

# Legislación

---

*Por Cecilio Molina Hernández, profesor adjunto de Derecho mercantil de la Universidad CEU San Pablo.*

## Normativa estatal

### **Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional.**

La Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional, en su redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, respondió a varias necesidades, entre ellas, la de deslindar las competencias entre las administraciones públicas en materia de adopción internacional.

Mediante este real decreto se aprueba el Reglamento de Adopción internacional, desarrollando aquellos aspectos que de acuerdo con lo previsto en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, requerían un desarrollo reglamentario para el correcto ejercicio de las nuevas competencias conferidas a la Administración General del Estado, al tiempo que se han incluido otras cuestiones que se han considerado pertinentes para una mayor seguridad jurídica, como es el caso de la decisión única para el inicio o suspensión de la tramitación de expedientes de adopción internacional con los países de origen.

Los principios que inspiran este real decreto son la protección del interés superior de la persona menor de edad en todas las fases del proceso de adopción internacional, el respeto a los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho Internacional en este ámbito y, en consecuencia, la mejora de las garantías para prevenir cualquier práctica ilícita contraria a los principios del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, ratificado por España el 30 de junio de 1995. Por otro lado, también se tiene en cuenta la protección del interés de las personas que se ofrecen para la adopción.

El real decreto consta de un artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, insertándose a continuación el Reglamento de Adopción internacional, estructurado en seis capítulos, y cuyo contenido desarrolla los aspectos esenciales de los procedimientos relativos a la adopción internacional, así como la creación del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias.

El capítulo I viene referido al objeto del reglamento, a los sujetos que, de acuerdo a sus competencias, tienen atribuidas funciones en materia de adopción internacional, a los principios generales de actuación, así como a las reglas generales de los procedimientos.

El capítulo II se ha dedicado a la iniciación y suspensión o paralización de la tramitación de adopciones en el país de origen de la persona menor de edad. Se trata de una competencia que la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, atribuye a la Administración General del Estado por

# e-DICTVM

afectar a la política exterior, determinándose reglamentariamente en este capítulo el procedimiento para llevar a cabo dichas actuaciones.

El capítulo III recoge el establecimiento y distribución de expedientes de adopción internacional. En este sentido, se señalan los criterios para el establecimiento del número de expedientes que se tramitarán anualmente, el procedimiento y los criterios para la distribución de expedientes a tramitar a través de una Entidad Pública o mediante organismo acreditado. Serán criterios a valorar cuando se inicie la tramitación con un determinado país, las necesidades de adopción internacional del mismo, el perfil de las personas menores de edad adoptables y el número de adopciones constituidas por terceros países, así como la situación de estabilidad sociopolítica y seguridad jurídica del país, facilitada por los informes de los organismos internacionales.

En el capítulo IV se regulan los organismos acreditados para la intermediación en adopción internacional, estableciendo que estos podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional, prestando sus servicios a las personas que se ofrezcan para la adopción con residencia habitual en España. Esta previsión facilita a las personas que se ofrecen para la adopción la libre elección del organismo con el que quieren llevar a cabo su proceso de adopción, sin necesidad de que se produzca una autorización previa de las entidades públicas afectadas, como hasta ahora se venía haciendo.

El capítulo V, que a su vez se divide en siete secciones, se ocupa de la acreditación de los organismos, regulando los requisitos para dicha acreditación, el procedimiento, la eficacia y duración de la misma, la retirada de la acreditación, las obligaciones de los organismos y la cooperación y fusión entre estos. Además, se regula el modelo básico de contrato entre los organismos acreditados para la adopción internacional y las personas que se ofrecen para la adopción, así como el seguimiento y control de las actividades de los organismos acreditados.

Por último, en el capítulo VI se regula el Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción internacional y de Reclamaciones e Incidencias. Este registro será único para todo el territorio español y constará de dos secciones. Una sección primera dedicada al Registro de organismos acreditados, que será pública, general y gratuita, y una sección segunda referida al Registro de reclamaciones e incidencias, cuyo acceso y tratamiento se llevará a cabo de conformidad a las previsiones contenidas en la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

Este real decreto se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Así, persigue un interés general al cumplir el mandato legislativo para el desarrollo reglamentario de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, conteniendo la regulación imprescindible para cumplir con el objetivo perseguido. Del mismo modo, durante su tramitación se ha permitido la participación activa de los potenciales destinatarios a través de los trámites de consulta pública previa e información pública, de conformidad a lo establecido en el artículo 26, apartados 2 y 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, quedando además justificados en el preámbulo los objetivos que persigue este real decreto. Finalmente, el real decreto es coherente con el ordenamiento jurídico nacional e internacional y no impone cargas administrativas innecesarias.

# e-DICTVM

Durante la tramitación del real decreto se ha consultado a las Entidades Públicas de protección de la infancia, los organismos acreditados, las Federaciones de familias adoptivas y de adoptados, así como a las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. Asimismo, el real decreto ha sido informado por el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, por el Consejo Consultivo de Adopción Internacional, por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el Consejo General del Poder Judicial, por el Consejo Fiscal y por la Agencia Española de Protección de Datos.

El presente real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.3.ª y 149.1.8.ª de la Constitución Española, que establecen respectivamente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

[Ver documento](#)

---

## **Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica**

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en la dicción original del artículo 9, definía el autoconsumo como el consumo de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el interior de una red de un consumidor o a través de una línea directa de energía eléctrica asociadas a un consumidor y distinguía varias modalidades de autoconsumo.

Al amparo de dicha dicción, el 10 de octubre de 2015 fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Este reglamento recogía, entre otros, los requisitos técnicos que debían cumplir las instalaciones destinadas al autoconsumo de energía eléctrica para asegurar el cumplimiento de los criterios de seguridad de las instalaciones, así como el marco económico de aplicación para esta actividad.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, ha realizado una modificación profunda en la regulación del autoconsumo en España con el fin de que los consumidores, productores, y la sociedad en su conjunto, puedan beneficiarse de las ventajas que puede acarrear esta actividad, en términos de menores necesidades de red, mayor independencia energética y menores emisiones de gases de efecto invernadero.

Con el objetivo de impulsar que el autoconsumo se realice con generación distribuida renovable, en este real decreto-ley se establece que la energía autoconsumida de origen renovable, cogeneración o residuos, estará exenta de todo tipo de cargos y peajes.

La incorporación al ordenamiento jurídico de las medidas de impulso del autoconsumo contenidas en el citado real decreto-ley se ha realizado principalmente mediante la reforma del artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en el que se han introducido las siguientes modificaciones:

- Se realiza una nueva definición de autoconsumo, recogiendo que se entenderá como tal el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a las mismas.
  - Se realiza una nueva definición de las modalidades de autoconsumo, reduciéndolas a solo dos: «autoconsumo sin excedentes», que en ningún momento puede realizar vertidos de energía a la red y «autoconsumo con excedentes», en el que sí se pueden realizar vertidos a las redes de distribución y transporte.
  - Se exime a las instalaciones de autoconsumo sin excedentes, para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo, de la necesidad de la obtención de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de generación.
  - Se habilita a que reglamentariamente se puedan desarrollar mecanismos de compensación entre el déficit y el superávit de los consumidores acogidos al autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW.
-

– En cuanto al registro, se opta por disponer de un registro de autoconsumo, pero muy simplificado. Este registro de ámbito estatal tendrá fines estadísticos para poder evaluar si se está logrando la implantación deseada, analizar los impactos en el sistema y para poder computar los efectos de una generación renovable en los planes integrados de energía y clima. Este registro se nutrirá de la información recibida de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

El mencionado Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, también incorpora la derogación de varios artículos del mencionado Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, al considerarlos obstáculos para la expansión del autoconsumo, entre los que cabe destacar los relativos a las configuraciones de medida, las limitaciones del máximo de potencia de generación instalada hasta la potencia contratada o los relativos al pago de cargos por la energía autoconsumida.

El propio real decreto-ley recoge la necesidad de aprobar un reglamento que regule varios aspectos, entre los que cabe destacar las configuraciones de medida simplificadas, las condiciones administrativas y técnicas para la conexión a la red de las instalaciones de producción asociadas al autoconsumo, los mecanismos de compensación entre déficits y superávit de los consumidores acogidos al autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW y la organización del registro administrativo. Mediante el presente real decreto realiza el desarrollo reglamentario arriba señalado con el fin de cumplir con las obligaciones impuestas por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre.

En el texto del real decreto también se realizan modificaciones de reales decretos que tienen influencia en el autoconsumo. En la disposición final segunda se introducen modificaciones en la ITC-BT-40 del Reglamento electrotécnico para baja tensión, en las que se regulan los requisitos de los mecanismos antivertido y diversos requisitos de seguridad de las instalaciones generadoras de baja tensión. La disposición final primera modifica el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, entre las que cabe señalar que se habilita la posibilidad de que se integren en los sistemas de telegestión y telemedida los equipos ubicados en baja tensión en fronteras tipo 3 y 4. Otra de las normas que se modifica para el impulso del autoconsumo mediante la disposición final cuarta, es el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, con el fin de permitir que se conecten instalaciones monofásicas de generación a la red de hasta 15 kW.

Asimismo, mediante el presente real decreto se efectúa la incorporación al ordenamiento jurídico español de parte del contenido del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, existe un vacío legal en cuanto al destino de las cantidades recaudadas en concepto de término de facturación de energía reactiva, dicho real decreto-ley modificó el Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, volviendo a su redacción original mediante la cual las facturaciones que obtengan por este término no estarían sujetas al proceso de liquidaciones, quedando en poder de las empresas distribuidoras, las cuales deberían destinar dichas cuantías a llevar a cabo las acciones necesarias para cumplir los requisitos de control de tensión recogidos en un Plan de Actuación.

# e-DICTVM

Esta dicción es contraria al Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, que establece que las inversiones necesarias para el ejercicio de dicha actividad serán retribuidas por el sistema. Para ello, las empresas han de presentar un plan de inversiones anual de acuerdo al artículo 40 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, no contemplándose en ningún caso llevar a cabo un plan de actuación específico para el control de tensión.

Como consecuencia de lo anterior, se ha creado una situación de confusión por lo que mediante la disposición final primera de esta norma se modifica el artículo 9.3 del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, para evitar una doble retribución a las empresas distribuidoras de las inversiones destinadas a cumplir los requisitos de control de tensión exigidos a las empresas distribuidoras respecto a la red de transporte y que, actualmente, ya son retribuidas por el sistema con base en la metodología establecida en el Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, arriba señalado.

El desarrollo del autoconsumo que promueve la norma tendrá un efecto positivo sobre la economía general, sobre el sistema eléctrico y energético y sobre los consumidores.

En cuanto al impacto económico general, esta modalidad de generación asociada al consumo fomentará la actividad económica y el empleo local, por su carácter distribuido. Además, el autoconsumo que se pretende favorecer con mayor intensidad es el de carácter renovable, por lo que su desarrollo contribuirá a la sustitución de generación emisora y contaminante, por lo que esta norma contribuirá al cumplimiento de los objetivos de penetración de energías renovables y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En cuanto a los beneficios sobre el sistema energético, el autoconsumo es una herramienta eficaz para la electrificación de la economía, que representa una condición sine qua non para la transición hacia una economía en carbono de la manera más eficiente posible, tal y como se desprende del escenario objetivo propuesta en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

Desde la perspectiva de los consumidores finales, el autoconsumo puede ser una alternativa económica más ventajosa que el suministro tradicional exclusivo desde la red. Además, la norma fomenta el autoconsumo de proximidad y, en definitiva, un papel más activo de los consumidores finales en su abastecimiento energético, que constituye una demanda de la sociedad actual.

En lo que hace a los impactos sobre el sistema eléctrico, el desarrollo del autoconsumo de energía eléctrica conllevará diversos efectos económicos directos, cuyo saldo neto es positivo. Por lo que respecta a los ingresos y costes del sistema eléctrico, la implantación del autoconsumo implica un menor consumo de energía eléctrica procedente de las redes de transporte y distribución, hecho que puede producir una ligera disminución de los ingresos por peajes y cargos en el sistema respecto a un escenario en el que no existiera autoconsumo. No obstante, esta disminución de ingresos se verá compensada por el aumento de los ingresos derivados de la electrificación de la economía que se recoge en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

Adicionalmente, desde la óptica del consumidor final, la implantación de nueva generación procedente del autoconsumo producirá un efecto de disminución del precio de la energía

respecto a un supuesto escenario en el que no se implante autoconsumo. Esto es debido a que se produce un aumento de la energía ofertada procedente de los excedentes vendidos, y a una disminución la demanda que es abastecida por la propia energía autoconsumida. A lo anterior se ha de añadir los beneficios derivados de las menores pérdidas técnicas por circulación de la energía en las redes de transporte y distribución y los menores costes marginales por nuevas infraestructuras de red.

En cualquier caso, a los efectos de poder realizar un seguimiento de la implantación del autoconsumo y de sus potenciales efectos sobre la sostenibilidad del sistema eléctrico, se establece un mandato para que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia elabore y remita anualmente un informe al Ministerio para la Transición Ecológica, que deberá informar a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre las conclusiones de dicho informe y sobre las medidas que, en su caso, prevea aplicar para darle respuesta.

En cuanto al carácter de urgencia de la tramitación, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, en su disposición final cuarta sobre habilitación para el desarrollo reglamentario, recoge que «En particular, el Gobierno dictará en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de este real decreto-ley cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el artículo 18», artículo este último que recoge el contenido relativo al autoconsumo.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su artículo 27 sobre tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, establece que «El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:...a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea...».

Como consecuencia de lo anterior, con fecha 7 de diciembre de 2018, se aprobó el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la tramitación urgente del Real Decreto por el que se regulan las condiciones administrativas y técnicas del autoconsumo.

Esta norma se ha elaborado teniendo en cuenta los principios que conforman la buena regulación, a que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En particular, se cumplen los principios de necesidad y eficacia al considerarse que la aprobación de este real decreto es el instrumento idóneo para conseguir los objetivos perseguidos y dar cumplimiento a los mandatos derivados del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre.

De conformidad con el artículo 26.6 de la mencionada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, este real decreto ha sido sometido a información pública y trámite de audiencia mediante su publicación en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica. Adicionalmente, el trámite de audiencia también se ha evacuado mediante consulta a los representantes del Consejo Consultivo de Electricidad de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo a lo previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

# e-DICTVM

Según lo establecido en el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, lo dispuesto en el presente real decreto ha sido informado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe denominado «Acuerdo por el que se emite informe sobre la propuesta de Real Decreto por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo», aprobado por la sala de supervisión regulatoria en su sesión del día 21 de febrero de 2019 (IPN/CNMC/005/19).

[Ver documento](#)

---



**Real Decreto 306/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, aprobado por Real Decreto 687/2002, de 12 de julio**

La disposición final tercera del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, por el que se modifica parcialmente la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma. En su virtud, y dada la complejidad y las novedades regulatorias incorporadas en ese Real Decreto-ley, resulta adecuado desarrollar, en la necesaria colaboración que debe presidir las relaciones entre las normas con rango de ley y las normas de naturaleza reglamentaria, los aspectos concretos de dicha regulación mediante el dictado de un Real Decreto del Consejo de Ministros. Por ello, la presente norma tiene como objeto principal el desarrollo reglamentario de las modificaciones que en la legislación en materia de marcas ha supuesto la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas, que ha obligado a la modificación de la actual Ley 17/2001, de 7 de diciembre.

Esta Directiva continúa con la armonización legislativa iniciada por la Directiva 89/104/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, en su versión refundida, Directiva 2008/95/CE, que supuso un avance significativo en la armonización de las disposiciones esenciales de carácter sustantivo del Derecho de marcas en todos los Estados miembros. La nueva Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, avanza en esa aproximación de las normas de derecho material, pero extiende también su impulso armonizador a disposiciones de carácter procedimental. La finalidad es lograr la máxima coherencia no sólo entre los sistemas nacionales de marcas de los diferentes Estados miembros, sino también entre estos y el sistema de marcas de la Unión Europea, actualmente desarrollado por el Reglamento (UE) 2017/1001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea.

El presente Real Decreto modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, aprobado por Real Decreto 687/2002, de 12 de julio, con la finalidad ya indicada de adaptarlo a las modificaciones que ha sufrido la Ley de Marcas 17/2001, de 7 de diciembre, al incorporar la Directiva (UE) 2015/2436. Este Real Decreto de modificación consta de un artículo único con veintiocho apartados, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

La redacción de este proyecto de Reglamento se ha basado en los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, comprendiendo el principio de necesidad y eficacia, al adaptar el contenido del reglamento a la modificaciones introducidas en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, por el Real decreto-ley 23/2018 con la mínima reforma de la actual normativa en aras de la simplificación; así como en los principios de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible a la finalidad que se quiere alcanzar con la norma, y de seguridad jurídica, puesto que se realiza con el fin de mantener un marco normativo estable, predecible, integrado y claro, huyendo de una indeseable dispersión normativa.

# e-DICTVM

En relación con los requisitos de la solicitud de registro, el apartado uno del artículo único lo modifica para adaptarlos a las modificaciones introducidas en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, relativas a la legitimación, a los medios de notificación del solicitante cuando actúe por sí mismo y a la posibilidad de incluir en la solicitud una reivindicación del carácter distintivo adquirido por el uso del signo solicitado.

En el apartado dos se introduce una de las principales novedades de esta reforma. Se trata de la regulación específica de los distintos tipos de marcas. Se contemplan, de esta manera, las marcas denominativas estándar, las marcas figurativas –que engloban las marcas gráficas, mixtas y denominativas no estándar–, las marcas tridimensionales, de posición, de patrón, de color, sonoras, de movimiento, multimedia y holográficas.

Como consecuencia de la eliminación del requisito de la representación gráfica para definir y delimitar el signo distintivo sobre el que se reclama la protección registral, fruto de los avances ofrecidos por las nuevas tecnologías, se admite la posibilidad de representar los signos mediante archivos de sonido o audio, en el caso de las marcas sonoras, y mediante archivos de video en las de movimiento, marcas holograma o marcas multimedia.

Esta nueva tipología de marcas ha impuesto modificaciones también en relación tanto con los elementos que debe incluir la publicación de las solicitudes de registro como con respecto de las menciones que deben inscribirse en el Registro de Marcas.

En cuanto a los productos y servicios para los que se solicitan las marcas y los nombres comerciales, el apartado tres recoge la necesidad de que sean identificados con la suficiente claridad y precisión como para que las autoridades competentes y los competidores determinen con exactitud el ámbito de protección del signo en cuestión. A estos efectos, se incorpora literalmente a nuestra legislación lo establecido en el artículo 39 de la Directiva (UE) 2015/2436.

Además de algunas novedades introducidas en los apartados ocho y nueve relativas al contenido del escrito de oposición y en relación con la presentación de pruebas y documentos que acompañen a dicho escrito, se introduce en el apartado once un nuevo artículo que desarrolla la prueba de uso que el titular de la marca solicitada puede pedir al oponente que impugne su registro, siempre que dicha prueba de uso fuera legalmente exigible en ese momento con arreglo a las disposiciones de la ley. En el caso de que la marca no haya sido usada también se establece la posibilidad de acreditar la existencia de causas justificativas de la falta de uso. Se regula además la forma en la que se puede solicitar esta prueba de uso, su contenido y alcance, así como el momento en que puede solicitarse y el plazo que tiene el oponente para presentar alegaciones y observaciones una vez recibida.

En el apartado quince se introducen modificaciones en relación con el aviso de la expiración del registro de la marca y se establecen los casos en los que, pagando electrónicamente la tasa de renovación en el documento habilitado al efecto por parte de la Oficina Española de Patentes y Marcas, no será necesario presentar una solicitud para obtener la renovación del registro de dicha marca. Este nuevo procedimiento de renovación solo será aplicable cuando se trate de una renovación total de la marca en cuestión.

El Reglamento (UE) 2015/2424 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015 por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 207/2009 del Consejo sobre la marca comunitaria, y el Reglamento (CE) n.º 2868/95 de la Comisión, por el que se establecen

# e-DICTVM

normas de ejecución del Reglamento (CE) n.º 40/94 del Consejo sobre la marca comunitaria, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2869/95 de la Comisión, relativo a las tasas que se han de abonar a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos), ha impuesto la necesaria modificación de varios artículos y del enunciado del título VII del Reglamento de ejecución de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre. En concreto, se han tenido que modificar las denominaciones de marca comunitaria por marca de la Unión Europea y Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) por Oficina de la Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO).

En lo referente a las disposiciones generales sobre los procedimientos, como consecuencia de la experiencia práctica obtenida en los últimos años, así como por la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha modificado la regulación de las comunicaciones de los interesados y las normas referentes a la conservación de los expedientes. También se modifica la normativa relacionada con la representación de los interesados en congruencia con la nueva regulación establecida en Ley 17/2001, de 7 de diciembre, tras su modificación parcial.

En el apartado veintisiete se introduce un nuevo título en el que se regula el procedimiento administrativo de nulidad o caducidad fruto de la competencia directa otorgada a la Oficina Española de Patentes y Marcas por la modificación introducida en la Ley 17/2001, de 7 de diciembre. Se regula detalladamente tanto el contenido de la solicitud de nulidad o caducidad, las pruebas, hechos y alegaciones que el solicitante deberá aportar para fundamentar su solicitud, así como las causas de su inadmisión. También se detalla el procedimiento que deberá seguirse para realizar el examen de fondo de las solicitudes de nulidad o caducidad, la posibilidad de solicitar la prueba de uso durante el mismo y cuándo podrá acordarse la suspensión y el sobreseimiento de estas solicitudes.

La modificación de la disposición adicional tercera regula el cómputo de plazos atendiendo a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Además, se incluyen tres disposiciones finales: La primera de ellas recoge el título competencial, la segunda incorpora al Derecho nacional la norma contenida en el artículo 39 de la Directiva (UE) 2015/2436, y, finalmente, la tercera establece la entrada en vigor del real decreto fijándola en el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En el procedimiento de elaboración de esta norma se han realizado los trámites de consulta e información públicas pertinentes. Del mismo modo se han obtenido los informes preceptivos de las entidades interesadas y los Departamentos ministeriales, tal y como dispone el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, se ha recabado informe consultivo del Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Económico y Social y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

[Ver documento](#)

---

## **Normativa autonómica**

### **Comunidad Autónoma del Principado de Asturias**

#### **Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias**

La recuperación de la memoria democrática es una obligación ética, política y también legal de los poderes públicos. Recuperar del olvido a quienes defendieron la democracia y sus valores frente a la rebelión fascista es un imperativo ético y moral que el Principado de Asturias no puede obviar. Los demócratas estamos en deuda con ellos.

El 18 de julio de 1936 se produjo un golpe militar contra el Gobierno de la República. Como consecuencia de su fracaso, y por la resistencia de defensores de la legalidad constitucional de la Segunda República española, se desencadenó la Guerra Civil, que en Asturias duró quince meses, y a la que siguió una Dictadura que impuso un largo y cruel período de represión, a consecuencia del cual centenares de miles de personas, entre ellas miles de asturianos, fueron víctimas de asesinato, torturas, encarcelamientos arbitrarios, detenciones ilegales y trabajos forzados. Esa es una verdad histórica incontrovertible.

La represión durante el período bélico y en la posguerra fue de una dureza extrema: campos de concentración, batallones de trabajos forzados, encarcelamientos masivos, ejecuciones extrajudiciales, exilio, etcétera, fueron la tónica de la primera posguerra, junto con la resistencia, principalmente en los montes asturianos, de grupos guerrilleros republicanos hasta los años 50 del siglo XX. Desde los inicios del movimiento contra la legalidad republicana, los golpistas desencadenaron un auténtico baño de sangre que tenía por objeto la eliminación de aquellos a los que consideraban «enemigos de España». No en vano, el general Emilio Mola había escrito con claridad, en la Instrucción reservada número 1, que «la represión ha de ser en extremo violenta para reducir lo antes posible al enemigo», y el 19 de julio afirmaba que «hay que sembrar el terror (...) eliminando sin temor ni vacilación a todos los que no piensen como nosotros». Una represión que no terminó al finalizar la contienda, sino que se extendió durante la Dictadura y que provino de un régimen que mereció la condena en 1946 por las Naciones Unidas en sus primeras resoluciones, entre ellas la Resolución 39 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de ese año, donde la recién creada Organización de las Naciones Unidas declaró: «En origen, naturaleza, estructura y conducta general, el régimen de Franco es un régimen de carácter fascista, establecido en gran parte gracias a la ayuda recibida de la Alemania nazi de Hitler y la Italia fascista de Mussolini».

Asturias fue una comunidad especialmente golpeada, tanto durante la contienda bélica como, luego, durante la Dictadura subsiguiente, por la represión del régimen de Franco. El gran arraigo de las organizaciones obreras y políticas de izquierdas en el Principado hizo que la represión posterior a la Guerra Civil se cebase especialmente entre los trabajadores organizados con el fin de suprimir cualquier atisbo de respuesta a la Dictadura.

La noción de crimen contra la humanidad busca la preservación, a través del derecho penal internacional, de un núcleo de derechos fundamentales cuya salvaguardia constituye una norma imperativa de derecho internacional, y cuya preservación constituye, en consecuencia, una obligación exigible a todos los Estados y por todos los Estados. El Estatuto del Tribunal Internacional de Nüremberg establece como crímenes contra la humanidad «el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil (...), constituyan o no una vulneración de la legislación interna del país donde se perpetraron». Esta clase de crímenes también vienen regulados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 y en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006, de la que España es Estado parte.

En España, las víctimas de los crímenes del franquismo han sido ignoradas. Nunca se reconoció su carácter de víctimas ni nunca se calificó jurídicamente el régimen franquista como lo que fue, un régimen ilegítimo e ilegal, manteniéndonos como país al margen de los estándares mínimos de todo Estado de derecho. Se optó por el olvido y la equidistancia que reparte simétricamente responsabilidades históricas a las víctimas y a los verdugos. Los gravísimos hechos, que devinieron en el período más sanguinario y oscuro de nuestra historia reciente, son escondidos y edulcorados, y se evita sistemáticamente tratarlos como lo que son: atentados a los derechos humanos y crímenes contra la humanidad.

En noviembre de 2013, el Comité de las Naciones Unidas sobre la Desaparición Forzada emitió un informe que expresaba preocupación por el desamparo de las víctimas del franquismo. Asimismo, Amnistía Internacional, en su informe «El tiempo pasa, la impunidad permanece», insiste en que la ausencia de investigación de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo constituye un incumplimiento por parte del Estado Español de su obligación de poner fin a la impunidad y de garantizar a las víctimas el derecho a la verdad, la justicia y la reparación en el caso de crímenes de derecho internacional.

Naciones Unidas se ha vuelto a lamentar recientemente por la falta de colaboración de las instituciones del Estado a la hora de recuperar la memoria democrática de España. El Relator Especial de la ONU para la promoción de la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, destaca en sus consideraciones preliminares que existe una distancia inmensa entre las posiciones guardadas por la mayor parte de las instituciones del Estado, por un lado, y las víctimas y entidades memorialistas, por el otro. De igual manera, en sus recomendaciones preliminares Pablo de Greiff se dirige expresamente a los diferentes niveles de Gobierno demandándoles que restablezcan y aumenten los recursos dedicados a la memoria histórica. Los presupuestos para los programas de memoria histórica a nivel de las autonomías, donde alguna vez establecieron uno, también han sufrido recortes significativos.

La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (conocida como Ley de Memoria Histórica), a pesar de sus insuficiencias, establece un conjunto de mandatos para las Administraciones Públicas que deben ponerse en marcha en el Principado con un adecuado marco normativo. Por ello, es necesario impulsar y reforzar el papel del Principado de Asturias –como parte del Estado– a la hora de responder a los derechos de las víctimas del franquismo, así como del conjunto de la ciudadanía a conocer verazmente su propio pasado como pueblo. Debemos superar, de una vez por todas, las memorias heredadas del franquismo y construir una memoria democrática basada en la primacía de los derechos humanos de las víctimas.

# e-DICTVM

En democracia solo la labor aislada de alguna asociación y de familiares de los represaliados propició el reconocimiento de las mayores fosas comunes existentes en Asturias, las de los cementerios de Oviedo y Gijón. Asimismo, con el Decreto 21/2000, de 2 de marzo, sobre indemnizaciones a expresos y represaliados políticos, se intentó, en el Principado de Asturias, resarcir de alguna manera a quienes habían sufrido cárcel y represión en defensa de las libertades democráticas. Hace relativamente poco tiempo el Gobierno del Principado ha elaborado un mapa de fosas comunes, que se está actualizando y, en algunos casos, señalando su ubicación. Sin embargo, la ausencia de un marco normativo autonómico adecuado ha impedido una acción institucional más decidida en torno a este asunto.

La Ley para la recuperación de la memoria democrática del Principado de Asturias, cuyo espíritu coincide con las recomendaciones de la ONU de 2014 en relación con las desapariciones forzadas y sobre el desarrollo de los derechos humanos en nuestro país, propiciará la necesaria acción institucional en este ámbito que servirá para ir saldando la importante deuda que Asturias sigue teniendo con quienes, por causa de su compromiso con la libertad, fueron víctimas del asesinato y el terror de aquella época. Esta norma establece un marco contra la impunidad de los crímenes cometidos, por la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que proyecte en el presente y hacia el futuro los valores que se vieron interrumpidos por el franquismo. La memoria del pasado y la pedagogía social cara al futuro deben ser factores de identidad política y de orgullo para nuestra comunidad.

Es objeto de esta ley reconocer la memoria democrática de las mujeres y condenar la violencia y la represión ejercida contra ellas relacionada con la Guerra Civil y la Dictadura franquista por el hecho de ser mujeres.

Los avances sociales y las conquistas logradas en igualdad durante la II República se vieron truncados con el golpe militar y la Dictadura franquista, que impuso su modelo femenino al servicio del régimen. Durante la Guerra Civil y en la inmediata posguerra, las mujeres sufrieron una humillación pública y unos castigos que no se aplicaban a los hombres, como separarlas de sus hijos, raparles la cabeza, enviarlas a limpiar los cuarteles de los militares, o hacerles beber aceite de ricino y obligarlas a pasear por las calles de su pueblo.

En los últimos años se ha investigado y se ha dado a conocer el impacto de la II República, de la Guerra Civil y de la Dictadura en las mujeres, así como su rol activo (como políticas, sindicalistas, maestras, milicianas o militantes antifranquistas, entre otros) o pasivo, como víctimas de abusos y violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, en este periodo. Hay que continuar investigando desde la perspectiva de género las consecuencias de la Guerra Civil y de la represión en las mujeres en los aspectos político, social, religioso y educativo, y el impacto en el ámbito público y privado, e impulsar los reconocimientos públicos necesarios para reconocer el legado democrático de las mujeres.

[Ver documento](#)

## Comunidad Autónoma de las Illes Balears

### Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos

La Constitución Española, en su artículo primero, dice que España se constituye en un estado social y democrático de derecho, lo que significa que, en la estructura básica del sistema, hay tres pilares fundamentales, dos de los cuales son el principio democrático y el principio de legalidad, que entran en juego de equilibrio, en el entendimiento que la profundización en el propio sistema democrático se tiene que llevar a cabo con un total respeto al estado de derecho y, en definitiva, al principio de legalidad. Pero también a la inversa, en el sentido de que las normas jurídicas no se pueden interpretar de una manera restrictiva que impida el correcto funcionamiento del principio democrático.

En este sentido, esta norma tiene por objeto profundizar en dicho principio democrático, pero respetando este equilibrio interpretativo con las propias normas que conforman el ordenamiento jurídico y las sentencias del Tribunal Constitucional que las interpretan. Por esta razón, en la elaboración de esta ley se han tenido en cuenta: por una parte, las ansias de profundizar y mejorar el sistema democrático, implicando de manera más directa y personal a la ciudadanía, inspirándonos en los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada por el Parlamento Europeo, en el Consejo y la Comisión de 7 de diciembre de 2000, en el Libro blanco sobre la gobernanza europea aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001, así como en las recomendaciones contenidas en las Comunicaciones de la Comisión Europea sobre una nueva cultura de consulta y diálogo, de 5 de junio y 11 de diciembre de 2002, y en el mandato incluido en el artículo 9.2 de la propia Constitución, cuando traslada un mandato a los poderes públicos de promover y facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social; y por la otra, el marco que ha dibujado el mismo Tribunal Constitucional, analizando las distintas leyes de consultas aprobadas por el Parlamento de Catalunya. En definitiva, se ha pretendido un total respeto a la doctrina fijada por este tribunal, en especial a la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero, que declaró inconstitucional la forma en que venían reguladas las consultas no refrendarias y en la, más reciente todavía, Sentencia de 10 de mayo de 2017, que declaró inconstitucionales las consultas refrendarias de ámbito autonómico; sentencias que nos han enseñado que la Constitución Española diseña tres tipos de democracia: la democracia representativa, que es aquella en la que participa toda la ciudadanía, a través de elecciones periódicas, eligiendo a sus representantes en las instituciones y que es la forma más general; la democracia directa, cuyo máximo exponente es el referéndum y que es la forma más excepcional, si bien ambas vienen reconocidas en el artículo 23 de la Constitución; y un tercer tipo de democracia, que es la participativa, que encuentra su encaje en el artículo 9.2 de la Constitución (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6).

Por todo ello, se ha llevado a cabo el desarrollo normativo necesario para poder realizar consultas refrendarias en el ámbito municipal y se han diseñado, al mismo tiempo, distintas figuras de democracia participativa, entre las cuales está la consulta ciudadana, configurada como consulta no refrendaria, además del Consejo de Participación, la Audiencia Pública Ciudadana, el foro de participación y los presupuestos participativos. En todas ellas está presente, como título competencial general, el derecho de participación del artículo 15 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears cuando preceptúa que: «Todos los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política,

# e-DICTVM

económica, cultural y social de la comunidad autónoma. Los poderes públicos promoverán la participación de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos»; y en especial cuando puntualiza que: «2. Los ciudadanos de las Illes Balears tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, en los términos que establecen la Constitución, este estatuto y las leyes. Este derecho comprende: (...) c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por el Gobierno de las Illes Balears, los consejos insulares o los ayuntamientos en los términos que establecen la Constitución Española y las leyes».

En la redacción de esta norma, se ha actuado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En este sentido, y con respecto a los principios de necesidad y eficacia, la redacción de esta norma se justifica en el objetivo de profundizar en el sistema democrático, como razón de interés general, poniendo en manos de la ciudadanía una serie de instrumentos que coadyuvan a su participación directa en el sistema con la finalidad de que, sin perjuicio de las responsabilidades que corresponden a los representantes públicos, elegidos democráticamente por los ciudadanos, se pueda generar una sinergia positiva entre gobernantes y ciudadanía que haga recobrar la confianza de esta en las instituciones; texto que tiene que tener rango de ley, a fin de que se erija como el instrumento normativo adecuado para garantizar la consecución de los objetivos pretendidos. Por otra parte, siendo una norma que no prevé ningún tipo de sanción ni restricción de derechos, ya que está pensada para que haya participación de la ciudadanía de manera voluntaria, en su redacción, aunque se ha tenido presente el principio de proporcionalidad, sólo ha sido necesario a la hora de evitar una regulación expansiva o excesiva, dejando un amplio margen a las corporaciones locales y consejos insulares, respetando su autonomía. Con respecto a la seguridad jurídica, ya se ha hecho especial mención a la voluntad de respetar el marco constitucional y la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, y que este desarrollo normativo no sólo se basa en el artículo 9.2 de la Constitución, que contiene el mandato a los poderes públicos de impulsar la profundización en la democracia participativa, sino también en la normativa internacional que apunta hacia el mismo sentido. En aplicación del principio de transparencia, se ha posibilitado el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios del proceso de elaboración, lo que ha posibilitado una importante participación que ha permitido una mejora del texto inicial, incluso ya antes de su trámite parlamentario. Pensando, también, en el principio de eficiencia y en la creación del Registro Único de Participación Ciudadana, se han tenido en cuenta y valorado las cargas administrativas que comporta, pero también la racionalización en la gestión de los recursos públicos, considerando que sería suficiente un solo registro, a nivel de toda la comunidad autónoma, permitiendo, tanto a los consejos como a los ayuntamientos, ahorrar recursos en esta cuestión.

Esta ley se divide en tres títulos. En el primero se desarrollan las disposiciones generales, de entre las cuales es de destacar que se indica expresamente que no se considera cesión de datos el acceso de las corporaciones municipales e insulares al Registro Único de Participación Ciudadana, ya que la solicitud de alta en este registro tiene únicamente el objeto específico de ejercer el derecho a participar en los procesos y consultas ciudadanas que puedan llevar a cabo, indistintamente, no solamente el Gobierno de las Illes Balears, sino también los consejos y los ayuntamientos.

El título segundo lleva a cabo el detalle normativo de los referéndums municipales, como también lo hacen la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía –que no fue impugnada ante el Tribunal Constitucional–, y la Ley del Parlamento



# e-DICTVM

de Catalunya 4/2010, del 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, la cual, si bien fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, después de la Sentencia de 10 de mayo de 2017, los preceptos que regulan los referéndums municipales siguen en vigor y plena vigencia; comunidades autónomas que tenían un título competencial igual al que encontramos en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears en el artículo 31 cuando determina que: «(...) corresponden a la comunidad autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias siguientes: 10. Sistemas de consultas populares en el ámbito de las Illes Balears, (...)». Ahora bien, a diferencia de las indicadas normas autonómicas, con la convicción de dar más relevancia a la voluntad del cuerpo electoral, se determina que el resultado del referéndum será vinculante para la corporación municipal convocante, en el entendimiento que los poderes públicos tienen que atender y hacer aquello que los ciudadanos, en el ejercicio del derecho fundamental del artículo 23 de la Constitución, como expresión de la soberanía popular, han decidido.

El título competencial hay que conectarlo con la misma Constitución Española, que consagra el referéndum como una expresión de democracia directa, reconocida en su artículo 23.1; con el artículo 149.1.32.ª de la misma Constitución, cuando dice que el Estado tiene competencia exclusiva sobre autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum; y con la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, que regula los referéndums, cuya la disposición adicional excluye de su ámbito de aplicación las consultas populares que se celebren en los ayuntamientos, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local, cuya autorización corresponde al Estado. También se tiene que conectar con el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, cuando establece la posibilidad de que los alcaldes y alcaldesas, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno del Estado, pueden someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de las personas habitantes en el municipio.

El desarrollo legislativo, como ya hemos apuntado, se lleva a cabo en el título II y también encuentra amparo en la doctrina del mismo Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 10 de mayo de 2017, cuando en su fundamento jurídico sexto hace mención a la redacción originaria del artículo 10.2 del Estatuto de Cataluña, que atribuía competencias a la Generalitat para el desarrollo del sistema de consultas populares y municipales en el ámbito de Cataluña, en tanto que lo interpreta afirmando que este artículo venía limitado al condicionante de la «conformidad» con lo que dispusiera la ley, lo cual significaba asumir que la introducción y ordenación básica de estas consultas populares quedaba en la exclusiva competencia del Estado. Por todo ello, existiendo, como ya hemos visto, la ordenación básica por parte del Estado, en el ámbito de las Illes Balears, sólo faltaba el último paso, que ahora se ha dado, con el fin de, en el ejercicio de la competencia estatutaria, acabar de conformar y detallar la regulación de las consultas populares refrendarias de ámbito municipal.

La previsión de que el alcalde, por sí mismo, pueda poner en marcha el proceso de una consulta municipal refrendaria se hace en cumplimiento del mandato del artículo 71 de la Ley de bases de régimen local. Y la introducción de la posibilidad de que se regule, como una de las formas de iniciativa de convocar una consulta popular refrendaria a petición de la ciudadanía, se hace al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.f) de la Ley de bases de régimen local, que señala como uno de los derechos de los vecinos pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley.

# e-DICTVM

Con respecto al necesario acuerdo por mayoría absoluta del plenario del ayuntamiento, está regulado en el artículo 19, y la imprescindible autorización del Gobierno del Estado para poder celebrar la consulta viene regulada en el artículo 20. Hay que destacar que, por vía de referéndum, sólo se pueden consultar «asuntos de especial relevancia», transponiendo la terminología usada por el artículo 71 de la Ley de bases de régimen local y respetando la exclusión de la materia de hacienda local que impone dicho artículo de la ley básica, a pesar de la indudable relevancia que tiene la cuestión para la ciudadanía. Y, con respecto a las garantías del proceso, se ha acudido a las garantías propias del proceso electoral. Como novedad, también se ha introducido el hecho de que sólo serán válidas las papeletas existentes en los colegios electorales y se han declarado expresamente no válidas las que lleven preimpresa la respuesta del sí o del no. La razón que fundamenta esta cuestión la encontramos en la voluntad que expresan las personas que acuden a emitir su voto de que sea lo más libre posible, de tal manera que sea el ciudadano, protegido por la intimidad que da la cabina de votación, quién pueda manifestar su voto sin presiones de ningún tipo, consiguiendo evitar, así, posibles tentaciones de insinuar el voto fuera del colegio electoral mediante la entrega de papeletas preimpresas.

A través del título tercero, dividido en siete capítulos, se desarrollan cinco figuras de democracia participativa, todas ellas al amparo del mandato del artículo 9.2 de la Constitución, del título competencial regulado en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y, más concretamente, en su apartado 10, y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero (FJ 4), cuando apunta que, en las previsiones del constituyente, se pueden sumar «todas aquellas fórmulas de participación ciudadana que instituya el legislador ordinario –estatal o autonómico– en el marco de sus competencias» y siempre entendiéndose que estas figuras «no son expresiones del derecho de participación que garantiza el artículo 23.1 CE», sino que se trata de «manifestaciones que no encajan, propiamente, ni en las formas de democracia representativa ni en la democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa» haciendo una cita de su propia Sentencia 119/1995, de 17 de julio (FJ 6), por lo cual se ha establecido de manera expresa en varios lugares de la norma que los resultados de estas consultas y procesos participativos no pueden ser vinculantes para los poderes públicos, en tanto que son la expresión de sólo una parte de la ciudadanía, que «articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales», es decir, no imputables al cuerpo electoral, de acuerdo con la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional.

Para desarrollar legislativamente la figura de las consultas populares no referendarias, que han tomado por nombre «consultas ciudadanas», se ha tenido especial cuidado de no incurrir en la inconstitucionalidad, y se ha tenido muy en cuenta para alejarse de la figura del referéndum la definición que nos viene dada por el Alto Tribunal, con las siguientes palabras: «El referéndum es, por lo tanto, una especie del género “consulta popular” con la cual no se recoge la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualquier procedimiento, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución en el art. 23.1 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria

# e-DICTVM

requiere entonces de una autorización reservada al Estado, tiene que atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que este sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los diferentes procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta refrendaria».

Por todo ello, para regular la figura de la consulta ciudadana, esta ley ha tenido especial atención a la definición que en la misma sentencia se hace de las consultas no refrendarias, que define como aquellas que recogen «la opinión de cualquier colectivo (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69), por lo cual articulan «voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2)» para acabar diciendo que «en las consultas populares no refrendarias se participa a título individual (*uti singuli*) o como miembro de un colectivo, sea social, económico, cultural o de otra índole (*uti socius*)» (STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5).

Como se ve, esta doctrina priva a las instituciones autonómicas, insulares y municipales de poder realizar consultas populares no refrendarias dirigidas al cuerpo electoral, por lo que, inspirados en la doctrina del propio Tribunal Constitucional, se ha creado, a través del capítulo II, el Registro Único de Participación Ciudadana, instrumento que servirá para que se inscriban aquellas personas que quieran ser sujetos activos de la democracia participativa, de tal manera que, cuando el Gobierno de las Illes Balears, un consejo insular o un ayuntamiento quieran consultar algún extremo, tengan un registro al que poder acudir, pero donde no figurará todo el censo electoral, sino sólo una parte de la población, sólo aquellas personas que libre y voluntariamente hayan manifestado su voluntad de formar parte del colectivo ciudadano que quiere participar de manera activa y directa en los asuntos públicos. Este registro, además, estará sectorizado por las materias correspondientes a cada una de las competencias estatutarias, de manera que, cuando se quiera hacer una consulta sobre una materia, no sea necesario consultar a todas las personas y entidades inscritas en el Registro, sino sólo a aquellas que hayan manifestado expresamente, a la hora de inscribirse, la voluntad de ser consultadas en relación con la materia en concreto. Hace falta destacar, finalmente, que para llevar a cabo las consultas ciudadanas sólo las personas inscritas en el Registro Único, y más concretamente en la subsección pertinente, podrán ser consultadas de tal manera que la no inscripción en el Registro impida al ciudadano participar en la consulta concreta.

Una consulta popular no refrendaria, como la regulada en el capítulo III, necesita un órgano de control y seguimiento, con el objeto de resolver la problemática que pueda ir apareciendo durante el proceso participativo y que agrupe la información para llevar a cabo el recuento final. Con este objetivo, se ha creado una nueva figura de democracia participativa denominada Consejo de Participación; se constituirá un consejo para cada consulta ciudadana y estará formado por cinco personas, elegidas en la forma que reglamentariamente venga determinada, de entre las que voluntariamente hayan manifestado su voluntad de ser inscritas en el Registro Único de Participación Ciudadana, en su sección del Consejo de Participación.

De esta manera se ha diseñado un sistema de consultas populares no refrendarias esencialmente diferente al de los referéndums, estableciendo un marco procedimental homogéneo para todas las consultas ciudadanas que se puedan celebrar, garantizando los principios de transparencia, publicidad, participación y pluralismo, regulando la necesaria campaña de información y el voto anticipado, así como el desarrollo de la votación y del recuento, primero provisional, que se lleva a cabo a través de las mesas de consulta, y después final, que lleva a cabo el Consejo de Participación.

# e-DICTVM

El capítulo quinto introduce una forma de participación proactiva, las audiencias ciudadanas, que permiten a la ciudadanía poner de relieve ante la autoridad pública los problemas del día a día que afectan a una generalidad de personas. De estas cuestiones, después de ponerlas en común a través del portal de participación, aquellas que más apoyos hayan tenido tendrán que ser tratadas en audiencia pública, y quedarán así eliminados por aquella convocatoria los problemas que pueden tener la consideración de más personales o particulares, por el hecho de haber recibido menos apoyo, y, por lo tanto, considerados impropios de una figura de participación colectiva. En cualquier caso, la última decisión para la solución de la problemática concreta y particular planteada a través de la audiencia ciudadana corresponde a la autoridad convocante, sin que, de ninguna de las maneras, esta venga obligada a tomar una decisión en aquel preciso momento, ni que las opiniones u orientaciones planteadas por la ciudadanía en aquel determinado momento vinculen la futura decisión de dicha autoridad convocante.

En el capítulo VI se regula de manera particular la composición, la organización y el funcionamiento de los foros de participación ciudadana, que se configuran como aquel espacio de discusión y análisis formado por personas físicas, que pueden actuar en nombre propio o como personas representantes de entidades ciudadanas, con la función de obtener opiniones, propuestas o críticas en relación con los temas que resulten objeto de debate, así como analizar y evaluar el resultado de una actuación pública concreta ya ejecutada o llevada a cabo por la administración convocante. Por su propia naturaleza, no son órganos decisorios y sus opiniones o conclusiones no pueden ser vinculantes para la autoridad convocante.

Finalmente, se regulan los presupuestos participativos como aquella figura que permite a las entidades ciudadanas influir de manera directa en el gasto de recursos propios de la administración pública y reglamentar el proceso, la presentación de propuestas, su valoración y posterior votación. Hay que destacar que, además de las personas físicas, se sitúan como sujetos activos de los presupuestos participativos las entidades ciudadanas, que son imprescindibles y, a la vez, la máxima expresión de la sociedad civil, observada desde el punto de vista colectivo.

Cierran la ley: ocho disposiciones adicionales, que se configuran como mandatos a la administración pública para posibilitar una correcta aplicación de esta norma; tres disposiciones transitorias, que pretenden hacer posible la aplicación de la ley mientras no se haya llevado a cabo su desarrollo reglamentario; una disposición derogatoria, que tiene su fundamento en la regulación mucho más amplia que lleva a cabo esta norma en relación con las consultas populares refrendarias de ámbito municipal, que ya teníamos reguladas a través del artículo 123 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears; y la disposición final, de entrada en vigor.

[Ver documento](#)

---