programa y cuál será la eficacia alcanzada en relación con las metas marcadas.

De esta forma, la evaluación se convierte en una herramienta al servicio del gestor y del político para mejorar sus intervenciones y para dar coheren-

---

<sup>2</sup> En general, los métodos usados por los países de la OCDE para tomar sus decisiones normativas se pueden clasificar en los siguientes: los que buscan la opinión de expertos (internos o externos), los consensuados con distintos grupos de interés, los políticos, los comparativos (*benchmarking*) y los empíricos. "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries". Scott H. Jacobs. Consultable en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>.

<sup>3</sup> "Better Policy Making: A Guide to regulatory Impact Assessment". Regulatory Impact Unit. London, 2003. Consultable en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation>.

cia al proceso de transformación del “discurso político” en un plan de actuación. Asimismo, pretende ofrecer un marco de análisis en el que validar las etapas del proceso de planificación, esto es, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, valorando el diseño, gestión, aplicación y resultados de las intervenciones programadas.

Por ello, su objeto de análisis son, sobre todo, los planes específicos que se aprueban desde el ejecutivo para implementar las decisiones políticas. Esta delimitación del alcance no es excluyente, pues en numerosas ocasiones los planes se desarrollan a través de reglamentos, que son documentos normativos.

Quienes toman las decisiones políticas no siempre tienen que buscar la racionalidad tecnoeconómica; en muchas ocasiones, se persiguen soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes. Por ello, la evaluación también ha de plantearse como objeto aspectos tales como los siguientes:

- Gestión eficaz de los recursos.
- Difusión de la cultura de la responsabilidad entre los gestores de programas.
- Consideración del receptor de la política como usuario.
- Preocupación por conocer el impacto de la política.

Otro ámbito diferente es el análisis de la calidad de las normas. Las normas jurídicas, por mandato constitucional, deben ser racionales, eficaces, eficientes, y deben proteger los derechos constitucionales y permitir también su adecuado desarrollo. Tal y como analiza el Profesor Julio Ponce<sup>4</sup>, el estado actual de la ciencia jurídica permite responder a estas cuestiones.

En primer lugar, hay que determinar qué es la calidad normativa. Para poder establecer la calidad, o la falta de calidad de una norma jurídica, se ha de contar con estándares o criterios de calidad que permitan la comparación. En la actualidad, estos estándares son de dos tipos: formales, referidos a la estructura e inteligibilidad de la norma, estudiados y desarrollados por la deno-

---

<sup>4</sup> Documento de trabajo para Sesiones Formativas del IDR. Febrero 2005.

minada *teoría de la legislación*; y materiales, referidos a los impactos que la norma jurídica tiene en el mundo real, en la esfera personal y patrimonial de los ciudadanos y de las empresas.

Desde la primera perspectiva, existen desarrollos científicos y documentos jurídicos, como las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 (BOE N° 276, de 18 de noviembre de 1991), y ahora sustituidas por las nuevas Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, (BOE N° 180, de 29 de julio de 2005). Así mismo, encontramos algunos ejemplos autonómicos, como la Guía para la Elaboración y Control de Disposiciones de Carácter General, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias el 2 de junio de 1992, o las Directrices para la Elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el 23 de marzo de 1993.

Este tipo de análisis trata de verificar la calidad de la norma en el sentido de que esté correctamente redactada, que no sea arbitraria, que pueda ser efectivamente respetada por los destinatarios y no vulnere (y sí permita) el desarrollo de los derechos constitucionales.

Desde la perspectiva material, se trata de realizar una evaluación del impacto normativo, ya que el incremento de la calidad de las normas es un bien público en sí mismo en la medida en que “refuerza la credibilidad del gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, las empresas y demás intervinientes” (Informe Mandelkern). Para conocer la calidad de las normas y, en su caso, mejorarla, es requisito imprescindible evaluarlas, es decir, medir los efectos, los impactos de la normativa en el mundo real.

Unas normas de calidad previenen la imposición de barreras innecesarias a los empresarios, ciudadanos y Administraciones Públicas ahorrando, por tanto, tiempo y dinero. Por otro lado, la aplicación de este tipo de normas resulta menos problemática para las Administraciones Públicas y su cumplimiento más fácil para los ciudadanos. Por estas razones, resulta clave para el interés público incrementar la calidad de las normas.

En todo caso, ambos tipos de evaluación (de la norma y la de políticas públicas) no sólo no son incompatibles, sino que pueden y deben ser concurrentes. Antes de dar paso a la publicación de una norma (es decir, al impulsar la normativa, al redactarla y al ser debatida, en su caso, en el Parlamento)

o poner un marcha un plan de actuación pública, puede evaluarse qué impactos tendrán y, en función de tal evaluación, decidir, incluso, que puede ser más conveniente no promulgar la norma o ejecutar el plan, por ejemplo.

Por ello, uno de los objetivos de este tipo de evaluación es facilitar la integración y coordinación de los objetivos políticos. Los programas que se diseñan y ejecutan encajan en la agenda política como una pieza de un puzzle que persigue, o al menos así debe serlo a priori, objetivos comunes y más amplios que están intrínsecamente relacionados. (Osuna, Vélez, Cirga y Murciano, 2006).

La naturaleza de los impactos provocados por las políticas se inserta en una compleja realidad socioeconómica, que puede no ser correctamente apreciada si no se dispone de un marco conceptual preciso que ayude a situar el instrumento frente a la problemática socioeconómica a la que responde.

Por este motivo, no deben tratarse las políticas de manera aislada, porque están presentes y afectadas por varios ámbitos de actuación pública y, en ese sentido, deben contribuir a otros fines como el crecimiento económico y el empleo, a la política de cohesión social y protección de los colectivos más desfavorecidos, a políticas redistributivas, etc. De este modo, un aspecto clave es evaluar para asegurar la congruencia entre los ámbitos que cada política o norma regula, evitando conflictos que disminuyan la eficacia y eficiencia de la intervención, o que incluso puedan llegar a anularla.

Además, las normas, políticas y programas públicos cada vez son más complejos ya que son de naturaleza intergubernamental e involucran a actores diversos y heterogéneos. Su puesta en marcha implica la participación de una multiplicidad de instituciones, gestores y beneficiarios. Asimismo, la articulación de las distintas instituciones públicas que confluyen en la ejecución y gestión de las políticas públicas se configura como un sistema multinivel de gobierno que añade complejidad al proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las actuaciones públicas.

La descentralización, que a priori parece beneficiosa puesto que se busca la adaptación de la política a cada territorio, requiere coordinación y coherencia en las actuaciones públicas para evitar duplicidad y efectos indeseados. El proceso descentralizador induce a la reflexión sobre la efectividad real del funcionamiento del sistema administrativo. En esencia, el traspaso de las competencias de las políticas se justifica por la mayor eficacia y eficiencia de su gestión desde una Administración más próxima y conocedora de la realidad territorial de su ámbito de actuación.

El conocimiento de la realidad que funcionarios, empleados públicos, y agentes sociales y económicos poseen, puede garantizar, en principio, que las estrategias públicas se desarrollen con éxito. El estudio de los mecanismos de coordinación y comunicación, y la corresponsabilidad de las distintas Administraciones competentes y agentes involucrados son clave a la hora de determinar el funcionamiento de las actuaciones acometidas por cada nivel de gobierno y organización responsable, de acuerdo con sus competencias.

De esta manera, y como afirma Prats<sup>5</sup>, “la eficacia y la legitimidad política se basa en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil”. Por ello, el diseño de la evaluación debe incorporar la multiplicidad y heterogeneidad de actores, en un intento de facilitar el establecimiento de criterios y objetivos comunes haciendo partícipes a los implicados en el gobierno de su propio desarrollo.

La evaluación de políticas públicas y la evaluación del impacto normativo, además, se justifica por los siguientes motivos:

- **Legitimar la intervención.** El sector público debe estar al servicio de los ciudadanos y rendir cuentas ante ellos de sus actuaciones. Esta rendición de cuentas debe realizarse, por un lado, a través de mecanismos de control de la gestión de los recursos públicos; y por otro, mediante la evaluación de la adecuación y eficacia de las políticas públicas en la corrección de las situaciones que provocaron la necesidad de intervención.
- **Aumentar la transparencia del sector público.** La evaluación no sólo proporciona información a todos aquellos interesados en conocer cómo se elaboran y ejecutan las políticas y normas y cuáles son sus resultados, sino que proporciona el conocimiento veraz y riguroso con que una Administración moderna debe tomar decisiones.
- **Hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.** La evaluación proporciona cauces y procedimientos para la participación de los ciudadanos en las fases de planificación, segui-

---

<sup>5</sup> Joan Prats (2004) “Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo”, en *Instituciones y Desarrollo* [<http://www.iiigov.org>; 16/07/2004].

miento y evaluación de los resultados de las políticas. La evaluación se convierte, así, en un instrumento al servicio de la democracia.

- **Mejorar los programas de intervención pública.** Las políticas deben ser evaluadas en función de su capacidad para contribuir, por sí solas o mediante las sinergias que pueden producir con otras medidas, a alcanzar los objetivos de la intervención en la que se inserten. La evaluación mejora la eficacia porque proporciona un mecanismo de retroalimentación en la planificación, mejora el conocimiento sobre acciones futuras, y permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados.
- **Introducir mayor racionalidad y coherencia en la toma de decisiones.** La evaluación pone a disposición de los responsables políticos y los ciudadanos información objetiva e imparcial sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las políticas. La evaluación debe incorporarse desde el primer momento de la planificación, examinando, de modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad, los impactos previstos, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política.
- **Impulsar el aprendizaje y la innovación** en la actuación del sector público. La evaluación exige analizar el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento de nuevas medidas, su seguimiento y control para responder a problemas emergentes. Proporciona instrumentos para conocer el significado y repercusiones de sus actuaciones, y constituye, de esta forma, un acicate para el cambio y la mejora constantes de la gestión pública.

Estos motivos exigen el tránsito de una evaluación ajena al proceso político y al margen de una tabla axiológica referencial de la organización social, a una evaluación inmersa en el proceso político e involucrada con sus valores.

La evaluación debe constituirse como una herramienta estratégica para una nueva gobernanza y una buena Administración (en los términos del Art. II-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa), y como signo de innovación y modernidad en la gestión pública.

Además, y en estos momentos, un aspecto clave es que el interés por estas cuestiones no debe ser sólo teórico, porque “uno de los grandes retos de las

ciencias sociales en el momento actual consiste en redefinir la intervención pública en las sociedades maduras, participativas y democráticas, lo que hace que la legitimación de la intervención pública pase ineludiblemente por garantizar la transparencia en la gestión y ejecución de sus actuaciones, y no exclusivamente en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas”<sup>6</sup>.

Por último, pero no por ello menos importante para que la evaluación sea un proceso operativo debe estar integrada en la gestión diaria de los centros directivos de la Administración. No debemos olvidar que su objetivo último es servir a los gestores del gasto como instrumento para la mejora de la gestión de servicios públicos, de modo que debe garantizarse que los resultados de las evaluaciones sean útiles y utilizables.

El enfoque metodológico que consideramos más apropiado para abordar estos procesos de evaluación se caracteriza, en términos generales, por la aplicación de lo siguiente:

- **Un enfoque pluralista y participativo.** Como se ha venido explicitando, la evaluación debe entenderse como un proceso de diálogo y negociación que promueva la participación activa de los agentes implicados.
- **La adaptación del enfoque del análisis de redes** para determinar las relaciones entre los actores, la estructura de la red que configuran y su funcionamiento<sup>7</sup> (Vélez, 2006). Para su aplicación se debe estudiar la posición central de los actores, los círculos sociales, las subredes; en definitiva, las relaciones que mantienen los actores de la cooperación.

La pertinencia de este enfoque reticular se fundamenta en el supuesto de que tal estructura es un condicionante principal de la formación de interés colectivo, de la definición de objetivos, de la constitución de las organizaciones y alianzas, y de la planificación y viabilidad.

---

<sup>6</sup> Joan Subirats (1996). “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, en Quim Brugué. y Joan Subirats (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

<sup>7</sup> Carmen Vélez (2006). “Enfoques para la colección de la Política de Cooperación: una primera reflexión”. XI Congreso Internacional del Clad. Guatemala, noviembre, 2006.

- **Una orientación analítica, formativa y conclusiva.** La evaluación debe vincular los aspectos críticos del programa o norma con la gestión, la realización y los resultados para, revelando las relaciones causales e interrelaciones que existen entre ellos, calificar la eficacia y eficiencia de sus acciones y programas.
- **Una estrategia basada en la utilización de los resultados del proceso de evaluación.** Por tanto, debe producir información útil a todos los que participan en el programa y, fundamentalmente, a sus destinatarios, permitiendo el aprendizaje y difusión de buenas prácticas.

En conclusión, apostar por realizar evaluaciones, de la norma o de las políticas, requiere asumir un compromiso político cuyos beneficios se deben traducir en una gestión innovadora, eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario, el conocimiento del impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los beneficiarios y participantes.

De esta forma, se entiende la evaluación como parte de un proceso colectivo, tendente a solucionar problemas, que requiere que los implicados en los programas públicos sean los que juzguen la acción pública.

Como hemos dicho, las actuaciones que se ejecutan desde diversas instituciones producen efectos interrelacionados y complejos que precisan de la realización de evaluaciones que, sin incurrir en costes excesivos, sean flexibles y participativas, capaces de detectar y explotar los beneficios de la retroalimentación, y que permitan conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios y los ciudadanos con las políticas.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- “Better Policy Making: A Guide to regulatory Impact Assessment”. Regulatory Impact Unit. London, 2003. Consultable en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation>
- Cerrillo, A. (Coord.) (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Informe Final del Grupo Mandelkern sobre Mejoras de la Regulación. Noviembre de 2001. Consultable en <http://www.igsap.map.es/cia/orgpub/mandelkern1.htm>.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (Coord.). (2000). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. IDR. Sevilla.
- Osuna, J.L., Vélez, C., Cirga, A., Murciano, J. (2006). “El enfoque de evaluación: un triángulo complejo”. En Revista Económica nº 60. Universidad del País Vasco.
- Ponce, Julio. “Evaluación de la Calidad Formativa”. Documento de trabajo para Sesiones Formativas del IDR. Febrero 2005.
- Ponce, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova, Valladolid.
- Prats, Joan (2004). “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo” en Instituciones y Desarrollo [<http://www.iigov.org; 16/07/2004>].
- Prats, Joan (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Scott H. Jacobs. “An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries”. Consultable en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>
- Subirats, J. (1996). “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, en Brugué, Q. y Subirats,

- J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
  - Vélez, C. (2006). Enfoques para la evaluación de la Política de Cooperación: una primera aproximación”. XI Congreso Internacional del Clad. Guatemala, noviembre, 2006.

# RESEÑA LEGISLATIVA



# RESEÑA LEGISLATIVA

## Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2005 (\*)

### I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-1300 Consejo 2005/297/CE Decisión nº 1/2005 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 8 de marzo de 2005, por la que se aprueba el **Reglamento interno del Consejo de Ministros ACP-CE**  
DOUE L 95, 14.04.2005, p. 44

UE-1301 Reglamento (CE) nº 643/2005 de la Comisión, de 27 de abril de 2005, por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2909/2000 sobre gestión contable del **inmovilizado no financiero de las Comunidades Europeas**  
DOUE L 107, 28.04.2005, p. 17

UE-1302 Reglamento (CE) nº 850/2005 del Consejo, de 30 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 2500/2001 con objeto de permitir la **aplicación de la asistencia comunitaria** de conformidad con el artículo 54, apartado 2, letra c), del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002  
DOUE L 141, 4.06.2005, p. 1

UE-1303 Decisión 2005/358/CE del Consejo, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la **Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**  
DOUE L 114, 4.05.2005, p. 13

---

(\*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 2º trimestre de 2005.

UE-1304 Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, de 13 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el **régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea** y el Reglamento n° 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el **régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica** y por el que se introducen medidas de inobservancia transitoria de lo dispuesto en dichos Reglamentos  
DOUE L 156, 18.06.2005, p. 3

UE-1305 Conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativas al **uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea**  
DOUE C 148, 18.06.2005, p. 1

## II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-1306 Reglamento (CE) n° 580/2005 de la Comisión, de 14 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 206/2005, por el que se imponen **medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de salmón de piscifactoría**  
DOUE L 97, 15.04.2005, p. 34

UE-1307 Reglamento (CE) n° 673/2005 del Consejo, de 25 de abril de 2005, por el que se establecen derechos de aduana adicionales sobre las **importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América**  
DOUE L 110, 30.04.2005, p. 1

UE-1308 Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el **código aduanero comunitario**  
DOUE L 117, 4.05.2005, p. 13

UE-1309 Reglamento (CE) n° 883/2005 de la Comisión, de 10 de junio de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el **código aduanero comunitario**  
DOUE L 148, 11.06.2005, p. 5

UE-1310 Reglamento (CE) n° 930/2005 de la Comisión, de 6 de junio de 2005, por el que se modifican los anexos I, II, III, V, VII y VIII del Reglamento (CEE) n° 3030/93 del Consejo relativo al **régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros**  
DOUE L 162, 23.06.2005, p. 1

UE-1311 Reglamento (CE) n° 931/2005 de la Comisión, de 6 de junio de 2005, por el que se modifican los anexos I, II, III B y VI del Reglamento (CE) n° 517/94 del Consejo, relativo al **régimen común aplicable a las importaciones de productos textiles de determinados países terceros** que no estén cubiertos por Acuerdos bilaterales, Protocolos, otros Acuerdos o por otros regímenes específicos comunitarios de importación  
DOUE L 162, 23.06.2005, p. 37

UE-1312 Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un **sistema de preferencias arancelarias generalizadas**  
DOUE L 169, 30.06.2005, p. 1

### III. AGRICULTURA

UE-1313 Reglamento (CE) n° 521/2005 de la Comisión, de 1 de abril de 2005, relativo a la autorización permanente de un aditivo y a la autorización provisional de nuevas utilidades de determinados **aditivos ya permitidos en la alimentación animal**  
DOUE L 84, 2.04.2005, p. 3

UE-1314 Reglamento (CE) n° 600/2005 de la Comisión, de 18 de abril de 2005, relativo a una nueva autorización por diez años para el uso de un coccidiostático como **aditivo en la alimentación animal**, a la autorización provisional de un aditivo y a la autorización permanente de determinados aditivos en la alimentación animal  
DOUE L 99, 19.04.2005, p. 5

UE-1315 Reglamento (CE) n° 562/2005 de la Comisión, de 5 de abril de 2005, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo relativo a las **comunicaciones entre los Estados miembros y la Comisión en el sector de la leche y de los productos lácteos**  
DOUE L 95, 14.04.2005, p. 11

UE-1316 Reglamento (CE) n° 570/2005 de la Comisión, de 14 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 118/2005, en lo que atañe a la fijación de los **límites presupuestarios de los pagos directos** concedidos en virtud del artículo 71 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo DOUE L 97, 15.04.2005, p. 13

UE-1317 Reglamento (CE) n° 605/2005 de la Comisión, de 19 de abril de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 296/96, relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros y la contabilización mensual de los gastos financiados con cargo a la sección de Garantía del **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)** DOUE L 100, 20.04.2005, p. 11

UE-1318 Reglamento (CE) n° 695/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 1883/78 relativo a las normas generales sobre la financiación de las intervenciones por el **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Garantía** DOUE L 114, 4.05.2005, p. 1

UE-1319 Reglamento (CE) n° 606/2005 de la Comisión, de 19 de abril de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 795/2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los **regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común** y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores DOUE L 100, 20.04.2005, p. 15

UE-1320 Reglamento (CE) n° 956/2005 de la Comisión, de 23 de junio de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 411/88 relativo al método y a los tipos de interés que deben aplicarse para el cálculo de los **gastos de financiación de las intervenciones consistentes en compras, almacenamiento y comercialización** DOUE L 164, 24.06.2005, p. 8

UE-1321 Reglamento (CE) n° 616/2005 de la Comisión, de 21 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1623/2000 por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, en lo que respecta a los mecanismos de mercado DOUE L 103, 22.04.2005, p. 15

UE-1322 Reglamento (CE) n° 644/2005 de la Comisión, de 27 de abril de 2005, por el que se autoriza un **sistema de identificación especial para animales de la especie bovina mantenidos por razones culturales e históricas** en locales autorizados con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo  
DOUE L 107, 28.04.2005, p. 18

UE-1323 Reglamento (CE) n° 794/2005 de la Comisión, de 26 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1973/2004 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo en lo que respecta a los **regímenes de ayuda** previstos en los títulos IV y IV *bis* de dicho Reglamento y a la **utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas**  
DOUE L 134, 27.05.2005, p. 6

UE-1324 Reglamento (CE) n° 833/2005 de la Comisión, de 31 de mayo de 2005, relativo a la **autorización permanente de aditivos en la alimentación animal**  
DOUE L 138, 1.06.2005, p. 5

UE-1325 Reglamento (CE) n° 873/2005 de la Comisión, de 9 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 245/2001 que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1673/2000 del Consejo por el que se establece la **organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo** destinados a la producción de fibras  
DOUE L 146, 10.06.2005, p. 3

UE-1326 Reglamento (CE) n° 943/2005 de la Comisión, de 21 de junio de 2005, relativo a la **autorización permanente de determinados aditivos en la alimentación animal**  
DOUE L 159, 22.06.2005, p. 6

UE-1327 Reglamento (CE) n° 932/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 999/2001 por el que se establecen **disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles** en relación con la prolongación del período de medidas transitorias  
DOUE L 163, 23.06.2005, p. 1

UE-1328 Reglamento (CE) n° 997/2005 de la Comisión, de 29 de junio de 2005, por el que se fijan, para la campaña de comercialización de 2003/04, la **producción efectiva de aceite de oliva y el importe de la ayuda unitaria a la producción**  
DOUE L 168, 30.06.2005, p. 31

UE-1329 Directiva 2005/34/CE de la Comisión, de 17 de mayo de 2005, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo a fin de incluir en ella las **sustancias activas etoxazol y tepraloxidim**  
DOUE L 125, 18.05.2005, p. 5

UE-1330 Directiva 2005/37/CE de la Comisión, de 3 de junio de 2005, por la que se modifican las Directivas del Consejo 86/362/CEE y 90/642/CEE, en lo que atañe a los contenidos máximos de determinados **residuos de plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen vegetal**, incluidas las frutas y hortalizas DOUE L 141, 4.06.2005, p. 10

UE-1331 Decisión 2005/410/CE de la Comisión, de 31 de mayo de 2005, por la que se autoriza a España a prorrogar durante tres años la aplicación de una medida temporal de exclusión de la ayuda compensatoria para los productos comercializados procedentes de nuevos plataneros plantados a partir del 1 de junio de 2002 [*notificada con el número C(2005) 1605*]  
DOUE L 139, 2.06.2005, p. 19

UE-1332 Decisión 2005/436/CE de la Comisión, de 13 de junio de 2005, sobre la **cooperación de la Comunidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**, con especial atención a las actividades desarrolladas por la Comisión Europea para el control de la fiebre aftosa (EUFMD)  
DOUE L 151, 14.06.2005, p. 26

UE-1333 Decisión 2005/472/CE de la Comisión, de 24 de junio de 2005, relativa a la **financiación de estudios, valoraciones de impacto y evaluaciones en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de los animales y la zootecnia**  
DOUE L 166, 28.06.2005, p. 12

#### IV. PESCA

UE-1334

Reglamento (CE) nº 555/2005 del Consejo, de 17 de febrero de 2005, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca** en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

DOUE L 94, 13.04.2005, p. 1, 3 y 5

UE-1335

Reglamento (CE) nº 953/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Costa de Marfil sobre la pesca** en aguas de Costa de Marfil para el período comprendido entre el 1 de julio de 2004 y el 30 de junio de 2007

DOUE L 164, 24.06.2005, p. 1

UE-1336

Reglamento (CE) nº 768/2005 del Consejo, de 26 de abril de 2005, por el que se crea la **Agencia Comunitaria de Control de la Pesca** y se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común

DOUE L 128, 21.05.2005, p. 1

UE-1337

Reglamento (CE) nº 790/2005 de la Comisión, de 25 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 2406/96 del Consejo por el que se establecen **normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros**

DOUE L 132, 26.05.2005, p. 15

UE-1338 Decisión 2005/429/CE de la Comisión, de 2 de junio de 2005, por la que se establece un **programa de control específico relativo a la recuperación de poblaciones de bacalao** [notificada con el número C(2005) 1538]  
DOUE L 148, 11.06.2005, p. 36

## V. LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

UE-1339 Decisión 2005/367/EC del Consejo, de 14 de abril de 2005, por la que se autoriza a los Estados miembros para ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el **Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los documentos de identidad de la gente de mar (Convenio nº 185)**  
DOUE L 136, 30.05.2005, p. 1

UE-1340 Reglamento (CE) nº 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, relativo a la **aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad**, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71  
DOUE L 117, 4.05.2005, p. 1

## VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-1341 Reglamento (CE) nº 603/2005 del Consejo, de 12 de abril de 2005, por el que se modifican las **listas de los procedimientos de insolvencia, los procedimientos de liquidación y los síndicos** de los anexos A, B y C del Reglamento (CE) nº 1346/2000 sobre procedimientos de insolvencia  
DOUE L 100, 20.04.2005, p. 1

UE-1342 Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE y 90/232/CEE del Consejo y la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al

**seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles**

DOUE L 149, 11.06.2005, p. 14

## VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-1343 Reglamento (CE) n° 546/2005 de la Comisión, de 8 de abril de 2005, por el que se adapta el Reglamento (CE) n° 437/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo.

UE-1345 Reglamento (CE) n° 781/2005 de la Comisión, de 24 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 622/2003, por el que se establecen las medidas para la aplicación de las **normas comunes de seguridad aérea**  
DOUE L 131, 25.05.2005, p. 24

UE-1346 Reglamento (CE) n° 857/2005 de la Comisión, de 6 de junio de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 622/2003 por el que se establecen las medidas para la aplicación de las **normas comunes de seguridad aérea**  
DOUE L 143, 7.06.2005, p. 9

UE-1347 Reglamento (CE) n° 884/2005 de la Comisión, de 10 de junio de 2005, por el que se fijan los **procedimientos para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima**  
DOUE L 148, 11.06.2005, p. 25

UE-1348 Decisión 2005/366/CE de la Comisión, de 4 de marzo de 2005, por la que se aplica la Directiva 95/64/CE sobre la **relación estadística del transporte marítimo de mercancías y pasajeros**, y se modifican sus anexos [notificada con el número C(2005) 463]  
DOUE L 123, 17.05.2005, p. 1

## VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-1349 Reglamento (CE) n° 559/2005 de la Comisión, de 12 de abril de 2005, por el que se abre una investigación referente a la supuesta elusión de las **medidas antidumping** impuestas por el Reglamento

(CE) nº 2074/2004 del Consejo sobre las importaciones de determinados mecanismos para encuadernación con anillos originarios de la República Popular China mediante importaciones de determinados mecanismos para encuadernación con anillos procedentes de la República Democrática Popular de Laos, hayan sido o no declaradas originarias de la República Democrática Popular de Laos, y por el que se someten dichas importaciones a registro

DOUE L 94, 13.04.2005, p. 26

UE-1350

Decisión 2005/305/CE de la Comisión, de 7 de julio de 2004, por la que se imponen **multas a una empresa por facilitar información incorrecta o engañosa** en una notificación presentada en el marco de un procedimiento de control de concentraciones (Asunto nº COMP/M.3255 Tetra-Laval/Sidel) *[notificada con el número C(2004) 2500]*

DOUE L 98, 16.04.2005, p. 27

UE-1351

Decisión 2005/350/CE de la Comisión, de 7 de mayo de 2004, relativa al **régimen de ayudas concedido por España a las industrias de aceite de orujo de aceituna**-Ayuda estatal C 21/02 (ex NN 14/02) *[notificada con el número C(2004) 1635]*

DOUE L 110, 30.04.2005, p. 48

UE-1352

Decisión 2005/351/CE de la Comisión, de 20 de octubre de 2004, relativa al **régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España en favor de la compañía aérea Intermediación Aérea SL** *[notificada con el número C(2004) 3938]*

DOUE L 110, 30.04.2005, p. 56

## IX. FISCALIDAD

UE-1353

Decisión 2005/347/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Mónaco** por el que se prevén medidas equivalentes a las establecidas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 110, 30.04.2005, p. 40

UE-1354

Decisión 2005/353/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Liechtenstein** relativo al establecimiento de

medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 112, 3.05.2005, p. 12

UE-1355 Decisión 2005/356/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra** relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 114, 4.05.2005, p. 9

UE-1356 Decisión 2005/357/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de San Marino** relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 114, 4.05.2005, p. 11

UE-1357 Convenio relativo a la **adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca al Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de beneficios de empresas asociadas**

Acta de la firma

DOUE C 160, 30.06.2005, p. 1 y 11

## X. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-1358 Orientación 2005/326/CE del Banco Central Europeo, de 15 de febrero de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2003/2 relativa a determinadas **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo** y los procedimientos de presentación de información estadística por los bancos centrales nacionales en el ámbito de las estadísticas monetarias y bancarias (BCE/2005/4)

DOUE L 109, 29.04.2005, p. 6

UE-1359 Orientación 2005/327/CE del Banco Central Europeo, de 17 de febrero de 2005, sobre las **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo** y los procedimientos de intercambio de información estadística en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, en materia de estadísticas de las finanzas públicas (BCE/2005/5)  
DOUE L 109, 29.04.2005, p. 81

UE-1360 Orientación 2005/328/CE del Banco Central Europeo, de 11 de marzo de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2000/1 sobre la **gestión de activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales** y la documentación jurídica requerida para las operaciones en activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo (BCE/2005/6)  
DOUE L 109, 29.04.2005, p. 107

UE-1361 Orientación 2005/331/CE del Banco Central Europeo, de 3 de febrero de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2000/7 sobre los **instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema** (BCE/2005/2)  
DOUE L 111, 2.05.2005, p. 1

## XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-1362 Decisión 2005/269/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2005, relativa a la celebración de un Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra  
Información relativa a la entrada en vigor del **Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y la República de Chile, por otra**  
DOUE L 84, 2.04.2005, p. 19 y 21

UE-1363 Decisión 2005/272/CE del Consejo, de 14 de marzo de 2005, relativa a la celebración de un Acuerdo bilateral entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre el comercio de productos textiles  
**Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre el comercio de productos textiles**  
DOUE L 90, 8.04.2005, p. 35 y 36

UE-1364 Reglamento (CE) nº 555/2005 del Consejo, de 17 de febrero de 2005, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca** en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca de atún y la contrapartida financiera previstas en el acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006

DOUE L 94, 13.04.2005, p. 1, 3 y 5

UE-1365 Decisión 2005/347/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Mónaco** por el que se prevén medidas equivalentes a las establecidas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 110, 30.04.2005, p. 40

UE-1366 Decisión 2005/353/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Liechtenstein** relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 112, 3.05.2005, p. 12

UE-1367 Decisión 2005/356/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra** relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 114, 4.05.2005, p. 9

UE-1368

Decisión 2005/398/CE del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa a la celebración de un **Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra**

Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra

DOUE L 135, 28.05.2005, p. 12 y 14

UE-1369

Decisión 2005/357/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, sobre la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de San Marino** relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo **en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses**

DOUE L 114, 4.05.2005, p. 11

UE-1370

Decisión 2005/404/CE nº 1/2005 del **Consejo de Estabilización y Asociación UE-Croacia**, de 26 de abril de 2005, por la que se adopta su reglamento interno, incluido el reglamento interno del Comité de Estabilización y Asociación

DOUE L 137, 31.05.2005, p. 26

UE-1371

Decisión 2005/405/CE de la Comisión, de 4 de mayo de 2005, por la que se aprueban, en nombre de la Comunidad Europea, modificaciones de los anexos del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal** [notificada con el número C(2005) 1369]

Acuerdo en forma de Canje de Notas Relativo a modificaciones de los anexos del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal

DOUE L 137, 31.05.2005, p. 31 y 33

UE-1372

Decisión 2005/419/EURATOM de la Comisión, de 27 de noviembre de 2002, sobre la celebración de un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de Kazajstán en el campo de la fusión nuclear controlada [notificada con el número C(2002) 4572]

**Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de Kazajstán en el ámbito de la fusión termo-nuclear controlada**

DOUE L 143, 7.06.2005, p. 27 y 28

**UE-1373** Decisión 2005/430/CE, EURATOM del Consejo y de la Comisión, de 18 de abril de 2005, relativa a la celebración de un Protocolo adicional al Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

**Protocolo adicional al Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca**

DOUE L 155, 17.06.2005, p. 1 y 5

**UE-1374** Decisión 2005 /431/CE, EURATOM del Consejo y de la Comisión, de 25 de abril de 2005, relativa a la celebración del Protocolo adicional al Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

**Protocolo adicional al Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca**

DOUE L 155, 17.06.2005, p. 26 y 30

**UE-1375** Decisión de la Comisión, de 22 de febrero de 2005, sobre las solicitudes de adhesión a la Unión Europea presentadas por la República de Bulgaria y por Rumanía

DOUE L 157, 21.06.2005, p. 3

**UE-1376** Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la **solicitud de ingreso de la República de Bulgaria** como miembro de la Unión Europea [AA1/2/2005-C6-0085/2005-2005/0901(AVC)] (Procedimiento de dictamen conforme)  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 5

**UE-1377** Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la **solicitud de ingreso de Rumanía** como miembro de la Unión Europea [AA1/2/2005-C6-0086/2005-2005/0902(AVC)] (Procedimiento de dictamen conforme)  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 7

**UE-1378** Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 25 de abril de 2005, relativa a la admisión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 9

**UE-1379** Tratado entre el Reino de Bélgica, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Hungría, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y la República de Bulgaria y Rumanía, relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea  
Aviso relativo a la entrada en vigor del Tratado de Adhesión  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 11 y 10

**UE-1380** Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 29

**UE-1381** Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea  
Acta final  
DOUE L 157, 21.06.2005, p. 203, y 374

UE-1382 Decisión 2005/466/CE nº 1/2004 del **Consejo de Asociación UE-Marruecos**, de 19 de abril de 2004, por la que se adoptan las **normas necesarias para la aplicación de las normas de competencia**  
DOUE L 165, 25.06.2005, p. 10

UE-1383 Decisión 2005/321/CE del Consejo, de 14 de abril de 2005, por la que se concluye el **procedimiento de consultas abierto con la República de Guinea en virtud del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú**  
DOUE L 104, 23.04.2005, p. 33

## XII. ENERGÍA

UE-1384 Decisión 2005/419/EURATOM de la Comisión, de 27 de noviembre de 2002, sobre la celebración de un acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de Kazajstán en el campo de la fusión nuclear controlada [*notificada con el número C(2002) 4572*]  
**Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de Kazajstán en el ámbito de la fusión termo-nuclear controlada**  
DOUE L 143, 7.06.2005, p. 27 y 28

## XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-1385 Reglamento (CE) nº 642/2005 de la Comisión, de 27 de abril de 2005, por el que se imponen requisitos sobre **información y realización de pruebas a los importadores o fabricantes de determinadas sustancias prioritarias** con arreglo al Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo, sobre evaluación y control del riesgo de las sustancias existentes  
DOUE L 107, 28.04.2005, p. 14

UE-1386 Reglamento (CE) nº 738/2005 de la Comisión, de 13 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 1040/2002 por el que se establecen **normas particulares de ejecución de las disposiciones relativas a la asignación de una participación financiera de la Comunidad para la lucha fitosanitaria** y se deroga el Reglamento (CE) nº 2051/97  
DOUE L 122, 14.05.2005, p. 17

UE-1387 Reglamento (CE) n° 856/2005 de la Comisión, de 6 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 466/2001 en lo que se refiere a las **toxinas de *Fusarium***  
DOUE L 143, 7.06.2005, p. 3

UE-1388 Directiva 2005/25/CE del Consejo, de 14 de marzo de 2005, por la que se modifica el anexo VI de la Directiva 91/414/CEE en lo que se refiere a los **productos fitosanitarios que contienen microorganismos**  
DOUE L 90, 8.04.2005, p. 1

UE-1389 Directiva 2005/28/CE de la Comisión, de 8 de abril de 2005, por la que se establecen los principios y las directrices detalladas de las **buenas prácticas clínicas respecto a los medicamentos en investigación de uso humano**, así como los requisitos para autorizar la fabricación o importación de dichos productos  
DOUE L 91, 9.04.2005, p. 13

UE-1390 Directiva 2005/30/CE de la Comisión, de 22 de abril de 2005, por la que se modificarán, con objeto de adaptarlas al progreso técnico, las Directivas 97/24/CE y 2002/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas a la **homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**  
DOUE L 106, 27.04.2005, p. 17

UE-1391 Directiva 2005/31/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2005, por la que se modifica la Directiva 84/500/CEE del Consejo en lo relativo a la **declaración de conformidad y a los criterios de realización de los análisis de objetos de cerámica destinados a entrar en contacto con productos alimenticios**  
DOUE L 110, 30.04.2005, p. 36

UE-1392 Directiva 2005/37/CE de la Comisión, de 3 de junio de 2005, por la que se modifican las Directivas del Consejo 86/362/CEE y 90/642/CEE, en lo que atañe a los contenidos máximos de determinados **residuos de plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas**  
DOUE L 141, 4.06.2005, p. 10

UE-1393 Directiva 2005/42/CE de la Comisión, de 20 de junio de 2005, por la que se modifica la Directiva 76/768/CEE del Consejo,

relativa a los **productos cosméticos**, para adaptar sus anexos II, IV y VI al progreso técnico

DOUE L 158, 21.06.2005, p. 17

UE-1394

Decisión 2005/270/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los **modelos relativos al sistema de bases de datos** de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo **relativa a los envases y residuos de envases** [notificada con el número C(2005) 854]

DOUE L 86, 5.04.2005, p. 6

UE-1395

Directiva 2005/38/CE de la Comisión, de 6 de junio de 2005, por la que se establecen los **métodos de muestreo y de análisis para el control oficial del contenido de toxinas de *Fusarium*** en los productos alimenticios

DOUE L 143, 7.06.2005, p. 18

UE-1396

Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE y 90/232/CEE del Consejo y la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativas al **seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles**

DOUE L 149, 11.06.2005, p. 14

UE-1397

Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las **prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior**, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva sobre las prácticas comerciales desleales)

DOUE L 149, 11.06.2005, p. 22

UE-1398

Decisión 2005/293/CE de la Comisión, de 1 de abril de 2005, por la que se establecen **normas de desarrollo para controlar el cumplimiento de los objetivos de reutilización y valorización así como de reutilización y reciclado** fijados en la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a **los vehículos al final de su vida útil** [notificada con el número C(2004) 2849]

DOUE L 94, 13.04.2005, p. 30

UE-1399 Decisión 2005/323/CE de la Comisión, de 21 de abril de 2005, sobre los **requisitos de seguridad que deben establecer las normas europeas en relación con los artículos de ocio flotantes para usar en o sobre el agua** con arreglo a la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *[notificada con el número C(2005) 1209]*  
DOUE L 104, 23.04.2005, p. 39

UE-1401 Recomendación 2005/309/CE de la Comisión, de 12 de julio de 2004, relativa a la **transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior**  
DOUE L 98, 16.04.2005, p. 47

#### XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-1402 Decisión 2005/446/CE de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 30 de mayo de 2005, por la que se establece la **fecha límite para el compromiso de los fondos del noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**  
DOUE L 156, 18.06.2005, p. 19

UE-1403 Decisión 2005/460/CE nº 4/2005 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 13 de abril de 2005, sobre el uso de la reserva del paquete de desarrollo a largo plazo del noveno **Fondo Europeo de Desarrollo**  
DOUE L 164, 24.06.2005, p. 46

UE-1404 Recomendación 2005/268/CE de la Comisión, de 29 de marzo de 2005, sobre el **suministro de líneas arrendadas en la Unión Europea** –Parte 2– aspectos relativos a la fijación de las tarifas de los circuitos parciales de líneas arrendadas al por mayor *[notificada con el número C(2005) 951]*  
DOUE L 83, 1.04.2005, p. 52

UE-1405 Recomendación 2005/292/CE de la Comisión, de 6 de abril de 2005, relativa a las **comunicaciones electrónicas de banda ancha a través de la red eléctrica**  
DOUE L 91, 9.04.2005, p. 42

## XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-1406 Decisión 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del **Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente** Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente DOUE L 123, 17.05.2005, p. 1 y 4

UE-1407 Decisión 2005/270/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 2005, por la que se establecen los **modelos relativos al sistema de bases de datos** de conformidad con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases [*notificada con el número C(2005) 854*] DOUE L 86, 5.04.2005, p. 6

UE-1408 Decisión de la Comisión, de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** al servicio de camping [*notificada con el número C(2005) 1242*] DOUE L 108, 29.04.2005, p. 67

UE-1409 Decisión 2005/341/CE de la Comisión, de 11 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos, y los requisitos de evaluación y comprobación conexos, para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a los ordenadores personales [*notificada con el número C(2005) 1024*] DOUE L 115, 4.05.2005, p. 1

UE-1410 Decisión 2005/342/CE de la Comisión, de 23 de marzo de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a los detergentes lavavajillas a mano [*notificada con el número C(2005) 1026*] DOUE L 115, 4.05.2005, p. 9

UE-1411 Decisión 2005/343/CE de la Comisión, de 11 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos y los requisitos de evaluación y comprobación conexos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a los ordenadores portátiles [*notificada con el número C(2005) 1027*] DOUE L 115, 4.05.2005, p. 35

UE-1412 Decisión 2005/344/CE de la Comisión, de 23 de marzo de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a los productos de limpieza de uso general y a los productos de limpieza de cocinas y baños [notificada con el número C(2005) 1028]  
DOUE L 115, 4.05.2005, p. 42

UE-1413 Decisión 2005/360/CE de la Comisión, de 26 de abril de 2005, por la que se establecen criterios ecológicos y los requisitos de evaluación y verificación correspondientes para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a los lubricantes [notificada con el número C(2005) 1372]  
DOUE L 118, 5.05.2005, p. 26

UE-1414 Decisión 2005/384/CE de la Comisión, de 12 de mayo de 2005, por la que se modifican las Decisiones 2000/45/CE, 2001/405/CE, 2001/688/CE, 2002/255/CE y 2002/747/CE al objeto de prorrogar la vigencia de los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria** a determinados productos [notificada con el número C(2005) 1446]  
DOUE L 127, 20.05.2005, p. 20

UE-1415 Decisión 2005/369/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2005, por la que, a efectos de la Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre **residuos de aparatos eléctricos y electrónicos**, se definen las normas para controlar su cumplimiento por los Estados miembros y se establecen los formatos de los datos [notificada con el número C(2005) 1355]  
DOUE L 119, 11.05.2005, p. 13

UE-1416 Decisión nº 854/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se crea un **programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea**  
DOUE L 149, 11.06.2005, p. 1

## XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-1417 Reglamento (CE) nº 772/2005 de la Comisión, de 20 de mayo de 2005, relativo a las especificaciones para la cobertura de las

características y la definición del **formato técnico destinado a la producción de estadísticas comunitarias anuales del acero** de los años de referencia 2003-2009

DOUE L 128, 21.05.2005, p. 51

UE-1418

Reglamento (CE) nº 782/2005 de la Comisión, de 24 de mayo de 2005, sobre la determinación del **formato para la transmisión de resultados de estadísticas sobre residuos**

DOUE L 131, 25.05.2005, p. 26

UE-1419

Reglamento (CE) nº 783/2005 de la Comisión, de 24 de mayo de 2005, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) nº 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las **estadísticas sobre residuos**

DOUE L 131, 25.05.2005, p. 38

UE-1420

Conclusiones 2005/C 85/01 del Consejo, de 21 de febrero de 2005, sobre **la educación y la formación en el marco del examen intermedio de la estrategia de Lisboa**

DOUE C 85, 7.04.2005, p. 1

UE-1421

Decisión nº 649/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, que modifica la Decisión nº 1419/1999/CE, por la que se establece una acción comunitaria en favor de la manifestación **Capital europea de la cultura para los años 2005 a 2019**

DOUE L 117, 4.05.2005, p. 20

UE-1422

Conclusiones 2005/C 85/02 del Consejo, de 21 de febrero de 2005, en materia de **juventud en el marco de la evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa**

DOUE C 85, 7.04.2005, p. 5

## XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-1423

Decisión 2005/383/CE de la Comisión, de 11 de mayo de 2005, sobre la renovación del mandato del **Grupo Europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías**

DOUE L 127, 20.05.2005, p. 17

UE-1424 Reglamento (CE) n° 886/2005 de la Comisión, de 10 de junio de 2005, por el que se completa el anexo del Reglamento (CE) n° 2400/96 en lo que respecta al registro de una denominación en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas (Miel de Granada)**-(DOP)  
DOUE L 148, 11.06.2005, p. 32

UE-1425 Declaración 2005/295/CE de la Comisión sobre el artículo 2 de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al **respeto de los derechos de propiedad intelectual**  
DOUE L 94, 13.04.2005, p. 37

## XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

UE-1426 Decisión 2005/380/CE de la Comisión, de 28 de abril de 2005, relativa a la creación de un **Grupo de expertos no gubernamentales en gobernanza empresarial y Derecho de sociedades**  
DOUE L 126, 19.05.2005, p. 40

## XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-1427 Decisión 2005/C 96/01 n° 12-2005 del Tribunal de Cuentas Europeo, de 10 de marzo de 2005 relativa al **acceso público a los documentos del Tribunal**  
DOUE C 96, 20.04.2005, p. 1

## XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-1428 Decisión 2005/296/PESC, JAI del Consejo, de 24 de enero de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada**  
Acuerdo entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada  
DOUE L 94, 13.04.2005, p. 38 y 39

UE-1429 Decisión 2005/364/PESC del Consejo, de 12 de abril de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y**

**Rumanía sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada**

Acuerdo entre Rumanía y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

DOUE L 118, 5.05.2005, p. 47 y 48

UE-1430

Decisión 2005/365/PESC del Consejo, de 14 de abril de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada**

Acuerdo entre la República de Bulgaria y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

DOUE L 118, 5.05.2005, p. 52 y 53

UE-1431

Decisión 2005/386/PESC del Consejo, de 14 de marzo de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Operación Militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea)**

Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Operación Militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea)

DOUE L 127, 20.05.2005, p. 27 y 28

UE-1432

Decisión 2005/447/PESC del Consejo, de 14 de marzo de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y la República Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea)**

Acuerdo entre la Unión Europea y la República Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea)

DOUE L 156, 18.06.2005, p. 21 y 22

UE-1433

Reglamento (CE) n° 830/2005 de la Comisión, de 30 de mayo de 2005, que modifica por quinta vez el Reglamento (CE) n° 1763/2004 del Consejo, por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPI)**

DOUE L 137, 31.05.2005, p. 24

UE-1434 Reglamento (CE) n° 667/2005 de la Comisión, de 28 de abril de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 798/2004 del Consejo, por el que se renuevan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar**  
DOUE L 108, 29.04.2005, p. 35

UE-1435 Reglamento (CE) n° 853/2005 de la Comisión, de 3 de junio de 2005, que modifica por cuadragésimoséptima vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo  
DOUE L 141, 4.06.2005, p. 8

UE-1436 Reglamento (CE) n° 838/2005 del Consejo, de 30 de mayo de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 131/2004 relativo a la adopción de determinadas **medidas restrictivas contra Sudán**  
DOUE L 139, 2.06.2005, p. 3

UE-1437 Reglamento (CE) n° 874/2005 de la Comisión, de 9 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 872/2004 del Consejo relativo a la adopción de **medidas restrictivas adicionales contra Liberia**  
DOUE L 146, 10.06.2005, p. 5

UE-1438 Reglamento (CE) n° 889/2005 del Consejo, de 13 de junio de 2005, por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas respecto de la República Democrática del Congo** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1727/2003  
DOUE L 152, 15.06.2005, p. 1

UE-1439 Reglamento (CE) n° 898/2005 de la Comisión, de 15 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 314/2004 del Consejo, relativo a la adopción de determinadas **medidas restrictivas respecto de Zimbabwe**  
DOUE L 153, 16.06.2005, p. 9

UE-1440 Decisión 2005/426/PESC del Consejo, de 6 de junio de 2005, relativa a la aplicación de la Posición Común 2004/694/PESC sobre otras **medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**  
DOUE L 144, 8.06.2005, p. 52

UE-1441 Decisión 2005/395/PESC del Consejo, de 10 de mayo de 2005, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del **Estado Mayor de la Unión Europea**  
DOUE L 132, 26.05.2005, p. 17

UE-1442 Decisión 2005/428/PESC del Consejo, de 6 de junio de 2005, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo** y por la que se deroga la Decisión 2005/221/PESC  
DOUE L 144, 8.06.2005, p. 59

UE-1443 Decisión 2005/444/PESC del Consejo, de 13 de junio de 2005, sobre la aplicación de la Posición Común 2004/161/PESC relativa a la prórroga de **medidas restrictivas contra Zimbabwe**  
DOUE L 153, 16.06.2005, p. 37

UE-1444 Acción Común 2005/330/PESC del Consejo, de 26 de abril de 2005, por la que se modifica el mandato del **Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional**  
DOUE L 106, 27.04.2005, p. 36

UE-1445 Acción Común 2005/355/PESC del Consejo, de 2 de mayo de 2005, relativa a la **Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC)**  
DOUE L 112, 3.05.2005, p. 20

UE-1446 Posición común 2005/304/PESC del Consejo, de 12 de abril de 2005, sobre la **prevención, gestión y resolución de conflictos en África** y por la que se deroga la Posición Común 2004/85/PESC  
DOUE L 97, 15.04.2005, p. 57

UE-1447 Posición Común 2005/329/PESC del Consejo, de 25 de abril de 2005, sobre la **Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares**  
DOUE L 106, 27.04.2005, p. 32

UE-1448 Posición Común 2005/340/PESC del Consejo, de 25 de abril de 2005, por la que se prorrogan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar** y se modifica la Posición Común 2004/423/CEE  
DOUE L 108, 29.04.2005, p. 88

UE-1449 Posición Común 2005/411/PESC del Consejo, de 30 de mayo de 2005, sobre **medidas restrictivas contra Sudán** y por la que se deroga la Posición Común 2004/31/PESC  
DOUE L 139, 2.06.2005, p. 25

UE-1450 Posición Común 2005/427/PESC del Consejo, de 6 de junio de 2005, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de **medidas específicas de lucha contra el terrorismo** y se deroga la Posición Común 2005/220/PESC  
DOUE L 144, 8.06.2005, p. 54

UE-1451 Posición Común 2005/440/PESC del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo** y por la que se deroga la Posición Común 2002/829/PESC  
DOUE L 152, 15.06.2005, p. 22

## XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-1452 Reglamento (CE) n° 560/2005 del Consejo, de 12 de abril de 2005, por el que se imponen algunas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil**  
DOUE L 95, 14.04.2005, p. 1

UE-1453 Reglamento (CE) n° 851/2005 del Consejo, de 2 de junio de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por el que se establece la **lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores** y la **lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación en lo que respecta al mecanismo de reciprocidad**  
DOUE L 141, 4.06.2005, p. 3

UE-1454 Decisión 2005/267/CE del Consejo, de 16 de marzo de 2005, por la que se crea en Internet una **red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros**  
DOUE L 83, 1.04.2005, p. 48

UE-1455

Decisión 2005/358/CE del Consejo, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la **Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**

DOUE L 114, 4.05.2005, p. 13

UE-1456

Decisión 2005/387/JAI del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las **nuevas sustancias psicotrópicas**

DOUE L 127, 20.05.2005, p. 32

UE-1457

Decisión 2005/451/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2005, por la que se fija la fecha de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) n<sup>o</sup> 871/2004 relativo a la introducción de **nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo**

DOUE L 158, 21.06.2005, p. 26



# Legislación del Estado (\*)

## Segundo Trimestre 2006

### I. DEFENSA

EST-12 Ley 8/2006, de 24 de abril. **Tropa y Marinería**.  
BOE núm. 98, de 25 de abril de 2006.

### II. DERECHOS FUNDAMENTALES

EST-13 Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo. Modificación de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de Marzo, reguladora de la **iniciativa Legislativa Popular**.  
BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.

### III. ECONOMÍA

EST-14 Real Decreto 397/2006, de 31 de marzo (Ministerio de Administraciones Públicas). Modifica Real Decreto 1270/1997 de 24 de julio, sobre la Oficina Española de **Patentes y Marcas**.  
BOE núm. 96, de 22 de abril de 2006.

EST-15 Ley 7/2006, de 24 de abril. Modificación del Texto Refundido de la Ley de **Sociedades Anónimas**, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989 de 22 de diciembre.  
BOE núm. 98, de 25 de abril de 2006.

EST-16 Real Decreto 419/2006, de 7 de abril (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). Modifica Real Decreto 2485/1998, de 13 de noviembre, relativo a la regulación del régimen de **franquicia** y el registro de franquiciadores.  
BOE núm. 100, de 27 de abril de 2006.

---

(\*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 2<sup>er</sup> trimestre de 2006.

EST-17 Ley 11/2006, de 16 de mayo. Adaptación de la legislación española al régimen de actividades transfronterizas regulado en la Directiva 2003/41, CE, de 3 de junio, relativa a las actividades y supervisión de **fondos de pensiones de empleo**.  
BOE núm. 117, de 17 de mayo de 2006.

EST-18 Ley 12/2006, de 16 de mayo. Modifica el Texto Refundido del Estatuto del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Ley 7/2004 de 29 de octubre, y la Ley 24/1988 de 28 de julio, del **Mercado de Valores**.  
BOE núm. 117, de 17 de mayo de 2006.

EST-19 Ley 13/2006, de 26 de mayo. Deroga el régimen de **enajenación de participaciones públicas** en determinadas empresas establecido por la Ley 5/1995, de 23 de marzo y sus disposiciones de desarrollo y ejecución.  
BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.

EST-20 Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio. Para la mejora del crecimiento y del **empleo**.  
BOE núm. 141, de 14 de junio de 2006.

EST-21 Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio. Por el que se adoptan medidas urgentes en el **sector energético**.  
BOE núm. 150, de 24 de junio de 2006.

#### IV. EDUCACIÓN

EST-22 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. **Educación**.  
BOE núm. 106, de 4 de mayo de 2006.

#### V. ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

EST-23 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. Reforma la Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la **Comunidad Valenciana**.  
BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

## VI. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

EST-24 Ley 5/2006, de 10 de abril. Regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la **Administración General del Estado**.  
BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

EST-25 Real Decreto 522/2006, de 28 de abril. Ministerio de la Presidencia. Supresión de la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la **Administración General del Estado** y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.  
BOE núm. 110, de 9 de mayo de 2006.

EST-26 Ley 20/2006, de 5 de junio. Modificación de Ley 5/1996 de 10 de enero, de creación de determinadas **entidades de derecho público**.  
BOE núm. 134, de 6 de junio de 2006.

EST-27 Ley 21/2006, de 20 de junio. Se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del **personal al servicio de las Administraciones Públicas**.  
BOE núm. 147, de 21 de junio de 2006.

## VII. HACIENDA

EST-28 Real Decreto 417/2006, de 7 de abril. Ministerio de Economía y Hacienda. Desarrollo del Texto Refundido de la Ley del **Catastro Inmobiliario**, aprobado por Real Decreto Ley 1/2004 de 5 de marzo.  
BOE núm. 97, de 24 de abril de 2006.

EST-29 Ley 6/2006, de 24 de abril. Modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del **IVA**, para la clarificación del concepto de vehículo destinado al transporte de personas con minusvalía contenido en la misma Ley.  
BOE núm. 98, de 25 de abril de 2006.

EST-30 Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo. Reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley

General de **Estabilidad Presupuestaria**.  
BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2006.

EST-31 Ley 15/2006, de 26 de mayo. Reforma la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de **Estabilidad Presupuestaria**.  
BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.

## VIII. JUSTICIA

EST-32 Real Decreto 467/2006, de 21 de abril. Ministerio de Justicia. Regula los **depósitos y consignaciones judiciales** en metálico, de efectos o valores.  
BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2006.

EST-33 Ley 16/2006, de 26 de mayo. Estatuto del Miembro Nacional de **Eurojust** y las relaciones con este órgano de la Unión Europea.  
BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.

EST-34 Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio. Complementaria de la Ley para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en **procedimientos penales**, y que modifica la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial.  
BOE núm 134, de 6 de Junio de 2006.

EST-35 Ley 18/2006, de 5 de junio. Eficacia en la Unión Europea de las resoluciones y de aseguramiento de pruebas en **procedimientos penales**.  
BOE núm. 134, de 6 de junio de 2006.

EST-36 Ley 19/2006, de 5 de junio. Amplía los medios de tutela de los derechos de **propiedad intelectual e industrial** y establece normas procesales para facilitar la aplicación de diversos reglamentos comunitarios.  
BOE núm. 134, de 6 de junio de 2006.

## IX. MEDIO AMBIENTE

EST-37 Ley 9/2006, de 28 de abril. Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el **medio ambiente**.  
BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006.

EST-38 Ley 10/2006, de 28 de abril. Modifica la Ley 43/2003 de 21 de noviembre de **Montes**.

BOE núm. 102, de 29 de abril de 2006.

## X. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

EST-39 Ley 17/2006, de 5 de junio. **Radio y televisión** de titularidad estatal.

BOE núm. 134, de 6 de junio de 2006.

## XI. SANIDAD

EST-40 Ley 14/2006, de 26 de mayo. Técnicas de **reproducción humana asistida**.

BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2006.



# Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (\*)

## AGRICULTURA

**NAV-1** Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Ordenación vitivinícola.

BOE núm. 1, de 2 de enero.

BON núm. 149, de 14 de diciembre.

**CAT-1** Ley 15/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Reforma parcial de varios preceptos legales en materias de agricultura, ganadería y pesca, de comercio, de salud y de trabajo.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

DOGC núm. 4543, de 3 de enero.

## ANIMALES

**EXT-1** Ley 7/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Protección de los animales.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOE núm. 150, de 31 de diciembre.

## ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

**GAL-1** Ley 6/2005, de 7 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Modifica la Ley 3/1993, de 16 de abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia.

BOE núm. 16, de 19 de enero.

DOG núm. 244, de 22 de diciembre.

---

(\*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las Leyes y disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas publicadas en el BOE durante el primer trimestre de 2006 (I-III).

## CAZA Y PESCA

**NAV-2** Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Caza y Pesca.

BOE núm. 17, de 20 de enero.

BON núm. 155, de 28 de diciembre.

**RIO-1** Ley 2/2006, de 28 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Pesca.

BOE núm. 70, de 23 de marzo.

BOR núm. 33, de 9 de marzo.

## COLEGIOS PROFESIONALES

**CMN-1** Ley 9/2005, de 6 de octubre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Colegio Profesional de Higienistas dentales.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 211, de 21 de octubre.

## COMERCIO

**CAT-2** Ley 17/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Modificación de la Ley 8/2004, de horarios comerciales.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

DOGC núm. 4543, de 3 de enero.

**CAT-3** Ley 18/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Equipamientos comerciales.

BOE núm. 33, de 8 de febrero.

DOGC núm. 4553, de 3 de enero.

**CMN-2** Ley 10/2005, de 15 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Horarios comerciales.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 255, de 20 de diciembre.

## COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

**CAT-4** Ley 22/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Comunicación audiovisual de Cataluña.  
BOE núm. 38, de 14 de febrero.  
DOGC núm. 4553, de 3 de enero.

## CONSUMIDORES Y USUARIOS

**CMN-3** Ley 11/2005, de 15 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Estatuto del consumidor.  
BOE núm. 46, de 23 de febrero.  
Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 255, de 20 de diciembre.

**DRC-1** Ley 1/2006, de 7 de marzo (Presidencia de la Comunidad de Cantabria).

Defensa de los Consumidores y Usuarios.  
BOE núm. 77, de 31 de marzo.  
BOC núm. 52, de 15 de marzo.

## ENTIDADES LOCALES

**VAL-1** Ley 12/2005, de 22 de diciembre (Presidencia de la Generalidad valenciana).

Aplicación al Municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los municipios de gran población.  
BOE núm. 41, de 17 de febrero.  
DOGV núm. 5166, de 30 de diciembre.

## ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

**ARA-1** Ley 11/2005, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.  
BOE núm. 23, de 27 de enero.  
BOA núm. 154, de 31 de diciembre.

## GEOGRAFÍA Y GEOLOGÍA

**CAT-5** Ley 16/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Información geográfica e Instituto Cartográfico de Cataluña.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

DOGC núm. 4543, de 3 de enero.

**CAT-6** Ley 19/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Instituto Geológico de Cataluña.

BOE núm. 33, de 8 de febrero.

DOGC núm. 4553, de 3 de enero.

## GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

**CAS-1** Ley 12/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla y León).

Estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Castilla y León.

BOE núm. 13, de 16 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento núm. 1 al núm. 249, de 28 de diciembre.

**VAL-2** Ley 10/2005, de 9 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Asistencia jurídica a la Generalitat.

BOE núm. 15, de 18 de enero.

DOGV núm. 5152, de 12 de diciembre.

**CAT-7** Ley 13/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Régimen de incompatibilidades de los Altos Cargos al servicio de la Generalitat.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

DOGC núm. 4543, de 3 de enero.

**CAT-8** Ley 14/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Sobre la intervención del parlamento de Cataluña en la designación de las autoridades y los altos cargos de designación parlamentaria y sobre los criterios y procedimientos para la evaluación de su idoneidad.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

DOGC núm. 4543, de 3 de enero.

**AST-1** Ley 5/2005, de 16 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Procurador General.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

BOPA núm. 300, de 30 de diciembre.

**NAV-3** Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

BOE núm. 30, de 4 de febrero.

BON núm. 4, de 9 de enero.

## INCENDIOS FORESTALES

**CAS-2** Ley 14/2005, de 23 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Aprobación del convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

BOR núm. 172, de 31 de diciembre.

**CAS-3** Ley 15/2005, de 23 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Aprobación del convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

BOR núm. 172, de 31 de diciembre.

## INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

**CAT-9** Ley 1/2006, de 16 de febrero (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Iniciativa Legislativa Popular.

BOE núm. 62, de 14 de marzo.

DOGC núm. 4579, de 23 de febrero.

## INMIGRACIÓN

**MAD-1** Ley 4/2005, de 14 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación.  
BOE núm. 51, de 1 de marzo.  
BOCM núm. 309, de 28 de diciembre.

## MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

**DRC-2** Ley 6/2005, de 26 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Medidas Administrativas y Fiscales.  
BOE núm. 15, de 18 de enero.  
BOC núm. 249, de 30 de diciembre.

**RIO-2** Ley 13/2005, de 16 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Medidas fiscales y administrativas.  
BOE núm. 15, de 18 de enero.  
BOR núm. 170, de 27 de diciembre.

**CAS-4** Ley 13/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla y León).

Medidas financieras.  
BOE núm. 22, de 26 de enero.  
Boletín Oficial de Castilla y León núm. 250, de 29 de diciembre.

**BAL-1** Ley 12/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

Medidas tributarias y administrativas.  
BOE núm. 27, de 1 de febrero.  
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 196, de 31 de diciembre.

**CAT-10** Ley 21/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Medidas financieras.  
BOE núm. 33, de 8 de febrero.  
DOGC núm. 4541, de 31 de diciembre.

**VAL-3** Ley 14/2005, de 23 de diciembre (Presidencia de la Generalidad valenciana).

Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad.  
BOE núm. 44, de 21 de febrero.  
DOGV núm. 5166, de 30 de diciembre.

**MAD-2** Ley 7/2005, de 23 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Medidas fiscales y administrativas.  
BOE núm. 52, de 2 de marzo.  
BOCM núm. 311, de 30 de diciembre.

## MEDIO AMBIENTE URBANO

**MAD-3** Ley 8/2005, de 26 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Protección y fomento del arbolado urbano.  
BOE núm. 52, de 2 de marzo.  
BOCM núm. 312, de 31 de diciembre.

## MENORES

**RIO-3** Ley 1/2006, de 28 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Protección de menores.  
BOE núm. 70, de 23 de marzo.  
BOR núm. 33, de 9 de marzo.

**NAV-4** Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia.  
BOE núm. 1, de 2 de enero.  
BON núm. 149, de 14 de diciembre.

## PATRIMONIO CULTURAL

**VAL-4** Ley 13/2005, de 22 de diciembre (Presidencia de la Generalidad valenciana).

Misteri d'Elx.  
BOE núm. 41, de 17 de febrero.  
DOGV núm. 5166, de 30 de diciembre.

## PRESUPUESTOS

**DRC-3** Ley 5/2005, de 26 de diciembre (Presidencia de la Comunidad

Autónoma de Cantabria).  
Presupuestos Generales para 2006  
BOE núm. 15, de 18 de enero.  
BOC núm. 249, de 30 de diciembre.

**RIO-4** Ley 12/2005, de 16 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 15, de 18 de enero.  
BOR núm. 170, de 27 de diciembre.

**NAV-5** Ley Foral 18/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 17, de 20 de enero.  
BON núm. 156, de 30 de diciembre.

**CAS-5** Ley 14/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla y León).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 23, de 27 de enero.  
Boletín Oficial de Castilla y León núm. 250, de 29 de diciembre.

**BAL-2** Ley 12/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 27, de 1 de febrero.  
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 196, de 31 de diciembre.

**GAL-2** Ley 7/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 31, de 6 de febrero.  
DOG núm. 250, de 30 de diciembre.

**CAT-11** Ley 20/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).  
Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 33, de 8 de febrero.  
DOGC núm. 4541, de 31 de diciembre.

**EXT-2** Ley 5/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).  
Presupuestos Generales para 2006.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.  
DOE núm. 150, de 31 de diciembre.

**VAL-5** Ley 15/2005, de 26 de diciembre (Presidencia de la Generalidad valenciana).

Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 44, de 21 de febrero.  
DOGV núm. 5166, de 30 de diciembre.

**CMN-4** Ley 13/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 46, de 23 de febrero.  
Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

**MAD-4** Ley 6/2005, de 23 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Presupuestos Generales para 2006.  
BOE núm. 53, de 3 de marzo.  
BOCM núm. 311, de 30 de diciembre.

**PV-1** Ley 5/2005, de 29 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
Presupuestos Generales para 2006.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 249, de 31 diciembre.

## SECTOR ELÉCTRICO

**CAN-1** Ley 8/2005, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Modificación de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.  
BOE núm. 34, de 9 de febrero.  
BOC núm. 253, de 28 de diciembre.

## TRANSPORTE POR CARRETERA

**CMN-5** Ley 14/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Ordenación del transporte por carretera.  
BOE núm. 46, de 23 de febrero.  
Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

## TRIBUTOS

**NAV-6** Ley Foral 19/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

BOE núm. 17, de 20 de enero.

BON núm. 156, de 30 de diciembre.

**VAL-6** Ley 11/2005, de 9 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Restantes Tributos Cedidos, en relación con el establecimiento de los tipos de gravamen autonómicos del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

BOE núm. 15, de 18 de enero.

DOGV núm. 5152, de 12 de diciembre.

**EXT-3** Ley 8/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Tributos propios.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOE núm. 150, de 31 de diciembre.

**EXT-4** Ley 9/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Tributos cedidos.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOE núm. 150, de 31 de diciembre.

**CMN-6** Ley 16/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Tributos cedidos.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

**NAV-7** Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

BOE núm. 17, de 20 de enero.

BON núm. 156, de 30 de diciembre.

**CMN-7** Ley 16/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y tipo autonómico del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

## TURISMO

**CMN-8** Ley 15/2005, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Creación del Instituto de promoción turística.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

## URBANISMO

**VAL-7** Ley 15/2005, de 30 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Ordenación urbanística.

BOE núm. 44, de 21 de febrero.

DOGV núm. 5167, de 31 de diciembre.

**CMN-9** Ley 12/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla La-Mancha).

Modificación del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

BOE núm. 46, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 264, de 31 de diciembre.

## VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

**EXT-5** Ley 6/2005, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo y creación del Centro Extremeño de Estudios para la paz.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOE núm. 150, de 31 de diciembre.

## VIOLENCIA DE GÉNERO

MAD-5
-------

 Ley 5/2005, de 20 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Violencia de género.

BOE núm. 52, de 2 de marzo.

BOCM núm. 310, de 29 de diciembre.

# Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (\*)

## I. AGRICULTURA

AND-1 Orden de 29 de noviembre de 2005 (Consejería de Agricultura y Pesca).  
Aprueba el Reglamento específico de ganadería integrada.  
BOJA núm. 5, de 10 de enero.

AND-2 Orden de 4 de enero de 2006 (Consejería de Agricultura y Pesca).  
Aprueba el Reglamento específico de producción integrada de alfalfa.  
BOJA núm. 32, de 16 de febrero.

AND-3 Orden de 4 de enero de 2006 (Consejería de Agricultura y Pesca).  
Aprueba el Reglamento específico de producción integrada de flor cortada.  
BOJA núm. 32, de 16 de febrero.

## II. AGUA

AND-4 Decreto 13/2006, de 10 de enero (Consejería de medio Ambiente).  
Asignación a la Agencia Andaluza del Agua, las funciones, medios y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana).  
BOJA núm. 21, de 1 de febrero.

## III. GANADERÍA

AND-5 Decreto 14/2006, de 18 de enero (Consejería de Agricultura y Pesca).  
Crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía.  
BOJA núm. 14, de 23 de enero.

---

(\*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las leyes y disposiciones generales más importantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el primer trimestre de 2006 (I-III).

### IV. EDUCACIÓN

**AND-6** Decreto 3/2006, de 10 de enero (Consejería de Educación).  
Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas.  
BOJA núm. 15, de 24 de enero.

### V. EMPLEO

**AND-7** Decreto 30/2006, de 7 de febrero (Consejería de Empleo).  
Acuerda la elaboración del Plan de empleabilidad para las  
personas con discapacidad.  
BOJA núm. 38, de 24 de febrero.

### VI. ENTIDADES LOCALES

**AND-8** Decreto 18/2006, de 24 de enero (Consejería de Gobernación).  
Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.  
BOJA núm. 31, de 15 de febrero.

### VII. ESTADÍSTICA

**AND-9** Decreto 2/2006, de 10 de enero (Consejería de Economía y Hacienda).  
Aprueba el Programa Estadístico de la Comunidad Autónoma de  
Andalucía para el año 2006.  
BOJA núm. 58, de 27 de marzo.

### VIII. FAMILIA

**AND-10** Decreto 48/2006, de 1 de marzo (Consejería de Presidencia).  
Ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas.  
BOJA núm. 42, de 3 de marzo.

### IX. MEMORIA HISTÓRICA

**AND-11** Decreto 35/2006, de 21 de febrero (Consejería de Justicia y  
Administración Pública).

Procedimiento de concesión de indemnización de cuantía única a las personas ex-presas y represaliadas políticamente que sufrieron privación de libertad como consecuencia de los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía y que no se acogieron a las indemnizaciones reguladas en los Decretos 1/2001, de 9 de enero, y 333/2003, de 2 de diciembre. BOJA núm. 50, de 15 de marzo.

## X. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

AND-12 Decreto 59/2006, de 14 de marzo (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada. BOJA núm. 61, de 30 de marzo.

## XI. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

AND-13 Orden de 6 de febrero de 2006 (Consejería de Cultura)  
Bases reguladoras de concesión de subvenciones para la realización de actividades arqueológicas.

BOJA núm. 41, del 2 de marzo.

AND-14 Orden de 6 de febrero de 2006 (Consejería de Cultura), por la que se

Bases reguladoras de concesión de subvenciones para la realización de actuaciones sobre el Patrimonio Histórico por las Fundaciones Culturales y Obispos Andaluces.

BOJA núm. 41, de 2 de marzo.

AND-15 Orden de 6 de febrero de 2006 (Consejería de Cultura), por la que se

Bases reguladoras de concesión de subvenciones para la realización de actuaciones sobre el Patrimonio Histórico por las Corporaciones Locales de Andalucía. BOJA núm. 41, de 2 de marzo.

## XII. PUBLICIDAD

AND-16 Decreto 29/2006, de 7 de febrero (Consejería de Presidencia).

Desarrolla medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005,

de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

BOJA núm. 28, de 10 de febrero.

### XIII. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

**AND-17** Acuerdo, de 28 de marzo de 2006 del Consejo de Gobierno (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Formulación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en Andalucía 2006-2010.

BOJA núm. 62, de 31 de marzo.

### XIV. TELEVISIÓN

**AND-18** Decreto 1/2006, de 10 de enero (Consejería de la Presidencia). Régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres.

BOJA núm. 15, de 24 de enero.

**AND-19** Orden de 7 de marzo de 2006 (Consejería de la Presidencia). Amplía el número de programas en los canales múltiples asignados a determinadas demarcaciones establecidas en el Decreto 1/2006, de 10 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres.

BOJA núm. 50, de 15 de marzo.

### XV. TURISMO

**AND-20** Decreto 279/2005, de 20 de diciembre (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).

Formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2007-2010.

BOJA núm. 9, de 16 de enero.

**AND-21** Decreto 70/2006, de 21 de marzo (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).

Modifica el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico.

BOJA núm. 57, de 24 de marzo.

## ÍNDICE ANALÍTICO

Acceso público a los documentos del Tribunal de Cuentas Europeo, **UE-1427**  
Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, **UE-1381**

Actualización de la relación de los aeropuertos comunitarios, **UE-1344**

Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de Kazajstán en el ámbito de la fusión termo-nuclear controlada, **UE-1372, UE-1384**

Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra, **UE-1368**

Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Costa de Marfil sobre la pesca, **UE-1335**

Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Democrática de Madagascar sobre la pesca, **UE-1334, UE-1364**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, **UE-1355, UE-1367**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Liechtenstein en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, **UE-1354, UE-1366**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Mónaco en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, **UE-1353, UE-1365**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de San Marino en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, **UE-1356, UE-1369**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre el comercio de productos textiles, **UE-1363**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal, **UE-1371**

Acuerdo entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, **UE-1428**

Acuerdo entre la Unión Europea y la República Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea), **UE-1432**

Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, **UE-1430**

Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Operación Militar de gestión de crisis de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea), **UE-1431**

Acuerdo entre la Unión Europea y Rumanía sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, **UE-1429**

Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, **UE-1373**

Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Rumanía, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, **UE-1374**

Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y la República de Chile, por otra, **UE-1362**

Adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca al Convenio relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de beneficios de empresas asociadas, **UE-1357**

Aditivo en la alimentación animal, **UE-1314**

Aditivos ya permitidos en la alimentación animal, **UE-1313**

Administración General del Estado: **EST-24, EST-25**

Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, **UE-1336**

Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, **UE-1303, UE-1455**

Agricultura: **CAT- 1; AND-1; AND-2; AND-3**

Altos Cargos: **CAT-7; CAT-8**

Animales: **EXT- 1**

Aplicación de la asistencia comunitaria, **UE-1302**

Aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, **UE-1340**

Arrendamientos rústicos: **GAL-1**

Asistencia jurídica: **VAL-2**

Autorización permanente de aditivos en la alimentación animal, **UE-1324, UE-1326**

Bienes de las Entidades Locales: **AND-8**

Buenas prácticas clínicas respecto a los medicamentos en investigación de uso humano, **UE-1389**

Capital europea de la cultura para los años 2005 a 2019, **UE-1421**

Capital europea de la cultura para los años 2005 a 2019, **UE-1421**

Catastro Inmobiliario: **EST-28**

Caza y Pesca: **NAV-2; RIO-1**

Código aduanero comunitario, **UE-1308, UE-1309**

Colegios Profesionales: **CMN-1**

Comunicación audiovisual: **CAT-4**

Comunicaciones electrónicas de banda ancha a través de la red eléctrica, **UE-1405**

Comunicaciones entre los Estados miembros y la Comisión en el sector de la leche y de los productos lácteos, **UE-1315**

Comunidad Valenciana: **EST-23**

Confederaciones Hidrográficas: **AND-4**

Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, **UE-1447**

Consejo de Asociación UE-Marruecos normas necesarias para la aplicación de las normas de competencia, **UE-1382**

Consejo de Estabilización y Asociación **UE-Croacia, UE-1370**

Consumidores y usuarios: **DRC-1; CMN-4**

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los documentos de identidad de la gente de mar (Convenio nº 185), **UE-1339**

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, **UE-1406**

Cooperación de la Comunidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), **UE-1332**

Decisión de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión a la Unión Europea presentadas por la República de Bulgaria y por Rumanía, **UE-1375**

Decisión del Consejo de la Unión Europea relativa a la admisión de la República de Bulgaria y Rumanía, **UE-1378**

Declaración de conformidad y a los criterios de realización de los análisis de objetos de cerámica destinados a entrar en contacto con productos alimenticios, **UE-1391**

Depósitos y Consignaciones judiciales: **EST-32**

Discapacitados: **AND-7**

Disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles, **UE-1327**

Educación: **EST-22**

Empleo: **EST-20**

Enajenación de participaciones públicas: **EST-19**

Entidades de Derecho Público: **EST-26**

Equipamientos comerciales: **CAT-3**

Escuelas Oficiales de Idiomas: **AND-6**

Espectáculos públicos: **ARA-1**

Estabilidad presupuestaria: **EST-30, EST-31**

Estadística: **AND-9**

Estadísticas sobre residuos, **UE-1419**

Estado Mayor de la Unión Europea, **UE-1441**

Estatuto de los ex-Presidentes: **CAS-1**

Etiqueta ecológica comunitaria, **UE-1408, UE-1409, UE-1410, UE-1411, UE-1412, UE-1413, UE-1414**

Eurojust: **EST-33**

Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos: **NAV-3**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo, **UE-1358, UE-1359**

Explotaciones Ganaderas: **AND-5**

Familia: **AND-10**

Fecha límite para el compromiso de los fondos del noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED), **UE-1402**

Financiación de estudios, valoraciones de impacto y evaluaciones en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de los animales y la zootecnia, **UE-1333**

Fondo Europeo de Desarrollo, **UE-1403**

Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), **UE-1317, UE-1318**

Fondos de pensiones de empleo: **EST-17**

Formato para la transmisión de resultados de estadísticas sobre residuos, **UE-1418**

Formato técnico destinado a la producción de estadísticas comunitarias anuales del acero, **UE-1417**

Franquicia: **EST-16**  
Gastos de financiación de las intervenciones consistentes en compras, almacenamiento y comercialización, **UE-1320**  
Gestión de activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales, **UE-1360**  
Grupo de expertos no gubernamentales en gobernanza empresarial y Derecho de sociedades, **UE-1426**  
Grupo Europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías, **UE-1423**  
Homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-1390**  
Horarios comerciales: **CMN-2; CAT-2**  
Importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América, **UE-1307**  
Incendios forestales: **CAS-2; CAS-3**  
Información y realización de pruebas a los importadores o fabricantes de determinadas sustancias prioritarias, **UE-1385**  
Iniciativa Legislativa Popular: **CAT-9**  
Iniciativa legislativa popular: **EST-13**  
Inmigración: **MAD-1**  
Inmovilizado no financiero de las Comunidades Europeas, **UE-1301**  
Instituto cartográfico de Cataluña: **CAT-5**  
Instituto Geológico de Cataluña: **CAT-6**  
Instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema, **UE-1361**  
IVA: **EST-29**  
La educación y la formación en el marco del examen intermedio de la estrategia de Lisboa, **UE-1420**  
La juventud en el marco de la evaluación intermedia de la estrategia de Lisboa, **UE-1422**  
Límites presupuestarios de los pagos directos, **UE-1316**  
Lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación en lo que respecta al mecanismo de reciprocidad, **UE-1453**  
Lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, **UE-1453**  
Listas de los procedimientos de insolvencia, los procedimientos de liquidación y los síndicos, **UE-1341**  
Medida temporal de exclusión de la ayuda compensatoria para los productos comercializados procedentes de nuevos platanares, **UE-1331**  
Medidas administrativas, fiscales y financieras: **DRC-2; RIO-2; CAS-4; BAL-1; CAT-10; VAL-3; MAD-2**  
Medidas antidumping, **UE-1349**  
Medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de salmón de piscifac-toría, **UE-1306**

Medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), **UE-1440**

Medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-1450**

Medidas restrictivas adicionales contra Liberia, **UE-1437**

Medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar, **UE-1434**

Medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar, **UE-1448**

Medidas restrictivas contra Sudán, **UE-1436, UE-1449**

Medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPI), **UE-1433**

Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-1442**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-1435**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil, **UE-1452**

Medidas restrictivas respecto de la República Democrática del Congo, **UE-1438, UE-1451**

Medidas restrictivas respecto de Zimbabwe, **UE-1439, UE-1443**

Medio Ambiente: **EST-37**

Memoria histórica: **AND-11**

Menores: **RIO-3; NAV-4**

Mercado de valores: **EST-18**

Métodos de muestreo y de análisis para el control oficial del contenido de toxinas de *Fusarium*, **UE-1395**

Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC), **UE-1445**

Modelos relativos al sistema de bases de datos relativos a los envases y residuos de envases, **UE-1394**

Modelos relativos al sistema de bases de datos, **UE-1407**

Montes: **EST-38**

Multas a una empresa por facilitar información incorrecta o engañosa, **UE-1350**

Municipios de gran población: **VAL-1**

Normas comunes de comercialización para determinados productos pesqueros, **UE-1337**

Normas comunes de seguridad aérea, **UE-1345, UE-1346**

Normas de desarrollo para controlar el cumplimiento de los objetivos de reutilización y valorización así como de reutilización y reciclado de los vehículos al final de su vida útil, **UE-1398**

Normas particulares de ejecución de las disposiciones relativas a la asignación de una participación financiera de la Comunidad para la lucha fitosanitaria, **UE-1386**

Nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo, **UE-1457**

Nuevas sustancias psicotrópicas, **UE-1456**

Ordenación del territorio: **AND-12**

Ordenación vitivinícola: **NAV-1**

Organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo, **UE-1325**

Organización común del mercado vitivinícola, **UE-1321**

Patentes y marcas: **EST-14**

Patrimonio Histórico-Artístico: **VAL-4; AND-13; AND-14; AND-15**

Personal al servicio de las Administraciones Públicas: **EST-27**

Prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, **UE-1397**

Presupuestos Generales: **DRC-3; RIO-4; NAV-5; CAS-5; BAL-2; GAL-2; CAT-11; EXT-2; VAL-5; CMN-5; MAD-4; PV-1**

Prevención, gestión y resolución de conflictos en África, **UE-1446**

Procedimiento de consultas abierto con la República de Guinea en virtud del artículo 96 del Acuerdo de Cotonú, **UE-1383**

Procedimientos para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima, **UE-1347**

Procedimientos penales: **EST-34, EST-35**

Procurador General: **AST-1**

Producción efectiva de aceite de oliva y el importe de la ayuda unitaria a la producción, **UE-1328**

Productos cosméticos, **UE-1393**

Productos fitosanitarios que contienen microorganismos, **UE-1388**

Programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea, **UE-1416**

Programa de control específico relativo a la recuperación de poblaciones de bacalao, **UE-1338**

Propiedad intelectual e industrial: **EST-36**

Protección y fomento del arbolado urbano: **MAD-3**

Protocolo relativo a las condiciones y al procedimiento de admisión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea, **UE-1380**

Publicidad: **AND-16**

Radio y televisión: **EST-39**

Red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros, **UE-1454**

Régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros, **UE-1310, UE-1311**

Régimen de ayudas concedido por España a las industrias de aceite de orujo de aceituna, **UE-1351**

Régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España en favor de la compañía aérea Intermediación Aérea SL, **UE-1352**

Régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, **UE-1304**

Régimen lingüístico de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, **UE-1304**

Regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-1319**

Regímenes de ayuda, **UE-1323**

Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas (Miel de Granada), **UE-1424**

Reglamento interno del Consejo de Ministros **ACP-CE**, **UE-1300**

Relación estadística del transporte marítimo de mercancías y pasajeros, **UE-1348**

Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional, **UE-1444**

Reproducción humana asistida: **EST-40**

Requisitos de seguridad que deben establecer las normas europeas en relación con los artículos de ocio flotantes para usar en o sobre el agua, **UE-1399**

Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, **UE-1415**

Residuos de plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen vegetal, **UE-1330**, **UE-1392**

Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de la República de Bulgaria, **UE-1376**

Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la solicitud de ingreso de Rumanía, **UE-1377**

Respeto de los derechos de propiedad intelectual, **UE-1425**

Sector Eléctrico: **CAN-1**

Sector energético: **EST-21**

Seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, **UE-1342**, **UE-1396**

Sistema de identificación especial para animales de la especie bovina mantenidos por razones culturales e históricas, **UE-1322**

Sistema de preferencias arancelarias generalizadas, **UE-1312**

Sociedad de la información: **AND-17**

Sociedades Anónimas: **EST-15**

Suministro de líneas arrendadas en la Unión Europea, **UE-1404**

Sustancias activas etoxazol y tepraloxidim, **UE-1329**

Televisión local: **AND-18**; **AND-19**

Toxinas de *Fusarium*, **UE-1387**, **UE-1395**

Transporte por carretera: **CMN-6**

Transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior, **UE-1401**

Tratado entre el Reino de Bélgica, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Hungría, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y la República de Bulgaria y Rumanía, relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea, **UE-1379**

Tributos: **NAV-6; VAL-6; EXT-3; EXT-4; CMN-7; NAV-7; CMN-8**

Tropa y marinería: **EST-12**

Turismo: **CMN-9; AND-20; AND-21**

Urbanismo: **VAL-7; CMN-10**

Uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea, **UE-1305**

Utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas, **UE-1323**

Víctimas del terrorismo: **EXT-5**

Violencia de género: **MAD-5**



NOTICIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



# INFORMES<sup>1</sup>

## El Reglamento Taurino de Andalucía<sup>2</sup>

I. Como es sabido, la Disposición Final Primera de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, autorizó al Consejo de Gobierno “para dictar cuantas disposiciones de carácter reglamentario sean precisas para la regulación y ordenación administrativa de los espectáculos taurinos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Fruto de esta habilitación son el Decreto 112/2001, de 8 de mayo, que aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía; el Decreto 143/2001, de 19 de junio, que regula el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles; el Decreto 62/2003, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y se regulan determinados aspectos de los espectáculos taurinos; y el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, que aprueba el Reglamento Taurino de Andalucía (BOJA núm. 63, de 3 de abril), cuyo origen se encuentra en la Moción 7-04/M-000009, relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina, aprobada por el Pleno del Parlamento en sesión de 24 y 25 de noviembre<sup>3</sup>. A la exposición sucinta de este último se dedican las páginas que siguen, no sin antes efectuar una breve referencia a los títulos competenciales de nuestra Comunidad Autónoma para emanar esta normativa y a la legislación estatal sobre esta misma materia.

Los títulos competenciales que ha invocado la Comunidad Autónoma para la emanación del Reglamento que nos ocupa son los recogidos en los artículos 13.32 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (competencias exclusivas en materia de espectáculos, sin perjuicio de las normas del Estado), 13.17 del Estatuto (competencias exclusivas en materia de promoción y orde-

---

<sup>1</sup> Sección redactada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

<sup>2</sup> Informe realizado por María del Carmen Núñez Lozano, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva.

<sup>3</sup> BOPA 107, de 16 de diciembre de 2004. La Moción incluye las pautas que habría de tener en cuenta el Consejo de Gobierno, “sin carácter exclusivo ni excluyente”, en la redacción del Reglamento.

nación del turismo), 13.26 del Estatuto (promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del art. 149.2 de la Constitución), 13.3 del Estatuto (régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.18 de la Constitución) y 13.21, también del Estatuto (sanidad e higiene, sin perjuicio de lo que establece el art. 149.1.16 de la Constitución).

La normativa aplicable a la materia que regula el nuevo Reglamento andaluz, hasta que éste entró en vigor<sup>4</sup>, estaba constituida por la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre Potestades Administrativas en Materia de Espectáculos Taurinos y por el Reglamento de Espectáculos Taurinos aprobado por RD 145/1996, de 2 de febrero, fundamentalmente<sup>5</sup>. Amén del natural deseo de contar con una disciplina propia en el Derecho de Andalucía, ha sido “la experiencia adquirida durante los años de aplicación del actual régimen jurídico de los espectáculos taurinos” la que “ha venido a demostrar la necesidad de dotar a éstos de una regulación más acorde con la realidad actual tras la inevitable evolución social y adecuarlos a las peculiaridades de la sociedad y costumbres andaluzas” (Exposición de Motivos del Decreto 68/2006). El Reglamento andaluz, no obstante, sigue muy de cerca tanto la Ley citada<sup>6</sup> como el Reglamento de Espectáculos Taurinos; incluso en algunos aspectos, como el régimen sancionador, se remite directamente a la Ley.

---

<sup>4</sup> Al día siguiente al de su publicación en el BOJA, excepto el art. 42.3, sobre el peso de los caballos de picar, que entrará en vigor al año de la publicación. Ha de tenerse en cuenta también lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del Decreto 68/2006, sobre la adaptación de las plazas de toros permanentes.

<sup>5</sup> A ellos hay que añadir la Orden del Ministerio del Interior de 7 de julio de 1997, por la que se determinan el procedimiento y el material necesario para la toma de muestras biológicas de las reses de lidia y los caballos de picar en los espectáculos taurinos; y la Orden del Ministerio del Interior de 7 de mayo de 1992, por la que se determina el material necesario para la realización de reconocimiento *post mortem* de las reses de lidia y se designan los laboratorios encargados de los correspondientes análisis y estudios. Las Órdenes citadas son de aplicación en Andalucía en tanto no sean desarrolladas las correspondientes previsiones del Reglamento taurino (Disposición Transitoria Segunda, 1, del Decreto 68/2006).

Ha de tenerse en cuenta que sigue siendo de aplicación en Andalucía el Título II del Reglamento estatal, en tanto no se desarrolle la estructura, requisitos de inscripción y funcionamiento del Registro de Profesionales Taurinos de Andalucía (Disposición Transitoria Tercera del Decreto 68/2006).

<sup>6</sup> De la esta Ley sólo resulta vinculante para la Comunidad Autónoma lo concerniente a la comunicación previa de espectáculos taurinos, a la que más adelante nos referiremos.

Por último, es preciso señalar que las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos se rigen por el RD 1649/1997, de 31 de octubre, que tiene carácter básico.

II.- El objeto del Reglamento es la regulación de los espectáculos taurinos que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma<sup>7</sup>, con la finalidad de garantizar la integridad del espectáculo y salvaguardar los derechos de los profesionales taurinos y del público en general (art. 1.1).

Los espectáculos se clasifican en corridas de toros, novilladas con picadores, novilladas sin picadores, rejoneo, becerradas, espectáculos mixtos, festivos, toreo cómico y otros espectáculos singulares, históricos, conmemorativos o de exhibición que puedan autorizarse conforme a lo previsto en el propio Reglamento (art. 3, que define cada uno de estos tipos de espectáculos, excepto los últimos).

Por su parte, las plazas de toros<sup>8</sup>, siguiendo el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 78/2002, de 26 de febrero), se clasifican en permanentes, no permanentes, portátiles y de esparcimiento

---

<sup>7</sup> Se entiende por espectáculo taurino “aquel en el que intervienen reses de ganado bovino bravo para ser lidiadas en plazas de toros u otros recintos autorizados, con público, por profesionales taurinos, personas aficionadas o alumnado de escuelas taurinas” (art. 1.2). Se excluye del ámbito de aplicación del Reglamento los festejos taurinos populares, las clases prácticas u otras actividades formativas de las escuelas taurinas, las pruebas funcionales, de selección y de entrenamiento sin asistencia de público en fincas ganaderas con reses de lidia, así como los certámenes o ferias en los que se exhiban reses de lidias o se realicen faenas ganaderas (art. 2). Debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional primera del Decreto 68/2006 contiene una mención especial sobre los espectáculos de recortadores, para los que exige previa autorización administrativa y el cumplimiento de las condiciones que se establecen en el Capítulo V del Reglamento (sobre autorizaciones administrativas), con las singularidades recogidas, mediante resolución de la Dirección General competente en materia de espectáculos taurinos.

<sup>8</sup> “Establecimientos públicos independientes o con acceso directo desde la vía pública que, teniendo como fin primordial la celebración de espectáculos y festejos taurinos, se destinan con carácter permanente, de temporada u ocasional a la celebración de éstos, en instalaciones fijas o eventuales, cerradas o al aire libre, debidamente autorizadas por los Municipios conforme a la normativa general aplicable a los establecimientos de celebración de espectáculos públicos. Las plazas de toros podrán albergar, no obstante, otros espectáculos o actividades distintas a las puramente taurinas cuya organización, celebración y autorización se regularán por su normativa específica aplicable” (art. 4.1).

(arts. 4.2 y 5 y ss.)<sup>9</sup>. Deben reunir las condiciones técnicas para garantizar la seguridad de personas y bienes, de conformidad con la normativa vigente, particularmente en cuanto a la solidez de las estructuras y funcionamiento de las mismas, acceso y salidas de evacuación, las medidas de prevención y protección contra incendios y otros riesgos colectivos, eliminación de barreras arquitectónicas, así como condiciones de salubridad e higiene (art. 4.3); debe observarse asimismo en ellas la normativa estatal sobre condiciones sanitarias relativas a la producción y comercialización de las carnes de reses de lidia (art. 4.4). En particular, el Reglamento remite a la normativa estatal las condiciones y requisitos generales de las instalaciones sanitarias y servicios médicoquirúrgicos en los espectáculos taurinos (art. 10.1), si bien para la celebración de cualquier espectáculo taurino exige, entre otros extremos, la previa contratación y presencia de al menos una UVI móvil asistencial, debidamente equipada conforme a lo dispuesto en la normativa estatal en materia de equipamiento sanitario y dotación personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera (art. 10.4)<sup>10</sup>.

III. El Reglamento crea el Registro de Profesionales Taurinos de Andalucía, que habrá de ser regulado mediante Orden y desarrolla también lo concerniente al Registro de Empresas de Espectáculos Taurinos<sup>11</sup>, integrado en el Registro de Empresas y Organizaciones de Espectáculos Públicos

---

<sup>9</sup> A su vez, las permanentes se clasifican en tres categorías por su tradición o en razón del número y clases de espectáculos taurinos que se vienen celebrando en las mismas. Las de primera categoría son la Real Maestranza de Caballería de Sevilla, la de los Califas de Córdoba y La Malagueta, de Málaga. Las de segunda categoría son las actualmente existentes en Almería, Algeciras, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera, Granada, Huelva, Jaén y Linares. Las de tercera categoría son el resto de las plazas permanentes existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma o que pudieran construirse en el futuro. Esta clasificación se puede modificar por Orden de la Consejería competente en materia de espectáculos taurinos, a petición de los Ayuntamientos respectivos y de los titulares en función de la tradición, número y clase de los espectáculos que se vengán celebrando en la plaza, oído el Consejo de Asuntos Taurinos de Andalucía (art. 6).

<sup>10</sup> Recordemos que el RD 1649/1997, de 31 de octubre, tiene carácter básico.

<sup>11</sup> Estas se definen como “las personas físicas, las personas jurídicas de naturaleza mercantil legalmente constituidas, así como las Entidades Locales andaluzas que organicen espectáculos y festejos taurinos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y asuman, frente al público, a la Administración y a terceros interesados, las responsabilidades derivadas de su celebración, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía” (art. 12.1).

y Actividades Recreativas de Andalucía<sup>12</sup>. El primero de los mencionados persigue la finalidad de asegurar un nivel profesional digno y de garantizar los legítimos intereses de cuantos intervienen en los espectáculos taurinos de Andalucía; formarán parte del mismo, al menos, las categorías profesionales siguientes: matadores de toros, matadores de novillos con picadores, matadores de novillos sin picadores, rejoneadores, banderilleros y picadores, toreros cómicos y mozos de espada que ejerzan su actividad profesional en el ámbito territorial de la Comunidad (art. 11.1 y 2). En cuanto al Registro de Empresas, la inscripción en el mismo es requisito previo para obtener la autorización de celebración de cualquier tipo de espectáculo en Andalucía<sup>13</sup>; al efecto, ha de constituirse la garantía que contemplan los arts. 12.2 de la Ley 13/1999 y 13 del Reglamento<sup>14</sup> (art. 12.2).

IV. La celebración de espectáculos taurinos requiere, como ya nos consta, que la empresa taurina se encuentre inscrita en el Registro, previa constitución de la correspondiente garantía. También es necesario que el organizador contrate un seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos derivados de su celebración, en los términos que dispone el art. 14<sup>15</sup>, que en los casos que

---

<sup>12</sup> A tenor del art. 13.2 de la Ley 13/1999, este Registro es público y cualquier persona interesada puede obtener certificación gratuita de los datos inscritos.

<sup>13</sup> Si es una Entidad Local la que actúa como empresa organizadora, la inscripción se practica de oficio a partir de los datos de la solicitud de celebración del espectáculo, a la que más adelante nos referiremos.

<sup>14</sup> Se trata de una garantía indefinida en metálico, aval bancario o seguro de caución, a disposición de la Consejería competente en materia de espectáculos taurinos y depositada en las Cajas de Depósitos de la Junta de Andalucía, para responder de las obligaciones que puedan derivarse de la organización de espectáculos y festejos taurinos en la Comunidad, por un importe único de 25.000 euros; las Entidades Locales están exentas de esta obligación (art. 13.1 y 2).

<sup>15</sup> El objeto del seguro, sus elementos personales, contingencias y límites de las sumas aseguradas concertadas han de ser los previstos en la normativa aplicable sobre seguros de responsabilidad civil en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 14.2). Los capitales mínimos asegurados, para responder por daños personales con resultado de muerte e invalidez absoluta permanente son los que detalla el art. 14.3 en función del aforo autorizado.

En la actualidad, el Decreto 109/2005 regula los requisitos de los contratos de seguro obligatorio de responsabilidad civil en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Paradójicamente, su art. 2.2.d) remite a su normativa específica, en cuanto a las condiciones y tipo de seguro obligatorio a suscribir para el ejercicio de la actividad, los festejos taurinos populares y demás espectáculos taurinos reglamentados.

señala el art. 16.4 suscriba un seguro de accidentes<sup>16</sup> y que la empresa taurina cuente con la autorización de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía de la provincia donde se vaya a celebrar, ya sea para un espectáculo aislado o para una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas (art. 15.1)<sup>17</sup>.

La autorización se ha de solicitar con una antelación mínima de diez días a la fecha prevista para la celebración del espectáculo<sup>18</sup>. A la solicitud ha de acompañarse una documentación ciertamente completa, con la que persigue la acreditación en el expediente de que se cumplen los diferentes requisitos que exige el Reglamento y las normas laborales y de Seguridad Social<sup>19</sup>. Se

---

<sup>16</sup> Se trata de un seguro de accidentes, para los espectáculos en que esté prevista la participación de no profesionales, con cobertura para ellos, cuya cuantía mínima será de 90.000 euros, por muerte o invalidez causados por accidentes durante su desarrollo.

<sup>17</sup> La normativa estatal, en cambio, exige comunicación previa para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes (art. 2.2 de la Ley 1071991 y art. 26.2 del RD 145/1996).

<sup>18</sup> Los extremos que se han de hacer constar en la solicitud son los que se relacionan en el art. 16.1.

<sup>19</sup> Así, certificación de arquitecto, arquitecto técnico o aparejador sobre las condiciones de seguridad de la plaza y el aforo; certificación del jefe del equipo médico-quirúrgico sobre las condiciones de la enfermería; certificación sobre la contratación de ambulancia UVI móvil asistencial, acreditada por la autoridad sanitaria correspondiente; certificación veterinaria sobre condiciones higiénicas y sanitarias de los corrales, chiqueros, cuadras y desolladeros, así como sobre la existencia del material para el reconocimiento *post mortem* cuando resulta preceptivo, sin perjuicio de las autorizaciones administrativas en materia sanitaria por lo que al desolladero o local de faenado se refiere; certificación del Ayuntamiento sobre la autorización de que dispone la plaza; copia de los contratos con los profesionales actuantes o con las empresas que los representen, visados por la asociación profesional firmante del convenio colectivo correspondiente o federación que las agrupe, y certificación de la Seguridad Social sobre la empresa organizadora y el alta de los actuantes; copia del contrato de compraventa de las reses, visado por la respectiva asociación ganadera; copia de la contrata de caballos, en su caso; acreditación de la contratación de las pólizas del seguro de responsabilidad civil y, en su caso, del de accidentes si participan no profesionales; justificante del Colegio Oficial de Veterinarios de la provincia sobre el depósito de los honorarios de los veterinarios y retirada de los impresos correspondientes; en su caso, documentación del sobresaliente o sobresalientes de espada (art. 16). Por su parte, el art. 40.12 precisa que el material y procedimiento necesario para llevar a cabo los reconocimientos *post mortem* deben ser facilitados por la empresa organizadora del espectáculo y que la autorización del mismo se condiciona al previo cumplimiento de esta obligación (*sic*), aunque por parte de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia podrá proveerse de dichos materiales en caso de incumplimiento por parte de la empresa organizadora, sin perjuicio de las posibles sanciones que puedan recaer en vía administrativa; en nuestra opinión, la autorización debe condicionarse a la asunción del compromiso de facilitar los medios, no al cumplimiento de la obligación de facilitarlos, que lógicamente sólo puede tener lugar una vez celebrado el espectáculo.

prevé que la resolución se notifique con al menos setenta y dos horas de antelación a la hora prevista para la celebración del espectáculo (art. 17.3), teniendo el silencio de la Administración carácter negativo (art. 17.6)<sup>20</sup>.

La resolución recaída, autorizando o denegando la celebración del espectáculo o espectáculos debe notificarse al menos con cuarenta y ocho horas de antelación a la Presidencia o Delegación de la Autoridad indistintamente (art. 17.6), así como al Ayuntamiento de la localidad y a la correspondiente Subdelegación del Gobierno, a fin de que puedan ejercer adecuadamente sus respectivas competencias (art. 17.6)<sup>21</sup>; a la Subdelegación ha de comunicarse igualmente, con carácter previo, la solicitud de autorización (art. 15.2)<sup>22</sup>.

Interesa destacar que cualquier modificación del cartel, salvo las sustituciones de los componentes de las cuadrillas, ha de comunicarse a la Delegación del Gobierno de la Junta y, si ésta estuviera cerrada, a la Presidencia o Delegación de la Autoridad, al menos veinticuatro horas antes del inicio del mismo y siempre antes de su anuncio al público. Asimismo, debe informarse al público mediante exposición del aviso en las taquillas y puertas de acceso a la plaza (art. 17.7).

V. La Presidencia, la Delegación de la Autoridad, el equipo veterinario del servicio y los alguacillos se regulan con mucho detalle, en términos generales. Destacaremos lo concerniente a las dos primeras.

A la Presidencia le corresponde dirigir el espectáculo y garantizar su normal desarrollo y ordenada secuencia, exigiendo el cumplimiento exacto de las disposiciones en la materia y proponiendo, en su caso, la incoación de

---

<sup>20</sup> Recordemos que el art. 2.10 de la Ley 13/1999 establece con carácter general el silencio negativo respecto de las solicitudes de autorización de espectáculos. Ello se debe, según la Exposición de Motivos de la Ley, “al objeto de garantizar la seguridad y confortabilidad para los ciudadanos asistentes a los espectáculos”.

<sup>21</sup> El art. 15.2 se refiere expresamente a las competencias atribuidas en materia de seguridad y orden público y a la previsión de los servicios correspondientes.

<sup>22</sup> Téngase en cuenta que la obligación que impone la Ley 10/1991 de comunicar a los *Gobernadores Civiles* la celebración de espectáculos taurinos y la facultad de suspensión o prohibición de los mismos por razón de posibles alteraciones del orden público o la seguridad ciudadana son de aplicación directa en todo el territorio nacional al amparo del art. 149.1.29 CE (Disposición Adicional de la Ley citada).

expedientes sancionadores; durante la celebración del espectáculo dispone de un asesor en materia veterinaria y de otro en materia artístico-aurina, así como del auxilio de la Delegación de la Autoridad (art. 18.1); puede requerir también de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad presentes el auxilio necesario para evitar la alteración del orden público y proteger la integridad física de cuantos intervienen en el espectáculo, así como los del público en general (art. 19.2). Sus funciones son las que se enumeran en el art. 19.1<sup>23</sup> y para su desempeño ha de tener en cuenta los usos y costumbres tradicionales del lugar; expresamente se señala que dará solución razonable a todas las cuestiones no previstas en el reglamento que puedan plantearse antes, durante o después de la lidia, garantizando la seguridad del público y de los profesionales y los demás derechos que les asisten, el dinamismo y la agilidad del espectáculo, así como el mayor equilibrio entre los intereses que convergen en la fiesta de los toros (art. 19.4). Su forma de designación varía según la clase y categoría de la plaza, aunque en todo caso se ha de valorar el conocimiento, profesionalidad, imparcialidad y experiencia en la materia (art. 18.2 y 3); el Reglamento aspira desde luego a profesionalizar el cargo<sup>24</sup> y procura que su desempeño se lleve a cabo con independencia y neutralidad, y de ahí que precise que el titular no debe tener ningún interés económico, profesional o

---

<sup>23</sup> “a) Decidir, potestativamente, la realización del señalamiento de reses en las ganaderías y, en su caso, acudir a las mismas en las condiciones previstas en este Reglamento; b) Autorizar el desembarque y dirigir el reconocimiento de cuantas reses lleguen a la plaza para su lidia, así como estar presente en el sorteo y enchiqueramiento de las reses; c) Ordenar el comienzo y terminación de la lidia, así como los cambios de tercio; d) Conceder los correspondientes premios y trofeos; e) Dar los oportunos avisos a los diestros; f) Acordar la no celebración o, en su caso, suspender el espectáculo, en los supuestos previstos en el artículo 63 de este Reglamento; g) Adoptar cuantas medidas sean necesarias para el debido y pacífico desarrollo del espectáculo, incluida la prohibición de seguir actuando en un espectáculo y la expulsión de espectadores de la plaza; h) Ordenar la devolución a los corrales de las reses en los supuestos previstos en el art. 62 de este Reglamento; i) Conceder el indulto a los toros o novillos conforme a los requisitos reglamentarios”; j) Ordenar la realización de análisis ante y «post mortem» de caballos y reses de lidia en los términos previstos en este Reglamento; k) Suscribir el acta final del espectáculo con las incidencias de la misma conforme al modelo homologado por la Consejería competente en materia de espectáculos taurinos”.

<sup>24</sup> Señala el art. 18.5 que “la Dirección General competente en materia de espectáculos taurinos dispondrá lo necesario para la formación y especialización de las personas que vayan a actuar o actúen como Presidentes o Presidentas. Asimismo, en colaboración con los Ayuntamientos la referida Dirección General podrá formar a las personas que actúen o vayan a actuar como tales, nombradas por la persona titular de la Alcaldía, a fin de profesionalizar la labor que este Reglamento les atribuye”.

de parentesco con los miembros de la empresa organizadora, profesionales actuantes o representantes de las ganaderías (art. 18 2)<sup>25</sup>, a la par que explicita las causas para su abstención o recusación (art. 20), que también rigen para los asesores en materia artístico-taurina (art. 21.3). Sin embargo, no prevé ninguna forma de publicidad de los nombramientos.

A la Delegación de la Autoridad le corresponde asistir a la Presidencia (art. 22.1) y las funciones que relaciona el art. 23. La titularidad de la Delegación recae sobre miembros de los cuerpos de policía (art. 22.3 y 4) y también está previsto que reciban la adecuada formación al efecto (art. 22.5). Puede contar con auxiliares elegidos por ella que colaboren en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las funciones en materia de seguridad y orden público propiamente dichas desempeñadas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 22.2).

VI.-De las reses se ocupan los arts. 27 y siguientes. Para que puedan lidiarse han de estar previamente inscritas en el correspondiente Libro Genealógico de la Raza Bovina de Lidia (art. 27.1)<sup>26</sup>, contar con la edad que para cada clase de espectáculo se requiere (art. 28), con el peso y las características zootécnicas a que se refiere el art. 29, no haberse alterado artificialmente su comportamiento mediante la administración de sustancias y contar con la integridad de sus defensas (art. 30), con las excepciones que contempla el art. 31. Se regula con particular atención lo concerniente al señalamiento de las reses (art. 34), embarque y transporte (art. 32), desembarque, pesaje y estancia de las reses en la plaza (art. 33), reconocimientos previos (art. 35.1 y 2, art. 36 y art. 37), revisión de las reses reconocidas (art. 38), reses rechazadas (art. 39) y, sobre todo, los reconocimientos *post mortem* (art. 40, muy expresivo del valor que se confiere a la integridad de las defensas)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Estos requisitos también se les exigen a los miembros del equipo veterinario de servicio (art. 24.2).

<sup>26</sup> *Vid.* la Orden de 12 de marzo de 1990, por la que se aprueba la Reglamentación específica del Libro Genealógico de la Raza Bovina de Lidia.

<sup>27</sup> Al respecto, puede verse la Moción aprobada en el Senado el día 16 de noviembre de 1994, del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se instaba al Gobierno a que, antes de iniciarse la temporada taurina de 1995, con conocimiento de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, procediese a modificar el Reglamento de Espectáculos Taurinos. (662-000108).

Estos preceptos reflejan la importancia que se otorga, tomando ahora prestadas las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 10/1991, de 4 de abril, al “aseguramiento de la integridad del toro, de su sanidad y bravura y, en especial, de la intangibilidad de sus defensas”, como presupuesto de “la garantía del derecho de los espectadores y de la pureza de la fiesta”.

VII. Antes de abordar la regulación de la lidia propiamente dicha, el Reglamento establece una serie de prescripciones relativas al sorteo de las reses, apartado y enchiqueramiento (art. 41), caballos de picar (art. 42), cabestros (art. 43), ruedo y<sup>28</sup> materiales de lidia (art. 44), banderillas (art. 45), puyas (art. 46), petos (art. 47), estoques (art. 48), y rejones y farpas (art. 49).

Seguidamente, y bajo la rúbrica de “disposiciones generales de la lidia”, contempla lo concerniente a la presencia de los espadas (art. 50), inicio y secuencia del espectáculo (art. 51) y cuadrillas, director y orden de lidia (art. 52). Y, a continuación, el desarrollo del espectáculo propiamente dicho, que ha de ajustarse a lo que dispone el Reglamento y, en su defecto, a los usos tradicionales (art. 52.1); así, regula el primer tercio de la lidia (arts. 53 a 55, sobre salida de la res, suerte de varas y matadores en la suerte de varas, respectivamente), el segundo tercio de la lidia (art. 56, suerte de banderillas) y el último tercio de la lidia (arts. 57 a 61, sobre saludo y suerte suprema, duración y avisos, los premios y trofeos, el indulto y puntillero profesional, respectivamente). Completa esta parte del Reglamento las que denomina “otras disposiciones” –sobre devolución de la res (art. 62), suspensión del espectáculo (art. 63) y acta final del festejo (art. 64)– y “disposiciones particulares relativas a ciertos espectáculos”, que son las novilladas sin picadores (art. 65), rejoneo (art. 66), festivales (art. 67), toreo cómico (art. 68) y becerradas (art. 69).

VIII. De los espectadores se ocupa el Capítulo XVII del Reglamento, regulando sus derechos (art. 70), obligaciones y prohibiciones (art. 71), entradas y localidades (art. 72) y expedición de entradas y abonos (art. 73).

---

<sup>28</sup> Como ya advirtiera T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “un Reglamento de Espectáculos Taurinos no es un código de preceptiva taurina, ni puede serlo” (“La ordenación legal de la fiesta de los toros”, *Revista de Administración Pública* núm. 115, 1988, p. 50).

Los derechos conciernen al disfrute del espectáculo<sup>29</sup>; a las compensaciones en caso de suspensión, aplazamiento o modificación<sup>30</sup>; y a la información y participación<sup>31</sup>. Se contemplan también previsiones de índole organizativa<sup>32</sup>, algunas de las cuáles ciertamente expresan el alcance de los derechos o modulan su ejercicio<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Derecho a recibir el espectáculo en su integridad, en los términos que resulten del cartel anunciador y en la forma prevista en el Reglamento (ap. 1). Derecho a ocupar la localidad que corresponda y a que sea facilitado el acomodo correcto (ap. 3). Derecho a que el espectáculo comience a la hora anunciada, y a que se anuncie, en su caso, la causa del retraso (ap. 7).

<sup>30</sup> Derecho a la devolución de las cantidades satisfechas por la entrada y, en su caso, a la parte proporcional del precio del abono en caso de suspensión, aplazamiento o modificación sustancial (ap. 4), salvo que la suspensión tenga lugar iniciado el espectáculo y por causas que no hubieran podido preverse o que, previstas, fueren inevitables, así como por mal tiempo una vez que haya salido la primera res al ruedo (ap. 5).

<sup>31</sup> Posibilidad de pedir la concesión de trofeos a que se hubieran hecho acreedores los espadas al finalizar su actuación (ap. 9). Derecho a presenciar los actos de desembarque y reconocimientos previos, a través de representantes, en número máximo de dos, designados por las asociaciones de personas aficionadas y abonadas legalmente constituidas que tengan el carácter de más representativas en la localidad o provincia (ap. 10). Derecho a conocer, a través de los medios de comunicación social, las sanciones firmes en vía administrativa que se impongan por los órganos competentes de la Junta de Andalucía (ap. 11). Derecho a conocer directamente, mediante su exposición en las puertas de acceso a las plazas, los resultados de los reconocimientos previos, tanto de reses aprobadas como rechazadas y los motivos de rechazo (ap. 12). Derecho a conocer, a través de las asociaciones de personas aficionadas y abonadas legalmente constituidas, los respectivos informes veterinarios cuando así lo soliciten los representantes de aquellas a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía correspondiente (ap. 13).

<sup>32</sup> Para cualquier comunicación o aviso urgente y de verdadera necesidad que la empresa organizadora pretenda dar en relación con el público en general o un espectador en particular, deberá contar previamente con la autorización del Presidente o Presidenta del espectáculo, procurando que no sea durante la lidia (ap. 8).

<sup>33</sup> Apertura de la plaza al público al menos una hora antes del inicio y, a la finalización, apertura de todas las puertas hasta la total evacuación (ap. 2). Plazo para la devolución del importe de la entrada o de la parte proporcional del precio del abono (ap. 6).

Las obligaciones y prohibiciones atañen al comportamiento que se ha de observar en la plaza<sup>34</sup>, con alguna previsión respecto de los vendedores<sup>35</sup>. También se especifican en el art. 71 las consecuencias de los incumplimientos<sup>36</sup>.

Por lo que concierne a las entradas, ha de destacarse que se disciplina la información que han de contener, el porcentaje mínimo que se debe expender sin recargo o sobreprecio, el número de taquillas que se han de habilitar y la hora límite de apertura y las particularidades de la venta de abonos.

IX. El último Capítulo del Reglamento se dedica al régimen sancionador. Es preciso tener en cuenta que la Disposición Final segunda de la Ley 13/1999 previó que en tanto no fuere promulgada a nivel autonómico la normativa aplicable a los espectáculos taurinos, su régimen sancionador, entre otros extremos, se regiría por lo previsto en su normativa específica, aplicándose ésta en lo que no se opusiese o contradijese a las disposiciones de la Ley y demás normativa aplicable en materia de espectáculos públicos. En consecuencia, y habida cuenta la reserva de Ley en materia sancionadora, el Reglamento Taurino de Andalucía se remite a la Ley estatal 10/1991, señaladamente en lo referido a las infracciones, las multas y la graduación de las sanciones. Y también explicita la posibilidad de imponer las sanciones derivadas de los incumplimientos de la Ley 13/1999 y normativa de desarrollo, en los aspectos previstos en la Ley citada que no se refieran a la materia específica de los espectáculos taurinos (art. 74). Por lo que hace al procedimiento

---

<sup>34</sup> Obligación de permanecer sentado durante la lidia (ap. 1). Prohibición de acceso a las localidades y de abandono de las mismas durante la lidia de cada res (ap. 2). Prohibición de lanzamiento de almohadillas o de cualquier clase de objetos, si bien sólo se sanciona y se expulsa cuando se incumpla la prohibición *durante la lidia* (ap. 3). Prohibición de perturbar gravemente el desarrollo del espectáculo o de causar molestias u ofensas a otros espectadores, a la Presidencia, Delegación de la Autoridad y sus auxiliares o alguacillos, al empresario, ganadero y profesionales actuantes (ap. 4). Prohibición de lanzarse al ruedo (ap. 5).

<sup>35</sup> No podrán circular por los pasillos de acceso a las localidades durante la lidia de cada res (ap. 1).

<sup>36</sup> Imposición de las sanciones correspondientes, expulsión de la plaza, puesta a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (esto último, en caso de que el espectador se lance al ruedo).

sancionador, señala que serán de aplicación los arts. 22 y 23 de la Ley 10/1991 y el art. 97 del Reglamento de Espectáculos Taurinos, en lo que no se opongan o contradigan a las disposiciones de la Ley 13/1999 y normativa que la desarrolla<sup>37</sup>. Finalmente, el art. 76 establece a quién corresponde imponer las sanciones.

X. Antes de concluir esta breve noticia sobre el Reglamento Taurino, quisiéramos llamar la atención sobre una circunstancia de la que ya advirtiera la Exposición de Motivos del Reglamento estatal de Espectáculos Taurinos: la doble dificultad que entraña la regulación de la materia, por “la gran complejidad derivada de las diferentes modalidades de espectáculos que existen en el denominado mundo de los toros” y porque “la esencia misma del espectáculo, la lidia del toro bravo, no puede ser objeto de una regulación pormenorizada de todas sus secuencias, al estar sujeta a otro tipo de normas, tanto o más esenciales que los preceptos administrativos, motivadas por criterios artísticos o aficiones subordinadas a la figura del toro”.

Prueba de lo primero es la misma clasificación de espectáculos taurinos (art. 3), que se cierra, como ya se ha expuesto, con la categoría de “otros espectáculos singulares, históricos, conmemorativos o de exhibición que puedan autorizarse conforme a lo previsto en este Reglamento”, para lo cuál es necesario que con carácter previo la Dirección General competente en materia de espectáculos taurinos dicte una resolución que recoja sus singularidades.

---

<sup>37</sup> En la actualidad, bajo la vigencia de la Ley 30/1992, lo relevante de estos preceptos es que establecen el principio de sumariedad y prevén el depósito de los instrumentos y efectos de la infracción.

Y prueba de lo segundo son los preceptos del Reglamento que reiteradamente apelan a las costumbres, los usos o la tradición: art. 5.2.b)<sup>38</sup>, art. 19.4<sup>39</sup>, art. 29.6<sup>40</sup>, art. 41.2<sup>41</sup> y 3<sup>42</sup>, art. 52.1<sup>43</sup> y art. 59.2.c)<sup>44</sup>.

A modo de conclusión, podemos convenir en que Andalucía cuenta con un Reglamento propio en una materia de muy difícil y compleja regulación, controvertida además<sup>45</sup>. Un sector de actividad, por otra parte, en el que se entrecruzan intereses muy distintos y también poderosos; que levanta pasiones y que suscita las opiniones, entre los propios aficionados, más dispares a veces<sup>46</sup>. El tiempo dirá si, efectivamente, el Reglamento ha mejorado la normativa estatal que desplaza y si ha colmado su aspiración de ofrecer una regulación más adaptada a la sociedad y costumbres andaluzas.

---

<sup>38</sup> “Las barreras... se ajustarán en sus materiales, estructura y disposición a los usos tradicionales...”

<sup>39</sup> Recordemos que dispone que “la Presidencia tendrá en cuenta los usos y costumbres tradicionales del lugar y dará solución razonable a todas las cuestiones no previstas en este Reglamento”.

<sup>40</sup> “El peso, la ganadería y el mes y año de nacimiento de las reses de corridas de toros o de novillos con picadores será expuesto al público en la forma tradicional...”.

<sup>41</sup> Presupone la realización del sorteo de las reses “de la forma tradicional”; también se refiere al orden de salida al ruedo “determinado en el sorteo y conforme a la costumbre de la plaza”.

<sup>42</sup> “A la salida de la res al ruedo para su lidia podrán llevar prendidas, a criterio de la empresa organizadora, las divisas identificativas de la ganadería en la forma o uso tradicional”.

<sup>43</sup> “El desarrollo del espectáculo se ajustará a lo que se dispone en este artículo y en los siguientes o, en su defecto, a los usos tradicionales”.

<sup>44</sup> “La salida a hombros por la puerta grande o principal de la plaza sólo se permitirá cuando el espada o rejoneador haya obtenido al menos dos orejas, salvo que la costumbre de la plaza tenga impuestos mayores requisitos...”.

<sup>45</sup> Nos remitimos al trabajo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ antes citado.

<sup>46</sup> A buen seguro que novedades como la posibilidad de otorgar el indulto en las plazas de tercera o la de lidiar la res rechazada bajo la responsabilidad del ganadero serán objeto de intensos debates entre los amantes de la Fiesta.

# **Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma**

## **I. ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Orden de 24 de febrero de 2006, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos andaluces para la nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2006

BOJA, núm. 50, de 15 de marzo.

## **II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Acuerdo de 31 de enero de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección para el año 2006.

BOJA núm. 27, de 9 de febrero.

Acuerdo de 24 de enero de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2006.

BOJA núm. 30, de 14 de febrero.

## **III. COLEGIOS PROFESIONALES**

Decreto 274/2005, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el cambio de la denominación de los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos.

BOJA núm. 4, de 9 de enero.

## **IV. MEDIO AMBIENTE**

Orden de 18 de enero de 2006, por la que se desarrolla el contenido del sistema de calidad para la acreditación en materia de contaminación acústica.

BOJA núm. 24, de 6 de febrero.

## **V. SANIDAD**

Orden de 22 de febrero de 2006, por la que se aprueba el protocolo de colaboración entre la Consejería de Agricultura y Pesca y los Municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de prevención y lucha contra la gripe aviaria.

BOJA núm. 38, de 24 de febrero.

NOTICIA DE  
REVISTAS AUTONÓMICAS



## Noticia de Revistas Autonómicas\*

**(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.**

JARIA I MANZANO, Jordi, *Problemas competenciales en materia de protección del medio ambiente*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 117-134.

En trabajo esta extraído de la tesis doctoral de su autor, a la postre publicada como *El sistema constitucional de protecció del medi ambient*, Institut d'Estudis autonòmics, Barcelona 2005. Se analizan en él la naturaleza de la legislación básica, la presunta dimensión ejecutiva de la competencia en relación con la legislación básica, la coordinación en el ámbito ambiental, la mutilación de la ejecución en materia de protección del medio ambiente y el recorte de las competencias autonómicas, la dimensión europea de la protección del medio ambiente y sus efectos en el sistema interno de distribución de competencias. El autor cree que, en general, el Tribunal Constitucional ha manifestado una cierta tendencia a buscar líneas argumentales conducentes a una limitación de las competencias autonómicas en esta materia –pone como ejemplos de ello la ampliación de la legislación básica a actos de ejecución en algunos casos o la interpretación restrictiva de la ejecución en materia de protección del medio ambiente que deriva de la jurisprudencia en relación con la evaluación de impacto ambiental. En su opinión, del Bloque de la constitucionalidad deriva una importante tendencia centrifuga en esta materia, que combinada con la necesidad de llevar cabo políticas globales, debería dar lugar a un uso mas amplio, profundo y leal de los mecanismos de colaboración. El trabajo, además presentar discutibles conclusiones contiene importantes omisiones bibliográficas entre las que destacan los comentarios a la STC 13/1998, de 22 de enero.

URIARTE TORRALDAY, Roberto, *Descentralización política y cohesión: dos conceptos no necesariamente antitéticos*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 173-191.

---

\* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

El autor concluye que las ideas de autonomía y cohesión no son en principio antitéticas, pero que la garantía del principio constitucional de autonomía solidaria ante un proceso de reforma del bloque de constitucionalidad reclama básicamente dos intervenciones: la primera de ellas consiste en la reafirmación en el texto constitucional de los elementos identitarios específicos, pero acompañada esta de la correspondiente reafirmación en los Estatutos de autonomía de los elementos identitarios comunes, con las consiguientes obligaciones para los poderes públicos y para los ciudadanos. Y la segunda de ellas, en la articulación eficaz de los instrumentos constitucionales de participación de las autonomías en la conformación de las decisiones estatales y demás instrumentos de coordinación y cooperación, tanto entre el estado y las Comunidades autónomas como de estas últimas entre sí.

ZILLER, Jacques, *La Constitución europea y los derechos constitucionales nacionales de la Convención europea 2002-2003 a la Conferencia intergubernamental 2003-2004*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 193-214.

DÍEZ-PICAZO, Luis María, *El principio de la autonomía institucional de los estados miembros de la Unión europea*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 217-220.

TUDELA ARANDA, José, *El modelo español de organización territorial del poder y su proyección sobre las propuestas bolivianas de reforma del Estado*, "RARAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 271-294.

### **(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.**

PEMÁN GAVÍN, Juan María, *El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana*, "RARAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 21-59.

Analiza el autor el modelo de participación en la LRBRL y el ROF. Este bloque normativo integrado por disposiciones sobre información y participación ciudadanas en la LRBRL y del ROF marcó las pautas que han presidido el desenvolvimiento en la materia a partir de entonces en nuestro Derecho local, si bien es claro que el protagonismo del ROF se ha ido aminorando paulatinamente a medida que se elaboraban las leyes autonómicas sobre régimen local –destaca la regulación de las consultas populares y los órganos de participación– y los diferentes Reglamentos orgánicos municipales. A continuación PEMÁN GAVÍN pasa revista al impulso dado por los ayuntamientos

españoles en los últimos años a las fórmulas de participación vecinal: se están experimentando e introduciendo nuevas fórmulas de participación como son las audiencias públicas, las encuestas ciudadanas de opinión, las consultas populares a nivel de barrio o distrito, la elaboración de presupuestos participativos, la formación de jurados o consejos ciudadanos para pronunciarse sobre algún asunto concreto, y los foros ciudadanos y talleres de debate, etc. Todo este impulso ha dado lugar a los Reglamentos de participación ciudadana de segunda generación (como *case studie* analiza los de Barcelona, Zaragoza y Santa Coloma de Gramanet). Destaca en ellos como práctica generalizada la iniciativa vecinal –iniciativa normativa popular para reglamentos y la iniciativa ciudadana para actividades de interés público; las encuestas y sondeos de opinión con la exigencia de una difusión transparente de los resultados; la expresa consideración de Internet como una herramienta al servicio de la información y la participación en la órbita municipal. El estudio que recensamos culmina con el análisis de las novedades en materia de participación incorporadas a la Ley de Bases por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. El autor concluye que de nuestro modelo constitucional se deriva que la participación ciudadana directa debe concebirse como un complemento a la participación que se lleva a cabo a través de los representantes elegidos, pero no como un sustitutivo de la misma. También que resulta difícilmente sostenible la necesidad de introducir novedades sobre esta materia en el nivel de la legislación básica, y que más que nuevas normas hace falta que avancemos en civismo.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *El principio de no discriminación y su aplicación al acoso moral*, “RRArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 151-160.

El autor, consolidado especialista y prolífico autor en materia de función pública, estudia las modificaciones operadas por la Ley 62/2003; la aplicación de principio de no discriminación como medio de control del acoso moral; y la dignidad del funcionario público como cualificación del acoso moral.

**(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.**

CARTABIA, Marta, *La escritura de los derechos fundamentales en Europa y los poderes de los jueces*, “R.V.A.P” núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 53-70.

La autora comienza examinando la codificación de los derechos fundamentales y el valor constitucional de la Carta de los Derechos (simbólico/salto cualitativo). Cree que probablemente las intenciones eran solo codificadoras, pero que sus efectos y su incorporación al Tratado constitucional superarán ampliamente el *original intent*. El resto del trabajo se centra en el análisis de los efectos político-institucionales derivados de la codificación y los efectos jurisdiccionales (TJCEE, jueces ordinarios de los estados miembros y Tribunales constitucionales) resaltando la paradójica valorización de las autoridades judiciales. La autora cree preciso evitar que la doctrina de los “contralímites” –declaración del 13 de diciembre de 2004, 1/2004– termine por convertirse en un instrumento nada atractivo, y que, convendría, por el contrario, que esta se transformara en un instrumento constructivo que permita expresar a los ordenamientos nacionales la *viva vox constitutionis* en la casa común europea. Para conseguir esto es indispensable que los tribunales constitucionales tengan el valor de ponerse en diálogo directo con el Tribunal de Justicia mediante el uso del reenvío prejudicial *ex art. 234* –cosa que la *Corte costituzionale* italiana niega al afirmar que no constituye una jurisdicción en el sentido del artículo 234 TCEE–.

UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, Juan I., *La interacción constitucional europea en la interpretación de los derechos fundamentales (viejas inercias y nuevas perspectivas)*, “R.V.A.P” núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 135-171.

PEMÁN GAVÍN, Juan María, *El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 21-59. Vid. (2).

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La casación para la unificación de doctrina en el ámbito autonómico: ¿Una regulación insuficiente?*, “R.V.A.P” núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 223-234.

#### **(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.**

DÍAZ MADRERA, Beatriz, *La restricción del riesgo en materia de daños padecidos por alumnos menores de centros docentes públicos*, “R.V.A.P” núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 71-115.

La autora estudia la limitación de hechos imputables a la Administración: la voluntariedad de la actividad como justificación del deber jurídico de soportar el daño; el tratamiento de la relación de causa-

lidad en el ámbito escolar (funcionamiento anormal como criterio determinante de la existencia del nexo causal; y la causalidad adecuada como criterio corrector de la responsabilidad por funcionamiento normal); la fuerza mayor como circunstancia excluyente de responsabilidad (conceptos de fuerza mayor y caso fortuito, aplicación de estos conceptos al sector de la educación y la positivación de nuevos supuestos de fuerza mayor –el art. 141.1 de la ley 30/1992–). La autora concluye que sobre la base de admitir la limitación de la responsabilidad administrativa, la vía mas adecuada y favorable al administrado quizá sea la que las propias normas dejan abierta al establecer que serán indemnizables las lesiones que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, de modo que sea una norma legal la que regule los supuestos en que los alumnos tienen el deber de soportar el daño.

GARCÉS, Ángel, *El interés general como aspecto esencial del dominio público hidráulico*, "RArAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 137-150.

Estudia el autor la gestión del agua y la función ambiental del dominio hidráulico; el carácter instrumental de la obra hidráulica; los derechos de los usuarios y el interés general; y, la evolución del concepto de interés general. Concluye GARCÉS que en la concreción no sólo debe sopesarse los intereses de los afectados directamente por el conflicto hidráulico sino también los difusos y colectivos que afectan a todos los ciudadanos y que parten de la concepción del agua como bien público. El interés general, en su opinión, nunca debe ser un parapeto que sirva para justificar la indefensión de los afectados y la adopción de decisiones arbitrarias. Tampoco el recurso al interés general puede servir para encubrir los grandes intereses privados de esta sociedad. Para el autor la concertación social deberá ser un instrumento determinante a la hora de concretar el interés general apreciable en cada supuesto.

**(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).**

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Régimen Jurídico de la protección del atmósfera*, "RArAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 109-134. *Vid.* (6).

**(6) § Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y Pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.).**

AGOUÉS MENDIZABAL, Carmen, *La función social en la propiedad del subsuelo urbano*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 11-51.

Resaltamos este estudio de muy buena factura, al día y con elementos enriquecedores para el objeto de estudio. En este trabajo se analizan los planes urbanísticos y la función social de la propiedad (doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la función social de la propiedad; los planes urbanísticos delimitadores de la función social de la propiedad del subsuelo); el uso aprovechamiento del subsuelo (las distintas teorías de la propiedad del subsuelo; el plan urbanístico como único instrumento capaz de atribuir aprovechamiento urbanístico al subsuelo); los planes especiales como instrumento de ordenación del subsuelo y los instrumentos previstos por la legislación autonómica; y por último, la función social del subsuelo y la variable ambiental. La autora cree que resulta inequívoco que al margen de la naturaleza demanial o patrimonial del subsuelo, por muy propietario que se sea de una parcela únicamente podrán desarrollarse sobre o bajo el mismo, los usos que sean reconocidos en el planeamiento urbanístico y tras las preceptivas autorizaciones. Estos usos dependerán de la clasificación que el plan atribuya a cada parcela y asimismo, del aprovechamiento atribuido a la misma. Concluye que es imprescindible que las leyes autonómicas den cobertura legal a las actuaciones que se lleven a cabo en relación con el subsuelo y considera que tanto los planes territoriales sectoriales como los planes especiales de carácter urbanístico permiten una integración de intereses concurrentes en el subsuelo con la ordenación del propio subsuelo desde una perspectiva integrada y acorde con el planeamiento general.

JARIA I MANZANO, Jordi, *Problemas competenciales en materia de protección del medio ambiente*, "R.V.A.P" núm. 73 (I), septiembre-diciembre 2005, pp. 117-134. Vid (1).

FANLO LORAS, Antonio, *El saneamiento de aguas residuales en la cuenca del ebro: modelos organizativos. Los casos de Aragón, Cataluña, La Rioja y Navarra*, "RArAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 61-108.

FANLO LORAS es uno de los destacados especialistas en derecho de aguas del panorama nacional. Comienza realizando un detallado estudio de las competencias y la organización en materia de saneamiento de aguas residuales en Aragón (la Ley 6/2001, de 25 de mayo de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón); Cataluña (Texto Refundido de legislación en materia de aguas, aprobado por Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre); Rioja (Ley 5/2000, de 25 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Rioja); Navarra, (Ley 11/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales). Destaca en el estudio la apertura a fórmulas organizativas novedosas, cuya operatividad en opinión de FANLO LORAS, dependerá de las opciones establecidas en los instrumentos de planificación correspondientes. Como no hay una respuesta clara e inmediata a la pregunta de quién es el titular del servicio o, en su estricta dimensión administrativa, quien es el titular de la autorización del vertido de las aguas residuales que se produzcan en una determinada aglomeración urbana el sentido del estudio que recensamos es poner de manifiesto el marco normativo del saneamiento de aguas residuales de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, La Rioja, y Navarra.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Régimen Jurídico de la protección del atmósfera*, "RARAP" núm. 27 diciembre 2005, pp. 109-134.

Una vez mas el Maestro vuelve a escribir certeramente sobre la atmósfera tema fundamental y escasamente abordado por la doctrina *ius* ambientalista (pocos son los que se han atrevido con este hueso –MARTÍN MATEO, TORNOS MAS, LOPERENA ROTA, C. ALONSO GARCÍA, SANZ RUBIALES, CARO PATÓN–). El trabajo que recensamos pone al día el derecho de la atmósfera examinando preliminarmente sus fuentes en el derecho internacional, comunitario y español. No se trata de un retablo meramente descriptivo, desvelando por el contrario, por ejemplo, los principios inspiradores (utilización razonable de la soberanía territorial, el principio *standstill* – que impone mantener los niveles de calidad existentes, cuando fueran superiores a los impuestos por las propias directivas–) o desvelando la función del derecho comunitario (las directivas de protección del aire cumplen la doble función de vertebrar los tratados internacionales en la materia y establecer niveles adicionales de protección, de manera que los estándar mundiales se suman a los europeos). Del Derecho estatal destacamos la evolución histórica del derecho estatal y el análisis de la STS de 12 de noviembre de 1984 sobre la Ordenanza de Avilés en la nota núm. 6 del trabajo. La segunda parte del estudio versa sobre el arsenal técnico jurídico: niveles de calidad, medidas de policía –autorizaciones y sanciones– en especial la licencia municipal, las

zonas especiales y medidas económicas –destacando los derechos de emisión–. El estudio incluye una amplia y selecta bibliografía.

GARCÉS, Ángel, *El interés general como aspecto esencial del dominio público hidráulico*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 137-150. *Vid.* (4).

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel, *La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 181-195.

Este estudio anterior a la Ley Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente contiene una interesante reflexión sobre las diferencias entre EIA y EAE.

BOUAZZA ARIÑO, Omar, *El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 199-238.

Estudia el autor el concepto de desarrollo turístico sostenible en el ámbito internacional (reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en las declaraciones internacionales; papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo turístico sostenible; el turismo en el programa ambiental de la ONU) y en el ámbito del UE (del Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente a la Constitución europea).

ARCARONS Y SIMON, Ramón, CASANOVAS IBÁÑEZ, Óscar & HERNÁNDEZ VENTURA, Francisca, *La Ley de viajes combinados: 10 años de jurisprudencia*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 239-256.

LIÉBANA ORTIZ, Juan Ramón, *El derecho de aguas inglés y la Directiva Marco de Aguas. Pasado y presente*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 109-134.

### (7) § Varia.

MARTÍNEZ DE PALLARÉS, Pedro Luis, *Democracia y poder judicial*, “RArAP” núm. 27 diciembre 2005, pp. 161-179.

#### Abreviaturas

RArAP Revista Aragonesa de Administración Pública

RVAP Revista Vasca de Administración Pública

## BIBLIOGRAFÍA



## RECENSIONES

RUIZ ROMERO, M., *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1977-1982)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, 612 páginas.

La historia está plagada de grandes hitos sobre los cuales se estructuran los estudios sobre una determinada época. Así, la historia política del s. XVIII está marcada por la Revolución Francesa y la independencia de las colonias americanas, con la consiguiente institucionalización de Constituciones, más la recogida de Declaraciones de derechos, que daría lugar al nacimiento del Estado moderno, primero liberal, para, a lo largo del XIX y XX ir amparando nuevos derechos y convertirse en Estado social y democrático.

Igualmente, la historia reciente de Andalucía, la de la transición, a la que hace referencia el citado estudio, está marcada por la consecución del Estatuto de Autonomía, piedra angular y esqueleto sobre el que giran pocos estudios aún en nuestra Comunidad.

Podemos afirmar, por tanto, que la historia de nuestra transición es la historia de la lucha por la autonomía iniciada aquel 4 de diciembre (primer *Día de Andalucía*) de 1977 donde más de un millón y medio de ciudadanos salieron a la calle –en Andalucía, Cataluña y Madrid– con la verdiblanca en mano, en demanda de sus legítimas aspiraciones de autogobierno, anhelo de aquel intento republicano que fue interrumpido de raíz por el golpe de estado del general Franco. Estudiar la transición en Andalucía es, por tanto, escudriñar la lucha por el autogobierno por mor de la herramienta estatutaria.

El trabajo que comentamos forma parte de un trabajo de investigación más extenso, de unas 1300 folios aproximadamente que fue la tesis doctoral del autor bajo el título: *la génesis de la autonomía andaluza en el contexto de la transición (1975-1982)*, dirigida por el catedrático de Historia Contemporánea, D. Manuel González de Molina, y calificada con *sobresaliente cum laude* por el tribunal encargado de calificarla en la Universidad Pablo de Olavide. El proyecto fue en principio becado por dos años desde el Congreso de los Diputados, y una vez realizado, ha sido galardonado con el primer premio en el *VIII Memorial Blas Infante* que convoca el Instituto Andaluz de

Administración Pública de la Junta de Andalucía. Una brillante culminación a lo que ha sido un excelente comienzo, poco habitual en estos casos.

La presente obra aborda el estudio de esta apasionante época desde una óptica amplia, lejos de los estudios sesgados y sectoriales realizados hasta el momento, y lo hace con unas grandes dosis de objetividad y exhaustividad. Viene a cubrir el importante vacío historiográfico existente sobre unos años que, en el caso andaluz, han sido en exceso sometidos a interpretaciones, versiones u opiniones, más que al relato imparcial de los hechos.

El trabajo desarrolla de una forma lúcida, los intensos hitos y dispares mensajes que conforman lo que el autor denomina como *sexenio autonómico*, en el marco de la restauración de la democracia en España y, como no podía ser de otra forma, sobre la base de la lucha por la consecución del autogobierno. El volumen, compuesto de una introducción y siete capítulos, abarca un periodo de tiempo vital donde despunta un grado de conciencia autonómica entre los andaluces desconocido en su historia contemporánea, y sin par por cuanto no se da en otros territorios del Estado con igual o mayor subdesarrollo socio económico.

Los dos primeros capítulos están centrados en los dos gobiernos preautonómicos de la Junta de Andalucía: los de Plácido Fernández Viagas y Rafael Escuredo respectivamente. Esta fascinante época de nuestra transición está plagada de grades hitos: la masiva manifestación solicitando autonomía del 4 de diciembre de 1977; la puesta en marcha de la preautonomía con un órgano de autogobierno de personalidad jurídica propia: la Junta de Andalucía; y como no, el Pacto de Antequera, mediante el cual todos los partidos andaluces, intra o extraparlamentarios, apostaban por una autonomía “*la más rápida y más eficaz*”.

Los tres siguientes capítulos van dedicados al iter autonómico, desde que se supera contundentemente el trámite de la ratificación de las corporaciones locales hasta el referéndum para la vía de la iniciativa autonómica (28 de febrero de 1980), y el posterior bloqueo jurídico producido por dicho plebiscito una vez no se supera en Almería. De este momento se reconocen como hitos representativos y así son analizados: el progresivo deterioro y desmembramiento de la UCD en el cambio de actitud hacia la autonomía andaluza, en tanto apoyó finalmente la vía del artículo 143 de la Constitución; la aprobación de Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum; la dimisión del entonces Ministro Manuel Clavero; así como las movilizaciones ciudadanas ante el 28F de la mano de las fuerzas autonomistas de izquierda.

Desde aquella consulta entorpecida por el gobierno, el proceso andaluz, y así lo desarrolla Ruiz Romero en sus últimos capítulos, entra en un proceso de búsqueda de soluciones políticas, primero por la vía de iniciativas parlamentarias en el Congreso de los Diputados y más tarde, en aras de un acuerdo político que se traduce en la sustitución del parco respaldo de la ciudadanía en la consulta por una solicitud de los representantes almerienses a modo de convalidación, usando para ello la vía del interés nacional recogido en el artículo 144 de la Carta Magna. La solución, sistemáticamente analizada por el doctor hispalense, se enmarca más dentro de una solución política a la que se subordina la legalidad vigente. De hecho el autor titula dicho capítulo con un expresivo: manifiesta constitucionalidad.

El trabajo, bien editado por el Instituto Andaluz de la Administración Pública, no podía salir a la luz en momento más propicio: el debate acerca de la reforma del estatuto andaluz se ha iniciado, y no cabe duda que la obra es altamente recomendable para comprender el pasado y caminar hacia el futuro. Para reformar es necesario conocer lo que se hizo y cómo. De esta forma, dicho trabajo, desarrollado con un criterio multidisciplinar, nos presenta una historia explicativa del porqué del articulado, sus cambios, modificaciones y silencios. Una investigación que sin duda se va a convertir pronto en una obra de referencia imprescindible para la historia reciente de Andalucía, su historia política y, como no, el singular proceso a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. Un trabajo cuyo interés no sólo lo representa para investigadores o profesores/estudiantes de historia, sino del derecho, la sociología, la politología, y en general, todas las ciencias sociales. Es más, estamos convencidos que por su amenidad, se va a convertir en una obra de referencia también para el público en general, amante de conocer la verdad de un decisivo momento. Instante donde se sientan las bases de la Andalucía de hoy. Faltaban estudios completos y de ámbito regional sobre esta parte de nuestra historia, que de manera amplia centrara la atención.

El autor –Manuel Ruiz Romero–, es acreedor como investigador de varios premios a su labor, y autor de un sinfín de publicaciones que pueden documentarse por la red. Su trabajo le coloca, sin lugar a dudas, como el gran experto en autonomía andaluza, especialmente, en historia de nuestra autonomía contemporánea junto a sus antecedentes frustrados en época republicana, y en uno de los mejores conocedores de la transición andaluza, sin lugar a dudas.

Merece la pena destacar también la ingente cantidad de bibliografía que utiliza para confeccionar la obra, completada con los archivos del Congreso de

los Diputados entre otros, así como con entrevistas a 17 destacados políticos de la época. El abordar la cuestión con fuentes inéditas, aporta mayor exhaustividad a un trabajo que tiene también un importante apoyo documental, tanto en los contenidos de la prensa, como en el tratamiento comunicativo que ofrecen los medios escritos a los diferentes hechos. La puesta en marcha de una opinión pública sensible ante el hecho, resulta ser una cuestión, como bien se encarga de subrayar el autor, vital para llevar a buen puerto la empresa, y sobre todo para explicar cómo la presión popular llega en un momento que exige respuestas políticas a la paralización del proceso a favor de una autonomía de primer orden competencial.

Como bien se encarga de recordarnos documentadamente Ruiz Romero en su obra, la resolución del problema andaluz se convirtió en un problema de Estado y como bien concluye, sería un motivo sobre el que justificaría su actitud unitaria los golpistas el 23F. Andalucía pasó entonces a ocupar las primeras páginas de todos los medios de Estado, mientras los medios exigían respuestas políticas a un problema que se eternizaba, justo en los instantes donde el liderazgo de Suárez más se cuestionaba hasta que vendría su propia dimisión, y en el instante también donde desde la oposición socialista más se utilizaba el caso andaluz como ariete para poder gobernar desde la -Moncloa.

En definitiva, nos encontramos ante un trabajo necesario, no sólo para los andaluces, sino también para -acercarnos sincrónica y diacrónicamente a la construcción del Estado de las Autonomías que hoy revisan nuestros representantes. Lejos de que imperen las versiones del partido gobernante, los investigadores esgrimimos el argumento de la imparcialidad. Por ello, hay que agradecer y aplaudir la minuciosidad de un estudio que, sin duda, va a convertirse en los próximos años en libro de cabecera para todo aquel que quiera comprender los intensos y tópicos años de la Transición en Andalucía.

Carlos Alberto Chernichero Díaz

**Revista de Estudios  
de la Administración  
Local**

---

Enero-Agosto 2006      Número 300-3001

---

**PRESENTACIÓN**

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla  
9

**I. Estudios**

Luis Morell Ocaña  
**LA DINÁMICA PROVINCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN**  
13

Luis Ortega  
**EL RÉGIMEN LOCAL y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**  
35

Ángel Sánchez Blanco  
**ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SISTEMA ADMINISTRATIVO.  
LA INTERRELACIÓN PROCEDIMENTAL y TELEMÁTICA DE REGISTRO,  
ARCHIVO Y SECRETARÍA**  
51

Elisenda Malaret  
**MUNICIPIOS, DEMOCRACIA COSMOPOLITA y COOPERACIÓN  
AL DESARROLLO DESCENTRALIZADA**  
73

Miguel Domínguez-Berrueta de Juan  
**ANOTACIONES BÁSICAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL  
DE CASTILLA y LEÓN**  
97

Armando Rodríguez García  
**POTENCIALIDAD DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
EN LA EFICIENCIA Y MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**  
127

Jaime Rodríguez-Arana  
**MODELO TERRITORIAL Y PRINCIPIO DE COOPERACIÓN**  
139

José Suay Rincón  
**SOBRE LOS CABILDOS INSULARES y SU CARACTERIZACIÓN  
INSTITUCIONAL**  
165

José Manuel Díaz Lema  
**EL INTERÉS SUPRALOCAL COMO MEDIDA DEL CONTROL SOBRE LAS  
ENTIDADES LOCALES. EN ESPECIAL, EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO**  
199

Antonio Calonge Velázquez  
**EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN EL FUTURO DE EUROPA**  
227

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez  
**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN AMBIENTAL  
EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA y LEÓN**  
255

Marc Vilalta Reixach  
**NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL:  
LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS DE ENTES LOCALES**  
299

Enrique Orduña Rebollo  
**LA UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES, ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN  
DEL MUNICIPALISMO ASOCIATIVO**  
331

María Dolores Calvo Sánchez  
**PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES A TRAVÉS DEL SECRETO  
PROFESIONAL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA LOCAL**  
361

Ricardo Rivera  
**PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN LOS NUEVOS ESPACIOS  
METROPOLITANOS: LA AUSENCIA DE UNA RESPUESTA NORMATIVA  
SUFICIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA y LEÓN**  
371

José Vida Fernández  
**LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN  
GRATUITA DE PRENSA EN LA VÍA PÚBLICA**  
391

María José Fernández Pavés y Antonia Jabalera Rodríguez  
**PODER TRIBUTARIO LOCAL Y RESERVA DE LEY ANTE LA PRÓXIMA  
REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL**  
425

Juan Francisco Pérez Gálvez  
**LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS JUEGOS DE LA ONCE  
Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y LOCAL**  
451

Valentín Merino Estrada  
**LAS NUEVAS ORDENANZAS MUNICIPALES REGULADORAS  
DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA**

Francisco López Merino  
**NATURALEZA DEL DOCUMENTO DE FORMALIZACIÓN DE LOS  
CONTRATOS DE LOS ENTES LOCALES**  
511

**II. Jurisprudencia**

Carlos Romero Rey  
**ÚLTIMOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES  
EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE INTERÉS  
PARA LAS ENTIDADES LOCALES**  
531

M<sup>a</sup> Dolores Rego Blanco  
**ANTE LA INACTIVIDAD LOCAL ¿SUSTITUCIÓN, ACCIÓN POPULAR  
O CONTENCIOSO INTERADMINISTRATIVO? REFLEXIONES A PROPOSITO  
DE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**  
541

Ángel Ballesteros Fernández  
**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES INSTRUMENTALES  
DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA ENTIDAD MATRIZ**  
565

**III. Recensiones**

J. Bermejo Vera (Director)  
**PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
5 volúmenes, epublico, Editorial Bosch, Barcelona, 2005  
(Recensión: Pedro Escribano Collado)  
583

Anna María García Rovira  
**ESPAÑA ¿NACIÓN DE NACIONES?**  
Ed. Marcial Pons, Historia Estudios 2002  
(Recensión: Manuel Martínez Bargueño)  
584

M<sup>a</sup> L. Roca Fernández-Castanys  
**EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES  
PROTEGIDOS**  
Prólogo de A. Sánchez Blanco, Consejería de Turismo,  
Comercio y Deporte de la Junta de  
Andalucía, Sevilla, 2005, 257 págs.  
(Recensión: José Pérez Martos)  
588

Jorge García-Andrade Gómez  
**DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA CONTRATACIÓN ENTRE PRIVADOS  
(SOCIEDADES, FUNDACIONES, CONCESIONARIOS y SECTORES  
EXCLUIDOS)**

Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005  
(Recensión: Diana Santiago Iglesias)  
590

Fortes Martín  
**VERTIDOS Y CALIDAD AMBIENTAL DE LAS AGUAS.  
REGULACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIV**

Atelier, 2005, 192 págs.  
(Recensión: Marta Oller Rubert)  
592

**IV. Sumarios de otras revistas**

597