ESCUELA DE DOCTORADO INTERNACIONAL
DE LA USC

José Luis Benedito
Cadórniga

Tesis doctoral

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Santiago de Compostela, 2025

Programa de doctorado en Derecho

TESIS DOCTORAL

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Autor

José Luis Benedito Cadórniga

Director: D. Luis Míguez Macho

Tutor/a: D. Luis Míguez Macho

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio y análisis del régimen jurídico de las Corporaciones de Derecho Público. En primer lugar, se analizarán los antecedentes de estas entidades. Se abordará a continuación la justificación que subyace para optar por esta fórmula de administración. Seguidamente, se pasará a analizar el concepto de las Corporaciones, así como los rasgos que las caracterizan. Una vez sentados aquellos rasgos, se realizará una enumeración y clarificación de la naturaleza de las Corporaciones, excluyendo en tal momento del estudio todas aquellas que no reúnan rasgos corporativos, así como se realizarán una serie de clasificaciones y se apuntarán las diferencias con otras figuras similares. En cuanto al régimen jurídico, primero se analizará el marco constitucional y, después, las normas propias de cada Corporación al mismo tiempo que se reseñan las actividades que realizan, las potestades que ostentan y los mecanismos de tutela a que están sometidas. Al final del trabajo se abordará la estructura interna de las Corporaciones y, ya para concluir, la extinción de las Corporaciones.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quería agradecer a mi director de tesis, D. Luis Míguez Macho, su inestimable colaboración, su orientación y consejo; también su paciencia.

También quiero acordarme de mis padres, que son responsables de lo que soy y lo que he conseguido; de mis hermanos, Miguel y Cris, por su confianza y apoyo incondicional; de mi mujer, Pilar, por la ayuda que me ha prestado en esta tesis, como en todas las facetas de mi vida.

Por último, también quiero hacer partícipes a los que no están, pero siguen presentes cada día: mis abuelos: Manolo, Leti, Pilar y Mari; mi primo Tito y mi tío Paulino. Espero que estéis orgullosos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9
OBEJTIVOS E HIPÓTESIS 13
METODOLOGÍA 14
1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS 18
1.1.- Orígenes de las Corporaciones de Derecho Público 18
1.2.- Período de expansión de la Administración Corporativa 24
1.3.- Situación actual 30
2.- RAZÓN O JUSTIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. 30
3.- DELIMITACIÓN CONCEPTUAL 39
3.1.- Introducción 39
3.2.- Definiciones jurisprudenciales 43
3.3.- Definiciones doctrinales 45
4.- RASGOS DEFINITORIOS 50
4.1.- Introducción 50
4.2.- Origen Público 51
4.2.1.- Corporaciones de origen legal 56
4.2.2.- Corporaciones con origen en una resolución administrativa 60
4.2.3.- Respecto de la iniciativa privada 67
4.2.4.- Mero reconocimiento legal 71
4.3.- Sustrato 72
4.4.- Monopolio o Unicidad 75
4.5.- Dualidad de funciones y fines 78
4.6.- Régimen jurídico mixto 80
4.7.- La adscripción forzosa 81
4.7.1.- Requisitos de la adscripción forzosa según el Tribunal Constitucional 83
4.7.2.- Posiciones doctrinales en torno a la adscripción forzosa y voluntaria 87
4.8.- Tutela 98
5.- MARCO CONSTITUCIONAL 99
5.1.- Introducción 99
5.2.- Sobre el art. 36 de la Constitución 102
5.3.- Sobre el art. 52 de la Constitución 105
5.4.- Reparto competencial 109
5.5.- Sobre los Estatutos de Autonomía 115

USC
DE SANTIAGO

6.- ENUMERACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO …… 120
6.1.- Colegios Profesionales …… 121
6.2.- Consejos Generales de Colegios Profesionales …… 123
6.3.- Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …… 124
6.4.- Consejos autonómicos de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios ……..……... 126
6.5.- Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España ……..…… 127
6.6.- Cofradías de Pescadores ……... 128
6.7.- Federaciones de Cofradías de Pescadores …… 135
6.8.- Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas …… 136
6.9.- Organización Nacional de Ciegos Españoles …… 143
6.10.- Comunidades de Usuarios de Aguas …….. 147
6.11.- Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación ……. 150
6.12.- Academias y Reales Academias …… 154
6.13.- Instituto España …….. 163
6.14.- Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos ……. 165
6.15.- Comité Nacional del Transporte por Carretera …… 168
6.16.- Cámaras Agrarias …… 170
6.17.- Las extintas Cámaras de Propiedad Urbana …… 173
6.18.- La controvertida naturaleza de las Federaciones Deportivas …… 175
6.18.1.- Introducción …… 175
6.18.2.- Planteamiento del Tribunal Constitucional …… 177
6.18.3.- Posición del Tribunal Supremo ……..…… 177
6.18.4.- Posiciones doctrinales …… 178
6.18.4.1.- Tesis privatista …… 179
6.18.4.2.- Tesis corporativista ……...183
6.18.5.- Crítica al planteamiento del Tribunal Constitucional …….. 186
6.19.- Las Ligas Profesionales …… 194
6.19.1.- Tesis privatista …… 195
6.19.2.- Tesis corporativista …… 196
6.20.- Otros supuestos controvertidos …… 197
7.- DISTINCIÓN CON FIGURAS AFINES …… 200
7.1.- Las Administraciones Públicas territoriales …… 200

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

7.2.- El sector público institucional o instrumental ……. 205
7.3.- Las asociaciones …….. 210
7.4.- Especial referencia a las asociaciones de configuración legal ……..... 217
7.5.- Las Fundaciones del sector público ……. 221
8.- CLASIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO …… 224
8.1.- Clasificación según los intereses que representan y defienden …… 224
8.2.- Clasificación en virtud de la estructura corporativa ……. 225
8.3.- Clasificación conforme al ámbito territorial de actuación ……. 225
9.- FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO ……. 227
9.1.- Funciones públicas y funciones privadas: criterios de distinción …… 227
9.2.- Funciones públicas …….. 235
9.2.1.- Funciones de ordenación …….. 237
9.2.1.1.- Funciones públicas de ordenación de los Colegios Profesionales ... 240
9.2.1.2.- Funciones públicas de ordenación de los Consejos Generales de Colegios Profesionales …….. 244
9.2.1.3.- Funciones públicas de ordenación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …….. 249
9.2.1.4.- Funciones públicas de ordenación de los Consejos Reguladores ... 250
9.2.1.5.- Funciones públicas de ordenación de las Entidades Urbanísticas de Conservación y de las Juntas de Compensación …….. 254
9.2.1.6.- Funciones públicas de ordenación de las Comunidades de Usuarios de Aguas …… 255
9.2.1.7.- Funciones públicas de ordenación de las Federaciones Deportivas ……. 257
9.2.1.8.- Funciones públicas de ordenación de las Ligas Profesionales …… .272
9.2.2.- Representación ……. 272
9.2.2.1.- Función pública de representación de las Federaciones Deportivas ……... 272
9.2.3.- Registro y certificación …… 274
9.2.3.1.- Funciones públicas de registro y certificación de los Colegios Profesionales y Consejos Generales de Colegios Profesionales …….. 274
9.2.3.2.- Funciones públicas de registro y certificación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …….. 275
9.2.3.3.- Funciones públicas de registro y certificación de los Consejos Reguladores ……. 278

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

9.2.4.- Colaboración y consulta …… 279
9.2.4.1.- Funciones de colaboración y consulta de los Colegios Profesionales ……...……. 280
9.2.4.2.- Funciones de colaboración y consulta de los Consejos Generales de Colegios Profesionales …… 281
9.2.4.3.- Funciones de colaboración y consulta de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …….. 282
9.2.4.4.- Funciones de colaboración y consulta de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España ……. 283
9.2.4.5.- Funciones de colaboración y consulta de los Consejos Reguladores ……. 283
9.2.4.6.- Funciones de colaboración y consulta de las Federaciones Deportivas …… 285
9.2.5.- Protección de los consumidores y usuarios …….. 288
9.2.6.- Régimen jurídico de las funciones públicas ……. 290
9.3.- Funciones privadas ……... 293
9.3.1.- Formación ……. 295
9.3.1.1.- Actividad formativa de los Colegios Profesionales …… 295
9.3.1.2.- Actividad formativa de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …… 296
9.3.1.3.- Actividad formativa de los Consejos Reguladores ……. 297
9.3.1.4.- Actividad formativa de las Federaciones Deportivas ……. 298
9.3.1.5.- Actividad formativa de las Comunidades de Usuarios de Aguas … 299
9.3.2.- Labor asistencial …… 299
9.3.2.1.- Labor asistencial de los Colegios Profesionales …… 299
9.3.2.2.- Labor asistencial de los Consejos Generales de Colegios Profesionales…… 300
9.3.2.3.- Labor asistencial de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios …… 300
9.3.2.4.- Labor asistencial de los Consejos Reguladores …….. 301
9.3.3.- Contratación, personal y gestión del patrimonio ……. 301
9.3.4.- Cuestiones de organización interna …….. 310
9.3.5.- Defensa y representación ……... 310

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

9.3.5.1- Funciones representativas y de defensa de los Colegios Profesionales ……...….... 312
9.3.5.2.- Funciones representativas y de defensa de los Consejos Generales de Colegios Profesionales ……. 312
9.3.5.3.- Funciones representativas y de defensa de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España …… 313
9.3.5.4.- Funciones representativas y de defensa de los Consejos Reguladores ……..... 313
9.3.5.5.- Funciones representativas y de defensa de las Federaciones Deportivas …… 314
9.3.6.- Funciones de índole económica …… 314
9.3.6.1.- Funciones de índole económica de los Consejos Reguladores ……. 314
9.3.6.2.- Funciones de índole económica de los Colegios Profesionales …… 316
9.3.6.3.- Funciones de índole económica de las Ligas Deportivas y de las Federaciones Deportivas …… 316
10.- POTESTADES ADMINISTRATIVAS……... 318
10.1.- Caracterización general …….. 318
10.2.- Potestad reglamentaria …… 319
10.2.1.- Especial referencia al principio de legalidad y las relaciones de especial sujeción …….. 322
10.3.- Potestad de admisión o autorización ……. 325
10.4.- Potestad disciplinaria ……. 326
10.5.- Potestad ejecutiva o ejecutividad …… 330
10.6.- Potestad de aprobar tarifas y aranceles …… 330
11.- RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO ……..…… 331
11.1.- Recursos corporativos …… 331
11.2.- Recursos de alzada impropios …… 336
11.3.- Vía Judicial …… 339
11.3.1.- Actividad impugnable …….. 341
11.3.2.- Sobre la competencia objetiva y territorial ……... 344
11.3.3.- Sobre la legitimación activa …… 346
11.3.4.- Otras especialidades procesales de las Corporaciones de Derecho Público …… 351

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

12.- LA TUTELA Y SUS MANIFESTACIONES ……. 352
12.1.- Concepto de tutela ……..... 352
12.1.1.- Caracteres y finalidad de la tutela …….. 353
12.1.2.- Tensión entre tutela y autonomía corporativa……... 355
12.2.- Manifestaciones de tutela ……..…… 356
12.2.1.- Designación de los miembros de los órganos de gobierno de la Corporación …….. 357
12.2.2.- Paralización de la actividad y/o disolución de los órganos de gobierno …… 358
12.2.3.- Control de legalidad a través de los recursos de alzada impropios …….. 362
12.2.4.- En el nacimiento de la Corporación …….. 365
12.2.5.- En la extinción de la Corporación …… 369
12.2.6.- Intervención en las modificaciones estructurales …… 371
12.2.7.- Aprobación de sus normas ……... 372
12.2.8.- Control de los procesos electorales ……. 376
12.2.9.- Comunicaciones y requerimientos de información ……. 380
13.- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ……. 381
13.1.- Introducción ……... 381
13.2.- Órganos de las Corporaciones de Derecho Público ……. 383
13.3.- Procesos electorales …… 388
14.- EXTINCIÓN ……..……. 389
15.- CONCLUSIONES……....393
BIBLIOGRAFÍA …… 412
LEGISLACIÓN …….. 428
RESOLUCIONES JUDICIALES CITADAS …… 437

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

INTRODUCCIÓN

La denominación de Corporaciones de Derecho Público comprende una amalgama de entidades de base privada o asociativa destinadas no solo a la protección y satisfacción de los intereses de índole económico, profesional o social de sus miembros, sino también al ejercicio de funciones o potestades públicas en aras del interés general, bajo la tutela de la Administración correspondiente.

Esta dualidad de funciones o actividades, públicas y privadas, conlleva el sometimiento de las entidades corporativas a un régimen jurídico mixto. Se rigen por el Derecho Público en el ejercicio de funciones o actividades de esta naturaleza y, por otro lado, la base privada que subyace en las Corporaciones implica la realización de actividades propiamente privadas, que están sujetas a las normas del Derecho Privado.

Como consecuencia de esa dualidad de funciones y el régimen jurídico mixto, también nos vamos a encontrar con una bifurcación en la impugnación de las actuaciones realizadas por las Corporaciones de Derecho Público. A los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se les atribuye el conocimiento de las controversias derivadas del ejercicio de las funciones públicas, mientras que la jurisdicción ordinaria conocerá de todas aquellas cuestiones que se circunscriban a los aspectos propiamente privados o asociativos, sin perjuicio de la competencia del orden jurisdiccional social para conocer de las cuestiones laborales que se susciten en relación con el personal de las Corporaciones de Derecho Público.

Por otro lado, esa dualidad de funciones determina que sobre las Corporaciones de Derecho Público exista cierto halo de incertidumbre, que ha desembocado en discusiones doctrinales en torno a su naturaleza. Asimismo, existe un debate acerca de qué entes conforman la llamada Administración Corporativa, que entronca directamente con la, a veces, compleja tarea de distinguir las Corporaciones de otras figuras afines.

Estamos, en esencia, ante un *tertium genus* que participa de ciertas características de las Administraciones Públicas y que, también, presenta similitudes con las asociaciones de base privada.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

El presente estudio tiene por objeto identificar y clarificar qué entidades se engloban bajo esa denominación de Corporaciones de Derecho Público. Para ello, es necesario perfilar las notas

comunes a todas estas figuras que se encuadran en la denominada Administración Corporativa, tratando de arrojar luz sobre los aspectos más controvertidos, como la adscripción forzosa o voluntaria; el régimen jurídico de la actividad de las Corporaciones; la distinción entre las funciones o actividades privadas y públicas- que son las que más importan al Derecho Administrativo -; y como corolario de lo anterior, el régimen de impugnación de los actos y resoluciones producidos por aquellas.

El régimen jurídico de su actividad sigue presentando incógnitas, motivadas a veces por el mutismo del legislador, que no clarifica qué función o actividad es pública y cuál es privada; o, en otras ocasiones, por la disparidad de criterios mantenidos por los legisladores autonómicos, ya que unos califican como privada una función que, en la normativa de otras Comunidades Autónomas, aparece caracterizada como pública. Además, la calificación como pública o privada de la función es una cuestión variable en el tiempo. Así, lo que antaño se consideraba una función o actividad privada, hoy en día puede ser declarada como pública, y viceversa. Por ello, trataremos de establecer una serie de criterios para dilucidar, en la medida de lo posible, qué función es pública y cuál privada, tarea que está impregnada de un alto grado de subjetividad y que es siempre susceptible de discusión.

Mediante el estudio individualizado de las distintas Corporaciones se pretende extraer el hilo conductor que permita, no solo desglosar las Corporaciones que en la actualidad se engloban bajo ese *nomen*, sino establecer los parámetros que permitan identificar cualesquiera otras Corporaciones de Derecho Público que, cualquiera que sea la denominación que adopten, existan o puedan llegar a existir en el futuro, diferenciándolas de otras figuras afines.

Para ello, es inexcusable acudir al régimen jurídico específico de cada una de ellas, en aras de encontrar esas similitudes o ese denominador común que puede haber entre entidades tan dispares, a simple vista, como los Colegios Profesionales, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios, las Cofradías de Pescadores, los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, el Instituto España, las Academias científicas, la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, las Cámaras Agrarias y las Cámaras de Propiedad Urbana, que son las entidades que el legislador y la doctrina han venido calificando como corporativas. También el estudio servirá para determinar si estas entidades, calificadas como Corporaciones, lo son verdaderamente; o si otras, que han sido apartadas del manto corporativo formalmente, presentan las características y los rasgos que las hacen merecedoras de su calificación como Corporaciones de Derecho Público.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Y decimos que es necesario acudir al régimen jurídico propio de cada una de ellas en la medida en que no existe una normativa común que discipline los aspectos básicos de la Administración Corporativa[1]. El presente trabajo exige, por tanto, un análisis y estudio de diferentes cuerpos legislativos, de origen tanto estatal como autonómico, que regulan independientemente cada una de las categorías de Corporaciones de Derecho Público, así como de las normas emanadas de las propias entidades corporativas, junto con los pronunciamientos de los tribunales de justicia, el Tribunal Constitucional y la doctrina científica.

Respecto de los estudios doctrinales, hemos de anticipar que el régimen jurídico de las Corporaciones de Derecho Público conjuntamente consideradas todavía está pendiente de un estudio más pormenorizado. Existen aproximaciones doctrinales, en algún caso prolijas, como ocurre con los Colegios Profesionales y las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios; pero estos estudios se circunscriben a un tipo de entidad corporativa concreto. Incluso, alguna de estas Corporaciones aún no han sido objeto de estudio doctrinal.

Sobre esta situación, decía Ariño Ortiz[2], en 1984, que el tratamiento dado a las Corporaciones de Derecho Público había sido hasta aquel momento escaso. A pesar del transcurso del tiempo desde que se realizó esta aseveración, entendemos que tal situación sigue siendo prácticamente la misma, al menos si hablamos de las Corporaciones de Derecho Público en su conjunto porque, como decíamos, han sido abundantes los estudios sobre los Colegios Profesionales, por poner un ejemplo. Es más, esta situación ha llevado a algún autor a cuestionar la categoría jurídica de Corporación de Derecho Público, que califica de inservible[3].

Para rebatir esta postura de Gallego Morales, podemos decir que las dificultades que existen para estudiar las Corporaciones y para la identificación del nexo común entre ellas, no deben conducir a negar la utilidad de estas entidades, ni a despreciar el valor que pueden tener las categorías o clasificaciones jurídicas. Es innegable que existen dificultades a la hora de abordar el estudio de las Corporaciones, como la falta de estudios doctrinales omnicomprensivos, la

[1] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE,* Aranzadi, Madrid, 2014, p. 14.

[2] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* Unión Editorial, Madrid, 1984, p. 125; ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 72, 1973, pp. 28-29, (https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/228091973072027.pdf).

[3] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, Comares, Granada, 1996, pp. 17-18.

dispersión normativa y el recelo procedente del empleo de las Corporaciones en pro de los intereses del régimen político preconstitucional. No obstante, el uso incorrecto de la categoría o la dispersión normativa no pueden llevarnos a negar la eficacia de estas estructuras.

Asimismo, que haya mucha confusión en torno a las Corporaciones no impide que exista un nexo común a todas estas entidades, es decir, unas características que las definen y que permiten agruparlas, como ocurre con los entes que componen la Administración Institucional. Estos mismos rasgos comunes servirían también para apartar del núcleo corporativo las figuras que nunca debieron asimilarse a las Corporaciones de Derecho Público, bien por tratarse de entidades netamente privadas o asociaciones, bien por presentar los rasgos propios de un ente público de otra naturaleza.

Es cierto que la ausencia de un estudio global y profundo de la Administración Corporativa[4] se debe, tal vez, a las especialidades que presentan cada una de las Corporaciones, que sugiere un tratamiento individualizado, con abstracción de fórmulas y postulados generales, parafraseando Andreu Llovet[5] y Sala Arquer[6], aunque este último autor también reconoce la necesidad extraer notas comunes y esbozar un concepto de Corporación de Derecho Público.

Tampoco ha ayudado a la clarificación de la figura o categoría jurídica la convulsa historia de las Corporaciones, caracterizada por la alternancia entre períodos de prohibición y etapas de expansión; así como su instrumentalización por parte de los poderes políticos[7], lejos de las finalidades que les son propias. Por otro lado, desde las instancias políticas se han llegado a sustraer sus rasgos tradicionales a las Corporaciones de Derecho Público, pero manteniendo su

[4] A ello apunta GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 21-22, que alude a la ausencia de estudios por las dificultades de abordar la materia sin entrar en contradicciones.

[5] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 409: "(…) en el solar corporativo las afirmaciones generales no parecen demasiado afortunadas, porque las Corporaciones de Derecho Público exigen un tratamiento particular, individualizado".

[6] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración Pública Española,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, p. 589: "(…) resulta inviable el empeño, que a veces se ha alentado, de elaborar nada menos que un Derecho general de las Corporaciones de Derecho Público".

[7] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 19; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 77. Alude la autora a la proliferación en distintos sectores, tanto durante la dictadura de Primo de Rivera como a partir de 1940, de entidades corporativas.

calificación jurídica. Esto ocurrió con las Cámaras Agrarias, entidades de adscripción voluntaria y sufragadas con cargo a recursos públicos, en vez de cuotas abonadas por sus miembros; pero que mantuvieron, incluso así, la calificación corporativa. Esto dio lugar a lo que Del Saz Cordero[8] denominó deformación de las categorías jurídicas.

De ahí que sea necesario un estudio de las Corporaciones de Derecho Público, como el que se propone, desde un punto de vista omnicomprensivo y que descienda a la normativa de todas y cada una de estas entidades, a pesar de las dificultades que esto puede conllevar, como refieren los autores que hemos citado más arriba. Estas dificultades se acrecientan en un momento histórico caracterizado por la elefantiasis legislativa; y en una rama del ordenamiento jurídico, como es el caso del Derecho Administrativo, en la que interactúan Leyes y reglamentos, tanto estatales como autonómicos, con las propias normas corporativas, y todo ello mediatizado con la intervención de los órganos jurisdiccionales y el Tribunal Constitucional, así como la doctrina científica.

En atención a todo lo anterior, se plantea aquí un estudio, desde una perspectiva global, de las Corporaciones de Derecho Público, que abordará su concepto y la delimitación de las figuras que se engloban en esa categoría; los elementos o rasgos definitorios, tales como la adscripción; los elementos diferenciadores de otras figuras; los antecedentes históricos y normativos; el marco jurídico; la clasificación de las entidades corporativas; sus funciones; los actos y las actuaciones emanadas de las mismas así como su régimen jurídico y, en particular, el régimen de impugnación, partiendo de la legislación general y específica de cada una de las Corporaciones, la doctrina y la jurisprudencia.

OBJETIVOS E HIPÓTESIS

El objetivo de la presente tesis estriba en clarificar una figura o categoría jurídica presidida por la incertidumbre. A partir del análisis de sus antecedentes y del estudio de los rasgos que presentan cada una de las entidades, se pretenden extraer las notas que presiden la categoría jurídica de Corporación de Derecho Público. Una vez delimitados los rasgos comunes, vamos a poder abordar qué entidades son acreedoras del término de Corporación de Derecho Público y cuáles no, esto es, vamos a poder arrojar luz acerca de la verdadera naturaleza de ciertas entidades. Realizada la anterior precisión, la tesis avanzará hacia las actividades de la Administración Corporativa para tratar de vislumbrar la naturaleza de aquellas y el régimen

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[8] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 80.

jurídico que les resulta aplicable.

Los estudios han sido muy escasos en materia de Corporaciones de Derecho Público conjuntamente consideradas. Existen autores que han criticado la categoría jurídica objeto de esta tesis por resultar artificiosa. En caso de demostrar que existe un nexo común entre estas entidades, quedaría rebatida tal postura.

Además, la naturaleza jurídica de algunas entidades ha sido cuestionada doctrinalmente. Hay autores que no dudan en calificar como Corporaciones las Cofradías de Pescadores, pero cada vez es más grande el sector doctrinal que se muestra contrario a ello. Del mismo modo, en contra de la clasificación legal, muchos autores han sostenido, y siguen haciéndolo, que las Federaciones Deportivas son verdaderamente Corporaciones de Derecho Público.

METODOLOGÍA

Con la finalidad de realizar una investigación exhaustiva y consistente es necesario establecer una metodología adecuada, para lograr así un resultado final que cumpla con las exigencias que impone una institución, como es la Universidad de Santiago de Compostela, que atesora más de cinco siglos de historia y que se erige como una referencia en el ámbito del saber.

La metodología que se va a seguir en el presente trabajo es la propia de las Ciencias Sociales y Jurídicas, el método lógico-abstracto. Se ha partido de un modelo teórico de Corporación para, ulteriormente, analizar si las entidades objeto del presente estudio se encuadran en ese modelo ideal, conforme aparecen consagradas en las normas de Derecho positivo, como señala Lahera Forteza[9]:

"El modelo teórico normativo define los elementos ideales de una institución jurídica conforme a una determinada opción política. El modelo es, por tanto, una formulación teórica sobre una institución jurídica sin pretensiones de concreción en un texto normativo. El modelo se elabora a través de elementos ideológicos coherentes que dan lugar a un orden puro y cerrado en sí mismo. La definición del modelo teórico normativo es breve y sintética porque subraya sus elementos esenciales sin reparar en su posible proyección real en un ordenamiento jurídico concreto".

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

[9] LAHERA FORTEZA, Jesús, "La metodología de los modelos teóricos en la investigación y enseñanza del Derecho del Trabajo", en *Documentación Laboral*, núm. 69, 2016, p. 59.

El sistema de trabajo ha pivotado sobre tres ejes fundamentales sobre los que debe girar cualquier investigación científica en el ámbito del Derecho: normas de Derecho positivo, jurisprudencia y doctrina.

Ha sido necesaria una búsqueda de todas aquellas fuentes de información de que podría servirme para desarrollar el trabajo, es decir, identificar aquellos autores y obras que abordaban de una forma exhaustiva alguna de las manifestaciones de las Corporaciones de Derecho Público, eludiendo menciones incidentales y carentes de valor para un trabajo como el que nos ocupa; así como las sentencias y las normas que disciplinan cada Corporación.

Una vez determinados los elementos objeto de lectura, análisis y estudio, comencé la revisión de las diferentes normas, de rango legal y reglamentario, que abordan cada uno de los tipos de Corporaciones de Derecho Público, así como las normas producidas por las propias entidades corporativas; pero constreñido a algunas normas muy concretas ante la imposibilidad de abordar un estudio de todas ellas. En particular, dentro de esas normas corporativas he estudiado, entre otras, los Estatutos Generales de la Abogacía y los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Santiago, por proximidad geográfica y vinculación profesional. Asimismo, en el ámbito federativo he acudido a los estatutos de las Federaciones relacionadas con los deportes más populares.

La complejidad de la materia se manifiesta en las propias normas reguladoras de las Corporaciones. Así, en el caso de determinadas Corporaciones, su regulación aparece asperjada en normas que se dedican a disciplinar materias muy amplias como la ordenación del suelo o la calidad alimentaria y, dentro de ellas, una parte de su articulado se refiere a aspectos vinculados a las Corporaciones de Derecho Público.

Uno de los métodos de estudio del ordenamiento jurídico, en contraposición a la concepción o sistema naturalista, es el enfoque normativista o positivas, a que alude Segura Ortega[10] en los siguientes términos:

"Las concepciones normativistas o formalistas consideran que el objeto de la ciencia jurídica está constituido por las normas jurídicas, esto es, por el conjunto de disposiciones que se integran en un determinado ordenamiento jurídico y que están vigentes (…) lo que debe hacer

[10] SEGURA ORTEGA, Manuel, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008, pp. 86-87.

el jurista es dirigir su atención a tales normas; éste es el material de trabajo propio de todo jurista".

Este enfoque o sistema, que es el que seguimos, tiene por objeto el estudio y análisis de las normas de Derecho positivo; es decir, el primero de esos ejes fundamentales sobre los que centramos nuestro estudio y análisis.

A pesar de esto, el enfoque positivista y el análisis descriptivo de las normas no colma las exigencias de un trabajo de esta índole. Así lo indica Vergara Blanco[11], que relativiza el valor que pueda tener el estudio de las Leyes:

" (…) Pero las leyes tienen datos parciales y no se aplican ellas solas".

Pues bien, es necesario ese estudio de las normas de Derecho positivo, pero también es importante atender a aquellas personas encargadas de interpretar y aplicar las Leyes. Por eso, analicé los pronunciamientos de los tribunales de justicia, desde órganos jurisdiccionales unipersonales hasta el Alto Tribunal, de los diferentes órdenes jurisdiccionales, así como las sentencias del Tribunal Constitucional.

No concluyen ahí, sin embargo, los elementos de estudio en esta rama de conocimiento. Además de las normas de Derecho positivo y las decisiones judiciales, es menester acudir también a la opinión autorizada de los profesores y profesionales del Derecho acerca de aquellas normas y resoluciones judiciales; así lo apunta Vergara Blanco[12]:

"El Derecho Administrativo se puede concebir no sólo como aquel que está en las leyes, no sólo como aquél que está en la jurisprudencia, sino como aquél que está en los libros, en los libros que escriben los profesores. Pues los libros que escriben los profesores, a aquellos que se les puede llamar "manual" de Derecho Administrativo, o incluso muchas veces simplemente "apuntes" que alumnos aventajados y cuidadosos toman de las clases de sus profesores, se transforman en un texto del Derecho Administrativo".

[11] VERGARA BLANCO, Alejandro, "Derecho Administrativo y Método Jurídico. El rol de la doctrina", en *Themis. Revista de Derecho*, núm. 69, 2016, p. 14.

[12] VERGARA BLANCO, Alejandro, "Derecho Administrativo y Método Jurídico. El rol de la doctrina", en *Themis. Revista de Derecho*, núm. 69, 2016, pp. 14-15.

Por ello, la tesis ha exigido una revisión bibliográfica de cuantas obras doctrinales se han escrito sobre las Corporaciones, desde manuales generales de Derecho Administrativo hasta monografías centradas en un tipo corporativo específico, principalmente Colegios Profesionales. Ciertamente, para cada tipo corporativo ha habido obras y autores que se han mostrado especialmente útiles; cuyas tesis y posturas me han servido de guía y cuyas posiciones comparto plenamente.

A partir de la lectura y comprensión de estos tres ejes fundamentales en cualquier tesis de contenido jurídico, a saber: Derecho positivo, jurisprudencia y doctrina de los autores; se ha tratado de analizar también la realidad de las diferentes instituciones objeto de este trabajo. Es decir, la tesis no adopta un prisma, estricta y exclusivamente, positivista y normativo; sino que hemos atendido también a la realidad de los hechos, siguiendo en este punto un enfoque de carácter empirista, al que apelaba el mismo Seguro Ortega[13]:

"Para las concepciones empiristas la Jurisprudencia no es una ciencia normativa. (…) Lo único que sucede es que lo verdaderamente importante y decisivo son los hechos a través de los cuales se expresa. En esta visión la ciencia jurídica sería una ciencia de hechos cuya misión es analizar los comportamientos reales que se producen en el seno de la sociedad".

Para concluir, además de un enfoque descriptivo propio del sistema positivista que impera en nuestro ordenamiento; y de un enfoque empírico que permite analizar las consecuencias reales que han tenido determinadas normas; también hemos desarrollado una labor crítica acerca de cada uno de los elementos estudiados. En suma, se ha desarrollado también una labor argumental, crítica y dialéctica propia de la ciencia del Derecho, como apunta Segura Ortega[14]:

"Nadie discute que una de las tareas fundamentales de todos los juristas consiste en realizar argumentaciones o razonamientos. (…) La argumentación es, básicamente, un proceso en virtud del cual un sujeto da cuenta de las razones por las que un determinado enunciado resulta aceptable, defendible o justificable".

[13] SEGURA ORTEGA, Manuel, *Lecciones de Teoría del Derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008, p. 87.

[14] SEGURA ORTEGA, Manuel, "Sobre el sentido de la argumentación jurídica", en ORTEGA GARCÍA, Ramón (Coord.) *Teoría del Derecho y Argumentación Jurídica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p.261.

Solo a partir de esa argumentación propia de la ciencia jurídica se pueden extraer juicios de valor acerca de idoneidad, o no, de las Leyes, las sentencias y las opiniones de los autores que constituyen la doctrina más autorizada en la materia.

1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS

Cuando hablamos de un género como el corporativo, caracterizado por su heterogeneidad, es imposible aludir a unos antecedentes comunes. Cada Corporación tiene su propia historia. No obstante, algunos autores sientan postulados más o menos generales[15] y sitúan el origen de las primeras Corporaciones en la Edad Media. La ausencia de un origen común a todas las Corporaciones no desmerece la categoría, pues podría decirse lo mismo de las Administraciones Públicas territoriales o de las entidades que integran el sector público institucional, que no tienen el mismo origen ni comparten la misma historia.

Dice, por su parte, Parada Vázquez[16], que "la historia de las corporaciones públicas es, sin duda, la más fluctuante y contradictoria y por ello apasionante, de las instituciones administrativas".

Podemos aludir desde el punto de vista histórico, en primer lugar, a las Corporaciones cuyos precedentes o antecedentes son remotos; en segundo lugar, a otras de cuño más actual; para abordar finalmente la situación actual de las Corporaciones de Derecho Público.

1.1.- Orígenes de las Corporaciones de Derecho Público

Podemos referir como Corporaciones con orígenes más remotos tanto los Colegios Profesionales, como las Cofradías de Pescadores[17] y, con ciertos matices, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios.

---

[15] CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, Amarante, Salamanca, 2020, p. 277; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 297-298; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 567, LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, Nomos, Valencia, 2001, p. 8.

[16] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo,* Dykinson, Madrid, 2017, p. 397.

[17] La referencia a las Cofradías de Pescadores se hace sin perjuicio de lo que diremos más adelante acerca de su verdadera naturaleza, pero la mención en el apartado de los antecedentes históricos es fundamental al ser mencionadas como entidades corporativas por los autores que referimos.

En cuanto a los Colegios Profesionales, los autores sitúan sus orígenes en los *collegia* romanos[18]. Estas instituciones aunaban a los profesionales, eran autorizadas por los poderes públicos y se encargaban de juzgar delitos profesionales, pero no tenían encomendada, como señala Del Saz Cordero[19], la reglamentación de métodos de trabajo o aprendizaje. Como podemos ver, ya se evidencian en este momento dos aspectos o rasgos que *mutatis mutandis* van a presentar en la actualidad las Corporaciones de Derecho Público y, particularmente, los Colegios Profesionales, a saber: el origen público y la realización de funciones o actividades de trascendencia general.

Con posterioridad, ya en la Edad Media y tras la etapa feudal, surgen las organizaciones gremiales, que también se identifican por la doctrina como precedente de las Corporaciones de Derecho Público, y de los Colegios Profesionales en particular[20]. Los gremios acumulaban privilegios como el monopolio y la obligatoriedad de adscripción y, ahora sí, se dedicaban a reglamentar la profesión u oficio desde el siglo XIII. Posteriormente y ya en el siglo XV, estos gremios adoptan la denominación de Colegios[21]. De nuevo, podemos destacar que ya se manifestaban entonces los rasgos corporativos actuales, como la función de ordenación y la pertenencia forzosa.

Para Baena Alcázar[22], no obstante, la función de ordenación que ejercían estos grupos no puede entenderse, al menos de forma exclusiva, en el sentido actual, es decir, como una reglamentación

[18] BAENA DE ALCÁZAR, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* Montecorvo, Madrid, 1968, p. 40; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 546; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 19; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 74; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 397; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, Atelier, Barcelona, 2007, pp. 25-28.

[19] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 20.

[20]BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 546; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 20; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 74; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 28-30, esta última autora alude a los gremios, así como a las guildas en Alemania y el Norte de Europa, como antecedente de los Colegios Profesionales.

[21] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 21; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 74; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 397.

[22] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 27-30.

de las condiciones de trabajo o ejercicio de una profesión; sino más bien como una garantía para el individuo frente al poder del Estado, que se consigue precisamente mediante la inserción en estos grupos sociales. Tampoco se puede, a su juicio, considerar un verdadero privilegio la pertenencia a las entidades gremiales, porque todos los individuos estaban insertos en unos gremios u otros.

El precedente de las Cámaras Oficiales de Comercio no lo encontramos en los gremios, que se asemejarían más a las actuales entidades colegiales como hemos dicho, sino en los Consulados, que tenían por objeto la defensa de los intereses del comercio en general[23], allá por el siglo XIII[24].

Decíamos anteriormente que las Cámaras de Comercio pueden considerarse dentro de las Corporaciones con antecedentes más remotos, con ciertos matices. Los matices se encuentran en que surgen formalmente en virtud de Real Decreto de 9 de abril 1886[25], y hasta 1901 no se da el paso a la adscripción forzosa, aproximándolas a la concepción corporativa clásica[26] como apunta Gutiérrez Delgado[27].

Por último, en el siglo XI se evidencia la presencia de las primeras Cofradías de Pescadores[28], íntimamente ligadas al hecho religioso y a la protección mutual de sus miembros y de sus

[23] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 546; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 74 y 167.

[24] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 244.

[25] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 914; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 168; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", en IGLESIAS PRADA, Juan Luis (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, p. 346; PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", en *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm.155, 2012, p. 1.

[26] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 171-172.

[27] GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, "La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, p. 250.

[28] Así lo indica la Exposición de Motivos del Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, sobre Cofradías de

familias. En este momento, junto al cariz religioso, realizaban actividades importantes en torno a la regulación del sector y la actividad extractiva y, entre otros aspectos, disciplinaban las épocas de captura. No obstante, algunos autores sitúan el origen de las Cofradías de Pescadores en un momento anterior incluso, en los *collegia* de la época romana[29].

Estos serían, por tanto, los antecedentes más remotos de las tres Corporaciones de Derecho Público con mayor tradición en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que también existen otras Corporaciones cuyos antecedentes son difíciles de concretar, como las Comunidades de Usuarios de Aguas y las Academias.

Las Comunidades de Usuarios de Aguas merecen una mención singular en lo que respecta a sus antecedentes ya que, en palabras de Martín-Retortillo Baquer[30], se remontan a tiempos inmemoriales. Es decir, según este autor, es difícil precisar el momento en que nacieron estas estructuras colectivas para regular el uso de los recursos hidráulicos. Otros autores son más contundentes y precisos, como Del Saz Cordero[31], que ubica su origen en el nacimiento de los sindicatos de riego en virtud del Real Decreto de 10 de junio de 1847.

Pescadores.

Véase también BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", en *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, núm. 2, 1998, p. 163 (https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2004?locale-attribute=es); COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 305; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Colegios Profesionales*, cit., p. 20; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 127; MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", en *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, núm. 29, 2016, p. 3 (https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353196); REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, p. 9; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 398.

[29] TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos* (tesis doctoral), Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2004, p. 66, (https://investigacion.usc.es/documentos/5d1df66c29995204f766ba8c).

[30] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 21, 1996, pp. 117-118, (http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/122).

[31] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 143.

En cuanto a las Academias, su origen según Martínez López-Muñiz[32] se puede situar en el siglo XV[33]; con una etapa de esplendor posterior en el siglo XVIII bajo el reinado de Carlos III. Originariamente las Academias tenían la naturaleza de fundaciones regias, según De Miguel Sánchez[34], lo que podría explicar las diferencias actuales entre estos entes y el resto de las Corporaciones. Conforme a lo señalado por De Miguel Sánchez[35], las Academias y el Instituto España son una manifestación, otra más en el Derecho Administrativo, de la influencia del Derecho francés en el ordenamiento español[36]. Según dice, las Academias se importan durante el reinado de Felipe V en el siglo XVIII, y el primer referente es, como no, la Real Academia Española creada en 1713.

La historia de las Corporaciones de Derecho Público conjuntamente consideradas ha sufrido reveses importantes. Principalmente, la prohibición de los cuerpos intermedios tras la expansión de los principios revolucionarios franceses, especialmente, el individualismo, que se plasma en el Edicto Turgot de 12 de marzo de 1776, la Ley Le Chapelier y la Ley de Allarde, ambas de 1791[37].

---

[32] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", en *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 45, 2018, p. 116, (https://vlex.es/vid/estatuto-juridico-academias-cientificas-748488793).

[33] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 2011. Alude a su origen como fundaciones regias vinculadas a la Ilustración y la Monarquía de los Borbones.

[34] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, "Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias", en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, p. 441, (https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-148-eneroabril-1999/reflexiones-en-torno-la-ley-51997-de-18-de-diciembre-de-academias-en-el-ambito-del-principado-de-2).

[35] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 17, 23-27, 38-39 y 71.

[36] Siguiendo a López González, cabe matizar que la figura de la Administración Corporativa se da en los ordenamientos y países influidos por el Derecho francés, mientras que en los países de tradición anglosajona no se puede hablar propiamente de Administración Corporativa. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 23-24.

[37] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 297-298; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 67 y 69; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 9-10; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 388; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 30-31;

La influencia de la Revolución Francesa en nuestro país, nuevamente, se tradujo también en la proclamación de la libertad de industria y oficio en las épocas liberales, a través del Decreto de 3 de junio de 1813, el Decreto de las Cortes de 8 de junio de 1823 y el Decreto de 20 de julio de 1837[38], con la consiguiente prohibición de las asociaciones y Corporaciones. En contraposición, en los períodos absolutistas se produjo el retorno a las organizaciones gremiales y a los Colegios Profesionales de adscripción obligatoria[39].

El caso de las Cofradías de Pescadores resulta especial ya que, abolidas en su vertiente religiosa en virtud de Resolución de 9 de mayo de 1778; y en el aspecto civil mediante la Orden del Regente de 18 de noviembre de 1841, la Real Orden de 8 de febrero de 1842 y el Real Decreto de 17 de abril de 1854; se disfrazaron de pósitos o sociedades de socorro mutuo para lograr persistir y seguir desempeñando sus funciones[40], al margen de las prohibiciones que acabamos de citar propias de la ideología liberal y el individualismo reinante. Es decir, fueron las Corporaciones que menos sufrieron los embates propios de la ideología revolucionaria y liberal.

SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 246-247.

[38] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 11-12; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 31-32.

[39] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y colegios profesionales*, cit., pp. 29-35; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 546; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., pp. 277-278; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 298; DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 65; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 75-77; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 23-25; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* Civitas, Madrid, 1992, pp. 24-25; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 397-399; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 11-12; SALOM PARETS, Aina*, Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 30 y 32; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 246-247.

[40] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores*, cit., pp. 12-13; MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", cit., p. 4.

1.2.- Periodo de expansión de la Administración Corporativa

Como venimos diciendo, el auge o el declive de la Administración Corporativa queda unido desde un punto de visto histórico a los movimientos políticos, sociales y económicos imperantes en cada etapa. En los períodos absolutistas del siglo XIX se produce el resurgimiento y expansión de las entidades asociativas y corporativas que, en contraposición, son abolidas en los períodos liberales.

Ya entrados en el siglo XX, con la dictadura de Miguel Primo de Rivera, bajo la figura de los Consorcios, y posteriormente durante el régimen franquista, tuvo lugar una expansión de las Corporaciones de Derecho Público[41]; tal vez desmesurada a juicio de la doctrina[42]. Es en esta época cuando nacen entidades como la ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles), así como una pléyade Cámaras de distinta índole[43].

El auge de las entidades corporativas durante la dictadura de Primo de Rivera no solo se refleja en el nacimiento de nuevas Corporaciones, sino también con la generalización de la calificación como entidades corporativas de todos los Colegios Profesionales[44], así como la extensión de la obligación de colegiación a los funcionarios públicos.

[41] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 13-14; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 388.

[42] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, cit., pp. 129-130; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 72-73, habla de la proliferación indiscriminada de este tipo de entidades en la etapa preconstitucional. Véase también CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, Atelier, Barcelona, 2002, p. 473; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 238-239.

[43] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 77; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 23-30 y 33; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 259; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 396 y 400.

[44] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, p. 163.

Según Baena de Alcázar[45] es entre 1920 y 1930 cuando los Colegios se empiezan a calificar como Corporaciones de Derecho Público. Como señala Del Saz Cordero[46], las Cámaras de Comercio pasan de ser meras asociaciones para convertirse en verdaderas Corporaciones[47], mediante el establecimiento de un sistema de adscripción forzosa, en 1911. Este sistema tiene dos ventajas: en primer término, eliminar la competencia de otras entidades privadas; y, por otro lado, dotar de recursos económicos suficientes a las organizaciones camerales. Todo ello sin perjuicio de que su calificación oficial como Corporación no llegará hasta el Decreto 753/1978, de 27 de marzo.

En la etapa franquista[48], se impone la colegiación forzosa con la finalidad de encorsetar en el seno de las entidades colegiales las tendencias democratizadoras y las reivindicaciones de los grupos sociales y, así, reducirlas al ámbito puramente colegial, según dicen Del Saz Cordero[49] y Ariño Ortiz[50]. Por tanto, se empleaban las Corporaciones como instrumento al servicio del Estado, situación que también afectó a los sindicatos[51].

En estas dos épocas, las Corporaciones de Derecho Público fueron un instrumento de vital importancia del que se sirvieron los regímenes políticos para alcanzar sus fines y, muy

[45] BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 163.

[46] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 172-173; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 265-266.

[47] Véase también CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 472 y 552-553.

[48] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 546; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 30-32; ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo,* Marcial Pons, Madrid, 2021, p. 151; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores*, cit., pp. 14-15; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 388.

[49] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 30-32; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 77.

[50] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 69, alude a la inserción de representantes de Colegios y Cámaras en las Cortes franquistas.

[51] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 27-30; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., p. 197.

especialmente, controlar a los diferentes sectores sociales[52]. Buena prueba de ello es la categorización de los sindicatos como Corporaciones de Derecho Público en la etapa franquista, con la finalidad de eliminar las discrepancias políticas; como también ocurrió con las Cofradías de Pescadores[53] y las Cámaras Agrarias. Además, proliferaron con esa misma finalidad asociaciones forzosas, hoy en claro desuso, como la Cámara Arrocera, la Cámara de Hostelería, etc.[54]

Así, frente a las Corporaciones que acabamos de reseñar en el epígrafe inmediatamente anterior y que hunden sus raíces en la Edad Media, o incluso en la época romana, nos topamos con otras cuyo origen es más inmediato, la gran mayoría de las que son objeto de este estudio y que son frutos de este período de expansión que acabamos de reseñar.

Las Cámaras de Propiedad Urbana nacen mediante Real Decreto de 16 de noviembre de 1907, como asociaciones privadas. Posteriormente, en virtud del Real Decreto de 25 de noviembre de 1919, se les dota de naturaleza corporativa, porque se establece la adscripción forzosa y se impone su constitución en las provincias donde no existían[55].

Las Cámaras Agrarias, por su parte, fueron creadas en virtud de Real Decreto de 14 de noviembre de 1890[56], como asociaciones de carácter voluntario y para asumir la representación

[52] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 298; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 77; ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho administrativo,* cit., pp. 118 y 151.

[53] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 94-95 y 127-129, sobre las Cofradías de Pescadores y las Cámaras Agrarias, respectivamente; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 14-16.

[54] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 77; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 258; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 396-397 y 400.

[55] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 549; DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", en PÉREZ MORENO, Alfonso, *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 805-807; ENCABO BALBÍN, Ana, "Art. 49.1.33º", en GARRIDO MAYOL, Vicente (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1351-1352.

[56] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva

de los propietarios rústicos[57]. Durante la etapa franquista se fusionaron con las Hermandades Sindicales para conformar las llamadas Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, dotadas de carácter corporativo[58]. Posteriormente, el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977, eliminó la adscripción forzosa y la cuota preceptiva. No obstante, el Decreto 1336/1977, de 2 de junio, de Cámaras Agrarias, mantuvo la naturaleza corporativa y una adscripción indirecta, por cuanto se anudaba la condición de electores y elegibles a la condición de agricultor[59]. En este momento, dada la eliminación de la adscripción forzosa, su financiación principalmente pública y el ejercicio de funciones de mera colaboración y consulta, Muñoz Machado[60] concibe las Cámaras Agrarias como entes institucionales, más que como Corporaciones, al haberse eliminado todo rasgo corporativo.

En cuanto a los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen, González González[61] sitúa la primera denominación de origen en 1510, durante el reinado Fernando II de la Corona de Aragón. Simultáneamente, se creó la Junta d'Inhibició del vi foraster d'Alacant. Ahora bien, no podemos hablar en tal momento de una Corporación de Derecho Público, ni hay atisbo de que exista una organización social que se pueda equiparar a lo que hoy en día conocemos con el nombre de Consejo Regulador.

y su control judicial", cit., p. 549; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 89; ENCABO BALBÍN, Ana, "Art. 49.1. 33º", cit., pp. 1351-1352; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 244 y 251; PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., pp. 1-2.

[57] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 93, señala que en virtud del Decreto de 2 de septiembre de 1919, las Cámaras Agrarias se convierten en verdaderas Corporaciones, a raíz del establecimiento de la adscripción forzosa y la imposición de la obligación del pago de cuotas, aunque esta norma las calificó como establecimientos públicos.

[58] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 94-95; PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., pp. 4-5.

[59] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 480; PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., pp. 5-6.

[60] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., p. 251.

[61] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores*, cit., pp. 23 y 40-41.

Así las cosas, el primer antecedente legislativo de los Consejos Reguladores lo encontramos en el art. 34 del Estatuto del Vino de 1932[62], que se refiere a una entidad integrada por las asociaciones y sindicatos de viticultores o los sindicatos oficiales de Criadores y Exportadores de Vino[63]. Los Consejos Reguladores contemplados en el Estatuto, fueron creados en virtud de Real Decreto de 23 de septiembre de 1930 y, posteriormente y tras la proliferación de reglamentos de Denominaciones de Origen pasada la Guerra Civil, se podrían calificar ya como Corporaciones de Derecho Público al presentar las notas propias de las entidades corporativas.

En este momento nace también el Instituto España, de la mano de Eugenio D`Ors[64], en virtud de los Decretos de 8 de diciembre de 1937 y de 1 de enero de 1938[65]. Sus Estatutos, aún vigentes en virtud de la disposición derogatoria única apartado segundo, se encuentran en el Decreto de 18 de abril de 1947[66]. El origen del Instituto España es posterior al de alguna de las Academias que lo integran, como la de Bellas Artes de San Fernando creada por Fernando VI, en virtud de Real Decreto de 12 de abril de 1752[67]; o la ya citada Real Academia Española.

Por otro lado, los precedentes de la ONCE los encontramos en las asociaciones de invidentes creadas durante la Segunda República[68] y en el Patronato Nacional de Protección de Ciegos,

[62] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 35, 2007, p. 2. (https://www.researchgate.net/publication/277222392_Els_consells_reguladors_de_les_denominacions_d%27origen_vitivinicoles_catalanes_com_a_corporacions_de_dret_public).

[63] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996, p. 49.

[64] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 75, que alude, precisamente, al impulso dado por Eugenio D`Ors para la creación del Instituto España.

[65] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 120; MASCORT GUICH, Alicia, "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", en *Revista de Control Externo,* núm. 61, 2019, p. 106, (https: //www.tcu.es/repositorio/7504ce78-0ea4-4301-9d7c-86aa3d227aab/R_61_4_A_BIBIANA.pdf).

[66] El Instituto España, como las Academias, goza de la condición de Corporación de Derecho Público precisamente con la finalidad de estar controladas por parte del Gobierno, tal y como resulta de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España.

[67] https://www.realacademiabellasartessanfernando.com/la-institucion/academia/la-academia-y-su-historia/.

[68] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *Silencio administrativo y procedimientos sectoriales,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 585; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & MORALES REYES, José Miguel, "Los orígenes sociales y evolución de la ONCE: notas introductorias sobre su desarrollo social y su articulación jurídica institucional", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 1-8. Estos autores aluden a "las asociaciones y entidades privadas de y para ciegos como «La

creado en virtud de Decreto de 6 de abril de 1934. Pero no es hasta 1938 cuando se crea la Organización Nacional de Ciegos Españoles mediante Orden de 13 de diciembre, entidad de adscripción preceptiva y con fines asistenciales, que absorbió a todas esas entidades dedicadas a la protección y asistencia de invidentes, asperjadas en el territorio nacional. El reconocimiento corporativo, legal y expreso, tendrá que esperar hasta la promulgación del Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre[69].

Por su parte, Camps Povill[70] alude a la Asociación Velocípeda, constituida en Madrid en 1894, como el precedente más remoto de las Federaciones Deportivas en nuestro país. Eso sí, esta entidad tenía marcada naturaleza privada. De hecho, todas las asociaciones similares que se constituyeron desde entonces se sometieron también a la normativa general de asociaciones, por lo menos hasta 1941. Es entonces cuando se sujetan a un régimen jurídico diferenciado del resto de asociaciones, configurándose como entes dependientes u órganos técnicos de la Delegación Nacional de Deporte, que fiscalizaba sus cuentas, nombraba a sus miembros, aprobaba sus calendarios y sus reglamentos, etc. Por tanto, durante la época franquista eran órganos administrativos incardinados en la estructura estatal, hasta que se apartan del organigrama administrativo[71]en virtud de Decreto 2258/1977, de 27 de agosto, por el que se crea el Consejo Superior de Deportes. En resumen, esas asociaciones deportivas pasaron a ser órganos o entes administrativos y, en la actualidad, tienen naturaleza nuevamente asociativa, al menos *de lege data*.

Por último, los antecedentes normativos de las Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación los encontramos en la primera norma reguladora de la ordenación del suelo promulgada en nuestro país, en concreto, en el art. 124 de la Ley, 12 de mayo, sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, que es la que establece por primera vez el sistema de compensación como mecanismo de ejecución del planeamiento urbanístico.

Hispalense», en Sevilla, «El Porvenir», en Valencia, «El Centro Instructivo» en Valladolid, o el Sindicato de Ciegos en Barcelona".

[69] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 358-360; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE,* Aranzadi, Madrid, 2014, p. 5.

[70] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 76-77.

[71] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 79-83.

1.3.-Situación actual

Como bien señala Esteve Pardo[72], en la actualidad vuelve a reinar una separación Estado-Sociedad, que conlleva que las Corporaciones de Derecho Público hayan recuperado la autonomía con que nacieron, como fórmulas de autoadministración, sin perjuicio de los mecanismos de tutela.

En esta nueva fase o en la época constitucional, podemos aludir también al nacimiento tanto de la Corporación de Reservas Estratégicas, que tiene su origen en la crisis del petróleo, como una opción política para gestionar las reservas y cumplir las exigencias comunitarias a raíz de la liberalización de los mercados[73], a través del Real Decreto 2111/1994, de 28 de octubre; como del Comité Nacional de Transporte por Carretera, creado en virtud de los arts. 58 y 59 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

2.- RAZÓN O JUSTIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

La Administración Corporativa se erige como una opción, de las múltiples posibles, para el ejercicio de las funciones públicas o de interés general[74]. Nos explicamos, el legislador puede encomendar el ejercicio de las funciones o actividades de interés general bien a la Administración Pública territorial, bien a la Institucional, bien a las entidades privadas o particulares, a través de diferentes instrumentos jurídicos. Frente a estas alternativas, la Administración Corporativa puede ser seleccionada para la gestión de los asuntos públicos, en

[72] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 117-118, 145-147, 151.

[73] BLANQUER CRIADO, David, *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 598-599; ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 961-964.

[74] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportiva,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 31-32; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 103; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, p. 100*;* ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., pp. 962-963; ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, p. 209.

base a las distintas razones que analizaremos a continuación. Como dice Fanlo Loras[75] la opción corporativa hace innecesaria la organización burocrática, es decir, la elección de una de estas formas de gestión de los asuntos públicos excluye las restantes[76].

Con carácter previo, hemos de señalar que sobre la Administración Corporativa existió, tal vez todavía existe, cierto recelo, que procede de la época anterior y el papel que asumieron en el régimen franquista, como instrumentos al servicio del Estado. En todos los regímenes totalitarios, las Corporaciones de Derecho Público han sido un instrumento de vital importancia del que se sirvieron aquellos para alcanzar sus fines y, muy especialmente, para controlar a los diferentes sectores sociales, como refiere la doctrina[77].

Pero, como dice Ariño Ortiz[78], esto no debe impedir que, en la actualidad, se pueda acudir a la fórmula corporativa, aprovechando los beneficios que puede presentar frente a las alternativas anteriormente referidas, con abstracción de los miedos y reticencias heredados de tiempos pretéritos, como también señala Fanlo Loras[79].

---

[75] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 70 y 89.

[76] Véase, por poner un ejemplo, que, frente a la figura de los Consejos Reguladores, en Cantabria se ha optado por atribuir tales funciones a la Oficina de Calidad Alimentaria, creada en virtud de Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo "Oficina de Calidad Alimentaria". La Oficina de Calidad Alimentaria sucedió, temporal y funcionalmente, a los Consejos Reguladores, que comenzaron a funcionar como órganos desconcentrados de la Oficina. Conforme al art. 9 del texto legal, esos órganos desconcentrados serían los siguientes Consejos Reguladores: Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen «Queso de Cantabria», «Picón Bejes-Tresviso» y «Quesucos de Liébana», de la Indicación Geográfica Protegida «Carne de Cantabria» y de la Agricultura Ecológica de Cantabria.

[77] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 169; CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 465-466; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 298; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 77, alude a la situación imperante en la Italia fascista; ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho administrativo,* cit., p. 151; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 70-71.

[78] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 13, 37, 69 y 75, alude precisamente a la necesidad de abandonar los recelos procedentes del régimen preconstitucional, y del mismo modo que los sindicatos y partidos políticos estaban pervertidos y/o prohibidos, ahora son pieza clave del Estado constitucional. De ahí que el autor postule que la misma solución puede operar respecto de la Administración Corporativa.

[79] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 24-25.

En este sentido, Ariño Ortiz apunta a razones de eficacia para apoyar la existencia de la Administración Corporativa. En concreto, alude a la incapacidad del Estado moderno para solventar los problemas actuales de la sociedad como punto de partida del resurgimiento de estos cuerpos intermedios. Entiende que resultarían inasumibles las tareas de los modernos Estados sin el recurso a estas entidades corporativas, dada la complejidad que pueden entrañar las actuaciones a acometer.

En términos similares, García de Enterría & Fernández Rodríguez[80] señalan que las Corporaciones surgen de la inadaptación o insuficiencia, cualitativa o cuantitativa, de las estructuras administrativas y de la gestión burocrática pura y simple; como ha reconocido también la jurisprudencia[81] y como también refieren otros muchos autores[82].

La segunda razón estriba en la mejor gestión de los asuntos públicos por parte de las estructuras corporativas atendiendo a la complejidad de las materias, como consecuencia de la posibilidad de disponer de personal especializado en aquellas, como dicen Esteve Pardo[83] y Ariño Ortiz[84]. Verdaderamente, como dice Casares Marcos[85], las Corporaciones integran el saber y experiencia de los profesionales, como reconoció también la STC (Pleno) núm. 34/2013, de 14 de febrero[86].

---

[80] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 434, 453 y 457; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 57; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, p. 144.

[81] STC (Pleno) núm. 3/2013, de 17 enero [Fundamento de Derecho sexto].

[82] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 907-908, que aboga por delegar en las comunidades de regantes muchas más funciones, en pos de la desburocratización y para ganar implicación social, así como por el ahorro de costes; RASTROLLO SÚAREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, Reus, Madrid, 2013, pp. 163- 164 y 168, que habla de la imposibilidad de la Administración de extender su reproducción orgánica sin límites; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 5, que alude a las ventajas de la implicación de los miembros de la Corporación frente a la gestión burocrática, más agresiva.

[83] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., pp. 115-118, 145 y 147.

[84] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 161.

[85] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 643.

[86] Fundamento de Derecho duodécimo.

Esta justificación también es acogida en los textos normativos de las diferentes Corporaciones de Derecho Público, como demuestran las Exposiciones de Motivos de la Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura[87], y la Exposición de Motivos de la Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria de Cataluña[88].

Las diferencias entre ambos sistemas de gestión, el burocrático y el corporativo, son más evidentes en el caso de los Consejos Reguladores, como dice la Exposición de Motivos de la Ley Foral 6/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola de Navarra. La naturaleza de los Consejos Reguladores anteriormente era de órganos desconcentrados de la Administración, como dice esta Ley. Ello permite establecer claramente una comparativa entre los dos sistemas de gestión, al haber funcionado en el ámbito de las denominaciones de origen ambas realidades: la corporativa y la administrativa.

Es cierto lo que señalan estos autores, porque a nadie se le escapa que la actuación *ad intra* de los miembros del grupo va a ser más sencilla, eficaz y eficiente que la que puede desplegar *ad extra* una Administración Pública, que *a priori* desconoce los entresijos de la materia. Nos explicamos, el conocimiento que el grupo social tiene de los problemas y del campo de actuación constituye una ventaja a la hora de afrontar y resolver aquellos, que no se puede predicar con carácter general respecto de las Administraciones Públicas territoriales y el personal a su servicio. Las Corporaciones de Derecho Público son más cercanas al problema y, por ende, más sensibles a los intereses del grupo sobre el que se despliega la actuación. De ahí que la probabilidad de acierto sea también mayor.

[87] "La Ley opta por exigir la constitución de órganos de gestión como corporaciones de derecho público, por estimar que pueden dar adecuada respuesta tanto a la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de preservar elementos de un patrimonio común, ligados inescindiblemente a partes de su territorio, esenciales para la planificación sectorial y para la definición y proyección de la identidad e imagen de Extremadura, como al interés de los empresarios en ver rentabilizada la producción y la comercialización de los productos agroalimentarios de calidad."

[88] "La Ley introduce la consideración de los consejos reguladores de las DOP y las IGP como corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior, en la que se definían como órganos desconcentrados de la Administración. Este cambio tiene el objetivo de adaptar el sector agroalimentario para dar más relevancia a los productores y elaboradores en la autorregulación del sector, y en todos los casos reserva a la Administración las funciones de tutela y supervisión sobre el funcionamiento de los consejos reguladores y sobre su adaptación a las determinaciones de la Ley."

En tercer lugar y siguiendo con las bondades de la Administración Corporativa, algunos autores[89] coinciden en que, como fórmula de autoadministración[90], encuentra justificación en un mejor servicio de las necesidades públicas, mientras que la gestión burocrática[91] resulta más agresiva para la libertad del ciudadano y menos acorde a los principios democráticos y de participación. En este sentido, Tornos Mas[92] hablaba de dotar de mayor legitimidad a las decisiones y facilitar con ello también su ejecución; Martín-Retortillo Baquer[93] aludía a la necesidad de fomentar la implicación social en la gestión y corresponsabilizar a los afectados, como también dice Sánchez Morón[94].

Igualmente, supone una opción más ventajosa desde el punto de vista económico porque los miembros de la Corporación sostienen económicamente esa estructura, es decir, se descarga a la Administración de los costes inherentes al ejercicio de las funciones públicas[95].

---

[89] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 180-181 y 202; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., pp. 79 y 100.

[90] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* Aranzadi, Madrid, 2024, p. 114, aluden a los ciudadanos-miembros como origen, sostenedores y destinatarios de esa administración.

[91] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 454 y 457; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 24-25; ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 214.

[92] TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 788.

[93] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., pp. 907-908.

[94] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* Tecnos, Madrid, 2022, p. 427.

[95] Por ejemplo, el art. 19.3 de la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de Calidad Agroalimentaria de Castilla-La Mancha, señala que, cuando no exista órgano de gestión, incumbe al Gobierno el ejercicio de las funciones correspondientes. Buena prueba de que, en caso de no existir los entes corporativos, las funciones de índole pública recaerían en la Administración, con todo lo que eso conlleva en términos económicos.

En la misma línea, véase BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 547; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 181; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 457; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 100; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., p. 58; LÓPEZ GONZÁLEZ, José

Esto último, se observa con especial claridad en la Ley 6/2007, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales de Cataluña, en la cual se disciplinan a la par los Colegios Profesionales y las asociaciones profesionales. En el caso de las asociaciones profesionales, la potestad disciplinaria se deposita en la Administración, mientras que los Colegios Profesionales ostentan la potestad para sancionar a sus miembros. En suma, la descarga de asuntos, con el consiguiente ahorro de costes para la Administración, es una ventaja evidente de la fórmula corporativa.

Ahora bien, Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[96] indican que, para justificar las Corporaciones, no se debe atender solo a las funciones meramente públicas. Se refieren en particular a las Cofradías de Pescadores. Es cierto, puede haber interés en que determinadas actividades de índole privada se sujeten a los principios que rigen las entidades corporativas: neutralidad ideológica y pluralismo político[97]; en vez de dejarlas al arbitrio de las asociaciones privadas, no regidas por estos principios.

A nuestro juicio, una de las ventajas que presenta la Administración Corporativa, como consecuencia del monopolio, es la unidad de criterio y actuación. Otras fórmulas hacen imposible una actuación unívoca como, por ejemplo, las asociaciones que, por no tener ese carácter monopolístico y en virtud de la libertad de creación[98], podrían dar lugar a conflictos de

---

Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 29; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., p. 907; ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., p. 972; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 394-395.

[96] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 34-38.

[97] Véase STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 922/2019, de 27 de junio [ES:TS:2019:2209], que revoca el acuerdo del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, pronunciándose a favor del derecho de autodeterminación de Cataluña. Aquella STS fue, a su vez, aplicada por la sentencia núm. 69/2024, de 20 de marzo del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santander [ES:JCA:2024:19] ante un acuerdo del ICA de Cantabria sobre pactos o negociaciones políticas entre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y otras formaciones políticas.

Asimismo, REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 31 y 37.

[98] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 79 y 201; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 92; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 80; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", en PÉREZ MORENO,

intereses o duplicidad de esfuerzos que, en definitiva, irían en detrimento del interés general. Además, las Corporaciones facilitan sumamente la labor consultiva y de colaboración, ya que la Administración se comunica con un único interlocutor; en vez de interactuar y recabar colaboración de una pluralidad de entidades[99], que es lo que ocurre con las asociaciones. Así lo refería Agirreazkuenaga Zigorraga[100] al hilo del carácter corporativo de las Federaciones Deportivas y la crítica a la STC núm. 67/1985, cuando decía que los fines de aquellas serían ciertamente inalcanzables con una multiplicidad de asociaciones de adscripción voluntaria; y García de Enterría & Fernández Rodríguez[101] hablan de la exclusividad como algo beneficioso tanto para la Administración Pública como para las propias Corporaciones, frente al pluralismo. La Administración sabe, además, que esa Corporación ostenta la representación exclusiva y prioritaria, consecuencia del monopolio y adscripción forzosa. Por el contrario, cuando se relaciona con sindicatos o asociaciones, desconoce *prima facie* su representatividad.

En tal sentido, la propia Administración puede estar interesada en aunar todos los intereses sectoriales y relacionarse con un único interlocutor[102], en vez de negociar con diferentes entidades. A través del principio democrático que rige las Corporaciones, se da cabida a la disparidad de criterios y opiniones en el seno del ente corporativo, pero la Administración Territorial se comunica con un único interlocutor. En contraposición y si no existiesen esas Corporaciones, la relación se entablaría con una amalgama de sindicatos y/o asociaciones privadas; un sistema desde luego más complicado. En suma, la fórmula corporativa garantiza los principios democráticos y la disparidad de opiniones y, al mismo tiempo, facilita la actuación de los poderes públicos, cuando precisan comunicarse con los agentes sociales o económicos, porque implica que existe un único interlocutor o colaborador.

Alfonso, *Administración Instrumental, Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 706.

[99] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., p. 54, hace precisamente referencia a la creación de entidades desde las instancias públicas con esa finalidad.

[100] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, Civitas, Madrid, 1998, p. 345.

[101] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 452.

[102] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 303-304; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 71 y 201; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 93.

Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[103] dan un paso más. Dicen que podría constituirse *ex lege* un ente corporativo para el caso de que no exista ese interlocutor que mencionábamos, cuando los poderes públicos necesiten uno y no puedan dejar su existencia al arbitrio de la iniciativa privada.

Hasta ahora hemos apuntamos las ventajas que puede suscitar la fórmula corporativa, veamos ahora las desventajas.

Martín Mateo[104] hablaba de agilización de los trámites y actuaciones[105] incorporando a los interesados en la propia gestión, como ventaja de la Administración Corporativa. Sin embargo, el autor advierte de los riesgos que puede conllevar el uso generalizado de la fórmula corporativa, en especial, la creación de un Estado corporativo. Habla del peligro de sustitución de los fines o intereses generales, que subyacen en el nacimiento de las entidades, por los intereses privados de los miembros de las Corporaciones, tras la proliferación desmesurada y descontrolada de entidades corporativas. Esto también lo advierte Morell Ocaña[106] que, si bien alude a unas estructuras nacidas para corregir los excesos de la gestión burocrática, teme que pueda derivar en la preeminencia de los intereses de los grupos sociales o lobbies, en detrimento del interés general.

Martín Rebollo[107] aborda también las ventajas y los inconvenientes. En el primer grupo destaca el acercamiento de la administración a los ciudadanos. Como inconvenientes, el autor apunta a la patrimonialización y al corporativismo, entendidos como defensa cerrada y numantina de los intereses de los miembros, en detrimento de los intereses generales. Y es que para la defensa de los intereses privados bastan las asociaciones, como bien dice Laguna de Paz[108], que también apunta al corporativismo como una de las desventajas o riesgos de las entidades corporativas, en la misma línea que Chaves García[109].

[103] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 35-36 y 38-39.

[104] MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 206-207.

[105] Así lo recoge la Exposición de Motivos de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón, en cuanto a los Consejos Reguladores.

[106] MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Pamplona, 1998*,* p. 182.

[107] MARTIN REBOLLO, Luis, *Leyes Administrativas,* Aranzadi*,* Cizur Menor, 2017, p. 1049.

[108] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 567.

[109] CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., pp. 277-278.

Otros autores, a pesar de apreciar el riesgo del corporativismo, optan por articular soluciones para atenuar este efecto adverso, como es el caso de Rastrollo Suárez[110]. El autor alude a la tutela como un mecanismo para prevenir esos posibles abusos o excesos de las fórmulas corporativas.

Estamos plenamente de acuerdo con este razonamiento, ya que la tutela administrativa sobre la actuación de las Corporaciones ha de ser, como veremos más adelante y de forma más pormenorizada, un control de legalidad. Así, serían fácilmente revocables aquellos actos que se apartasen del interés general, para proteger en exclusiva los intereses del grupo o sector, por incurrir en desviación de poder.

En resumen, sobre las desventajas de la Administración Corporativa parece que es unánime el criterio de los autores, condensado en la crítica opinión que vierte González González[111] en su tesis doctoral sobre los Consejos Reguladores. Y es que, a su parecer, la fórmula corporativa puede conllevar que la calidad de los productos pase a un segundo plano y los Consejos Reguladores actúen como verdaderos lobbies, que aprueban y aplican las normas de forma sectaria y en pro de los intereses del grupo dominante. Por ello, concluimos que el corporativismo es el mayor enemigo de esta fórmula de administración, según la unanimidad de la doctrina.

Otros riesgos apuntados por Estévez Goytre[112] en relación con las Juntas de Compensación es una eventual insuficiencia económica de las entidades para llevar a cabo la urbanización, así como la ausencia de una verdadera voluntad e iniciativa de acometer esas labores públicas por parte de sus miembros; y ello a pesar de que no califica las Juntas de Compensación expresamente como Corporaciones de Derecho Público.

No obstante, estos eventuales riesgos se pueden paliar y solventar, como decíamos en relación con el corporativismo y al hilo del pensamiento de Rastrollo Suárez.

[110] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 169 y 215.

[111] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 15-16.

[112] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, Comares, Granada, 2008, pp. 281 y 283.

Por lo que respecta a la insuficiencia de medios, la adscripción forzosa obliga a participar en la gestión y abonar las cuotas, dotando así de recursos a la entidad. He ahí la importancia de la adscripción forzosa y el sostenimiento económico de la entidad por sus miembros; al margen de que, en no pocos casos, las Administraciones realizan trasferencias a las Corporaciones para sufragar los gastos que conlleva el ejercicio de funciones estrictamente públicas, como el caso del turno de oficio en la abogacía.

En cuanto a la voluntad del grupo para acometer esas funciones, y ciñéndonos a las Juntas de Compensación, la inactividad puede desembocar bien en la sustitución del sistema, bien en la expropiación de los terrenos de los propietarios, como veremos *a posteriori*. Además, entre los mecanismos de tutela puede y suele preverse, como veremos en el caso de las Federaciones Deportivas, el nombramiento de comisiones gestoras, la sustitución de los miembros órganos de gobierno o, incluso, la responsabilidad disciplinaria de estos. Es decir, hay salvaguardias suficientes para garantizar el ejercicio de la función pública, de uno u otro modo, ante una eventual inactividad o reticencia del grupo, o de alguno de sus miembros. En esencia, los mecanismos de tutela se muestran sumamente eficaces para paliar los riesgos o desventajas que pueden conllevar la gestión corporativa.

3.- DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

3.1.- Introducción

La primera cuestión que se plantea a la hora de estudiar las Corporaciones de Derecho Público es su definición, es decir, qué se entiende bajo esa denominación.

Hemos de partir de la dificultad que subyace en formular una definición que englobe a todas esas entidades, como apuntaba Baena de Alcázar[113], que aludía al ámbito corporativo como un cajón de sastre en que se introducían las figuras sin cabida en otros tipos o géneros. Y esto se debe, a nuestro juicio, a tres motivos.

En primer lugar, la incertidumbre en torno a qué entidades puede ser calificadas como verdaderamente corporativas complica la definición[114].

[113] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 30 y 54.

[114] MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 2", en EZQUERRA HUERVA, Antonio (Dir.) & OLIVAN DEL

Ortega Martín[115] habla de una categoría presidida por un casuismo irreductible y una tipología confusa; Fanlo Loras[116]invoca una desmedida e indebida extensión de la Administración Corporativa en el régimen preconstitucional, que se refleja en la caracterización como Corporaciones de Derecho Público de figuras como los sindicatos, hoy en día situados claramente fuera de la órbita corporativa; García de Enterría & Rodríguez Fernández[117] hablan de una irreductible heterogeneidad de los fenómenos corporativos.

En segundo término y siguiendo a Casares Marcos[118], las modificaciones que han sufrido a lo largo del tiempo las Corporaciones dificultan también la definición. Estas han llegado a perder incluso sus caracteres típicos, como la función de representación colectiva y la adscripción forzosa. Este último rasgo venía siendo el punto de encuentro de todas estas figuras, pero el TC lo ha ido desplazando hasta admitir la existencia de Corporaciones de adscripción voluntaria[119], situación que antaño sería inimaginable. Asimismo, esta autora nos presenta una categoría presidida por la complejidad, la ambigüedad y la indeterminación, derivadas de la existencia de una amalgama de entidades que nacen para representar a colectivos distintos y que se sujetan a regímenes jurídicos diferentes.

A nuestro entender, el problema que nos encontramos para definir las Corporaciones estriba, también, en la utilización excesiva del concepto o categoría. Nos referimos a la extensión de esta a realidades que no se ajustan a la concepción clásica, así como al mantenimiento de la calificación como Corporaciones de Derecho Público respecto de figuras que han perdido esos rasgos propios. El legislador ha utilizado la fórmula corporativa para referirse a realidades que no tienen esas notas características, por unas razones u otras, lo que ha deformado la figura y ha llevado a determinados autores a negar la utilidad de la categoría dogmática, concretamente

CACHO, Javier (Dir.), *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 126.

[115] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 196.

[116] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, cit., pp. 23 y 129-130.

[117] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 436.

[118] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 571 y 589.

[119] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 189.

Gallego Morales[120].

La tercera y última de las razones que complica la tarea de definir las Corporaciones es la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de una regulación unitaria de la Administración Corporativa, como señalan Gamero Casado & Fernández Ramos[121]. No existe un texto legal común en que se pueda introducir ese concepto, aprovechando también para regular aspectos comunes a los entes corporativos. Esta circunstancia no ayuda *a priori* a la determinación de los entes acogidos bajo el manto corporativo, a la delimitación de los rasgos comunes propios ni a la consiguiente diferenciación con figuras afines[122].

Adviértase que, por ejemplo, en el ámbito del sector público institucional estatal[123] existe no solo una concreción de las entidades que lo engloban, como se puede comprobar en el art. 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; sino que también nos encontramos con una definición de cada tipo de ente y una serie de normas sobre su régimen jurídico[124]. Esto simplifica no solo la formulación de una definición, sino la determinación de los rasgos propios de esos entes y, como corolario de lo anterior, se facilita también el deslinde con figuras afines, a la par que se clarifica el régimen jurídico aplicable.

Es evidente que no ocurre lo mismo con las Corporaciones de Derecho Público, que carecen de esta normativa común. Si bien, la pregunta que surge es si sería posible, y correcto, trasladar a las entidades corporativas la técnica normativa utilizada para el sector público institucional; o si, por el contrario, las especialidades de la Administración Corporativa aconsejan mantener este régimen caracterizado por la dispersión y la autonormación, renuente al uso de fórmulas más o menos genéricas y esquivo a la armonización, como decían Andreu Llovet y Sala

[120] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 17-18.

[121] GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2024, p. 326.

[122] Véase CASARES MARCOS, Anabelén, "Acceso a las profesionales colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 589 y 677.

[123] Y ocurre lo mismo en el ámbito autonómico como bien demuestra, entre otras, la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general de la Xunta de Galicia y su sector público.

[124] Véanse arts. 88 y ss. sobre organismos autónomos, arts. 103 y ss. sobre entidades públicas empresariales, arts. 108 y ss. sobre agencias y arts. 113 y ss. sobre autoridades administrativas.

Arquer[125]. Por su parte, De Lorenzo García & Loya del Río[126] descartan que se puedan introducir los entes corporativos en la LRJSP por cuanto no se encuentra incardinados en la estructura administrativa, a diferencia de las entidades que conforman el sector público institucional.

Tal vez se pueda apreciar, pero simplemente esbozada, esa labor uniformadora en el art. 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Y decimos que ese precepto no desarrolla una labor uniformadora, como refiere la STC (Pleno) núm. 76/1983, de 5 de agosto[127], por cuanto la delegación al legislador autonómico es tan amplia que favorece la dispersión normativa, gozando cada Comunidad Autónoma de un amplio margen para disciplinar cada entidad.

Es más, podemos decir que la misma existencia de las Corporaciones no es uniforme en el conjunto del Estado, como resulta de una simple observación de la realidad. Y es que solo las Comunidades Autónomas litorales tienen Cofradías de Pescadores[128], como es lógico por otra parte; y no todas las Comunidades Autónomas han optado por la misma solución respecto de las Cámaras Agrarias, tras la aprobación de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Las Cámaras Agrarias se han mantenido en algunas Comunidades Autónomas, las menos[129]; y han ido desapareciendo en muchas otras[130], como es el caso gallego en que fueron sustituidas por el Consejo Agrario Galego[131]. Ocurrió lo mismo con las Cámaras de Propiedad Urbana, que se mantuvieron en Cataluña en virtud de Decreto

[125] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* cit., p. 409; SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 589.

[126] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 14-15.

[127] Fundamento de Derecho vigésimo sexto. El TC considera que ese precepto no lleva a cabo una labor uniformadora.

[128] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 29 y 33.

[129] Son pocas las Comunidades Autónomas que han mantenido esta figura que solo pervive en Castilla y León en virtud de Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León; en Aragón mediante Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón; y, finalmente, en Madrid, de acuerdo con la Ley 6/1998, de 28 de mayo, de régimen jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid.

[130] Recientemente se ha promulgado la Ley 7/2021, de 5 de julio, por la que se extingue la Cámara Agraria de Cantabria.

[131] PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., p. 11.

240/1990, de 4 de septiembre[132], pero que desaparecieron en el resto de las Comunidades Autónomas.

En síntesis, parece difícil que el concepto de las Corporaciones acabe llegando por vía legislativa, al menos mientras no exista una normativa común, la cual encuentra para su aprobación los mismos óbices que señalábamos anteriormente para formular un concepto de Administración Corporativa, esto es, la heterogeneidad y confusión de las entidades que la integran, como decía Ortega Martín, que escapan a postulados genéricos y a todo intento de uniformización.

3.2.- Definiciones jurisprudenciales

A pesar de la inexistencia de una definición legal[133] y de la controversia que, como decíamos, existe sobre el concepto de la Corporación de Derecho Público, lo cierto es que la jurisprudencia no se ha detenido a la hora de formular definiciones, que sirvieron como preludio para abordar las cuestiones litigiosas, de la más diversa índole, que se le plantearon.

No obstante, estas definiciones pecan de ser superficiales porque los tribunales de justicia se ciñen a un tipo de Corporación, aquella sobre la que se plantea la controversia o el litigio concreto. Así pues, perfilan una definición de Corporación capciosa o interesada, que les sirve de antesala para resolver la *litis*; pero no es su intención, ni entendemos que deba serlo, realizar una definición unitaria u omnicomprensiva de las entidades corporativas, ni pueden perderse en diatribas acerca de la categoría jurídica, sino que su cometido es atajar la controversia que se suscita.

Sin ánimo de aglutinar aquí todas esas definiciones haremos referencia a aquellas que resultan, a nuestro juicio, de mayor trascendencia, formuladas por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, bajo un concepto laso de jurisprudencia.

[132] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", en PÉREZ MORENO, Alfonso, *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 821.

[133] En el ordenamiento jurídico español, por más que nos afanemos, no encontramos otra definición de las corporaciones que la que subyace en el art. 35 del Código Civil al definir las personas jurídicas, y ni siquiera se constriñe a las de Derecho Público, sino que se expresa en términos muy genéricos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.- La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 14 de julio 2003 [ES:TS:2003:4995], las define de la siguiente forma, poniendo hincapié en la concurrencia de aspectos privados y públicos:

"(…) Son expresión de la interacción Estado-sociedad. Son entes híbridos, esto es, con manifestaciones del Derecho Público y del Derecho privado que, tradicionalmente adoptan una forma de personificación pública, como persona jurídica de Derecho Público, pero que ejercen funciones tanto públicas, como privadas".

Esta misma definición se reitera en sentencias posteriores de la misma Sala y Sección, por todas, sentencias de 27 de octubre de 2009 [ES:TS: 2009:7083]; de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398]; y de 14 de marzo de 2011 [ES:TS:2011:1177].

2.- La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 28 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:1057], define las Corporaciones de la siguiente manera, incidiendo en los aspectos privados o el grupo humano:

"Grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común y cuyo núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados, aunque sobre esta base privada se les encomienden funciones públicas, y ha reconocido que se produce un fenómeno de autoadministración, por cuya virtud actúan como agentes descentralizados de la Administración Pública, ejerciendo facultades administrativas sobre sus propios miembros".

3.- La STC (Sala Segunda) núm. 22/1988, de 18 de febrero, empieza refiriéndose a una clase concreta de Corporación, como son los Colegios Profesionales, para acabar elaborando una definición de Administración Corporativa, que se centra en la naturaleza bifronte y toma en consideración tanto aspectos privados como públicos, el origen y la tutela:

"Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas

USC
FACULTAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas".

4.- Por último, también podemos aludir a la definición que se formula en la paradigmática STC (Pleno) núm. 114/1993, 14 de abril[134] en los siguientes términos, poniendo el énfasis tanto en el componente humano, el origen legal y la adscripción forzosa:

"(…) Diversas agrupaciones sociales, creadas por voluntad de la ley en función de diversos intereses sociales, fundamentalmente profesionales, dotadas frecuentemente de personalidad jurídico-pública, y acompañadas, también frecuentemente, del deber de afiliarse a las mismas"

De la lectura de estas definiciones, podemos extraer la conclusión de que el TC ahondó más que el TS en la noción de Corporación y, refiriendo la naturaleza mixta, alude también a otros caracteres esenciales como la tutela que ejercen sobre las mismas las Administraciones Públicas territoriales; la función de colaboración de las entidades corporativas; y, especialmente, el origen legal de las Corporaciones, al margen del pacto asociativo, característica esta última que constituirá la clave de bóveda de la diferencia con los entes puramente privados, y sobre la que volveremos más adelante.

3.3.- Definiciones doctrinales

La doctrina científica ha arrojado más luz sobre el concepto de Corporaciones de Derecho Público, precisamente por el mismo motivo por el que la jurisprudencia no se ha podido afanar en buscar una definición omnicomprensiva. A diferencia de los órganos jurisdiccionales, la doctrina opera al margen de un litigio concreto y, por ende, sí puede formular un concepto más preciso y general de Corporación de Derecho Público.

Entrando en aquellas definiciones doctrinales podemos aludir a las siguientes:

1.- Parada Vázquez[135]las define de la siguiente manera:

"Las corporaciones no territoriales o entes públicos asociativos, como los define la doctrina

[134] Fundamento de Derecho noveno.

[135] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 394.

italiana, pueden definirse como asociaciones forzosas de particulares, creadas por el Estado, que, igualmente, les atribuye personalidad jurídico-pública para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico, cuyo ejercicio se controla por la jurisdicción contencioso-administrativa".

Esta definición coincide con la que formulan también Barrio García[136], Fanlo Loras[137], Barrio Andrés[138], Rivero Ysern[139] y Chaves García[140].

2.- Martín Mateo[141] las define del siguiente modo incardinándolas en la estructura administrativa:

"Las Corporaciones son sujetos de Derecho Público que integran obligatoriamente una serie de personas con intereses comunes, privativos de sus componentes, pero también relevantes para el Estado, que los incorpora a su organización dotándolas de determinadas prerrogativas. Tienen un sustrato eminentemente asociativo y personal, de manera que los miembros que las integran son los llamados a conformar la voluntad interna de estos entes".

3.- Lesmes Serrano[142] realiza una definición exhaustiva y completa de la Administración Corporativa, comprensiva de las características o rasgos propios que vamos a abordar posteriormente, en los siguientes términos:

"La denominada Administración Corporativa, en expresión pacífica de la doctrina, agrupa a aquellos entes cuya naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público, pero con una

[136] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 168.

[137] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*, cit., pp. 20-21.

[138] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 544.

[139] RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 704.

[140] CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 278.

[141] MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 206.

[142] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, p. 132.

base de intereses privados. De ahí que la Administración Corporativa puede calificarse de fronteriza entre los entes públicos y los entes privados. Esta especial naturaleza de la Administración Corporativa también conlleva un específico régimen jurídico mixto, con normas reguladoras de Derecho Público y otras que necesariamente han de ser calificadas de privadas. (…) Es indudable que la defensa de los intereses privados de los miembros de la Corporación constituye la principal finalidad de ésta, pero tienen un componente público que deriva, por un lado, de su propia creación a través de un acto de poder del Estado que regula el funcionamiento de su estructura orgánica, y, de otro, de la asignación de fines o funciones públicas (…)".

4.- Gamero Casado & Fernández Ramos[143] aluden a las mismas como un *tertium genus*:

"Las llamadas Corporaciones de Derecho Público son organizaciones a caballo entre las Administraciones Públicas y los particulares, pues se trata de organizaciones de base privada, esto es integradas por particulares (como una asociación privada) pero de creación legal (no por la exclusiva voluntad de sus promotores), y a las cuales la Ley asigna una serie de cometidos de interés público, para cuya consecución atribuye determinadas potestades públicas".

5.- Sánchez Morón[144] las define priorizando su carácter eminentemente asociativo porque, a su juicio, se someten con carácter general al Derecho Privado:

"Entidades de base privada, constituidas por la unión de personas con actividades o intereses comunes, a las que la ley atribuye el ejercicio de determinadas funciones públicas".

En términos muy similares las define Del Saz Cordero[145].

6.- Moreu Carbonell[146] también acoge esta fórmula que prioriza el carácter privado para definir las entidades corporativas, en los siguientes términos:

"Las corporaciones de Derecho Público son entes privados de base asociativa a los que la Ley

[143] GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 325.

[144] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 422.

[145] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 99-100.

[146] MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 2", cit., p. 126.

confiere el ejercicio, bajo la supervisión de la Administración, de ciertas funciones de carácter público, en un ejemplo clásico de autoadministración".

7.- García de Enterría & Fernández Rodríguez[147] acuden, para definir las Corporaciones, a la clasificación latina de las personas jurídicas y ponen el punto de mira en la forma de financiación:

"Las Corporaciones, se recordará, son *universitas personarum*, personificaciones que encubren un conjunto de miembros personales, unidos en un objetivo común; estos miembros forman la organización del ente, lo sostienen económicamente, son a la vez los destinatarios (aunque sea bajo el aspecto en que el interés común les afecte) de la acción colectiva".

8.- También podemos aludir a la definición que realiza Bermejo Vera[148], que las diferencia de las Administraciones Públicas territoriales y de los entes que integran la Administración Institucional:

"Denominamos, convencionalmente, Administración corporativa al conjunto de entidades (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Comunidades de usuarios de aguas) que el legislador ha calificado más propiamente como Corporaciones de Derecho público. No encajan dentro del fenómeno de la Administración (sector público) institucional, cuyas entidades se caracterizan por constituir un conjunto patrimonial (universitas rerum) adscrito a unos fines determinados, ni, desde luego, pueden ser consideradas como Administraciones públicas. Sin embargo, como son, esencialmente, una agrupación de personas (universitas personarum) para la realización de objetivos propios y consecución de intereses de sus miembros, pero estrechamente relacionados con los intereses generales, el Ordenamiento jurídico les reconoce esa peculiar naturaleza de entes de Derecho público".

9.- Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez, al aludir a las Cofradías de Pescadores como un tipo de Corporación de Derecho Público, las definen como "grupos sociales diferenciados que se encuentra organizativamente cohesionados y altamente juridificados"[149]. A pesar de que

[147] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 113-114.

[148] BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico,* Civitas, Cizur Menor, 2016, p. 224.

[149] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 10.

la definición se circunscribe a las Cofradías de Pescadores, entendemos que resultaría extensible al resto Corporaciones.

10.- Cosculluela Montaner[150] establece la siguiente definición desde la perspectiva de la fórmula organizativa o técnica de administración:

"La Administración corporativa de base privada representa históricamente una opción política de organización social que implica, esencialmente, el reconocimiento de la capacidad de ciertos sectores sociales para autoorganizarse, representar sus intereses ante los Poderes Públicos y desempeñar las funciones públicas de ordenación del sector más directamente vinculadas a la actividad que les es propia. Suponen, en esencia, una alternativa a la pura y simple ordenación de estos sectores desde y por la Administración Pública estatal o, en su caso, autonómica".

11.- Por su parte, Melón Muñoz[151] define la Administración Corporativa como estructuras organizativas en los siguientes términos:

"Ciertas organizaciones que, sin ser en sentido estricto Administración Pública, sí participan del ejercicio de funciones públicas o de relevancia jurídico-pública. Por ello, en la medida en que sus actos tienden a la satisfacción de estos objetivos, se someten a Derecho Administrativo. Se trata de cuerpos intermedios que, no son Administración pública en sentido estricto, ni territorial ni institucional (no son sociedades mercantiles, ni organismos públicos), sino organizaciones compuestas por personas interesadas en la consecución del fin propio de la corporación de que se trata. Son corporaciones de base privada creadas para la representación y defensa de intereses económicos y profesionales que carecen de base territorial".

12.- Garrido Falla[152] las define de una forma *sui generis* poniendo el foco en el carácter privado:

"Simples personas jurídico-privadas con facultades exorbitantes en determinadas materias en virtud de delegaciones establecidas por el ordenamiento jurídico".

[150] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 297.

[151] MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo,* Ediciones Francis Levfebvre, Madrid, 2010, p. 97.

[152] GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 430.

13.- Trayter Jiménez[153] las define de forma diferente a los antedichos autores como órganos públicos:

"Órganos públicos creados por ley que agrupan a una serie de personas con una doble finalidad, la defensa de los intereses generales de los ciudadanos que con ellas se relacionan y la protección de los intereses particulares corporativos de los que ahí se reúnen".

14.- Para finalizar, Tolivar Alas[154] las define como "una estructura asociativa con determinados ribetes públicos otorgados por el ordenamiento para supuestos tasados".

4.- RASGOS DEFINITORIOS

4.1.- Introducción

A la vista de las definiciones que acabamos de referir en el apartado inmediatamente anterior, y sin perjuicio de pequeños matices que algunos autores puedan introducir en el concepto de Corporación de Derecho Público, es incuestionable que la mayoría de las definiciones, casi la unanimidad, inciden en las mismas características o rasgos que definen a las Corporaciones.

Como decíamos en la introducción general de la tesis, estamos hablando de una serie de entidades que se caracterizan por un casuismo irreductible[155] y, mediante el estudio individualizado de las mismas, se pretende extraer el nexo común que permita, no solo desglosar las Corporaciones que en la actualidad se engloban bajo esa denominación; sino establecer los parámetros que permitan identificar cualesquiera otras Corporaciones de Derecho Público que, cualquiera que sea la denominación que adopten, existan o puedan llegar a existir en el futuro, diferenciándolas de otras figuras afines.

Pues bien, el siguiente apartado del presente estudio consiste en examinar esos caracteres comunes de las Corporaciones de Derecho Público, que se han venido esbozando al aludir a las definiciones, tanto jurisprudenciales como doctrinales. Es necesario puntualizar que, dado que nos encontramos en un momento preliminar del estudio vamos a hacer referencia a determinadas

[153] TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel, *Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2022, p. 44.

[154] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2011.

[155] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 196.

entidades calificadas como Corporaciones y otras que no lo son, sin prejuzgar en este momento su naturaleza jurídica.

Hemos de referir aquí, también, la opinión de Gallego Morales[156]. El autor censura el concepto o categoría de Corporación de Derecho Público, pues considera que no es posible realizar esa operación deductiva que estamos a punto de comenzar, consistente en extraer notas comunes. Tampoco entiende que sea viable aunar e identificar todas las entidades que se cobijan bajo el manto corporativo. Las diferencias entre esta amalgama de entes, a su juicio, podrían explicarse precisamente por la intención con que son creadas cada una de ellas, así como los diferentes antecedentes históricos[157]. De ahí que, a juicio del autor, no pueda hablarse de nexo común ni de la categoría de las Corporaciones de Derecho Público. Es decir, para este autor las entidades corporativas presentan diferencias porque no existe punto de encuentro entre ellas, son realidades distintas que artificiosamente se tratan de conectar.

4.2.- Origen Público

El primero de los rasgos de las Corporaciones de Derecho Público si atendemos al ciclo vital de las mismas es, obviamente, la creación o el origen. En este punto, existe consenso en que el origen de las Corporaciones es público. Ello significa que su creación se produce desde las

[156] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 19-21.

[157] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 54-55.

instancias públicas, como bien indica la doctrina[158] y la jurisprudencia[159].

[158] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 52; BAÑO LEÓN, José María, "El ejercicio de las profesiones tituladas y los colegios profesionales", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 24, 2020, p. 38 (https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2359/2722); BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 545 y 547; CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 54-56; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Comunidad Autónoma de Galicia,* Ministerio para la Administración Pública, Madrid, 1991, p. 485; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 590-591; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 302-303; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 351 y 355; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 147; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 69, 100, 119-120; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE"*,* cit., p. 15; ENCABO BALBÍN, Ana, "Art. 49.1.33º", cit., p. 1350; ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", en MARTÍNEZ SOSPREDA, Manuel (Coord.), *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 213; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 22 y 80; GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 325; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo*, cit., p. 97; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 208; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 394; PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 17-19, (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.phpid=354&modo=2&nota=0&tab=2); PINO TARRAGONA, Glikeya, "El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" en particular", en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 13, 2008, p. 105; RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., p. 179; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 29-31; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo,* cit., pp. 50-51*;* REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los Colegios Profesionales. Administración Corporativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 83-84, 99-100; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., pp. 704 y 706; SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 586; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 53, 98-99; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 123, 241 y 249; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo,* Iustel, Madrid, 2018, p. 281; TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de

Este es un rasgo que se evidencia en las Corporaciones de Derecho Público ya en los antecedentes más remotos de las mismas o, al menos, en el caso de la más paradigmática de estas entidades, los Colegios Profesionales. Según refiere Salom Parets[160], para la constitución de los *collegia* en la Antigua Roma era necesaria la autorización del Senado.

Cuando hablamos del origen público, nos estamos refiriendo a que las Corporaciones, a diferencia de las asociaciones, no nacen mediante un pacto entre las partes o acuerdo privado; sino que se constituyen en virtud de una decisión del poder público, que suele combinar una decisión general contenida en una Ley con una decisión particular procedente de una Administración Pública y expresada a través de una resolución administrativa concreta, como de forma reiterada han señalado los autores[161].

Un sector doctrinal[162] da un paso más allá. Algunos autores hablan, no sólo de una creación

---

Comercio, Industria y Navegación", cit., pp. 789-790; TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 44.

159 STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 de junio de 2002 [Recurso de Casación núm. 39139/1996], y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 25 de enero de 2005, sobre las Comunidades de Usuarios de Aguas [ES:TS:2005:283].

160 SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 28.

161 ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", en MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.), *Comentario a la Constitución Española. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 931; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 590-591; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 302-303; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 350 y 355; DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica,* cit., p. 108; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 69 y 100; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 261; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán*, Sistema de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024, p. 238; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., p. 55; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 451; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 389-393; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 5; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 123, 241 y 249.

162 ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 916; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 163 y 166; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 187-188; COSCULLUELA

legal u origen público, sino de la obligatoriedad de la existencia de las Corporaciones de Derecho Público y su constitución obligatoria.

Ahora bien, esta tesis mal casa con las expresiones empleadas por el legislador en relación con determinadas entidades corporativas, como son los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales[163]. Las palabras empleadas por el legislador abogan por entender que estamos ante un acto potestativo de constitución que depende, en última instancia, de la iniciativa privada.

Esta característica trae consigo que, de la misma manera que se crean por decisión del poder público, ya sea vía legal o por resolución administrativa, también por esa vía se va a determinar la configuración o estructura de la entidad, sus funciones y fines[164], incluso los poderes o

MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 302-303; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 93.

[163] Véase el art. 23 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia, que utiliza la locución "podrán constituir"; en los mismos términos el art. 18.1 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León; el art. 30 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha; el art. 22.1 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura; el art. 12.1 de la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra; el art. 41.1 de la Ley 18/1997, 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco.

En contraposición, el art. 57.1 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales (de Cataluña), indica que los Colegios "deben integrarse" en un Consejo; y el art. 14 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, emplea el término "constituirán". En ambos casos, esa obligatoriedad queda condicionada a que exista más de un Colegio Profesional en el ámbito territorial autonómico.

[164] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 547; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 127; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 238; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo*, cit., p. 97; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 50 y 390-391; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 30-31; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 83.

potestades de que disponen, según Ortega Martín[165]. Por su parte, Pau Pedrón[166] dice el contenido del acuerdo está limitado por la Ley o por los principios generales del tipo corporativo.

Todos estos aspectos relativos a la configuración, organización y funcionamiento de la entidad quedan, también, en manos del poder público. Así pues, su estructura y organización va a venir determinada por el legislador o en virtud de la resolución administrativa que, en ejecución de las prescripciones legales, las concrete[167], como señalan Sabaté Vidal[168]y Rebollo Puig & López Benítez[169]. Incluso viene fijada legalmente la base asociativa que conforma la Corporación, es decir, las personas que pueden integrarla, según Martínez López-Múñiz[170]. En suma, el origen público tiene como consecuencia la sustracción a los miembros de la autonomía o posibilidad para concretar aspectos fundamentales del ente en que se integran.

Por otro lado, ese origen público de las Corporaciones va a ser determinante del resto de sus caracteres corporativos porque de aquel derivan, como dice Casares Marcos[171], la atribución de funciones públicas; el régimen jurídico mixto; el sometimiento de las controversias al conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo; así como los mecanismos de tutela, de los que hablaremos posteriormente. Lo que señala Casares Marcos es cierto. Del

---

[165] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 200-201.

[166] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, Cuadernos de Derecho Registral, Madrid, 2009, p. 43.

[167] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 55-56; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 69 y 100; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 451*;* REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 50-51; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 83-84; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 98-99.

Véase también STC (Sala Segunda) núm. 22/1988, de 18 de febrero.

[168] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 8.

[169] REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 509 y 511.

[170] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 138.

[171] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 590-591.

origen legal dimanan los restantes rasgos corporativos porque, si el ente naciese de la voluntad de los miembros, no podría ser de adscripción forzosa ni se garantizaría la unidad o monopolio.

No obstante, para Del Saz Cordero[172] el origen legal no es, por sí solo, determinante ni decisivo a la hora de atribuir a un ente la naturaleza de Corporación de Derecho Público, si no va acompañado de otros rasgos corporativos. También es acertado este razonamiento, porque el origen público se predica de otras entidades, como las instrumentales, que no se califican como Administración Corporativa. Es decir, el origen público no es el único rasgo corporativo, ni tampoco es exclusivo de las Corporaciones de Derecho Público.

Pues bien y partiendo de ese origen público, podemos hacer una clasificación de las Corporaciones según su origen sea propiamente legal, es decir, aquellas que nacen *ex lege* o por mandato directo del legislador, o bien Corporaciones que surgen través de una resolución administrativa dictada en el marco de un procedimiento de la misma naturaleza y al amparo de una norma con rango legal, esto es, todas aquellas que la Ley no crea directamente, sino en las que se difiere su nacimiento a un acto administrativo singular.

4.2.1.- Corporaciones de origen legal

A pesar de que se habla del origen legal de las Corporaciones, lo más común es que se constituyan en virtud de resolución administrativa, dictada al amparo de un texto legal, como dice Requero Ibáñez[173]. Ahora bien, existen casos de creación legal de estas entidades como los que relatamos a renglón seguido.

Adviértase que las consecuencias de ese origen legal, a efectos procesales, no son desdeñables. Esto implica que no existe un derecho de los particulares para exigir la constitución de las Corporaciones con origen legal[174], es decir, para impeler su creación por la vía del art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni tampoco tienen los particulares un derecho a que el Gobierno traslade la correspondiente

[172] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 131.

[173] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 99- 100.

[174] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 82, se ampara en que el propio art. 36 de la Constitución no alude a un derecho o libertad.

proposición de Ley[175]. En este sentido, se ha pronunciado la STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 16 de enero[176], que negaba expresamente a los asociados la posibilidad y capacidad para crear una suerte de Colegio Profesional, en la medida en que esta facultad está reservada expresamente al legislador.

En primer lugar, nacen en virtud de Ley los Colegios Profesionales, conforme al art. 4 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, a petición de los profesionales interesados, como bien ha indicado la doctrina[177] y como lo proclama casi todas las normas autonómicas[178].

[175] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 252-253.

[176] Fundamentos de Derecho sexto y décimo.

[177] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 551; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 193; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 407; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 53, 79 y 90-94; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 424.

[178] Véanse el art. 10 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, que exige también norma con rango de Ley para la segregación y fusión de Colegios Profesionales cuando se trate de Colegios de diferentes profesiones o como resultado de la segregación, el nuevo Colegio, que podríamos denominar "derivado" o resultante, exija una titulación diferente, todo ello en virtud de los arts. 13.2 y 14.1; los arts. 2 y 8 de la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón, también exige norma con rango legal cuando la creación del nuevo Colegio tenga lugar por medio de la segregación *ex* art. 8.3; el art. 6.1 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria; el art. 10 de la Ley 10/1999, Castilla-La Mancha; los arts. 6 y 9 de la Ley 8/1997, de Castilla y León, que exige Ley cuando la creación del Colegio sea como resultado de la segregación o fusión, siempre que para la integración en el nuevo Colegio se exija una titulación diferente; el art. 6 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid; el art. 7 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 4.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura, también se exige Ley cuando la creación del nuevo Colegio resulte de la fusión de otros Colegios de profesiones diferentes, y cuando la segregación dé lugar al nacimiento de un Colegio, para el que se exija titulación distinta, conforme al art. 7; los arts. 11, 14.1 y 15.1 de la Ley 11/2001, de Galicia, el segundo precepto refiere la constitución de un Colegio *ex novo* por fusión de otros preexistentes de distintas profesiones o actividades profesionales, y el último precepto se refiere la segregación, que también se hará por Ley cuando se exija una titulación diferente para integrarse en el Colegio resultante; el art. 3 de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Islas Baleares; los arts. 6 y 11 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de las Islas Canarias, el último de estos preceptos prevé el mismo requisito para la fusión, para la absorción de Colegios de diferente profesión y para la segregación, cuando para integrarse en el Colegio resultante sea necesario un título profesional distinto; el art. 5 de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja; el art. 8 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 29 apartados 1 y 2 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 3 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, también exige Ley cuando la creación sea el resultado de la segregación y para la integración en el nuevo Colegio se exija otra titulación, y también para la

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Como supuesto excepcional, podemos aludir al caso catalán. A diferencia del resto de Leyes autonómicas, el art. 37.3 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales de Cataluña, prevé la creación por medio de una resolución administrativa. Si bien contempla, en su apartado 5, una intervención del poder legislativo para apreciar la existencia de un interés público subyacente en la titulación vinculada a esa profesión, sobre la que se pretende constituir el meritado Colegio Profesional. En síntesis, en Cataluña, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los textos normativos autonómicos, los Colegios Profesionales nacerían en virtud de resolución. Ahora bien, la STC (Pleno) núm. 201/2013, de 5 de diciembre[179], matizó que estos apartados se refieren únicamente a los colegios profesionales voluntarios, por lo que los Colegios Profesionales, esto es, los de adscripción forzosa, nacen en virtud de Ley también en Cataluña y a pesar del tenor literal del precepto.

Al mencionar los Colegios Profesionales, es inevitable referir la situación de los Consejos que los agrupan. En contraposición a lo que ocurre con los Colegios Profesionales, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se ha acudido a la resolución administrativa para la constitución de los respectivos Consejos autonómicos de Colegios Profesionales, como se verá en el siguiente apartado. Pero, en algunos casos, los Consejos de Colegios Profesionales también tiene origen legal, como es el caso de los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales en Castilla y León y en Navarra[180].

En cuanto a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios, no es habitual que se creen en virtud de una Ley. Sin embargo, encontramos excepciones, tales como las Cámaras de ámbito local que puedan crearse en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y que parecen nacer en virtud de norma con rango legal[181].

Igualmente, conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios, se creó la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España que, por tanto, tiene también origen legal. Asimismo, también se han creado legalmente algunos Consejos autonómicos de Cámaras de Comercio[182].

---

fusión de Colegios de profesiones diferentes, conforme al art. 12.

[179] Fundamento de Derecho quinto.

[180] Véanse el art. 18.3 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 13 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra.

[181] Véase el art. 36 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

[182] Véase la Ley 10/2004, de 20 de diciembre, por la que se crea el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria; el art. 33 de la Ley 14/2002, de 27 de junio, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria

Requero Ibáñez[183] señala también la Corporación de Reservas Estratégicas como Corporación de origen legal. Asimismo, el art. 58 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, creó el Comité Nacional de Transporte por Carretera, como órgano de consulta y colaboración. La naturaleza corporativa de estas dos entidades será objeto de estudio posteriormente, pero *a priori* no las descartamos.

Existen otras, a las que se refiere incidentalmente Rastrollo Suárez[184], como las Juntas de Compensación o las Comunidades de Usuarios de Aguas[185], que no exigen una Ley particular para su constitución, sino cuyo nacimiento se produce *ex lege* al concurrir los requisitos fijados en la Ley. No obstante, entendemos más acertada la posición de Estévez Goytre[186] respecto de las Entidades Urbanísticas y Juntas de Compensación. Dice el autor que hay toda una serie de trámites que determinan su efectivo nacimiento. Alude al inicio de un procedimiento administrativo por el Ayuntamiento, así como a la aprobación de su constitución y la necesidad de inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas para que adquieran personalidad jurídica; el otorgamiento de la escritura pública también ha de ser aprobado por el Ayuntamiento. Es decir, ningún paso de su constitución está exento de intervención pública y no nacen por mero imperativo legal.

---

y Navegación de Cataluña y del Consejo General de las Cámaras de Cataluña (hoy derogada, pero es la norma que da lugar a la creación de esa Corporación, de ahí la necesidad de citarla); el art. 49 de la Ley 5/2004 de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia; la Ley 18/2003, de 11 de abril, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias (hoy derogada, pero que crea el Consejo); y la Ley 9/2003, de 23 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Región de Murcia (hoy derogada, pero que da lugar a ese Consejo autonómico).

[183] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 99- 100.

[184] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 201-202.

[185] Esto viene avalado por el art. 87 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que prevé la constitución obligatoria de las Comunidades por parte de los usuarios de las aguas, aunque esa iniciativa puede ser suplida por el Organismo de Cuenca; y el art. 35 Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, establece que se constituirán obligatoriamente en determinados supuestos. Véase también MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", cit., p. 124.

[186] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 290-291.

Sin embargo, las Comunidades de Usuarios de Aguas sí que surgen en el momento en que confluyen en el aprovechamiento del dominio público hidráulico distintos particulares. No es que la Ley cree cada una de estas entidades corporativas, pero sí que define taxativamente los presupuestos necesarios para que su nacimiento se produzca. De ahí, que podamos considerar las Comunidades de Usuarios de Aguas como Corporaciones de origen legal. No hay un mandato expreso del legislador que las constituya, a diferencia de las entidades corporativas que veíamos inmediatamente antes, pero la norma sí que concreta los presupuestos o realidades que dan lugar a su nacimiento, sin necesaria intervención de la Administración. En este caso, sí que se cumple lo señalado por Rastrollo Suárez.

4.2.2.- Corporaciones con origen en una resolución administrativa

En segundo término, hemos de referir las Corporaciones que nacen a través de una resolución dictada en el marco de un procedimiento administrativo; que son, como dice Requero Ibáñez[187], la gran mayoría.

Como veníamos anticipando, si bien los Colegios Profesionales se crean en virtud de Ley, no ocurre lo mismo respecto de las Corporaciones de segundo grado que los aúnan, los Consejos de Colegios. Pues bien, la mayoría de los textos legales autonómicos determinan que la constitución de los Consejos de Colegios Profesionales se produce a través de una resolución administrativa[188].

En el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios y los Consejos de Cámaras nos debatimos entre aquellas Comunidades Autónomas que disciplinan

[187] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 100.

[188] Véanse el art. 8.1 de la Ley 6/1995 de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales; el art. 27 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 30.4 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 57. 2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 22 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 22 apartados 3 y 4 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 23 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 24.3 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 41.3 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 16 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

Podemos referir como especialidades que las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, las Islas Baleares y La Rioja no han regulado la materia, Asturias porque no cuenta ni siquiera con norma con rango legal respecto de los Colegios Profesionales; el resto de las Comunidades Autónomas citadas no recogen en la norma los Consejos de Colegios Profesionales. Como veíamos antes, las Leyes tanto de Navarra como de Castilla y León prevén la creación *ex lege* de estas Corporaciones de segundo grado.

la creación por medio de resolución administrativa[189], y aquellas otras que no dicen nada al respecto[190]; con la excepción que acabamos de ver de las Cámaras de ámbito local en la Comunidad de Madrid y para cuya constitución se exige una Ley[191]. En cualquier caso, y al amparo del art. 6.3 de la LBCOCINS, se deja en manos de la Administración tutelante la regulación del procedimiento de creación. De ahí, que podamos concluir que la creación se produce mediante una resolución administrativa.

Por otro lado, la gran parte de Consejos autonómicos de Cámaras Oficiales nacieron en virtud de resoluciones emanadas de los respectivos Consejos de Gobierno autonómicos[192], es decir, también encuentran su origen en una resolución administrativa.

En cuanto a las Cofradías de Pescadores, la normativa autonómica regula de forma muy variada el nacimiento de estas entidades. Hay normas que no disciplinan el proceso de creación[193], y otras que aluden a una resolución administrativa para su nacimiento. Pero, incluso en los casos

[189] Las únicas Comunidades Autónomas que lo disciplinan de forma expresa son Andalucía y Galicia. Véanse el art. 13.1 de la Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía; el art. 11 de la Ley 5/2004, de Galicia. El art. 5 de la Ley 14/2002, de Cataluña; y el art. 7.2 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias, se refieren a la posible autorización por el Gobierno para la constitución de nuevas Cámaras, con lo que parece que se opta también por la constitución a través de una resolución administrativa.

Los arts. 8 a 11 de la Ley 8/2015, de Asturias, regulan la integración, fusión y escisión de Cámaras, pero no disciplinan propiamente la constitución de aquellas.

[190] En este último grupo, parece que simplemente presuponen su existencia al aludir al ámbito territorial de las mismas, como realidades dadas, que el legislador asume como tal, es decir, no contempla el posible nacimiento de otras Cámaras. Es el caso, por ejemplo, del art. 4.1 de la Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunidad Valenciana; o el art. 6 de la Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.

[191] Véase el ya citado art. 36 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid.

[192] Véanse, por ejemplo, el Decreto 4/1997, de 28 de enero, de Creación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha; el Decreto 77/1995, de 27 de abril, por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León; el Decreto 81/1996, de 16 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.

[193] Los arts. 30 y siguientes de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura de las Islas Baleares, no regulan el sistema de creación de las Cofradías como tampoco de las Federaciones, referidas estas últimas en el art. 41. La Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores del País Vasco, centra la regulación en la iniciativa privada, en su art. 10; y guarda silencio sobre todo ese procedimiento de constitución posterior y acerca de una eventual intervención de los poderes públicos.

en los que la Ley regula el procedimiento de creación, los distintos textos autonómicos lo hacen de forma diversa: hay normativa autonómica que emplea el término aprobación[194]; otras normas utilizan expresiones más genéricas[195]; otras Leyes exigen la ratificación de los estatutos por la Consejería correspondiente para que tenga lugar el nacimiento[196]; y, por último, las restantes Leyes autonómicas emplean la locución de "autorización de la constitución"[197].

El sistema de creación de las Cofradías, en aquellas Comunidades Autónomas en que está regulado expresamente, se asemeja al procedimiento de constitución de las asociaciones; y difiere del previsto respecto de los Colegios Profesionales y las Cámaras Oficiales de Comercio.

Lo mismo podemos decir respecto de las Federaciones de Cofradías[198]. Aquí las Leyes y reglamentos autonómicos hablan bien de resolución administrativa, autorización[199] o aprobación[200], o bien guardan silencio acerca del proceso de constitución[201].

De la normativa autonómica que acabamos de referir en torno al proceso de creación de Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, se evidencia un interés del legislador por regular de forma más pormenorizada la iniciativa o faceta privada que la intervención del poder

[194] Véanse el art. 9.5 de la Ley 22/2002, de 12 de julio, de Cofradías de Pescadores (de Cataluña); el art. 15.1 de la Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia; el art. 39.1 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia.

[195] El art. 41.1 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, establece que, a instancia de parte o previa solicitud, la Consejería resolverá lo procedente mediante orden.

[196] Véase el art. 60 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana.

[197] Véanse el art. 42.1 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina, tanto respecto de Cofradías como Federaciones y el art. 4.3 del Decreto 86/2004, de 2 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones (ambas de Andalucía); el art. 68.3.a) de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria.

[198] En lo que respecta a las Federaciones de Cofradías de Pescadores, el más claro es el art. 12.1 de la Ley 9/1993, de Galicia, que alude expresamente a la creación mediante decreto.

[199] El art. 42.1 de la Ley 11/2002, de Andalucía, y el art. 12.1.e) del Decreto 86/2004, de Andalucía; y el art. 45.1 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia, hablan de autorización.

[200] El art. 64.5 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valenciana; y el art. 46 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias, señalan que la creación debe ser aprobada por la Consejería competente.

[201] El art. 24 de la Ley 22/2002, de Cataluña, a pesar de prever Federaciones de Cofradías de Barcelona, Girona y Tarragona, así como la posible constitución de la Federación de Tierras del Ebro y la Federación Catalana de Cofradías, no disciplina el proceso de constitución. Del mismo modo, el art. 70 de la Ley 1/2021, de Cantabria; el art. 41 de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares; el art. 35 de la Ley 16/1998, de País Vasco, tampoco regulan el proceso.

público, que queda en el aire en algunos casos. De la contraposición de tal normativa y de la comparativa del proceso de constitución de las Cofradías de Pescadores con el régimen jurídico previsto para las Cámaras Oficiales de Comercio y los Colegios Profesionales, se desprende fácilmente que el proceso no es idéntico. La intervención del poder público está regulada de forma más precisa en estos dos últimos casos que para las Cofradías de Pescadores. De ahí, que Del Saz Cordero[202] niegue el origen público de las Cofradías de Pescadores y afirme que nacen de un acuerdo *inter partes*.

Cuando decimos que el legislador prima la iniciativa privada o que el sistema se asemeja al de las asociaciones, en el caso de las Cofradías de Pescadores y las Federaciones de Cofradías, nos queremos referir a que el legislador ha optado por disciplinar con más esmero la iniciativa privada y los trámites asociativos previos a la intervención administrativa en el nacimiento de estas entidades. La intervención de los poderes públicos pasa desapercibida en el texto de estas normas, incluso en algún caso no llega ni a regularse, como hemos visto. Todo esto resulta inaudito en el ámbito corporativo.

Por otra parte, y a la vista de los textos legales relativos a las Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, el empleo de términos como "aprobación", "ratificación" y "autorización" presuponen la existencia de un derecho de los particulares a su constitución[203]. Además de que esto resulte difícil de encajar en el caso de las Corporaciones de Derecho Público porque, recordemos, el TC ha declarado que no existe un derecho de los particulares a constituir asociaciones forzosas para el ejercicio de funciones públicas; es evidente que se pone el punto de mira en los particulares y en la iniciativa privada. Es decir, se desdibuja el primero de los rasgos corporativos, el origen público. Dicho de otro modo, el legislador, en vez de acudir a locuciones que indiquen claramente que es la Administración la que crea el ente corporativo; utiliza una fórmula que deposita la decisión, principalmente, en el grupo social y convierte la intervención administrativa en una mera formalidad, como bien dice Del Saz Cordero[204].

[202] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 130.

[203] Sobre la distinción entre autorización y aprobación véase REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 106-107, que señalan que la autorización es un *prius* y requisito de validez; mientras que la aprobación, llamada a veces ratificación, es un requisito de eficacia y se produce cuando la intervención pública tiene lugar *ex post*.

[204] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 130, habla de la autorización y ratificación como un control de mera legalidad que se debe ceñir, como acto reglado, a la comprobación de que concurren los requisitos legales.

Esta fórmula, criticable por cuanto no es propio ni correcto hablar de "autorización" o "reconocimiento", ya que no hay un derecho de los particulares para la constitución de las Corporaciones de Derecho Público, no es exclusiva de las Cofradías de Pescadores; sino que lo mismo ocurre respecto de los Consejos Reguladores, cuya normativa alude principalmente a la necesaria autorización o reconocimiento por parte de la Administración[205].

[205] Véanse el art. 22.1 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, y el art. 16.1 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, que señalan que no podrán iniciar su actividad sin autorización de la Consejería; el art. 33.2 de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad alimentaria de Aragón; el art. 25.4 de la Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios (de Asturias), que condiciona la constitución como Corporación y Consejo Regulador a la aprobación de los estatutos por la Administración, que supone su reconocimiento; el art. 25.5 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, alude a la necesidad de autorización tanto para los órganos de gestión públicos como privados; el art. 146.3 Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, habla de reconocimiento por parte de la Consejería de los Consejos Reguladores; el art. 10 de la Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria (de Cataluña), habla de reconocimiento e, igualmente, el art. 35.2.q) de la Ley 2/2020, de 5 de marzo, de vitivinicultura de Cataluña, alude al reconocimiento de la denominación de origen simultáneamente al reconocimiento del órgano de gestión; el art. 44.7 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana, lo somete autorización; el art. 14.3 de la Ley 4/2010, de Extremadura, que alude a la adquisición de personalidad jurídica tras la publicación de la resolución de registro o protección de la figura de calidad, estatutos y pliegos; el art. 50 de la Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia, alude a un procedimiento que culmina con la resolución de la Consellería para la constitución del Consejo Regulador y la aprobación de los estatutos; el artículo único apartado 3 de la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los consejos reguladores de vinos de Canarias, prevé que queden constituidos con la aprobación de los estatutos por orden de la Consejería correspondiente, y el art. 35 de la 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria (de Canarias), al aludir a la revocación hace mención a la previa autorización por la Consejería; el art. 6.1.a) de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria (de La Rioja), que habla indistintamente de autorización o constitución por la Consejería competente en el ramo; el art. 31.2 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola (de País Vasco), habla de reconocimiento.

Como especialidad, el art. 29 de la Ley 7/2007, de Castilla-La Mancha, reconoce el carácter privado de los órganos de gestión, y no somete a autorización su constitución. Pero, en el actual art. 36 de la Ley 6/2022, de 29 de julio, de la Viña y del Vino de Castilla-La Mancha, sí se somete a reconocimiento por la Consejería, con remisión en cuanto a su naturaleza a la antedicha Ley; determina que el procedimiento de reconocimiento del órgano de gestión se desarrollará reglamentariamente, aunque no prejuzga su naturaleza jurídica.

Por su parte, la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de Ordenación Vitivinícola, guarda silencio sobre el reconocimiento o intervención pública de la Administración.

Tampoco Cantabria ni Murcia disciplinan esta cuestión en sus normas: la Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo "Oficina de Calidad Alimentaria", y la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores.

Por último, la Comunidad de Madrid y las Islas Baleares carecen de normativa con rango legal en ordenación

Sin embargo, y a pesar de que la regulación de la intervención pública tampoco es detallada en los Consejos Reguladores; sí incide más en la participación de los poderes públicos que la normativa de las Cofradías de Pescadores. Por ello, no resultan aplicables a los Consejos Reguladores los anteriores razonamientos vertidos sobre el proceso de constitución de las Cofradías.

También se exige una intervención pública similar para la constitución de entidades de gestión de las figuras de calidad, reconocidas como asociaciones o entidades privadas en la Ley asturiana[206]. Esto echaría por tierra nuestros argumentos, porque parece que el proceso de creación es el mismo tanto si son privadas como públicas, es decir, habría intervención administrativa en ambos casos. Pero, nuevamente tenemos que recordar lo que decía Del Saz Cordero[207]. Y es que el origen público, sin más y por sí solo, no es concluyente del carácter corporativo. Es más, la normativa asturiana exige el compromiso de ejercicio de funciones públicas y aprobación de sus estatutos por la Consejería, cuando se trate de las Corporaciones de Derecho Público u órganos de gestión de naturaleza pública, en contraposición a los órganos de gestión de naturaleza privada.

Asimismo, también es necesaria esa autorización para la constitución de las Federaciones

vitivinícola y calidad alimentaria.

[206] El art. 25.3 de la Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria, calidad diferenciada y venta directa de productos alimentarios (de Asturias).

[207] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 131.

Deportivas, tanto de ámbito estatal[208] como autonómico[209]; y para las Ligas Profesionales[210]. Aquí la técnica no es tan criticable como en el caso de las Cofradías de Pescadores, porque las Leyes califican tanto las Federaciones Deportivas como las Ligas de entidades privadas y, por ende, no habría óbice en decir que existe un derecho de los particulares para constituirlas; aunque no compartamos esa naturaleza jurídica otorgada por el legislador a estas entidades, y sobre la que profundizaremos posteriormente.

Como dice Rodríguez Ten[211], las Federaciones precisan de un acto administrativo para su nacimiento, para poder ser oficiales y ejercer funciones públicas. Asimismo, también es

[208] Véanse el art. 14.g) de la 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, al referir las competencias del Consejo Superior de Deportes; el art. 8 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas.

[209] Véanse el art. 35 apartados 1 y 2 del Decreto 41/2022, de 8 de marzo, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Andalucía y se establece la estructura y régimen de funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Deportivas; el art. 3 del Decreto 181/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas, que alude a la necesidad de presentar la solicitud, pero no se refiere a la autorización de forma expresa; los arts. 6 y 7 del Decreto 29/2003, de 30 de abril, por el que se regulan las federaciones deportivas del Principado de Asturias, que habla de reconocimiento; el art. 20.2 del Decreto 72/2002, de 20 de julio, de desarrollo general de la Ley 2/2000, de 3 de julio de Deporte (de Cantabria), alude a autorización; el art. 6 del Decreto 109/1996, de 23 de julio, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de Castilla-La Mancha, también emplea el término autorización; el art. 36.2 del Decreto 39/2005, de 12 de mayo de Entidades Deportivas de Castilla y León, utiliza la locución "reconocimiento oficial"; el art. 47.4 del Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, también habla de reconocimiento; los arts. 3.2 y 4.2 del Decreto 159/1996, de 14 de noviembre, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Madrid; el art. 42.2 del Decreto 2/2018, de 12 de enero, por el que se regulan las entidades deportivas de la Comunidad Valenciana, de nuevo emplea el término autorización; los arts. 10 y 12 del Decreto 27/1998, de 17 de marzo, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Extremeñas; el art. 10 del Decreto 33/2004, de 2 de abril, por el que se regulan las federaciones deportivas de las Illes Balears; el art. 4.2 del Decreto 51/1992, 23 abril, por el que se regula la constitución y funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias; el art. 3 del Decreto 4/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Rioja; el art. 34 del Decreto Foral 80/2003, de 14 de abril, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Navarra y el registro de Entidades Deportivas de Navarra, habla de autorización; el art. 51.2 del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco; el art. 4 del Decreto 220/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Región de Murcia.
Como especialidad, podemos señalar que Galicia es la única Comunidad Autónoma que no ha dictado una norma de rango reglamentario sobre las Federaciones Deportivas.

[210] Véase el art. 14.j) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, al aludir a las competencias del Consejo Superior de Deportes se refiere a la autorización de la constitución de las Ligas Profesionales.

[211] RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 67-70.

necesario el previo reconocimiento de la modalidad deportiva, hasta el punto de que es posible la existencia de modalidad sin Federación, pero no a la inversa, dice el autor.

Por otra parte, no compartimos la postura de Rastrollo Suárez, que indicaba que las Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación tienen origen legal. Consideramos más acertada la posición de Estévez Goytre[212] respecto de estas entidades. Dice el autor que hay toda una serie de trámites que determinan su efectivo nacimiento. Alude al inicio de un procedimiento administrativo por el Ayuntamiento, así como a la aprobación de su constitución y la necesidad de inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas para que adquieran personalidad jurídica; el otorgamiento de la escritura pública también ha de ser aprobado por el Ayuntamiento. Es decir, ningún paso de su constitución está exento de intervención pública y no nacen por mero imperativo legal.

Para concluir este epígrafe, relativo a las Corporaciones de Derecho Público cuya de creación tiene lugar por medio de resolución administrativa, podemos indicar que las Academias científicas se crean también de este modo, según la escasa normativa autonómica que ha regulado este tipo de entidades[213]. Muchas de las Academias más sonadas son preconstitucionales y, por ende, fueron creadas a través de instrumentos jurídicos que, hoy en día, no tienen parangón en nuestro ordenamiento jurídico.

4.2.3.- Respecto de la iniciativa privada

A pesar de todo lo que venimos diciendo respecto del origen público de las Corporaciones, no podemos prescindir de la voluntad remota para su constitución. La voluntad remota o inicial se

[212] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 290-291.

[213] Véanse el art. 7.1 del Decreto 138/2022, de 2 de agosto, por el que se regulan las Academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el art. 4 de la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de academias en el ámbito del Principado de Asturias; el art. 4 de la Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha; el art. 4 de la Ley 15/1999, de 29 de abril, de las academias de ámbito de la Comunidad de Madrid; la disposición adicional única apartado dos de la Ley 2/2009, de 14 de abril, de coordinación del sistema valenciano de investigación científica y desarrollo tecnológico; la Ley 5/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan las Reales Academias de Canarias; el art. 4 de la Ley 2/2005, de 11 de marzo, de Academias de la Región de Murcia.
Son estas las únicas CCAA que han aprobado textos normativos sobre la materia y, por ende, las únicas normas a que podemos atenernos al respecto.
Asimismo, sobre las Academias de ámbito nacional la disposición adicional segunda del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto España, establece que las Academias se crean en virtud de Real Decreto.

sitúa en la sociedad, en un grupo de personas que promueven su creación[214], aunque este proceso culmine con la decisión del poder público[215]. Sin esa iniciativa privada, en la mayoría de las ocasiones, no podrían existir las Corporaciones de Derecho Público[216].

No todos los textos normativos reguladores de las diferentes Corporaciones de Derecho Público disciplinan la intervención de los particulares con la misma intensidad. La relevancia de la iniciativa privada, como voluntad remota e impulsora del nacimiento de las Corporaciones, se observa en el caso de los Colegios Profesionales[217]; los Consejos de Colegios[218]; las Cofradías

[214] GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 429, utiliza esta idea para negar el carácter de entes instrumentales de las Corporaciones, ya que la voluntad para su nacimiento no se sitúa en la Administración, sino en la sociedad.

[215] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 168; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 590-591; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 13-14; PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 43, dice el contenido del acuerdo está limitado por la Ley o por los principios generales del tipo corporativo.

[216] Véase, por ejemplo, que el art. 104 de la Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, prevé que en caso de que no exista esa voluntad de constituir la Junta de Compensación, la Administración pueda sustituir el sistema de ejecución de compensación por un sistema público de actuación, decisión que también podrá adoptar en caso de incumplimiento de los plazos de ejecución.

También el art. 14.4 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana, señala que la Generalitat puede suplir esa falta de iniciativa de los Colegios para la constitución del Consejo autonómico.

[217] Véase el art. 4 de la LCP; el art. 10 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 8.2 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 6.2 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 10.2 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 6.1 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 37.3.c) de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 4.3 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 11.2 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 3.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 6.2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 5.2 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 8.2 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 29.1 de la Ley 18/1997, de País Vasco.

[218] Véanse el art. 7 de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía; el art. 26 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 30.3 de la Ley 10/1999, Castilla-La Mancha; el art. 14 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 22.3 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 24.2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 41.3 de la Ley 18/1997, de País Vasco; los arts. 15 y 16 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

de Pescadores[219] y sus Federaciones[220]; las Academias[221]; las Comunidades de Usuarios de Aguas[222]; las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación[223]; los Consejos Reguladores[224] y las Federaciones Deportivas[225].

---

[219] Véanse el art. 42.1 de la Ley 11/2002, de Andalucía, tanto de las Cofradías como de las Federaciones provinciales, y el art. 12 del Decreto 86/2004, de Andalucía; el art. 9.5 de la Ley 22/2002, de Cataluña; el art. 60 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valenciana; el art. 15.1 de la Ley 9/1993, de Galicia; el art. 41.1 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias; el art. 10 de la Ley 16/1998, de País Vasco; el art. 39.1 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia. Todos ellos aluden a la necesidad de un acuerdo previo por parte de los profesionales del sector para poder constituir las Cofradías.

Véase también DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 131.

[220] Véanse el art. 42 de la Ley 1/2002, de Andalucía; el art. 64 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valenciana; el art. 12.1 de la Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia, y el art. 89.1 de la Ley 11/2008, de Galicia; y el art. 45 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia.

Véase también REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 118.

[221] Véase el art. 8 del Decreto 138/2022, de Andalucía, que prevé que el procedimiento de creación se inicia a instancia de los interesados; el art. 4 de la Ley 5/1997, de Asturias; el art. 3 de la Ley 2/2019, de Castilla-La Mancha; la disposición adicional única apartado segundo de la Ley 2/2009, de la Comunidad Valenciana, que indica que se crean por decreto, a iniciativa del Gobierno valenciano o de los interesados en la misma línea que el art. 9 del Decreto 91/2015, de 12 de junio, del Consell, por el que se regula la creación de las academias científicas, culturales y artísticas de la Comunitat Valenciana y su registro; el art. 5.1 de la Ley 2/2005, de la Región de Murcia, que contempla dos posibilidades: la creación a iniciativa del Gobierno o bien a propuesta de las personas interesadas. La norma madrileña en la materia no disciplina la iniciativa, a pesar de regular en su art. 4 la creación por medio de decreto.

[222] El art. 35 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, establece que se constituirán obligatoriamente en determinados supuestos, pero también contempla la constitución voluntaria o, subsidiariamente y para el caso de que no sean creadas por los interesados, podrá ser sustituida esa iniciativa por la Administración. De manera que, implícitamente, está depositando su constitución en manos de los particulares. En la misma línea, el art. 87 del TRLA, prevé la constitución obligatoria de las Comunidades por parte de los usuarios de las aguas, aunque pudiendo ser suplida por el Organismo de Cuenca, por lo que no se puede considerar la iniciativa privada como determinante o esencial.

[223] Véanse el art. 160 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria; el art. 89.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; el art. 106 de la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, que alude a la iniciativa privada como paso previo para imponer el sistema de compensación; el art. 123.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia, que condiciona la aplicación del sistema de compensación a la solicitud de los propietarios interesados; el art. 226 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Protegidos Naturales de las Islas Canarias; el art. 207 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

[224] Vid 205.

[225] Vid 209.

La diferente importancia que los textos normativos otorgan a la iniciativa privada se ha traducido en un debate doctrinal. Los autores se dividen entre aquellos que restan importancia a la iniciativa privada y razonan que la mera voluntad de los interesados, por sí sola, no permite constituir la Corporación[226]; y aquellos que la consideran esencial, situándola incluso por encima de la decisión del poder público[227].

Sánchez Saudinós[228] dice que hay dos fases en el proceso de creación: el acto o intervención pública y la iniciativa que da lugar a ese acto, a pesar de que reconoce que esta iniciativa no tiene la capacidad de configurar fines y funciones del ente, a diferencia de un pacto asociativo privado. En el mismo sentido, García de Enterría & Fernández Rodríguez[229] consideran que la iniciativa puede jugar como requisito del acto administrativo, pero no es un pacto asociativo al uso porque no tiene la virtualidad de configurar la finalidad y funciones del ente por sí mismo; como advierte también Rebollo Puig[230]. López González[231] recuerda que no existe un derecho subjetivo a la creación de un Colegio Profesional y que, si bien nace previa solicitud de los interesados, puede ser rechazada por el Gobierno, sin que tal decisión sea recurrible en vía contencioso-administrativa. Es decir, la iniciativa debe proceder del grupo, pero la mera iniciativa no es determinante del nacimiento del ente corporativo que depende, a la postre, de la decisión pública.

---

[226] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 302-303, que habla directamente de la obligación de constituirlas; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 238; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 427.
Véase, por ejemplo, que el art. 24.1 de la Ley 22/2002, de Cataluña, impone la constitución de las Federaciones de Cofradías de Girona, Barcelona y Tarragona y, potestativamente, podrá crearse la de Tierras del Ebro.

[227] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 130; MASCORT GUICH, Alicia, "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", cit., p. 105, la señala como el origen de la Corporación, desdeñando la decisión del poder público; PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., p. 14, habla de su origen en la iniciativa de grupo, con posterior refrendo público.

[228] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 241, 249-252 y 258.

[229] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 451.

[230] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 391 y 403.

[231] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 17-18.

Rastrollo Suárez[232] matiza que no concurre la iniciativa privada previa para la constitución de todas las Corporaciones, sino que la constitución puede venir impuestas por la Administración. Esto es innegable como acabamos de referir más arriba, puesto que existen casos en los que la Administración puede imponer su constitución, ante la desidia de los particulares.

Por su parte, Del Saz Cordero[233] otorga un valor preeminente a la iniciativa de los miembros en determinados supuestos. Aduce que las Cofradías de Pescadores, las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Comunidades de Usuarios de Aguas nacen en virtud de un *pactum asociationis*; y aunque el acuerdo debe ser autorizado o aprobado por el poder público, ello no constituye más que un control de mera legalidad.

4.2.4.- Mero reconocimiento legal

Acabamos de referir las entidades corporativas que nacen de la Ley o de una resolución administrativa. No obstante, también existen otras Corporaciones de Derecho Público que se erigen, tanto para el legislador como para la propia Administración, como una realidad dada. De modo que la norma se limita a efectuar un mero reconocimiento. Por eso, y más que de creación *stricto sensu*, podemos hablar del reconocimiento del carácter corporativo de aquellas entidades que, como grupo social organizado, ya existían con anterioridad o cuyo origen se sitúa en el régimen preconstitucional.

Nos estamos refiriendo a los casos de la ONCE; del Instituto España[234]; algunas Academias, como la de Bellas Artes de San Fernando; algunas Cofradías de Pescadores[235]; y los Consejos Reguladores de incidencia supraautonómica[236].Todas estas entidades existían al tiempo de

[232] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 179-180 y 229.

[233] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 131.

[234] Se creó mediante sendos Decretos de 1937 y 1938, pero no podemos equipararlos a los Decretos en el actual ordenamiento.

[235] Lo mismo ocurre en el caso de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2007, de 12 de marzo de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia, según la cual: "Se reconocen como cofradías de pescadores de la Región de Murcia a las de Águilas, Mazarrón, Cartagena y San Pedro del Pinatar; y como Federación de estas a la Federación Murciana de Cofradías de Pescadores". Se trata de una declaración o proclamación sin verdadera eficacia jurídica en la medida en que las Federaciones ya existían con anterioridad a aprobación de la Ley.

[236] Véase la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

promulgarse las normas reguladoras de cada tipo corporativo y el legislador, lógicamente, no disciplina un sistema para la creación de las mismas, sino que simplemente se ha limitado a reconocerlas como Corporaciones de Derecho Público[237].

4.3.- Sustrato

La unanimidad de la doctrina[238] y la jurisprudencia[239] coinciden en señalar que las Corporaciones de Derecho Público constituyen una *universitas personarum*, según la

[237] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 28; MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo,* cit., p. 185.

[238] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales*, cit., pp. 37, 46 y 50; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 53; BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 168; BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., p. 224; BUENO SÁNCHEZ, José Miguel, "El sector público institucional", en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 974; CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, "Teoría General de la organización administrativa", en VELASCO CABALLERO, Francisco & DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 214-215, (https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo);
CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 33, 53 y 122; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 349, 351 y 358-360; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 46 y 301; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 100, 119-120; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 170-171, 237-238; GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 325; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130, 2024, p. 230, (https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.130.2024.06); MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 206; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 138; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Naturaleza de las Corporaciones Públicas Profesionales", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 3-5; RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 171 y 174; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 29; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 81; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 704; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo,* cit., p. 281.

[239] Por todas, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398].

clasificación latina de las personas jurídicas. Esto significa que estamos ante un grupo humano o conjunto de personas que se erigen como el fundamento o núcleo duro de la entidad. Ese conjunto humano goza de un lugar preminente en su organización y su funcionamiento, en detrimento del patrimonio, que pasa a un segundo plano, en clara contraposición con las *universitas rerum*.

Al respecto, nos parece muy ilustrativo lo indicado en el art. 3 de los Estatutos de la ONCE, por cuanto se establece algo que es consustancial al resto de Corporaciones. El art. 3.2 letra c) de los mencionados Estatutos dice que la ONCE es "una Organización de y para personas ciegas o con deficiencia visual grave".

Refiere así algo que es el hilo conductor de todas las entidades sectoriales de base privada corporativa. Si lo extrapolamos al resto de Corporaciones, podríamos decir que un Colegio Profesional es una organización de y para profesionales; las Cámaras Oficiales de Comercio son entidades constituidas de y para los comerciantes; las Comunidades de Usuarios de Aguas son entidades formadas por y para la atención de los intereses de los usuarios de los recursos hidráulicos, etc. Es decir, las Corporaciones de Derecho Público son organizaciones humanas formadas por personas y para atender los intereses de esas mismas personas. Por eso, García de Enterría & Fernández Rodríguez[240] indican que los miembros son el origen, los sostenedores y destinatarios de esa administración.

Por otra parte, la base humana o el carácter asociativo trae consigo dos importantes consecuencias: 1) las personas que conforman la masa corporativa son quienes dirigen la misma e integran sus órganos de gobierno, de ahí que desde la Carta Magna, pasando por la normativa específica de cada tipo corporativo, se exija siempre la estructura y funcionamiento democrático[241]; 2) en segundo lugar, el sustrato humano conlleva la obligación del pago de

[240] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., p. 114.

[241] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 935; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 545 y 547; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 278; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 302; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & PINDADO GARCÍA, Fernando, "El funcionamiento democrático de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014, p. 3; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 147; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ

cuotas por parte de sus miembros para el sostenimiento de la entidad[242], es decir, se establece un sistema de autofinanciación, sin perjuicio de que las Corporaciones puedan percibir también ingresos públicos.

Sin esa base humana resultaría imposible la fórmula corporativa. Sabaté Vidal[243], en relación con los Consejos Reguladores, señala que es el propio grupo humano el que presenta interés en reglamentar el sector, y la Administración se muestra como una mera colaboradora. Concluye que, sin el interés e impulso de los Consejos Reguladores, sería imposible el funcionamiento

---

RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 442; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 113-114; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 57-58; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 29; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 395; PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 41-43; RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 171 y 174; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 389; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 32, estos autores dicen que el grupo social dirige la entidad corporativa, a pesar de que los miembros no crean, configuran ni extinguen la Corporación.

[242] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 545 y 547; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 352; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 303, habla de exacciones obligatorias y naturaleza tributaria; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 261; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & PINDADO GARCÍA, Fernando, "El funcionamiento democrático de la ONCE", cit., p. 3; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 147 y 151-152; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 27; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 113-114; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., p. 77; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 135-136; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 57-58; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 29; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 139; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 395; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 7; TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 791.

[243] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 2.

del sistema corporativo. Fanlo Loras[244] considera que la determinación a través de un criterio objetivo y/o personal de los miembros de la Corporación es una de las características más relevantes de las Corporaciones, en contraposición al criterio territorial.

4.4.- Monopolio o Unicidad

Bajo la rúbrica de monopolio o unicidad, la doctrina[245] se viene refiriendo a una de las principales características de las Corporaciones de Derecho Público, que encuentra además refrendo legal[246], y que ha dado lugar al llamado carácter monopolístico de la Administración

[244] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 24.

[245] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 547; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 166-167; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo,* cit., pp. 186-187; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 57, 77 y 92; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 100; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 261; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 16; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 73 y 79; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", en *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 8, Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 27; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., pp. 328-329; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 452; GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 475; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 574; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 134-135; MORELL OCAÑA, Miguel, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p. 186; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 394; PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 45; PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., p. 14; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 706.

[246] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 390, alude a este como uno de los aspectos que se regula de forma más pormenorizada.

Por ejemplo, en el ámbito científico, la disposición adicional segunda del Real Decreto 1160/2010, prevé que las Academias solo podrán crearse cuando exista una rama de conocimiento no abarcada por otra entidad científica. En el mismo sentido, podemos ver el art. 7.2 del Decreto 138/2022, de Andalucía; el art 7.2. de la Ley 5/1997, de Asturias; el art. 6.2 de la Ley 2/2019, de Castilla-La Mancha; el art. 7.2 de la Ley 15/1999, de la Comunidad de Madrid; el art. 8.2 del Decreto 91/2015, de la Comunidad Valenciana, en relación con la disposición adicional

Corporativa, o exclusividad territorial como dice López González[247].

El monopolio implica que las Corporaciones de Derecho Público son entidades únicas en su especie y ámbito territorial de actuación. Ariño Ortiz[248] habla del carácter exclusivo y

única apartado cinco de la Ley 2/2009, de 14 de abril, de coordinación del sistema valenciano de investigación científica y desarrollo tecnológico; y el art. 4.2 de la Ley 2/2005, de la Región de Murcia.

Igualmente, el art. 1.3 del Real Decreto 358/1991, respecto de la ONCE, señala que ninguna entidad, pública o privada, puede utilizar ese título, ni otro que pudiera resultar de la adición de palabras o combinación de las que lo constituyen. De forma que se predica el carácter monopolístico, en términos similares a lo establecido en el art. 4 de los Estatutos de la ONCE.

En el ámbito colegial siempre se vincula el elemento territorial al monopolio. Véanse el art. 4.3 de la LCP; el art. 11.2 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 12 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 6.4 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 13 de la Ley 10/1999, Castilla-La Mancha; el art. 6.2 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 43.3 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 7 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 7.2 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 4.4 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 11.5 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 3 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; los arts. 7.1 y 10 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 5.4 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 7.2 Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 26.2 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 3.3 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

En relación con los Consejos Generales de Colegios, podemos citar el art. 25 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 30 de la Ley 10/1999, Castilla-La Mancha; el art. 28.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura.

En relación con las Federaciones Deportivas, véanse el art. 58.1 de la Ley 5/2016, de Andalucía, en relación con el art. 22.2 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 43.2 de la Ley 16/2018, de Aragón, en relación con el art. 3.2 del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 31.1 de la Ley 5/2022, de Asturias, en consonancia con el art. 2.2 del Decreto 29/2003; el art. 21.2 de la Ley 2/2000 de Cantabria, en relación con el art. 3.4 del Decreto 72/2002, de Cantabria; el art. 26.4 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 1.2 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 43 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 18 del Decreto 39/2005; el art. 18.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, en relación con el art. 39 del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 37.1 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid; el art. 62.1 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en consonancia con el art. 37.2 del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 23.3 de la Ley 2/1995, de Extremadura, en relación con el art. 2.1 del Decreto 27/1998, de Extremadura; art. 51.5 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 93 apartados 8 y 9 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en consonancia con el art. 2.2 del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; el art. 65.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias en relación con el art. 3.2 del Decreto 51/1992, de las Islas Canarias; el art. 83.6 de la Ley 1/2015, de La Rioja en relación con el art. 4 del Decreto 4/1996; el art. 30.2 del Decreto Foral 80/2003, de Navarra; los arts. 33.1 y 38.1 de la Ley 2/2023, de País Vasco, en relación con el art. 45 del Decreto 16/2006; el art. 46.1 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

[247] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 44.

[248] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 92-93, 156.

excluyente de cada Colegio Profesional en su respecto ámbito territorial, entendido aquel como la imposibilidad de que exista otro en ese espacio geográfico y para esa concreta profesión. De ahí, la importancia del territorio en las entidades corporativas, porque aquel conecta con uno de sus rasgos más característicos[249], la unicidad o el monopolio. Sin embargo, el monopolio tampoco es exclusivo de las Corporaciones, sino que es algo inherente al ejercicio de las funciones públicas, como previene Del Saz Cordero[250].

No obstante, también podemos observar que hay determinadas excepciones en el ámbito de las estructuras deportivas. El ordenamiento permite la constitución de Federaciones Deportivas que abarcan más de una modalidad deportiva, si bien aquella será única en su respectivo territorio[251]. Nos referimos a dos casos: Federaciones Deportivas que engloban deportistas con discapacidad[252], o bien Federaciones que integran varios deportes tradicionales[253]. En suma, en el ámbito deportivo, se proclama también el monopolio, bajo el silogismo una federación, en un territorio y para una modalidad; pero puede haber excepciones como las que acabamos de mencionar.

[249] Esa interconexión se plasma, por ejemplo, en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 16 de junio de 2004 [ES:TS:2004:4184].
Esto también conecta con la legitimación por cuanto el Colegio, u otra Corporación, solo podrá tener legitimación para la impugnación de actos que afecten a su ámbito o demarcación geográfica, conforme STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 920/2020, de 2 de julio [ES:TS:2020:2106].

[250] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70, 100 y 102.

[251] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 215-221.

[252] Véanse los arts. 23.2 de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 65.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, alude a la unicidad, y como excepción a las Federaciones polideportivas; el art. 95 de la Ley 1/2015, de La Rioja, sobre la Federación Polideportiva Riojana; el art. 30.2 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 46.2 de la Ley 8/2015 de la Región de Murcia, que avala tanto la existencia de Federaciones de deportes tradicionales, que engloben varias modalidades, como Federaciones de personas con discapacidad cuando, en este último caso, no es posible su integración en una Federación propia de la modalidad deportiva, a través de una sección específica.
A ello alude también CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 85, que diferencia ambos tipos de Federaciones polideportivas: las de personas con discapacidad y las de deportes tradicionales.

[253] Véanse el art. 58.2 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 21.2 de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 26.4 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 43 de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 18.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña; el art. 37.1 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid; el art. 62 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 23.3 de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 65.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 38.2 de la Ley 2/2023, de País Vasco.

Camps Povill[254] diferencia los conceptos de monopolio y unicidad. Según el autor, el monopolio alude a la existencia de una única Federación; mientras que la unicidad versa sobre la gestión de una única modalidad deportiva, que también es la regla general con la excepción de las polideportivas por razones muy concretas y justificadas. Hacen esta misma distinción Rodríguez Ten & De la Plata Caballero[255] que, además, justifican las Federaciones polideportivas para evitar que por la unicidad deportiva puedan surgir estructura federativas pequeñas, ineficaces e incapaces de realizar sus funciones, que sería el resultado de ese silogismo una Federación-una modalidad deportiva.

También se predica una suerte de exclusividad o monopolio nominativo respecto de las Corporaciones de Derecho Público, de forma que no pueda existir dos Corporaciones, del tipo que sean, con el mismo nombre[256]. Pero ello es algo consustancial a cualquier persona jurídica y, de hecho, se constata también en el ámbito de las sociedades civiles, mercantiles y las asociaciones.

4.5.- Dualidad de funciones y fines

Otra de las características de las Corporaciones de Derecho Público es la gestión simultánea de

[254] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 140-143.

[255] DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás & RODRÍGIUEZ TEN, Javier, "Las federaciones deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 36-37.

[256] Véanse el art. 4.5 de la LCP; el art. 12.1 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 10.1 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 7.1 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 18.2 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 9.2 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 9 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 5.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 13.2 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 5 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 16 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 6.1 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 10.2 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 5.1 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.
En relación con las Cámaras Oficiales de Comercio, véase el art. 4 de la LBCOCISN.
En relación con las Federaciones Deportivas, podemos citar el art. 41.3 de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 26.5 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 51.3 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 83.4 de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 42.5 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra.
Véase también PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., p. 19.

fines públicos y privados, como ha reconocido la doctrina[257] y la jurisprudencia[258]. Este rasgo tiene refrendo legal en el art. 15.1.c) de la LOAPA. La dualidad de fines da lugar a lo que Parada

[257] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 931; ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 916; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 53; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 545; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 165; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 185-186 y 189; BUENO SÁNCHEZ, José Miguel, "El sector público institucional", cit., p. 974; CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 527; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", cit., p. 485; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 303; DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 108; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 147; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70, 100 y 190; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 259; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 21; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 238-239; GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 325; GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, "La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 253; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 132; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p. 57; MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 206; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 394; PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 59; PINO TARRAGONA, Glikeya, "El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" en particular", cit., p. 105; RASTROLLO SÚAREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 162 y 170; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 83-84; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., pp. 704 y 706; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 8; SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 583; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo,* cit., p. 281; TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 44.

[258] SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de octubre de 2009 [ES:TS:2009:7083], de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398] y de 14 de marzo de 2011 [ES:TS:2011:1177].

Vázquez llamó hermafroditismo organizativo[259]. Por su parte, Del Saz Cordero[260] estima que de la dualidad de fines y funciones se derivan o desprenden el resto de los rasgos corporativos, tales como la adscripción forzosa y el carácter monopolístico, es decir, le otorga un valor esencial a este rasgo.

Sin embargo, no parecen estar de acuerdo García de Enterría & Fernández Rodríguez[261]. Estos autores consideran el ejercicio de funciones públicas como algo accesorio, en contraposición a Martín Rebollo[262] que estima que lo accidental son los intereses privados. Lo esencial en el ente corporativo, para los primeros autores, es la atención de los intereses privados, que no pueden identificarse automáticamente con los públicos. Dicen que las Corporaciones sirven intereses comunes de sus miembros, pero no ejercen necesariamente funciones públicas. Concluyen que la canalización a la vía corporativa de los intereses asociativos no supone una publificación de estos.

La dualidad de fines constituye una pieza clave en la distinción con las figuras afines. Las Administraciones Públicas y las entidades que integran el sector instrumental se encaminan a la satisfacción del interés general; mientras que las asociaciones tienden a satisfacer exclusivamente los intereses de sus miembros o asociados. Las Corporaciones de Derecho Público, en contraposición a las anteriores, satisfacen a la par intereses públicos y privados, mediante el ejercicio de funciones y la realización de actividades públicas y privadas simultáneamente.

4.6.- Régimen jurídico mixto

Relacionado íntimamente con lo anterior, podemos decir que las Corporaciones de Derecho Público se caracterizan por estar disciplinadas por un régimen jurídico mixto, integrado por normas de Derecho Público y de Derecho Privado, como han reconocido los autores[263] y los

[259] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 394.

[260] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 119-120 y 129.

[261] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 452, 454- 455.

[262] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., p. 169.

[263] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 545 y 548; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., pp. 277-279; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p.

tribunales de justicia[264].

De Lorenzo García & Loya del Río[265] dicen que el mismo instrumento jurídico que sirve para la creación de la Corporación, bien sea la Ley o la resolución administrativa, es el que contiene ese régimen jurídico.

Un ejemplo sumamente ilustrativo del régimen jurídico mixto es el art. 70 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias. Este precepto somete las notificaciones y comunicaciones que practiquen las Federaciones Deportivas a la normativa administrativa común, pero solo cuando se trate de actos dictados en el ejercicio de funciones públicas; mientras que en cualesquiera otros supuestos el régimen de notificación y comunicación del acto vendría regulado por los estatutos y normas internas y, solo supletoriamente, sería aplicable la normativa administrativa común. En suma, el régimen de notificaciones y comunicaciones varía según estemos ante funciones públicas o actividades privadas. De ahí que hablemos de un régimen jurídico mixto.

4.7.- La adscripción forzosa

Otro de los rasgos típicos de las Corporaciones es la pertenencia o adscripción forzosa[266], que

304; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 147; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 142; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70 y 190; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 261; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15; ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 216; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 20; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Naturaleza de las Corporaciones Públicas Profesionales", cit., p. 5; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 132; ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., p. 973; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 394; REBOLLO PUIG, Manuel, "La reclamación de la indemnización", en TOLIVAR ALAS, Leopoldo (Dir.) & CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 107; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 423; TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 790; TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 44.

[264] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 1068/2019, de 15 julio [ES:TS:2019:2334].

[265] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15.

[266] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., pp. 930 y 933; ARGULLOL

MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 916; ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 92-93 y 156; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 53; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 545 y 547; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 166; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 626; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., pp. 278 y 280; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 302; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 351; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 147-148; DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., pp. 810-811; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 57,78, 92-93 y 100; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70-71, 100, 154-155; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 261; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 16; ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 213; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 27; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 239, 243-244; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 29 y 106; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 230; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 452; GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 475; GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 430; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 570-574; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 134-135; MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 206; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Naturaleza de las Corporaciones Públicas Profesionales", cit., pp. 3-5; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 138; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., p. 965; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 394; RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 162, 188-189, 222, 224 y 236; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 122; RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 706; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 5; SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 586; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo,* cit., p. 281,

significa que los particulares han de integrarse obligatoriamente en las Corporaciones para poder ejercer un oficio o actividad[267]; acceder a determinados beneficios; participar en competiciones oficiales; intervenir en la gestión del recurso hidráulico; participar en la actividad urbanizadora; etc.

También el TC ha destacado como rasgo corporativo característico el deber de afiliación, en su paradigmática sentencia núm. 114/1993, 14 de abril; aunque posterior cambió de parecer e, incluso, ha llegado a admitir las Corporaciones voluntarias.

4.7.1.- Requisitos de la adscripción forzosa según el Tribunal Constitucional

La adscripción forzosa ha sido uno de los aspectos que más ha abordado el Tribunal Constitucional[268] a la hora de estudiar las Corporaciones de Derecho Público. Es más, ha trasladado la cuestión a la legitimidad de la adscripción forzosa al enjuiciar la justificación de las Corporaciones, vinculando la propia existencia de la Corporación a este rasgo específico, que cobra así una importancia capital en el régimen corporativo.

El Tribunal Constitucional ha establecido dos límites a la hora de justificar la legitimidad de la adscripción obligatoria y, a la postre, para amparar la propia existencia de la Corporación de Derecho Público.

El primero de esos límites es que la creación de Corporaciones forzosas no debe limitar el derecho de asociación y sindicación de los miembros. El segundo de los límites es que las Corporaciones deben tener amparo o fundamento en los principios constitucionales; o bien se debe motivar la imposibilidad de realizar las funciones públicas a través de otros mecanismos menos lesivos para el derecho de asociación, que mediante un sistema de Corporaciones de

aunque no parece considerarlo como un rasgo universal o común a todas por cuanto utiliza la locución "en ocasiones"; TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 790.

[267] Véanse los arts. 1.4 y 62 del Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española, con excepción de los militares; el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

[268] Véanse sobre el análisis de esta doctrina del TC, ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 930; GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, "La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 261; POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", en REQUERO IBAÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios Profesionales. Administración Corporativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 45-50.

adscripción forzosa[269]. A ello habría que añadir la prohibición de que la vía corporativa se convierta en la regla general, en contra de los arts. 1 y 10 de la Constitución[270], como dice Pomed Sánchez[271] al comentar las sentencias del Tribunal Constitucional[272].

No obstante, estos límites han sido criticado por la doctrina. Hacemos nuestras las palabras de Del Saz Cordero[273], cuando decía que al ser los límites tan estrictos se restringe ciertamente la posible creación de las Corporaciones de Derecho Público; y ello choca o resulta contradictorio con la libertad que, por otro lado, proclama el Tribunal Constitucional para crear asociaciones forzosas. Además, como sugieren López Benítez & Rebollo Puig[274], parece que el Tribunal Constitucional alterna la naturaleza de las Corporaciones a su antojo; bien las considera asociaciones a los efectos de la adscripción, bien Administraciones Públicas para sujetarlas al art. 149.1.18º de la CE. Por su parte, Fernández Farreres[275] señala que la adscripción forzosa *per se* no es un escollo ni una traba para el derecho de asociación o sindicación de los miembros, como sugería el TC; lo que sería inconstitucional sería la imposición de la prohibición de asociarse o sindicarse a los miembros de la Corporación.

[269] En la STC (Pleno) núm. 132/1989, de 18 de julio [Fundamento de Derecho octavo], decía que la ambigüedad con la que se realiza la delegación de funciones por parte del legislador a las Cámaras Agrarias catalanas no justifica la adhesión forzosa a las mismas, aunque avala que en otros casos tal delegación pueda servir de motivo a la adscripción forzosa.

Esta doctrina se reproduce en ulteriores sentencias, por todas, STC (Sala Primera) núm. 139/1989, de 20 de julio; STC (Pleno) núm. 113/1994, de 14 de abril; y STC (Pleno) núm. 194/1998, de 1 de octubre.

La STC (Pleno) núm. 107/1996, de 12 de junio, deja en manos del legislador la apreciación de esa dificultad o imposibilidad, como un concepto jurídico indeterminado [Fundamento de Derecho noveno].

Véase también en tal sentido, GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, "La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 263.

[270] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., pp. 929-930.

[271] POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., pp. 36-37.

[272] STC (Pleno) núm. 179/1994, de 16 de junio, [Fundamento de Derecho octavo]; y STC (Pleno) núm. 139/1989, de 20 de julio, [Fundamento de Derecho segundo].

[273] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 84-87, 122-126 y 201.

[274] REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", cit., pp. 508-509, 513.

[275] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 350-351.

Otros autores[276] indican que el problema no es tanto la adscripción forzosa, sino las obligaciones económicas que lleva aparejada la integración. Entienden que se ha trasladado la discusión de la adscripción forzosa a un plano económico, es decir, si aquellos particulares, que se ven integrados forzosamente en la Corporación, han de asumir el sostenimiento económico de la misma.

Cosculluela Montaner[277] ha sido especialmente crítico con la postura mostrada en este extremo por el Tribunal Constitucional, pues entiende que se trata de realidades separadas: por un lado, tenemos las Corporaciones de Derecho Público, como obra de los poderes públicos; y, por otro lado, está el derecho de asociación[278]. Considera, además, que sin esa adscripción forzosa las Corporaciones pasan a ser meras asociaciones privadas. El autor critica también las contradicciones en que incurre el Tribunal Constitucional respecto de estos dos límites que impone para la constitución de las Corporaciones. El origen de estos se encuentra en el art. 22 de la Constitución; pero según dice el propio TC ese precepto no les resulta aplicable a las Corporaciones de Derecho Público; opinión que también comparte Argullol Murgadas[279].

A nuestro juicio y respecto del primer límite, la existencia de las Corporaciones de Derecho Público es plenamente compatible con el derecho de sus miembros de integrarse en otras entidades asociativas y, por ende, con las asociaciones y sindicatos. Y ello se explica por el diferente ámbito de actuación de las Corporaciones y las asociaciones o los sindicatos, como tendremos ocasión de señalar de forma más pormenorizada al hilo de las diferencias entre ambas realidades. Como decía Cosculluela Montaner, estamos ante realidades diferenciadas, de manera que no hay ese enfrentamiento o incompatibilidad entre la existencia de Corporaciones y el derecho de asociación de los particulares[280]; conflicto que construye de forma artificiosa el

[276] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 466; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 339 y 349-350.

[277] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 300-301.

[278] Véase también CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", cit., p. 485; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 342-343; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 402-403.

[279] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 917.

[280] En contra de lo sostenido por CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 481.

Tribunal Constitucional, como ha sugerido ese sector doctrinal[281].

En cuanto al segundo de los requisitos articulados por el TC para admitir la adscripción forzosa, cabe decir que es el que más problemática ha generado.

Fernández Farreres[282] considera que ese límite es infranqueable por cuanto es inimaginable una función pública que no pueda ser desempeñada de otro modo y sin adscripción forzosa, bien por la Administración o bien por un particular; como también señala Cabezas Hernández[283].

Este requisito o límite es de vital importancia porque el TC[284] y la doctrina[285] han entrelazado la justificación de la adscripción forzosa con la existencia misma de la Corporación. Así, y como dice Rivero Ysern[286], si el motivo para entender que no está justificada la adscripción forzosa es que las funciones públicas encomendadas son genéricas y ambiguas; ello no debe simplemente derivar en negar la adscripción forzosa, sino que esto debió conducir al Tribunal Constitucional a plantearse la verdadera justificación y la necesidad de que exista la Corporación, en alusión a la STC (Pleno) núm. 132/1989, de 18 de julio y las Cámaras Agrarias. Siguiendo a Argullol Murgadas[287], ni las funciones representativas de un sector social ni la calificación legal como órgano colaborador de la Administración son razones suficientes para justificar la adscripción forzosa, como también apunta Del Saz Cordero[288].

---

[281] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 122; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 350-351; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 24, 43, 63.

[282] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 355-354.

[283] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 493.

[284] En la actualidad el TC ya ha admitido las Corporaciones voluntarias. Véase, por todas, STC (Pleno) núm. 3/2013, de 17 enero, en la que declara expresamente que el modelo común de colegio es el de adscripción voluntaria.

[285] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 95 y 110.

[286] RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 712.

[287] ARGULLOL MURGADAS, Enric: "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., pp. 917-919.

[288] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70-71. Dice que, en las Cofradías de Pescadores, la ONCE y las Cámaras se ha mantenido por razones históricas la naturaleza corporativa, por el éxito de la fórmula; aun cuando podrían ser desarrolladas por entidades privadas sus funciones,

En nuestra opinión, como se desprende de los razonamientos de Rivero Ysern, de López González[289] o Del Saz Cordero[290]; los requisitos para que sea admisible la adscripción forzosa entroncan directamente con la necesidad o justificación de crear la Corporación. Si no concurren aquellos requisitos que justifican la adhesión forzosa, tampoco está suficientemente justificada la existencia del ente corporativo. En estos casos, la Corporación carece de verdadero sentido al sustraerle la pertenencia forzosa, como se puede inferir de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales de Cataluña[291].

La duda pasa, por tanto, por analizar si las funciones que tienen atribuidas son verdaderamente públicas. Si las funciones son públicas, es indispensable la adscripción forzosa y, a la postre, queda justificada la existencia de la Corporación. La justificación no puede ser que esas funciones no puedan ser ejercidas de otra manera porque, en tal caso, el juicio de la legitimidad de la adscripción forzosa va a ser negativo, como decía Fernández Farreres, y no podrían crearse las Corporaciones. Si las funciones asignadas no requieren para su eficacia de la adscripción forzosa significa que no estamos ante verdaderas funciones públicas y, consiguientemente, no se justifica el nacimiento ni la existencia de la Corporación de Derecho Público, o bien el ente no merece esa calificación.

4.7.2.- Posiciones doctrinales en torno a la adscripción forzosa y voluntaria

La mayoría de la doctrina ha indicado que la adscripción forzosa es una de las características esenciales de las Corporaciones, y han criticado abiertamente la adscripción voluntaria[292]. No

especialmente las consultivas y de colaboración.

[289] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 45.

[290] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 68-69, 72 y 78.

[291] "Es preciso tener en cuenta que la decisión de crear un colegio profesional debe estar motivada por un interés social que justifique la integración de un colectivo en aquella organización, en la medida en que esta decisión debe considerarse como una excepción a la libertad de asociación constitucionalmente reconocida. Por esta misma razón, también se ha creído conveniente establecer el principio de adscripción obligatoria a los colegios profesionales de nueva creación, ya que la opción por la organización colegial quedaría desvirtuada en buena medida si, en la práctica, estos funcionasen más como asociaciones que como verdaderos colegios profesionales. La transparencia y la coherencia normativas parece ser que deben converger hacia una lógica que asocie la creación de un colegio profesional con la necesaria integración de todas las personas que ejercen la profesión de que se trate."

[292] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 20 y 28 sitúa el primer falso colegio en

obstante, también existen autores que admiten la adscripción voluntaria en la órbita corporativa y que, por tanto, no consideran la pertenencia imperativa como un rasgo de las Corporaciones.

En favor de la adscripción forzosa se pronuncia Del Saz Cordero[293]. La autora llega hacer un pronunciamiento que constituye, a nuestro juicio, la justificación por antonomasia de la adscripción forzosa desde una doble perspectiva. Por un lado, sirve para dotar de recursos a las entidades y, por otro, evita una pléyade asociaciones. Concluye que las Corporaciones no existen sin la adscripción forzosa; y entiende que no tienen sentido las Corporaciones voluntarias porque su existencia y funcionamiento dependería, a la postre, de la voluntad de los particulares de integrarse en ellas[294]. Negar la adscripción forzosa, dice, sería tanto como negar la existencia de la Corporación. Para esta autora carece de sentido la adscripción voluntaria e, incluso, sería inconstitucional ya que, según dice, el art 52 de la CE se erige como una garantía institucional que previene de cualesquiera modificaciones de las características de las Corporaciones que las pueda desnaturalizar, ya sea privarlas de funciones públicas o bien convertirlas en voluntarias, sin la previa reforma constitucional, como sugiere también Baño León.

Para Baño León[295] el origen público de la entidad corporativa justifica la adscripción forzosa, y es la diferencia esencial con las entidades regidas por la libertad de asociación. Señala que,

---

1898 con el nacimiento del Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias y Letras, que no es más que una mera asociación a su juicio; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 84-85, 129, habla de las Cofradías como Corporaciones que han perdido sus perfiles corporativos, habida cuenta de la previsión de un sistema de adscripción voluntaria.

Alude Del Saz Cordero, al referir el origen de los Colegios Profesionales, a la existencia en Roma de colegios públicos, vinculados al interés general y de los que no podían "salir" o separarse los profesionales, debiendo incluso transmitir el oficio a sus descendientes; y los colegios privados, en los cuales no existía un interés público.

[293] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70-71, 84-85, 126, 173 y 185, alude a los dos objetivos de la adscripción forzosa con la siguiente locución: "En este contexto, la adscripción obligatoria servía para matar dos pájaros de un tiro, ya que, además de eliminar la competencia entre distintas asociaciones privadas robusteciendo el papel de las Cámaras Oficiales, las dotaba de unos recursos económicos adecuados y suficientes".

Véase también COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 300-301.

[294] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 149; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 119-120, 129, 155; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 57,77-78,92-93,100.

[295] BAÑO LEÓN, José María, "El ejercicio de las profesiones tituladas y los colegios profesionales", cit., pp. 37-40.

en muchos casos, se ha buscado la figura colegial como un mecanismo para obtener reconocimiento social, con abstracción de las funciones públicas. Es decir, las asociaciones se han camuflado de Colegios Profesionales, con el subterfugio de lograr prestigio social.

En la misma línea, Tornos Mas[296] habla de una estructura creada por el ordenamiento jurídico, en la que se garantiza la democracia interna y se aseguran unos ingresos mínimos, precisamente, a través de la adscripción forzosa.

Asimismo, Fernández Farreres[297] defiende el carácter esencial de la adscripción forzosa. Considera que la adscripción voluntaria niega la propia legitimidad de la institución colegial que perdería su razón de ser; concibe la adscripción forzosa como algo consustancial, lógico y coherente con la asunción de funciones públicas; y concluye que las Corporaciones no pueden existir sin la adscripción forzosa, como también apuntan Díez-Picazo[298] y Argullol Murgadas[299]. El problema en el caso de los Colegios Profesionales, según Fernández Farreres[300], surge como consecuencia de una abundante producción normativa de diversa procedencia, estatal y autonómica, que establecen sistemas de adscripción diferentes. Sugiere como solución la elaboración de una normativa básica de Colegios en que se defina un modelo colegial.

Para Sánchez Morón[301] la adscripción forzosa constituye, en el caso de los Colegios Profesionales, una garantía para los derechos de los particulares que se relacionan con los profesionales; e indica que en otros ámbitos corporativos se ha extendido una adscripción formal, como consecuencia de la liberalización de los servicios, que ha sustituido la adscripción forzosa, tanto en las Cámaras Agrarias como en las Cofradías de Pescadores.

---

[296] TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 791.

[297] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 243-244.

[298] DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentale*s, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 360-361.

[299] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., pp. 924-925.

[300] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Corporaciones de Derecho Público", en SAINZ MORENO, Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 368-371.

[301] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 424-426.

También es muy crítica con la adscripción voluntaria Casares Marcos[302]. Habla de la voluntariedad como de un criterio sintomático de su innecesariedad. Critica los llamados "colegios impropios", así como la proliferación de Colegios en los que no subyace interés público que justifique la colegiación obligatoria, que se erigen como instrumentos para la defensa de intereses meramente privados y que, en definitiva, no están amparados por el art. 36 de la CE.

En contraposición a los autores anteriores, hay un sector doctrinal que ha admitido expresamente la adhesión voluntaria en el campo corporativo[303]. Podemos destacar que los autores que defienden o admiten la adscripción voluntaria son, paradójicamente, quienes focalizan sus estudios y aseveraciones en torno a entidades que, a nuestro humilde entender y conforme a este trabajo, no ostentarían la calificación de Corporaciones de Derecho Público, como la ONCE y las Cofradías de Pescadores.

Rebollo Puig, López Benítez & Falcón y Tella[304], en contraposición a Del Saz Cordero y Fernández Farreres, argumentan que es posible desempeñar igualmente las funciones atribuidas a las Corporaciones sin la adhesión forzosa. Sitúan la esencia corporativa en el origen público. Es más, Rebollo Puig[305] indica que las Cofradías de Pescadores no pierden la naturaleza corporativa, a pesar de que se haya implantado un sistema de adscripción voluntaria, porque tienen origen legal. No obstante, también estos mismos autores reconocen que la figura de la Corporación voluntaria no está exenta de problemas, como las dificultades de financiación que pudieran derivar de la baja de los miembros como consecuencia, ponen de ejemplo, de la derrota en las elecciones, o bien una obstinada resistencia a abonar las cuotas.

Asimismo, Morell Ocaña[306] sitúa el concepto de Corporación lejos de la adscripción obligatoria, y las diferencian de otros entes asociativos por la función de representación que, en régimen de exclusividad, ejercen de los intereses de sus miembros. En contraposición, estima que las asociaciones no gozan de tal exclusividad representativa. Igualmente, Cabezas

[302] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 614, 617-620, 623, 626-627 y 657.

[303] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 15; MORELL OCAÑA, Miguel, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., p. 186.

[304] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 31-32 y 122.

[305] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 34, 189, 389, 398-399 y 405.

[306] MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo,* cit., p. 185.

Hernández[307] admite sin cortapisas las Corporaciones voluntarias.

La adscripción voluntaria resulta insostenible en el ámbito corporativo, a nuestro entender. Incluso Rebollo Puig[308], uno de los autores que admitía la adscripción voluntaria, reconoce que su introducción ha conllevado un progresivo debilitamiento de las Cofradías de Pescadores en pro de otras entidades, como son las organizaciones de productores[309], que han eclipsado a las Cofradías. Este mismo problema lo han apuntado Millán Calenti & Botana Agra[310]. Es precisamente lo que ocurrió con las Cámaras Agrarias[311] que, tras la eliminación de la adscripción forzosa, acabaron desapareciendo.

Pues bien, podemos concluir que la propia historia de las Cámaras Agrarias ha demostrado que la adscripción voluntaria no es acorde ni inherente a la fórmula y naturaleza corporativa, porque conduce a la quiebra de las funciones públicas. De admitir la adscripción voluntaria, una estructura creada desde las instancias públicas, como decía Del Saz Cordero[312], quedaría al arbitrio de los particulares, que van a condicionar su funcionamiento con su decisión de integrarse o no, así como condicionarán la subsistencia económica del ente con su decisión respecto del pago de las cuotas. En suma, mal se compadece de la finalidad última de las Corporaciones, como es el ejercicio de funciones públicas, la adscripción voluntaria.

Pongamos un ejemplo, si la integración en un Colegio Profesional es voluntaria, este no podría cumplir su finalidad ya que no podría desarrollar sus funciones públicas legalmente encomendadas. Ello derivaría en su desnaturalización, porque ya no puede concebirse como un verdadero Colegio Profesional si no cumple su finalidad ni realiza las funciones para las que fue creado, tal y como ha dicho López González[313]. Por ello, un colegio voluntario nunca va a ser necesario para la sociedad, porque no hay garantía de ejercicio eficaz de las funciones públicas en pro del interés general. Expresado de otra forma, si la razón última de la creación

[307] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 475-476.

[308] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 389.

[309] Véase también DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 138-139.

[310] MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", en *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, núm. 29/2016, p. 11.

[311] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 80-81.

[312] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70 y 156.

[313] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 42, 130 y 134.

de la Corporación estriba en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas, y la adscripción voluntaria imposibilita su ejercicio y anula su eficacia; la adscripción voluntaria hace inservible e innecesaria la Corporación[314]. De ahí que Casares Marcos[315] indique que no existe el mismo interés público en un colegio voluntario, que en uno de adscripción obligatoria.

El ejercicio de potestades, como la disciplinaria especialmente, resultaría impensable en el caso de las Corporaciones voluntarias, debiendo depositarse en la Administración Pública su ejercicio[316]. Y ello porque los propios interesados podrían ser, a la postre, los que condicionasen la eficacia de la potestad y de las decisiones sancionadoras o disciplinarias. Decimos que los particulares podrían condicionar la eficacia de la potestad porque se podrían separar de la Corporación, ante el riesgo de ser sancionados disciplinariamente. Y esta separación no acarrearía ningún perjuicio como contrapartida, como podría ser la imposibilidad de ejercer la profesión[317]. Si la adscripción es forzosa, no pueden separarse libremente sin pechar con unas consecuencias *a priori* desfavorables, como la imposibilidad de ejercer la profesión.

Hasta tal punto es injustificable que un sector doctrinal los ha apodado "falsos colegios"[318] o "colegios impropios" o, incluso, los han tildado de asociación[319].

---

[314] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., pp. 928 y 931; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 155; FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 64-65.

[315] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 672.

[316] Ocurre en el art. 16.2 de la Ley 6/2007, de Cataluña, en la cual se disciplinan, a la par que los Colegios Profesionales, las asociaciones profesionales; la potestad disciplinaria se deposita, en estas segundas organizaciones, en la Administración.

Véase también FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 243-244; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 100; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 573-574; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 99.

[317] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 149-150, dice que es necesaria la adscripción para evitar precisamente la quiebra de las potestades de ordenación y vigilancia, en relación con las Comunidades de Regantes.

[318] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 64-65; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 79 y 92; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 44.

[319] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 614, 617-620, 623, 626-627 y 657.

La asunción por parte de la Administración Pública de la potestad disciplinaria en los colegios voluntarias tiene otro óbice. Y es que, como señalaba Ariño Ortiz[320], supondría que el profesional quede sometido a la Administración, y esto dificulta la fiscalización del ejercicio profesional, al carecer esta de conocimientos de esa índole. Es decir, si la justificación de las Corporaciones entronca con la imposibilidad de la Administración de disponer de personal técnico, dotar de legitimidad a la decisión y hacer próxima esta última al ciudadano, la adscripción voluntaria impide conseguir esos fines que justifican la existencia de la Corporación. En tal caso, la actuación o decisión tendrá que proceder de una Administración Pública y ello conlleva que no existe una verdadera autoadministración, que ha sido uno de los ejes centrales para atribuir a los cuerpos intermedios el ejercicio de funciones públicas. En síntesis, con la adscripción voluntaria no podemos hablar de autoadministración.

Otra razón que justifica la adscripción forzosa es la cohesión del grupo, como dice Baena de Alcázar[321]. Nos explicamos, con la adscripción forzosa se confiere un plus de legitimidad a la decisión en tanto que adoptada por la mayoría de los miembros que integran el grupo; legitimidad que no se asegura en el caso de las asociaciones privadas[322] ni tampoco cuando la adscripción es voluntaria, porque no existe garantía de que todos los interesados estén insertos en la estructura corporativa ni que puedan participar en la adopción de esa decisión. Lo que quiere decir el autor, y lo compartimos plenamente, es que las decisiones adoptadas por el conjunto de los miembros o interesados en un sector tiene un plus de legitimidad, pero con la adscripción voluntaria se pierde ese plus de legitimidad porque puede ser la decisión de unos pocos, no de todos.

Véanse también LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 568 y 574; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", en *Documentación Administrativa*, núm. 4, 2017, p. 144; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 130; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 14.

[320] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 161.

[321] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 122 y 138.

[322] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70-71 155, 201.

En segundo lugar, otra razón que aboga por la adscripción forzosa, como señala Del Saz Cordero[323], es que la constitución y funcionamiento de la entidad corporativa no puede quedar a expensas de los interesados. La autora señala que la adscripción voluntaria podría dar lugar a anomalías tales como Corporaciones previstas legalmente sin miembros o entidades incapaces de ejercer las funciones públicas que tienen encomendadas por el ordenamiento jurídico[324].

En tercer lugar, siguiendo también a Del Saz Cordero, la adscripción forzosa constituye una fuente y garantía de ingresos para el sostenimiento de la estructura corporativa a través de las aportaciones de los miembros, que garantiza nuevamente el ejercicio de sus funciones, como también señala Rivero Ysern[325]. Es evidente que, si la adscripción se deja en manos de los particulares y no se les impone la carga de contribuir al sostenimiento económico, la Corporación podría quedar desprovista de recursos e incapacitada para ejercer las funciones públicas encomendadas. El ejemplo de que las Corporaciones no funcionan sin adscripción forzosa lo encontramos, como decíamos y como sugiere la misma autora, en las Cámaras Agrarias.

Recordemos que, Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[326], se oponían a la descalificación de las Cofradías de Pescadores como entidades corporativas. Estos autores trataban de justificar la existencia de las Cofradías con abstracción de las funciones públicas y, a su vez, criticaban la posición adoptada por Del Saz Cordero. No podemos estar de acuerdo con esta tesis. Resulta incuestionable que las Cofradías de Pescadores podrían existir sin ejercer funciones públicas, pero no tiene sentido entonces la calificación como Corporaciones. Por eso, y como ocurrió con las Cámaras Agrarias o las Cámaras de Propiedad Urbana, su pervivencia se justificaría únicamente fuera del ámbito corporativo. Es decir, no negamos la posible pervivencia de las Cofradías de Pescadores, pero, en tanto no tiene funciones públicas ni adscripción forzosa, lo que no pueden es seguir existiendo como Corporaciones de Derecho Público, sino como meras asociaciones.

---

[323] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 70-71, 80-81, 155 y 201.

[324] STC (Pleno) núm. 194/1998, de 1 octubre, en un caso de intrusismo en el que se valoraba la necesidad de colegiación, en el caso de los profesores de educación física, decantándose por la colegiación en virtud de los intereses de los destinatarios, vinculados al art. 43 de la CE.

[325] RIVERO YSERN, José Luis, "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: análisis jurisprudencial", cit., p. 707.

[326] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 34-38.

Partimos, por tanto, de que la adscripción forzosa es inherente a las Corporaciones y de ahí que, a nuestro juicio, no se justifique la adscripción voluntaria en la órbita corporativa. Ahora bien, el TC ha admitido la adscripción voluntaria y, ende, nos topamos con un panorama en que confluyen Corporaciones voluntarias[327]: las Cofradías de Pescadores[328] y sus Federaciones[329], la ONCE[330], las Cámaras de Propiedad Urbana[331], en las CCAA donde perviven, y las Academias[332]; y Corporaciones forzosas, que son la mayoría: la CORES[333]; los Colegios Profesionales[334]; los Consejos Generales o autonómicos de Colegios[335]; las Cámaras Oficiales

[327] Hablamos de Corporaciones voluntarias desde un punto de vista formal, tal y como han sido calificadas por el legislador, sin perjuicio de los que se dirá a renglón seguido con ocasión del estudio del régimen jurídico de cada una de ellas y su verdadera naturaleza jurídica.

[328] Así lo establecen el art. 6.1 del Decreto 86/2004, de Andalucía, y el art. 43 de la Ley 1/2002, de Andalucía; el art. 32 de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares; el art. 40 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias.

También lo ha reconocido la doctrina. Véanse COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 305; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p .130; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 399; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 427.

[329] Véanse el art. 70 de la Ley 1/2021, de Cantabria; el art. 57 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valenciana; el art. 5 de la Ley 3/1993, de Galicia; el art. 40 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias; el art. 36.3 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia.

[330] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 401.

Véanse también el art. 2.1 de los Estatutos de la ONCE; y la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 14 noviembre 2007 [ES:AN:2007:4965] [Fundamento de Derecho segundo].

[331] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 821; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 141-143.

[332] Véanse los arts. 13 a 14 del Decreto 138/2022, de Andalucía; los arts. 21 y 23 de la Ley 2/2005, de la Región de Murcia. Si decimos que son de integración voluntaria es precisamente por el sistema *sui generis* que rige para integrarse en las mismas, que parece una suerte de proceso selectivo iniciado con una convocatoria y que depende, por tanto, de la solicitud y voluntad de los futuros académicos para postularse como miembros.

[333] Véase el art. 6 de los Estatutos.

[334] Véase el art. 3 de la LCP; el art. 3.3 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 22 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 17 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 6.3 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 16.2 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 17 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 3 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 12 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 4.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 2.3 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 16.1 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 9.1 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 16.2 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 16.2 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; los arts. 30 y 39 de la Ley 18/1997, del País Vasco; el art. 6.2 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[335] Véase STC (Pleno) núm. 84/2014, de 29 mayo [Fundamento Jurídico quinto], razona que, sin adscripción forzosa, quebrarían las funciones de autoadministración y representación que asume el primero. Asimismo, véanse

de Comercio[336]; Consejos autonómicos de Cámaras; la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España[337]; Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas; las Cámaras Agrarias[338], en las Comunidades Autónomas donde aún existen y a pesar de que un sector doctrinal[339] las ha calificado como corporaciones voluntarias; las Juntas de Compensación y Entidades Urbanísticas de Conservación[340]; las

los arts. 57 y 58.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña.

Igualmente, véase COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 308.

[336] Véase el art. 7 de la LBCOCINS, que habla de adscripción de oficio y excluye obligaciones económicas dimanantes de la integración. Se establece un criterio objetivo y que determina la simultaneidad de la adquisición de la condición de comerciante y miembro de las Cámaras, a diferencia de lo que ocurre en otras Corporaciones en las cuales es necesario cursar la correspondiente solicitud. Por ejemplo, en el caso de un Colegio Profesional, debe colegiarse para el desarrollo de la profesión. En las Cámaras no es un paso previo, sino que el desempeño de la actividad comercial es lo que determina la adquisición de la condición de miembro.

La misma línea siguen el art. 14 de la Ley 4/2019, de Andalucía; los arts. 8 y 10 de la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón; los arts. 6 y 10 de la Ley 8/2018, de 14 de diciembre, por la que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y el Consejo de Cámaras de Castilla y León; el art. 7 de la Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha; el art. 5 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 10 de la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de las Islas Baleares; el art. 10 de la Ley Foral 17/2015, de 10 de abril, de la Cámaras Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de Navarra; el art. 18 de la Ley 3/2015, de 23 de marzo, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de La Rioja; el art. 14 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

Véase también COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 305; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán*, Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 241; GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 330; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 576; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 426.

[337] Véase el art. 20.3 de la LBCOCISN.

[338] Véanse los arts. 18 y 19 de la 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón; los arts. 17.1 y 18 de la Ley 6/1998, de 28 de mayo, de Régimen Jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, que alude a que son electores y elegibles todos los profesionales de la agricultura, lo que significa que se adopta una fórmula de adscripción indirecta.

[339] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 80-81; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 399; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 426;

[340] Véanse el art. 101.2 y apartado 3.b) de la Ley 7/2021, de Andalucía; los arts. 154.2.b) y 155.4 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; los arts. 171 y 173 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias; los arts. 159 y 162.1.d) de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 81.e) de la Ley 5/1999, de Castilla y León;

Comunidades de Usuarios de Aguas[341]; las Federaciones Deportivas[342] y las Ligas Profesionales.

los arts. 108.3 y 137.1 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid, respecto de las Juntas de Compensación y Entidades Urbanísticas de Conservación, de estas últimas proclama carácter corporativo y adscripción forzosa; el art. 88 de la Ley 11/2008, de Extremadura, que indica deberán constituirse en determinadas circunstancias Entidades Urbanísticas Colaboradoras integradas por los propietarios, que sustituyen al Municipio en la conservación de las obras; los arts. 96 apartados 6 y 7, 122 y 124 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, sobre las Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación, respectivamente; el art. 84 de Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares, sobre Juntas de Compensación, y el art. 120.4 sobre la Entidades Urbanísticas de Conservación, respecto de las cuales prevé adscripción forzosa pero sin atribuir naturaleza corporativa; el art. 226 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias; los arts. 161 y 163 de la Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (de Navarra); el art. 137 apartados 1 y 2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; los arts. 208 y 209 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

La peculiaridad estriba en que en caso de no integrarse se prevé la expropiación de los terrenos de los propietarios. Véase también RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., p. 179, alude a la obligación de integrarse so pena de perder la propiedad de los bienes; ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 283, 290 y 293, emplea términos que permiten inferir el carácter obligatorio de su constitución, así como deja claro que en caso de no integrarse los propietarios serán expropiados los terrenos.

Ahora bien, el art. 135 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (de Castilla-La Mancha), prevé tanto la constitución forzosa como voluntaria.

[341] La STSJM (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 184/2022, de 24 febrero, [ES:TSJM:2022:2314], prevé la integración forzosa de los usuarios del agua para posibilitar su uso, salvo que el comunero acredite que no puede hacer uso de aquellas o los gastos convierten la explotación en antieconómica.

De igual modo, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 noviembre 2006 [ES:TS:2006:7639], sobre la integración forzosa y la posibilidad de separarse el comunero, perdiendo su derecho al uso del agua.

Por su parte, el art. 24.3 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias, utiliza la locución "los usuarios podrán constituir" que induce a pensar que la adscripción es voluntaria. En los mismos términos, el art. 121.1 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias.

No obstante, hemos de entender que la adscripción es forzosa u obligatoria, a pesar de los términos de la Ley y el art. 121 del Reglamento canario, si nos atenemos al art. 135.4 del mismo, que indica que "ningún partícipe podrá separarse de una Comunidad de Usuarios sin renunciar al aprovechamiento del agua". Esto significa que la pertenencia es obligatoria para disfrutar del aprovechamiento. Es una fórmula que se ha utilizado también en el caso de los Consejos Reguladores, Federaciones Deportivas y que, por más que expresamente se aluda al carácter voluntario de la pertenencia o vinculación, no deja de significar que para acceder a los beneficios es necesaria la adscripción, lo cual implica que la pertenencia es obligatoria.

[342] Véase el art. 43.3 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte.

Pero la realidad es que las calificadas teóricamente como de adscripción voluntaria son "Corporaciones" que ejercen funciones meramente representativas y consultivas, como cualquier otra asociación particular y no producen verdaderos actos administrativos en tanto no tiene facultad decisoria. Buena prueba de que la adscripción voluntaria debe extraerse del campo corporativo es el desenlace de las Cámaras Agrarias y las Cámaras de Propiedad Urbana.

4.8.- Tutela

La tutela es el último de los rasgos que caracteriza a las Corporaciones de Derecho Público[343]. La tutela es un concepto que se sitúa a caballo entre la jerarquía[344], a la que están sometidos los órganos de la Administración y los entes que componen el sector público institucional, cuyo margen de actuación está más constreñido al depender orgánicamente de los entes matrices; y la autonomía de las asociaciones privadas, que no encuentra restricciones más allá de la Ley. La tutela es un rasgo corporativo que encuentra cabida ya en el art. 15.1.c) de la LOAPA, así como aparece referido tanto por los autores[345] como por la jurisprudencia[346].

En este sentido, la tutela consiste en un control que tiende a prevenir, según Rastrollo Suárez[347],

[343] Véase GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 230.

[344] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 58.

[345] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 916; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 545; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 186; BUENO SÁNCHEZ, José Miguel, "El sector público institucional", cit., p. 974; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", cit., p. 486; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 147, 151-152; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p. 57; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Naturaleza de las Corporaciones Públicas Profesionales", cit., p. 3; MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 2", cit., p. 126; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X,* cit., pp. 241-242; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 395; PAU PEDRÓN, Antonio, *El Instituto de España y las Reales Academias*, cit., pp. 17-19; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 99; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo,* cit., pp. 389-393; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 83-84; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 425-426.

[346] STC (Sala Segunda) núm. 22/1988, de 18 de febrero.

[347] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de*

la perversión del interés general y la utilización de estos entes para los intereses exclusivamente privados, que era una de las ventajas que apuntaba la doctrina sobre la técnica corporativa. Como hemos dicho al hilo de los inconvenientes que puede presentar la Administración Corporativa como técnica de administración, la tutela se erige como una salvaguarda o garantía que previene de los posibles excesos del corporativismo; es consecuencia lógica de la delegación en entidades asociativas del ejercicio de funciones afectas al interés general.

5.- MARCO CONSTITUCIONAL

5.1.- Introducción

La siguiente de las cuestiones que hemos de abordar es el tratamiento que las Corporaciones de Derecho Público reciben en la Constitución Española, como norma suprema del ordenamiento jurídico.

Las Corporaciones de Derecho Público no aparecen como tales citadas en el texto constitucional, sino que, como dice Casares Marcos[348], solo figuran algunas de sus manifestaciones, tal vez las más características.

En cualquier caso, al aludir al marco constitucional de las Corporaciones, tenemos que referirnos al art. 36, que alude de forma explícita a los Colegios Profesionales, como paradigma de las entidades corporativas; y el art. 52 de la Constitución, en el que tendrían cabida el resto de las Corporaciones, a juicio de un sector doctrinal y de la jurisprudencia. Siguiendo a Garrido Falla[349], cabe destacar el diferente Capítulo en que se abordan los Colegios Profesionales (Capítulo II, Sección 2ª) y el resto de las entidades corporativas (Capítulo III), que hace merecedores a los primeros de la protección del art. 53.2 de la CE, frente al resto de entidades corporativas que no gozan de tal privilegio. Tampoco puede pasar desapercibido que, si bien en el art. 36 de la CE es evidente que se está aludiendo a los Colegios Profesionales, no aparecen mencionadas expresamente las Corporaciones, las Cámaras o cualesquiera otras entidades corporativas en el art. 52.

compensación, cit., pp. 169 y 215.

348 CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 566-567.

349 GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 432.

Por último, también aludiremos al reparto competencial en relación con la Administración Corporativa, a pesar de no estar contempladas expresamente en los artículos 148 y 149 de la Carta Magna; porque la jurisprudencia y la doctrina han analizado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con las Corporaciones de Derecho Público y han perfilado las competencias sobre la materia en base a otros títulos competenciales.

Son, así pues, tres aspectos los que hemos de abordar en torno al marco constitucional: la previsión del art. 36 de la CE, la referencia del art. 52 de la CE y el reparto competencial. Concluiremos este epígrafe con la referencia ineludible a los Estatutos de Autonomía, que complementan ese reparto competencial.

El marco constitucional se erige como la antesala o primer peldaño del régimen jurídico de las Corporaciones. Atendiendo a lo señalado por Parada Vázquez[350], el sistema de fuentes en la Administración Corporativa, por debajo de la Constitución Española, está conformado por las Leyes básicas estatales; las Leyes autonómicas; las eventuales normas reglamentarias; y los estatutos procedentes de la autonomía normativa que se reconoce, con carácter general, a estas entidades, que el autor tilda de derecho estatutario[351]. Barrio Andrés[352] alude a este sistema de fuentes, pero en el último escalón sitúa los principios generales del Derecho, anteponiéndolos a las normas de Derecho Administrativo y justo después de las normas producidas por las Corporaciones.

Es necesario aludir aquí a las normas que, por debajo de la Carta Magna, se aplican con carácter general a las Corporaciones de Derecho Público, es decir, esas normas estatales a que aludía Parada Vázquez.

La primera y única norma que podemos referir de ámbito estatal y rango legal que disciplina, con carácter genérico, estas Corporaciones es el art. 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Como decíamos anteriormente, en esta norma se esboza una labor unificadora, pero dado el

[350] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 406.

[351] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 153.

[352] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555.

reenvío que se hace a la legislación autonómica y a la normativa elaborada por las propias Corporaciones, esa labor de uniformización queda muy diluida. Así las cosas, solo podemos hablar *a priori* de tres aspectos básicos que han de ser respetados: la existencia de las Cámaras Oficiales de Comercio, las Cámaras Agrarias y las Cofradías de Pescadores en las Comunidades Autónomas; el carácter de órganos de colaboración y consulta de las Corporaciones; y la composición de los órganos de gobierno conforme a los principios democráticos (art. 15 apartados c) y d)).

De esos tres aspectos básicos, el primero no podemos decir que lo sea *stricto sensu* porque la distinta realidad de las Comunidades Autónomas impide, por motivos de pura lógica, que se puedan constituir Cofradías de Pescadores en todas las Comunidades. Carece de sentido en aquellas que no tienen litoral. Asimismo, tras la desaparición de las Cámaras Agrarias, tampoco se sostiene el carácter básico de ese precepto. Así las cosas, solo el carácter de órganos de colaboración y consulta y la estructura y funcionamiento democráticos constituyen verdadera normativa básica.

En segundo lugar, podemos aludir a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, procedimiento administrativo común, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que suceden a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común. Sobre esta última decía Lesmes Serrano[353], que se aplicaría con carácter principal, no supletorio, en todo cuanto sea compatible con la naturaleza de las Corporaciones de Derecho Público. Se apoya para sostener su afirmación en el art. 149.1.1 de la CE, esto es, "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Gamero Casado[354] apuesta por la aplicación supletoria de la legislación administrativa común, tras las bases estatales, la Ley de Deporte y su normativa de desarrollo. La tesis de Gamero Casado parece que fue escogida por el legislador en la nueva redacción del ámbito de aplicación de la LPAC, ya que proclama esa supletoriedad respecto de la normativa específica de las Corporaciones.

[353] LESMES SERRANO, Carlos, "*La tutela de la Administración Corporativa",* cit., pp. 137-138.

[354] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., pp. 40-46.

Después de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa básica, el sistema de fuentes se va desgajando en las diferentes Corporaciones de Derecho Público. De manera que tenemos que acudir a las Leyes y reglamentos de cada tipo corporativo, con ocasión de la enumeración de las Corporaciones que haremos en el epígrafe siguiente.

5.2.- Sobre el art. 36 de la Constitución

Como decíamos, al estudiar el marco constitucional de las Corporaciones, el primer precepto que nos encontramos en la Carta Magna y que será objeto de nuestro análisis, es el art. 36 de la CE.

Este precepto se ciñe a los Colegios Profesionales e indica:

"La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos".

En primer lugar, hemos de analizar la primera de las expresiones del precepto anotado para dilucidar a qué se refiere el texto constitucional cuando alude a "peculiaridades propias del régimen jurídico"[355].

Para Espinosa Calabuig[356] el art. 36 de la Constitución constituye una garantía institucional que debe respetar el legislador ordinario, de tal modo que no puede suprimir los Colegios Profesionales, si así se le antojase, por cuanto estamos ante una institución prevista expresamente en la Constitución; y tampoco puede eliminar sus peculiaridades.

[355] Como dicen Sánchez Saudinós y Fanlo Loras no hay precedente en el Derecho histórico ni en el Derecho comparado de una previsión constitucional de los Colegios Profesionales.
Véase FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 74; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 28-29 y 37-38.

[356] ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 212.

En los mismos términos se pronuncian Salom Parets[357], Fernández Farreres[358], Blanquer Criado[359], Ariño Ortiz[360], López González[361] y Del Saz Cordero[362]. En particular, Ariño Ortiz añade que el legislador ha de aquietarse a esas especialidades que caracterizan al Colegio Profesional, a saber: unicidad territorial, como sinónimo de monopolio, y adscripción forzosa. Además, observa en el precepto una verdadera garantía institucional, como también lo hace Muñoz Machado[363].

En el sentido contrario se pronuncian Rebollo Puig[364] o Gallego Morales[365], que indican que el legislador tiene un amplio margen para regular los Colegios ante el silencio del constituyente.

Por su parte, el TC ha admitido una suerte de patente de corso en favor del legislador a la hora de configurar las entidades colegiales, incluso dotándolas de carácter voluntario[366], como indica Fernández Farreres[367]. Esta postura se mantiene en SSTC (Pleno) núm. 3/2013, de 17 de enero[368], y núm. 201/2013 de 5 diciembre[369], en las que señalaba que el art. 36 afecta únicamente a la creación de Colegios de adscripción obligatoria, pero pueden las Comunidades Autónomas crear colegios voluntarios, sin cortapisas.

---

[357] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 45.

[358] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 24, 2000, p. 22, (https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2350/2707).

[359] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 190.

[360] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 89-97.

[361] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 26 y 35-38, 43 y 45, apunta a la exclusividad territorial, la obligación de adscripción y su constitución en torno a las profesiones tituladas, como los rasgos a garantizar.

[362] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 56-58; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 78.

[363] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., p. 248.

[364] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 387.

[365] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 36-39, 115-116.

[366] STC (Pleno) núm. 330/1994, de 15 de diciembre.

[367] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 243-244.

[368] Fundamento de Derecho séptimo.

[369] Fundamento de Derecho cuarto.

A nuestro juicio, y sobre la cuestión de si el legislador ordinario debe respetar los rasgos de los Colegios o si, por el contrario, el art. 36 de la Constitución no contiene garantía institucional; entendemos que la mención a las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales implica una alusión al régimen jurídico con aristas propias que, por tanto y a nuestro juicio, deben ser respetadas por el legislador ordinario[370]. Dentro de esas aristas o perfiles que individualizan el régimen de los Colegios Profesionales nos encontramos con el origen público; la adscripción forzosa; el monopolio y la asunción de funciones públicas. Nos preguntamos qué sentido tendría una mención expresa como la que contiene el precepto anotado a las especialidades de un régimen jurídico[371], si no es el de preservar una institución tal y como existe al tiempo de la promulgación de la Constitución. Además, esa expresión no encuentra parangón en el ordenamiento jurídico, porque no se emplea en el texto constitucional respecto de partidos políticos, sindicatos o asociaciones.

Consecuencia de lo anterior y siguiendo con nuestro razonamiento, que el legislador regule colegios voluntarios supone una manifiesta inobservancia de las peculiaridades que presenta el régimen jurídico de Colegios Profesionales, una deformación de las categorías jurídicas como decía Del Saz Cordero[372]; y contraviene abiertamente la Constitución. Compartimos la tesis de Ariño Ortiz y demás autores[373] de la garantía institucional que consagra el art. 36 de la Constitución.

Continuando con el tenor literal del art. 36 de la CE y según la doctrina del TC[374], el mismo contiene una reserva de Ley, unánimemente admitida por los autores[375].

---

[370] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 423, habla de garantía institucional junto con un amplio margen de libertad para el legislador ordinario.

[371] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 73 y 90.

[372] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 79-83. La autora alude, al hilo de la idea de la deformación de las categorías, al empleo por los poderes públicos de la categoría corporativa para entidades próximas a las asociaciones y sin las notas corporativas clásicas, así como la elusión de esa fórmula para entidades, calificadas de privadas, que revisten verdaderas Corporaciones por su carácter obligatorio y monopolístico. Aunque no lo diga expresamente, entendemos que las Cofradías de Pescadores podrían encuadrarse en el primer caso; y las Federaciones Deportivas en el segundo.

[373] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 86, 90 y 91.

[374] STC (Pleno) núm. 89/1989, de 11 de mayo [Fundamento de Derecho séptimo].

[375] ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 215; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 50-55; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los*

Por último, nos encontramos con una garantía de estructura y funcionamiento democráticos. Esta previsión también se encuentra presente en los sindicatos y partidos políticos, conforme a los arts. 6 y 7 de la Constitución. Ahora bien, a diferencia de los partidos políticos y los sindicatos no se predica la libertad de creación de los Colegios Profesionales, ni de las organizaciones contempladas en el art. 52 de la CE[376]. Y ello porque, como indicó el TC, no existe un derecho de los particulares a crear este tipo de entidades[377] que, como hemos dicho, tienen origen público. De ahí que la libertad de creación sea incompatible con las Corporaciones de Derecho Público.

Volviendo al inciso final del art. 36 de la CE, los Colegios Profesionales deben tener estructura y funcionamiento democráticos, como consecuencia lógica de su sustrato personal. En tanto son una fórmula de autoadministración y una *universitas personarum*, el funcionamiento y estructura democrático es innato a las Corporaciones.

5.3.- Sobre el art. 52 de la Constitución

El siguiente precepto constitucional que se relaciona con la Administración Corporativa es el art. 52 de la Constitución, cuyo tenor literal es el siguiente:

"La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Como decíamos respecto del art. 36 de la Constitución, el art. 52 también proclama estructura y funcionamiento democráticos y contiene una reserva de Ley, como apuntan Álvarez García & Arias Aparicio[378].

Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional, cit., pp. 113, 183, 236 y 250-252, que señala que debe ser una Ley estatal.

[376] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., pp. 922-923 y 929-930; ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 52; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 93.

[377] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 82.

[378] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 931.

Habla Argullol Murgadas[379] de un precepto menos específico que el relativo a los Colegios Profesionales. La discusión en torno al artículo anotado se ciñe a si verdaderamente alude a la Administración Corporativa, porque nada dice en tal sentido de forma expresa y clara. La duda, por tanto, estriba en determinar qué entidades tiene cabida bajo el *nomen* de "organizaciones profesionales". Para el autor antes citado no se encontrarían incluidas formas corporativas como las Cámaras de Propiedad Urbanas, por carecer del componente o cariz profesional; pero si las Cámaras de Comercio, es decir, según este autor no se incluían todas las manifestaciones de la Administración Corporativa, solo algunas.

Según Rebollo Puig[380], Falcón y Tella & López Benítez[381], el art. 52 de la Constitución dota de un régimen *sui generis* a una serie de estructuras sociales que, en virtud de aquel precepto, gozan de perfiles propios y diferenciados de las asociaciones del art. 22 de la CE, a saber: estructura y funcionamiento democrático y reserva de Ley; pero no tienen por qué ser necesariamente Corporaciones de Derecho Público, es decir, el precepto no establece que esas organizaciones deban presentar caracteres corporativos. Consideran que el artículo comprende, o puede amparar, a las Cofradías de Pescadores y otras formas corporativas, como las Cámaras Agrarias, de Propiedad Urbana, las Cámaras Oficiales de Comercio y la ONCE. En esta misma línea se pronuncia Casares Marcos[382], que alude al art. 52 de la CE como una suerte de cajón de sastre, en que pueden incardinarse todas las organizaciones que se constituyan para la defensa de los intereses de sus miembros, ya sean de tipo asociativo o corporativo.

En contraposición, para Fanlo Loras[383] , Cosculluela Montaner[384], López González[385] y Barrio Andrés[386], en este precepto tienen cabida las entidades corporativas en su totalidad. Dicho de

[379] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., pp. 917, 921-922.

[380] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 387.

[381] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 20-22.

[382] CASARES MARCOS, Anabelén, "Acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 566-567.

[383] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 26.

[384] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 350 y 356.

[385] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 80-81 y 83.

[386] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva

otro modo, estos autores estiman que el art. 52 de la CE da cobertura a las Corporaciones distintas de los Colegios Profesionales, que ya tienen una previsión especial en el art. 36 de la CE. Por ejemplo, para Ariño Ortiz[387] el precepto comentado alude a las denominadas Corporaciones *propter rem*, como las Cámaras de Comercio, Agrarias y de Propiedad Urbana; en contraste con los Colegios Profesionales, que son Corporaciones *intuitu personae*.

Del Saz Cordero[388] sí ve en el art. 52 de la CE una garantía institucional de las Cámaras Oficiales de Comercio como Corporaciones públicas[389], como también indican Álvarez García & Arias Aparicio[390]. Para Del Saz Cordero el precepto tiene el mismo significado respecto de las Cámaras, que el art. 36 respecto de los Colegios Profesionales. A su entender, el precepto tiene la virtualidad de impedir cualquier modificación que prive de sus caracteres típicos y haga irreconocibles estas entidades, en particular, el carácter bifronte, el monopolio y la adscripción forzosa[391]. Pero, como la misma autora reconoce, esta tesis es precisamente contraria a lo indicado por el Tribunal Constitucional.

Y es que el TC[392] ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el legislador no tiene obligación de configurar esas organizaciones profesionales del art. 52 de la CE como Corporaciones de Derecho Público, sino que se puede acudir a formas de personificación propias del Derecho Privado, tales como asociaciones u organizaciones de productores[393].

La realidad es que el art. 52 de la CE nada dice respecto de la naturaleza de esas organizaciones. Ahora bien, sí que exige la estructura y funcionamiento democráticos que se predican de los

---

y su control judicial", cit., p. 549, en concreto alude a las Cámaras. Véase también MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", cit., p. 6.

387 ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 51-52.

388 DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 78-79.

389 Aunque parece que ha cambiado su postura recientemente. Véase DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 259, en el cual alude a que el precepto no contiene una verdadera garantía institucional.

390 ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 933.

391 DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 93 y 119-120.

392 STC (Pleno) núm. 132/1989, de 18 de julio [Fundamento de Derecho noveno]; STC (Sala Primera) núm. 23/1984, de 20 de febrero [Fundamento de Derecho cuarto]; y STC 179/1994, de 16 de junio [Fundamento de Derecho quinto].

393 Véase CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 469-472 y 481.

Colegios Profesionales, partidos políticos y sindicatos; y también contempla una reserva de Ley al respecto, que es ajena a las entidades de tipo asociativo que nacen en virtud de acuerdo *inter partes*. Pues bien, no entendemos qué sentido tendría una mención a las entidades de tipo asociativo en el art. 52 de la CE, ya previstas en el art. 22 de la Constitución. Resultaría redundante. Además, a nuestro entender, la mención que se hace a la Ley pudiera significar que las organizaciones del art. 52 de la CE tiene un origen legal, incompatible con las asociaciones.

Por otra parte, surge la duda acerca de qué entidades se engloban, si todas las demás Corporaciones a excepción de los Colegios Profesionales, o solo algunas. Consideramos que la norma deja abierta la puerta a cualesquiera entidades corporativas que existan o puedan existir. Y es un criterio sumamente acertado porque una mención específica a algún tipo corporativo concreto, como pudiera haber hecho el constituyente mencionando las Cámaras Agrarias o las Cámaras de Propiedad Urbana, hubiera dejado vacío de contenido el precepto a la vista del devenir de este tipo de Cámaras, una vez extinguidas. Asimismo, con una cláusula cerrada, como la de los Colegios Profesionales, no se abriría la puerta a otras entidades corporativas que puedan nacer con posterioridad. En suma, una fórmula abierta, como la que emplea el artículo comentado, evita su obsolescencia y permite su adaptación ante la aparición de nuevas Corporaciones, sin necesidad de reforma constitucional.

Ahora bien, no todas las entidades objeto de este estudio pueden ser calificadas de organizaciones profesionales ni tienen por objeto la defensa de intereses económicos, véase, por ejemplo, las Entidades Urbanísticas de Conservación o las Comunidades de Usuarios de Aguas; en contra de lo sostenido en este último caso por Sala Arquer[394], que sí incluye las Comunidades en el ámbito del precepto estudiado. Por su parte, Martínez López-Muñiz[395] introduce en la órbita del precepto constitucional las Federaciones Deportivas y las Entidades Urbanísticas.

Por todo ello, entendemos que, en el panorama actual, el art. 52 de la CE se refiere a las Cámaras Oficiales de Comercio, a los Consejos Reguladores de las Denominación de Origen y a las Federaciones Deportivas; una vez desaparecidas las Cámaras Agrarias y descartada la naturaleza corporativa de las Cofradías de Pescadores. En un sentido laso de organizaciones profesionales y de defensa de intereses económicos también podríamos incluir las Comunidades

[394] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 589.

[395] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 137.

de Usuarios, puesto que muchas veces los miembros son agricultores profesionales; y las Juntas de Compensación, porque tienen por objeto defender los intereses económico- patrimoniales de los propietarios, aunque no tengan naturaleza profesional.

Para concluir, y en contra de lo que decíamos respecto del art. 36 de la CE, incumbe al legislador ordinario otorgarles carácter corporativo o no a las entidades constituidas al amparo del art. 52 de la CE, en el que indudablemente podemos entender comprendidas diferentes manifestaciones de Administración Corporativa.

No obstante, la ausencia de una referencia expresa a "las peculiaridades propias de su régimen" nos llevan a considerar que no existe esa garantía institucional, a diferencia del art. 36 en relación con los Colegios. Nos explicamos, las entidades previstas en el art. 52 de la CE son manifestaciones de la Administración Corporativa; pero el legislador puede privar de naturaleza corporativa a una entidad, apartándola del precepto en cuestión y dotándola de carácter asociativo, a diferencia de los Colegios Profesionales que, en virtud del art. 36 de la CE, tienen que ser respetados en sus rasgos esenciales. Esto es lo que ocurrió con las Cámaras Agrarias o Cofradías de Pescadores, precisamente.

5.4.- Reparto competencial

El tercer aspecto por exponer respecto del marco constitucional de la Administración Corporativa es el reparto competencial.

Lo primero que cabe advertir es que las Corporaciones de Derecho Público aislada o conjuntamente consideradas no se encuentran enumeradas en los artículos 148 y 149 de la CE. Por ello, las Comunidades Autónomas podrían asumir competencia por la vía del art. 148, según Del Saz Cordero[396].

Sin embargo, ya sea por medio de otros títulos que afectan transversalmente a la materia, así como en virtud de títulos más genéricos, como los apartados 1 y 18 del art. 149 de la CE, se ha ido perfilando ese reparto competencial[397] y, especialmente, se ha llegado a atribuir al Estado la competencia en la materia de Corporaciones de Derecho Público.

[396] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., pp. 105-106 y 149-152.

[397] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva

Algún autor indica que el Estado tiene la competencia sobre las bases y las Comunidades Autónomas ostentan la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de aquella normativa, en el marco de las bases estatales[398].

Sin embargo, como veremos después al hilo del estudio de los distintos Estatutos de Autonomía, la competencia de las CCAA sobre las Corporaciones de Derecho Público es plena, no de mero desarrollo y ejecución. Cuestión distinta es que deban respetar las bases estatales, establecidas al amparo del art. 149.1.18º de la CE. Así, como dice Pomed Sánchez[399], la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas significa que no se aquietan al desarrollo de la legislación estatal, sino que pueden legislar de forma autónoma, siempre dentro del respeto a las bases estatales.

Para Fernández Farreres[400] y Salom Parets[401] el ejercicio de la competencia legislativa por parte de las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales ha de respetar la legislación básica del Estado[402]; y según Fernández Farreres, no podrían las Comunidades Autónomas crear nuevos Colegios de adscripción forzosa, no existiendo óbice respecto de los colegios de carácter voluntario. Para este autor[403], el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica de las Corporaciones de Derecho Público y las Comunidades Autónomas para dictar normativa de desarrollo y ejecución. Añade Salom Parets que, las Comunidades Autónomas pueden regular la organización, las competencias y el régimen de funcionamiento de los Colegios Profesionales en el ejercicio de competencias legislativas y ejecutivas, pero

y su control judicial", cit., p. 550; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 299-301.

398 BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., p. 227; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", cit., p. 486; GUILLLEM CARRAU, Javier, *Denominaciones de Origen de Calidad,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 455.

399 POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., pp. 29-30.

400 FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 245-246.

401 SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit*.,* pp. 56-57 y 77-78.

402 Véase también SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 183.

403 FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley Básica reguladora de las peculiaridades del régimen jurídicos de los Colegios Profesionales", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 128-130, 144-145.

deben respetar, en todo caso, la legislación básica. Lo mismo dicen Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[404] en cuanto a la competencia para regular las Cofradías de Pescadores.

La más interesante, y acertada a nuestro juicio, es la tesis que formulan Rebollo Puig y& López Benítez[405]. Sostienen que el Estado no tiene competencia en materia de Corporaciones, que incumbe a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos. Lo que ocurre, continúan diciendo, es que en tanto las Corporaciones actúan en lugar de la Administración, por la conexión con el art. 149.1.18 de la CE se aplica el régimen general de las Administraciones Públicas para garantizar un tratamiento común de los ciudadanos[406], como también mantienen Pomed Sánchez[407] y Fanlo Loras[408]. En esta misma línea y al hilo de la STC núm. 76/1983, de 5 de agosto, Argullol Murgadas[409] indica que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional otorga expresamente naturaleza de Administración Pública a las Cámaras Oficiales de Comercio con la finalidad, precisamente, de hacer extensivo a las mismas el art. 149.1.18 de la CE.

Aclarado cuál es el título competencial para que el Estado fije las bases, esto es, el art. 149.1. 1º y 18º de la Constitución; la cuestión se desplaza a determinar qué es legislación básica y qué aspectos pueden regular libremente las Comunidades Autónomas. La cuestión no es sencilla de resolver porque la normativa básica no es, o no tiene por qué ser, idéntica para todas las Corporaciones, según Del Saz Cordero[410] y Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[411].

---

[404] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 124.

[405] REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", cit., pp. 516-521. Consideran básicos, por afectar a las Administraciones Públicas territoriales, los mecanismos de tutela.

[406] Véanse COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 352; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Federaciones Deportivas*, cit., pp. 74 y 121; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 112-113, a pesar de que habla de los Consejos Reguladores como asociaciones de relevancia legal, reconoce su proximidad con las Corporaciones.

Véase también STC (Pleno) núm. 87/1989, de 11 de mayo [Fundamento de Derecho tercero].

[407] POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., p. 29.

[408] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 52-53.

[409] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 915.

[410] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 820.

[411] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 141.

De hecho, estos últimos aluden a unas bases en materia organizativa más sucintas en relación con las Cofradías de Pescadores, en comparación con otras Corporaciones.

Sobre tal cuestión no existe un criterio uniforme, ni siquiera por parte del supremo intérprete de la Constitución. Conforme a la STC (Pleno) núm. 330/1994, lo básico sería la denominación; la existencia; la adscripción y la previsión o existencia de un Consejo General. Conforme a la STC (Pleno) núm. 22/1988, de 18 de febrero, la legislación básica entronca con los aspectos organizativos y competenciales. Por su parte, la STC (Pleno) núm. 62/2017, de 25 mayo, declaró que no pueden las Comunidades Autónomas regular excepciones a la colegiación obligatoria; y tampoco pueden modificar el régimen de visado ni la responsabilidad dimanante del mismo, en tanto es normativa básica del Estado. Conforme a la STC (Sala Segunda) núm. 89/2013, de 22 de abril, sería competencia del Estado la determinación de la forma de adscripción y, consecuentemente, los modelos de Colegios profesionales; admite los colegios voluntarios implícitamente.

Adviértase la disparidad de criterios y pronunciamientos sobre el contenido de las bases, y eso que los pronunciamientos que acabamos de referir se constriñen a un tipo de Corporación únicamente: los Colegios Profesionales. Así, la disparidad de criterio sería aún mayor si se aludiese a distintos tipos corporativos. Y es que para Casares Marcos[412] y Carballeira Rivera[413], las bases pueden variar según el tipo de Corporación, aunque las características comunes que tienen los entes corporativos pueden aconsejar una cierta uniformidad en determinados aspectos, siguiendo la STC núm. 132/1989, de 18 de julio[414].

Desde un punto de vista doctrinal tampoco existe unanimidad entre los autores. Para Salom Parets[415] y respecto de los Colegios Profesionales, las bases serían los requisitos para la creación; la adhesión forzosa; los actos administrativos y los principios y procedimientos para producir estos; así como el régimen de responsabilidad. El fundamento estriba en garantizar la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio español, según dice. Añade que sería

[412] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 590.

[413] CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa, "Art. 27.29", cit., p. 486.

[414] Fundamento de Derecho vigésimo tercero.

[415] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 78 y 90-92.

La STC (Pleno) núm. 69/2017, de 25 mayo, declaró que el régimen de colegiación forzosa y sus excepciones constituyen legislación básica. Véase también LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 570 y 573.

inadmisible que en un territorio los ciudadanos se dirijan a una asociación; mientras en otra parte las relaciones se entablan con una Corporación[416]. Así las cosas, a juicio de la autora, parece que debe existir también cierta uniformidad en torno a la naturaleza y existencia de los entes, en la misma línea de lo manifestado por Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[417]. Ahora bien, esto queda desvirtuado por la realidad de los hechos, puesto que existen entes de distinta naturaleza que realizan funciones similares en los distintos territorios[418].

Para Del Saz Cordero[419] serían, asimismo, normativa básica tanto la existencia y supresión de las propias Corporaciones, con la finalidad de garantizar toda su implantación en el ámbito territorial, aspecto este último que también considera básico; el número mínimo y máximo de miembros; las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo; el destino de los bienes tras su disolución, aunque no el procedimiento de ejecución de la misma y la liquidación de los bienes, que es competencia de las Comunidades Autónomas.

Arias Aparicio & Álvarez García[420] conciben unas bases amplísimas: la determinación de los eventuales miembros; requisitos para su creación; la definición; las funciones; la organización interna y los procesos electorales; la adscripción; el régimen disciplinario; así como los derechos y deberes de los miembros.

Para Pomed Sánchez[421], lo básico son los aspectos organizativos y competenciales, porque en ellos se debe reflejar o plasmar la equiparación con las Administraciones Públicas. Según Sala Arquer[422] la tutela constituye normativa básica pues, de lo contrario, se desnaturalizaría la Corporación.

---

[416] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 78 y 91.

[417] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores*, cit., p. 138, aluden a una necesidad de uniformar la organización de las Cofradías para que no difieran entre las Comunidades Autónomas de forma sustancial.

[418] Véase, por poner un ejemplo, que, frente a la figura de los Consejos Reguladores, en Cantabria se ha optado por atribuir tales funciones en la Oficina de Calidad Alimentaria; en otras Comunidades los órganos de gestión pueden tener naturaleza asociativa, como Asturias o Andalucía.

[419] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 107, 111-112, 149-152 y 182-183.

[420] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., pp. 935-936.

[421] POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., pp. 30-31.

[422] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 591-592.

Por otro lado, se desprende un cierto consenso, tanto doctrinal como jurisprudencial, sobre el carácter básico de la adscripción forzosa. Así, las CCAA no podrían establecer dispensas respecto de la regla de colegiación obligatoria, por cuanto esto incumbe al Estado. Tampoco pueden delimitar los supuestos de adhesión forzosa, pues constituye legislación básica, de acuerdo con la doctrina del TC[423].

A nuestro juicio, podemos hablar de dos aspectos básicos a la luz del art. 15 de la LOAPA que han de ser respetados: el carácter de órganos de colaboración y consulta y la composición de los órganos de gobierno conforme a los principios democráticos[424]. A lo anterior, habría que añadir los rasgos típicos, además de la adhesión forzosa, tales como: la sujeción a tutela, si bien los mecanismos concretos no constituirían legislación básica; la dualidad de fines; monopolio; origen legal y sustrato personal. Coincidimos con aquellos autores que dicen que es normativa básica la determinación de las personas que pueden integrar la Corporación.

Por eso, precisamente, no consideramos que la mera existencia de determinadas Corporaciones sea un aspecto básico, ya que no es, ni puede ser, uniforme en el conjunto del Estado. Así lo demuestra una simple observación de la realidad. Solo las Comunidades Autónomas litorales tienen Cofradías de Pescadores; y no todas las Comunidades Autónomas han optado por la misma solución respecto de las Cámaras Agrarias tras la aprobación de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Las Cámaras Agrarias se han mantenido en algunas Comunidades Autónomas[425], mientras que han ido desapareciendo en muchas otras, como es el caso gallego en que fueron sustituidas por el Consejo Agrario Galego[426]. Ocurrió lo mismo con las Cámaras de Propiedad Urbana, que se mantuvieron en Cataluña en virtud de

[423] STC (Pleno) núm. 87/1989, de 11 de mayo [Fundamento de Derecho tercero]; STC (Pleno) núm. 330/1994, de 15 de diciembre; STC (Sala Segunda) núm. 89/2013, de 22 de abril [Fundamento de Derecho segundo]; y STC (Pleno) núm. 62/2017, de 25 mayo.

[424] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 99 y 139.

[425] Ciertamente son minoría las CCAA que han mantenido esta figura que solo pervive en Castilla y León en virtud de Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León; en Aragón mediante Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón; y, finalmente, en Madrid de acuerdo con la Ley 6/1998, de 28 de mayo, de régimen jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid.

[426] PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., p. 11.

Decreto 240/1990, de 4 de septiembre[427], pero desaparecieron en el resto de las Comunidades Autónomas.

Así las cosas, la realidad ha ido demostrando que la mera existencia y la naturaleza que han de tener estos entes no son, al menos en la actualidad, aspectos básicos. Eso también corrobora el carácter fluctuante de las bases aprobadas en determinado momento, superadas muchas veces por la realidad y las necesidades sociales.
En cualquier caso, la regulación de las bases no puede ser tan extensa o exhaustiva que elimine por completo la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas, según Del Saz Cordero[428], Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[429] y Sánchez Saudinós[430].

5.5.- Sobre los Estatutos de Autonomía.

La otra pieza del sistema de reparto competencial la encontramos en los Estatutos de Autonomía. Es necesario, por tanto, referir ahora las competencias que sobre las Corporaciones de Derecho Público ostentan las Comunidades Autónomas. Partimos del hecho de que todos los Estatutos han asumido competencia exclusiva en la materia, como bien dice Cosculluela Montaner[431] y como resulta del tenor de sus normas estatutarias[432].

Parece que pudiera existir cierto conflicto entre la atribución de competencia exclusiva del Estado, en virtud del art .149.1.18 de la CE, sobre las bases del régimen jurídico de las Corporaciones en su faceta administrativa, con el reconocimiento de competencia exclusiva en materia de Corporaciones de Derecho Público en los Estatutos de Autonomía. Pero no es así.

[427] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 821.

[428] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 152.

[429] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 69.

[430] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 110.

[431] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 299-300.

[432] Véanse el art. 10.21 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, sobre Cámaras Agrarias, de Propiedad, de Comercio y Cofradías de Pescadores y en el art. 10.22 sobre Colegios Profesionales, con la salvedad de que en este apartado sí se menciona expresamente que la competencia se enmarca en lo dispuesto en el art. 36 y 149 de la Constitución. Asimismo, el art. 9.11 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Según López Benítez & Rebollo Puig[433], la atribución de competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía no choca con el reconocimiento de competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones, ya que esta última viene conferida en virtud de un título incidental. Así pues, concluyen que las Comunidades Autónomas poseen la competencia exclusiva, siempre que respeten las bases establecidas por el Estado en virtud de títulos conexos.

No obstante, es contrario a esa postura Fernández Farreres[434]. Dice que existen títulos transversales, como los apartados 1º, 18º o 30º del art. 149.1 de la CE, que impiden concebir una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Colegios Profesionales, u otras Corporaciones. Pero esa supuesta incompatibilidad a que apela el autor no existe pues, como dice Pomed Sánchez[435], la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas significa que no se aquietan al desarrollo de la legislación estatal, sino que pueden legislar de forma autónoma, siempre dentro del respeto a las bases estatales. De hecho, la mayoría de los Estatutos de Autonomía hacen mención expresa al deber de aquietarse a las bases, al art. 36 y al art. 149 de la Constitución, a pesar de referir la competencia en materia de Corporaciones de Derecho Público como exclusiva.

Determinado, por tanto, el alcance de la atribución estatutaria de la competencia en materia de Corporaciones de Derecho Público, podemos pasar a hacer una clasificación de los Estatutos de Autonomía en función de si la referencia se hace a las Corporaciones en su conjunto[436] o las dividen en distintos apartados, como títulos competenciales supuestamente diferentes. En este último caso suelen referir, por un lado, la competencia sobre los Colegios Profesionales y, por

[433] REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", cit., pp. 520-521.

[434] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales", cit., pp. 16-20.
Véase, igualmente, ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., pp. 936-937; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 109-110.

[435] POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., pp. 29-30.

[436] Véase el art. 11.9 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; el art 25.5 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; el art. 32.5 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; el art. 27.6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; el art. 31.9 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; el art. 9.10 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; el art. 11.10 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

otro, la competencia en materia de Cámaras de Comercio, Agrarias, Cofradías de Pescadores, etc.[437]; con la excepción del Estatuto de Autonomía de Galicia[438], que no hace alusión a los Colegios Profesionales. A pesar de ello, Del Saz Cordero[439], partiendo de que el título competencial estatal es el art. 149.1. 18º de la CE, indica que la Comunidad Autónoma gallega tendría competencia igualmente sobre Colegios Profesionales, a pesar del mutismo de su Estatuto.

Existe una tercera clase en que se engloban otros Estatutos de Autonomía, que merecen una mención separada por cuanto la regulación que hacen de los títulos competenciales sobre las Corporaciones de Derecho Público es *sui generis* y no se ajusta totalmente a la clasificación que acabamos de referir, esto es, resultan difíciles de incardinar en una de las dos categorías anteriores. En este tercer grupo, la regulación de la competencia en la materia es mucho más detallada, sin perjuicio de que las competencias reales de las Comunidades Autónomas no difieren en cuanto a su alcance y contenido.

Es el caso del art. 125 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que indica que la competencia de la Comunidad Autónoma se extiende a determinados aspectos concretos, a saber:

"a) La regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, así como el régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario.

[437] Véanse el art. 71 apartados 29 y 30 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; el art. 71 apartados 13 y 14 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, refiriendo el primero las Cámaras y el segundo los Colegios Profesionales; el art. 49 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispersa todavía más los títulos competenciales, al referir la competencia exclusiva de Cofradías en el apartado 17, junto con la pesca fluvial, casa, marisqueo, acuicultura; el apartado 22 se refiere a los Colegios Profesionales; y en el apartado 33 alude a las Cámaras; el art. 44 apartados 24 y 26 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, alude a la competencia exclusiva diferenciando según sean Cámaras y Colegios, respectivamente.

[438] El art. 27.29 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, reconoce competencia exclusiva en las siguientes materias: "Cofradías de Pescadores, Cámaras de la Propiedad Agrarias, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución". La peculiaridad estriba en que no se mencionan los Colegios Profesionales.

[439] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 128.

b) La creación y la atribución de funciones.

c) La tutela administrativa.

d) El sistema y procedimiento electorales aplicables a la elección de los miembros de las corporaciones.

e) La determinación del ámbito territorial y la posible agrupación dentro de Cataluña; y añade en su apartado 2 los requisitos para su creación y para ser miembro de las mismas".

El precepto presenta así una competencia legislativa en materias muy concretas vinculadas a las Corporaciones de Derecho Público, pero siempre dentro del respeto a la legislación básica. Además, siguiendo a Martínez López-Muñiz[440], el Estatuto de Autonomía catalán es el único que ha regulado la competencia en materia de Academias, junto al valenciano. Sin embargo, esa atribución competencial no se ha traducido en la aprobación de una norma con rango legal sobre Academias, es decir, la Comunidad Autónoma no ha ejercido tal competencia estatutaria, todavía; a diferencia del caso valenciano, en que sí existe una Ley y un desarrollo reglamentario ulterior sobre las Academias científicas.

Asimismo, el art. 79 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, les dedica una regulación más pormenorizada, en tanto aborda o refiere aspectos concretos sobre los que se extiende la competencia de la Comunidad, y dice en su apartado 4:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la definición de las corporaciones, los requisitos para su creación y para ser miembros de las mismas en el marco de la legislación básica del Estado".

Esta misma fórmula es seguida por el art. 109 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que concreta la competencia autonómica de la siguiente manera:

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

[440] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 135-142.

"a) La regulación de su constitución, agrupación y extinción, organización y funcionamiento, atribuciones, régimen económico, financiero y presupuestario, derechos y deberes, régimen electoral y régimen disciplinario; b) El control administrativo, abarcando las funciones de promoción del comercio exterior que puedan realizar las cámaras oficiales"; así como añade el apartado 2 "la determinación de los requisitos para su creación, así como para obtener la condición de miembro de las mismas".

Otros autores también han efectuado clasificaciones de los Estatutos como la que acabamos de hacer aquí. Pomed Sánchez[441] clasifica los textos estatutarios según hayan asumido competencias exclusivas sobre ambos tipos de Corporaciones (arts. 36 y 52 de la CE); aquellos que asumen respecto de dichas Corporaciones competencias de desarrollo legislativo y ejecución; y el tercer grupo formado por los Estatutos gallego y valenciano, que los define como aquellos que presentan cierta especialidad porque, en primer término, el Estatuto de Autonomía de Galicia asume competencia exclusiva sobre Cofradías, Cámaras Agrarias, de Comercio y otras análogas y, en segundo lugar, el Estatuto de Autonomía de Valencia opta por una fórmula intermedia, al aludir a una competencia exclusiva en Colegios Profesionales y, en contraposición, establece una competencia de desarrollo y ejecución respecto de las Cámaras.

Como indicaba Sánchez Saudinós[442], a pesar de las diferencias entre los diversos Estatutos de Autonomía, lo cierto es que se ha logrado una cierta uniformidad en la regulación por parte de las Comunidades Autónomas. Dicho de otro modo, las diversas formas de abordar o asumir competencia en materia de Corporaciones de Derecho Público no se ha traducido en diferencias competenciales ni, a la postre, legislativas.

Para concluir este punto, hemos de advertir la regulación de las Comunidades Autónomas no puede agotar ni solapar la autonomía que se predica de las Corporaciones[443], contrariamente a lo que parecen sugerir Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[444]. Es decir, además de respetar las bases estatales, la normativa autonómica encuentra otro límite, debe dejar un margen para el desarrollo de la autonomía de las Corporaciones, es decir, para que estas

[441] POMED SÁNCHEZ, Luis, "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", cit., pp. 25-26.

[442] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 237-238.

[443] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, p. 158.

[444] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 140.

aprueben sus respectivas normas. No pueden las normas autonómicas regular de manera tan minuciosa aspectos de la organización y funcionamiento de las Corporaciones de Derecho Público, que agoten la regulación e impidan cualquier tipo de intervención normativa por las entidades corporativas en el ejercicio de su autonomía.

6.- ENUMERACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

A la hora de estudiar las Corporaciones de Derecho Público es ineludible determinar o concretar qué figuras o entes pueden responder, al menos *prima facie*, a ese *nomen iuris*, porque reúnen las características que acabamos de reproducir más arriba: origen público, sustrato personal, monopolio, adscripción forzosa, dualidad de fines, régimen jurídico mixto y mecanismos de tutela en favor de una Administración.

En el panorama actual nos encontramos con una pléyade de entidades que podrían tener, a simple vista, la condición de Corporaciones de Derecho Público. Ahora bien, no existe consenso en la doctrina acerca de qué entes pertenecen verdaderamente a la Administración Corporativa, o si determinadas figuras pueden ser calificadas expresa y técnicamente como corporativas.

Así, existen casos en los que las Leyes reconocen el carácter corporativo de entidades que no presentan sus notas definitorias o los caracteres corporativos clásicos[445], como las Cofradías de Pescadores, en las que la adscripción es voluntaria, pero prácticamente ningún autor cuestiona su calificación e integración en la Administración Corporativa[446].

También podemos toparnos con entidades asociativas *de lege data*, a las que determinados sectores doctrinales otorgan la categoría de Corporaciones de Derecho Público, incluso en contra de lo declarado expresamente por el legislador. Esto ocurre con las Federaciones Deportivas, que han sido consideradas como entidades corporativas por no pocos autores[447], en contra de la literalidad del art. 43 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, del hoy

[445] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., p. 31.

[446] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p .130.

[447] DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentale*s, cit., pp. 360-361; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I,* cit., p. 250, habla de las asociaciones de configuración legal como de una construcción dogmática forzada; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 134; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 137; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 384-386; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, cit., p. 281.

derogado art. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y también en contra de la opinión del TC[448].

Pues bien, en el presente epígrafe vamos a formular una enumeración de aquellas figuras que se podrían considerar como parte de la denominada Administración Corporativa y, a la par que las enumeramos, indicaremos si verdaderamente cumplen los requisitos para obtener tal calificación o si no merecen ser incluidas en la órbita corporativa. Asimismo, aludiremos al régimen jurídico aplicable, siguiendo la hoja de ruta marcada por Parada Vázquez[449] , es decir, partiendo de la legislación básica del Estado, las Leyes autonómicas, los reglamentos y la normativa propia producida por la propia Corporación.

6.1.- Colegios Profesionales

Todos los autores coinciden en identificar como Corporaciones de Derecho Público a los Colegios Profesionales. A nuestro juicio, constituyen el paradigma de las entidades corporativas ya que, en muchas ocasiones, se toma como referente la entidad colegial para formular la ulterior definición general o bien para extraer las notas comunes de las Corporaciones de Derecho Público[450].

El art. 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y todas las normas autonómicas[451], los califican como Corporación de Derecho Público.

---

[448] Tal opinión la encontramos, entre otras, en sentencias del TC (Pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo y núm. 33/2018, de 12 de abril, sobre Federaciones Deportivas.

[449] PARADA VÁZQUEZ, Ramón *Derecho Administrativo I,* cit., p. 374.

[450] Así, por ejemplo, en la antedicha STC (Sala Segunda) núm. 22/1988, de 18 de febrero. Igualmente, BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 53; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 423.

[451] Véanse el art. 8.1 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía; el art. 2 de la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón; el art. 2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria; el art. 2 de la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha; el art. 2 de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León; el art. 35 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, de ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales (de Cataluña); el art. 2 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios profesionales de la Comunidad de Madrid; el art. 3 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana; el art. 2.1 de la Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura; el art. 4 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia; el art. 2 de la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, Colegios Profesionales de las Islas Baleares; el art. 2 de

Conforme al art. 3.1 de la LCP, los Colegios Profesionales son Corporaciones que se componen de aquellos profesionales que, previa concurrencia de una serie de requisitos, principalmente estar en posesión de la titulación legalmente exigida, sean admitidos en el mismo, como requisito *sine qua non* para el ejercicio profesional, conforme al art. 3.2 del mismo texto legal.

Sus fines, conforme al art. 1.3 de la LCP, son tres: la ordenación del ejercicio profesional; la defensa de los intereses de los colegiados; la representación y protección de los derechos de consumidores y usuarios. No obstante, en este caso, la técnica legislativa es imprecisa y manifiestamente mejorable. Sería preferible que, en lugar de aludir a fines, se emplease la expresión "funciones", que es a lo que, entendemos, se refiere el art. 1.3. de la LCP, ya que alude a las actividades que los Colegios realizan en aras del interés general o el de sus propios miembros. El legislador estatal está identificando como fin la actividad instrumental y material encaminada a alcanzar el fin propiamente dicho. No es un fin, por decirlo de otro modo, la defensa y representación, sino la mejora de las condiciones profesionales o personales del colectivo. Estimamos, por tanto, que el art. 1.3 no refiere a "fines" técnicamente, sino a las funciones de los Colegios para alcanzar aquellos.

En este sentido, es más adecuada la técnica que emplea el art. 8.1 letras a) y b) de la Ley 11/2001, de Galicia, que indica también la garantía del interés general o de la calidad de los trabajos profesionales entre los fines de los Colegios, y a esos fines se llega por medio de la ordenación, por poner un ejemplo. Esta fórmula es empleada en otras normas autonómicas[452] que también distinguen fines y funciones.

---

la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales (de las Islas Canarias); el art. 2 de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja; el art. 2 de la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra; el art. 2 de la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia.

Como especialidades podemos reseñar que la Comunidad Autónoma de Asturias no ha aprobado un texto legal en la materia y, por su parte, la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales (del País Vasco), alude incidentalmente a tal naturaleza cuando en la Exposición de Motivos, se refiere la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de que goza la Comunidad Autónoma en materia de Corporaciones representativas de intereses profesionales, pero no indica de manera expresa y taxativa dentro de su articulado el carácter corporativo de las instituciones colegiales, sin perjuicio de lo cual no se alberga duda acerca de la naturaleza corporativa de las entidades colegiales vascas.

[452] Véanse el art. 17.f) de la Ley 2/1998, de Aragón, que indica entre los fines, promover la formación, y tal fin se satisface, a nuestro juicio, con la función consistente en organizar actividades formativas; el art. 13 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 3.1 letras a) y c) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra.

En cuanto al marco normativo de las instituciones colegiales podemos referir la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, así como las Leyes de las Comunidades Autónomas. Esto se complementa, en virtud del art. 6 de la LCP, con los Estatutos Generales, elaborados por el Consejo General y aprobados por el Ministerio correspondiente *ex* art 6.2 de la LCP; los Estatutos Particulares, elaborados por el Colegio Profesional correspondiente y aprobados por el Consejo General *ex* art. 6.4 de la LCP; y las normas de régimen interior, como también refiere la doctrina[453].

6.2.- Consejos Generales de Colegios Profesionales

La segunda Corporación a que debemos hacer mención son los Consejos Generales de Colegios Profesionales, definidos legalmente como una Corporación de segundo grado que integra a los distintos Colegios de una misma profesión en un concreto ámbito territorial, ya sea autonómico o estatal, conforme al art. 9 de la LCP y la normativa autonómica. Al igual que ocurre con los Colegios, son unánimemente reconocidos como Corporaciones por el legislador, estatal y autonómico[454].

Baena de Alcázar[455]habla del Consejo como una Corporación de Corporaciones o *persona*

[453] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 195-196; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 283; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 129; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 568-570; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 84-85; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 158-159; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 424-425.

[454] Véanse el art. 2 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces; el art. 2 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 30.2 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 23 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 58.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 2 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 13 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; los arts. 2.1 y 22.2 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 24 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; los arts. 12 y 14 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 2 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia. Como especialidades, podemos volver a referir que Asturias no ha aprobado texto legal sobre Colegios Profesionales ni, como corolario, sobre Consejos; que las Leyes de Cantabria y La Rioja no contemplan esta figura; por su parte, la Ley 18/1997, del País Vasco, alude incidentalmente a tal naturaleza cuando en la Exposición de Motivos se refiere a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de que goza la Comunidad Autónoma en materia de Corporaciones representativas de intereses profesionales; y que, por último, Andalucía es la única que goza de una Ley específica de los Consejos de Colegios Profesionales, mientras que el resto de CCAA los disciplina en la propia Ley de Colegios Profesionales.

[455] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp.

personarum, que ostenta sobre los Colegios Profesionales potestades reglamentaria, disciplinaria y de control de sus actos en vía de recurso. Descarta que exista una relación de jerarquía, como consecuencia de que estamos ante personas jurídicas independientes.

6.3.- Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Si bien los Colegios Profesionales, decíamos, constituyen el paradigma de las Corporaciones, no se puede desdeñar la importancia de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios[456]. Sobre su naturaleza corporativa también existe unanimidad entre los autores, en consonancia también con lo dispuesto en el art. 2.1 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, así como las normas autonómicas[457].

Se definen como Corporaciones integradas por las personas, físicas y jurídicas, con

71, 76 y 194-195.

Véase también LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 570.

[456] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 69; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 237-238 y 240-241.

[457] Véanse el art. 2.1 de la Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía; el art. 2.1 de la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón; el art. 2 de la Ley 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (de Asturias); el art. 2 de la Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha; el art. 2 de la Ley 8/2018, de 14 de diciembre, por la que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y el Consejo de Cámaras de Castilla y León; el art. 2 de la Ley 14/2002, de 27 de junio, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña y del Consejo General de las Cámaras (de Cataluña); el art. 2 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid; el art. 2 de la Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunidad Valenciana; el art. 2 de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el art. 2 de la Ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia; el art. 2 de la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de las Islas Baleares; el art. 2 de la Ley 10/2019, de 25 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias; el art. 2 de la Ley 3/2015, de 23 de marzo, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de La Rioja; el art. 2 de la Ley Foral 17/2015, de 10 de abril, de la Cámaras Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de Navarra; el art. 2 de la Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.

Como excepción, podemos destacar la ausencia de norma con rango legal en Cantabria y en País Vasco.

USC DE SANTIAGO

establecimientos, agencias o delegaciones en la correspondiente circunscripción, conforme al art. 7 de la LBCOCISN y normativa autonómica[458]. La integración se produce de manera obligatoria, aunque no implica una contraprestación o carga económica para sus miembros, como dice Bermejo Vera[459].

Cabe hacer mención aquí a la opinión de Sánchez Morón[460]. Contrariamente a lo señalado por la mayoría o casi unanimidad de la doctrina, discrepa en torno al sistema de adhesión o incorporación a las Cámaras de Comercio que, para el autor, es voluntario y no obligatorio, aunque no niega ni discute el carácter corporativo. En la misma línea, Fernández Farreres[461] señala que la Cámara estaría integrada por los elegidos, pero no por los electores.

Entendemos, en contra de lo sostenido por estos autores, que la adscripción es forzosa e inmediata, aunque no conlleve cargas económicas. La condición de comerciante determina inexorablemente la integración en la Cámara de Comercio, como apunta Hernández Cabezas[462]. Es indiscutible que los comerciantes adquieren la condición de elector y elegible en el seno de las Cámaras; es inconcebible ostentar tal condición sin ser miembro efectivamente del ente. Es una situación difícil de explicar aquella en la que alguien, ajeno a una organización, es elector y elegible, pero no miembro. Es decir, no se entiende que un tercero pueda participar en las elecciones, pero sea ajeno al devenir de la estructura, porque no es miembro de esta.

Por otro lado, Parada Vázquez[463] alude al carácter *sui generis* de estas Cámaras, porque se encuentran a caballo entre las Corporaciones *stricto sensu* y las asociaciones voluntarias. Se impone la adscripción a las mismas de todas las empresas, sin consecuencias económicas, y sin perjuicio de los beneficios que pueda conllevar para las empresas realizar las mayores

[458] Véanse, entre otros, el art. 14 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 8 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 7 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 18 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 5 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 10 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 18 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 10 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 10 Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[459] BERMEJO VERA, José*, Derecho Administrativo Básico,* cit., p. 228.

[460] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 423.

[461] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", cit., pp. 346-347, niega que exista integración de los comerciantes, industriales y nautas, así como el nacimiento de la obligación económico puede lograrse por medio de otras figuras de índole tributaria, sin necesidad de integración.

[462] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 480.

[463] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 411-413.

aportaciones, en aras de adquirir un mejor derecho a la hora de intervenir en la gestión de la Corporación. Concluye que estas Cámaras, si se eliminase el recurso cameral obligatorio -como ocurrió posteriormente- y sufragadas por subvenciones, acabarían siendo pantallas de la Administración tutelante, más que Corporaciones.

En cuanto al marco normativo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios tenemos, en primer término, la Ley 4/2014, de 1 de abril; el Real Decreto 669/2015, de 17 de julio por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación; las normas autonómicas; y las normas emanadas de las entidades camerales que son, principalmente, los reglamentos de régimen interior. Ortega Martín[464] apunta, sobre esto último, que existe una menor potestad de autoorganización de las Cámaras Oficiales de Comercio, si se comparan a los Colegios Profesionales, como consecuencia de que las Leyes suelen agotar la regulación de aspectos electorales, del régimen jurídico y financiero, etc.; a diferencia de la Ley de Colegios, que deja mayor margen a las normas corporativas.

6.4.- Consejos autonómicos de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Al igual que ocurre con los Colegios Profesionales, en el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios también existe una entidad de segundo grado que las aúna en el ámbito territorial autonómico, denominado Consejo de Cámaras; que se contempla en la normativa autonómica[465]. Tampoco existe duda de su carácter corporativo, resultante de la naturaleza de los entes que lo integran. Nuevamente, podemos emplear la

[464] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 209-210.

[465] Véanse el art. 61.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 45.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 34.1 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 36.1 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 33 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 30 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 49 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 28 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 39 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.
Por su parte, Asturias, Cantabria, la Comunidad de Madrid, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja, no regulan esta figura como entidad corporativa de segundo grado. Y ello no se debe, como pudiere parecer *prima facie*, al carácter uniprovincial de las mismas, como demuestra la ausencia de regulación de Consejo en Extremadura, pero sí en Murcia; sino a que estamos ante decisiones organizativas u opciones políticas perfectamente lícitas y cada Comunidad Autónoma goza de amplio margen de apreciación y actuación para regular o no estas figuras.

expresión de Baena de Alcázar[466] de *personas personarum* porque, como en los Consejos Generales y Autonómicos de Colegios Profesionales, la peculiaridad de esta clase de Corporación estriba en que están integradas por personas jurídicas, concretamente, las Cámaras de Comercio provinciales o sus representantes[467] y, a veces, también participan otras organizaciones empresariales[468].

El marco jurídico estará integrado por la normativa autonómica de Cámaras referente a los Consejos y, supletoriamente, aquella que resulta aplicable a las Cámaras[469], así como por los reglamentos de régimen interior que aprueban los propios Consejos autonómicos[470].

6.5.- Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España

En el ámbito cameral, a diferencia de los Colegios en los que existen Consejos autonómicos y estatales, respectivamente, nos encontramos con Consejos en el plano autonómico, y con una entidad diferente a nivel nacional, aunque posiblemente solo a efectos terminológicos o semánticos. Nos referimos a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España, la cual también tiene naturaleza de Corporación *ex* art. 20 de la LBCOCINS, y como reconoce la doctrina[471].

---

[466] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 195.

[467] Véanse el art. 45.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 34.1 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 33.2 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 30.2 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 49.3 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 28.1 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 39.1 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[468] Solo en Andalucía y Castilla y León, de acuerdo con el art. 61.3 de la Ley 4/2019 de Andalucía; y el art. 36.2 de la Ley 8/2018 de Castilla y León.

[469] Véanse el art. 46.3 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 33.4 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 39 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 28.3 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 39.3 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia. Todos estos preceptos establecen la aplicación supletoria a los Consejos de las disposiciones referentes a las Cámaras.

[470] Véanse el art. 46.1 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 48 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 33.3 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 38 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 55 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 28.2 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; los arts. 39.2 y 43 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[471] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán*, Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 242; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 412-413; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 426.

Esta corporación de segundo grado estará integrada por representantes de las Cámaras de Comercio de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla; las grandes empresas de mayor contribución; las organizaciones empresariales y de autónomos; los Ministerios, por razón de la competencia; y las Federaciones de las Cámaras Oficiales españolas en el extranjero.

6.6.- Cofradías de Pescadores

Las Cofradías de Pescadores se han configurado tradicionalmente como Corporaciones de Derecho Público. A pesar de la eliminación de la adscripción forzosa, la escasa intromisión pública en su actividad y la pérdida de las funciones relacionadas la ordenación del sector pesquero[472], tanto el art. 45 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado como los textos legales y reglamentarios autonómicos[473] siguen reconociendo a las mismas como entidades integrantes de la Administración Corporativa.

Lo que vamos a cuestionar en las siguientes líneas es si, verdaderamente y desde un punto de vista técnico y apartado de las proclamaciones legales, estas entidades merecen seguir siendo denominadas Corporaciones de Derecho Público.

[472] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 29.

[473] Véanse el art. 2.2 del Decreto 86/2004, de 2 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones (de Andalucía), en consonancia con el art. 41 de la Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina (de Andalucía); el art. 68 de la Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria; el art. 1 de la Ley 22/2002, de 12 de julio, de Cofradías de Pescadores (de Cataluña); el art. 57 de la Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana; el art. 1 de la Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia, en conexión con el art. 79.1 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia; el art. 31 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares; el art. 37 de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias; el art. 2.2 Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores (de País Vasco); y el art. 36 de la Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia.
La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias es la única que no dispone de un texto en la materia, al margen de una somera referencia en la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de Pesca de Asturias; y a pesar de que conforme a la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto de Autonomía, tienen competencias en el desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público (art. 11.9), y competencia exclusiva en materias de pesca, acuicultura y marisqueo (art. 10.13).

Las Cofradías están formadas por los armadores y trabajadores[474] con vinculación de un determinado puerto base[475]. Lo cual no deja de ser una peculiaridad en el ámbito corporativo por cuanto aúnan intereses que, según el caso, pueden llegar a ser contrapuestos o incompatibles.

Otra peculiaridad que presentan las Cofradías de Pescadores, según Rebollo Puig y Falcón Tella & López Benítez[476] , es que el legislador ha dejado amplio margen a las mismas para la delimitación de su ámbito territorial, lo cual no viene siendo habitual en el caso de otras Corporaciones. Es más, dicen estos autores[477] que el Decreto 670/1978, 11 de marzo, parece estar regulando una asociación privada, más que una Corporación de Derecho Público; precisamente por el amplio margen que se deja a la autonomía de la voluntad, en contraste con otras Corporaciones.

Nos mostramos contrarios al mantenimiento de las Cofradías de Pescadores en el seno corporativo, principalmente por la sustracción de la pertenencia forzosa y la ausencia de verdaderas funciones públicas[478]. Y es que autores, como Barrio García[479], que no dudan del carácter corporativo, si reconocen que la adscripción voluntaria aparta a las Cofradías del concepto clásico de Corporación, a pesar de su carácter monopolístico[480].

---

[474] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 33 y 121.

[475] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 27 enero 2009 [ES:TS:2009:523], que declara acorde a derecho el criterio del puerto base que impide que armadores o trabajadores externos puedan integrarse en esa Cofradía.

[476] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 115.

[477] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 18.

[478] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306, alude a una preponderancia de su actividad interna en detrimento de la regulación de las relaciones con la Administración, pero no las priva de carácter corporativo; MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", cit., pp. 10-11 y 14-15.

[479] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 169.

[480] Véanse el art. 42.3 de la Ley 1/2002, de Andalucía, en relación con el art. 4.2 del Decreto 86/2004, de Andalucía; el art. 7 de la Ley 22/2002, de Cataluña; el art. 60.2 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valencia; el art. 6 de la Ley 9/1993, de Galicia; el art. 34.h) de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares; el art. 41 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias; el art. 5.3 de la Ley 16/1998, de País Vasco.

Y es que la eliminación de la adscripción forzosa unida al otorgamiento de funciones meramente representativas, consultivas y de colaboración ha llevado a determinados autores, como Millán Calenti & Botana Agra[481], a considerar que las Cofradías de Pescadores no están suficientemente justificadas. Lo mismo señalaba Casares Marcos[482] sobre las Cámaras Agrarias y Cámaras de Propiedad Urbana, en las que la eliminación de la adscripción forzosa y la atribución de funciones de escasa relevancia dificultaba su calificación como Corporaciones de Derecho Público. Es más, acabaron desapareciendo estas dos organizaciones camerales.

De hecho, Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[483], a pesar de que defienden su existencia y naturaleza corporativa, señalan que esa actividad de colaboración en las Cofradías de Pescadores no se ha regulado como sería preciso, sino de modo informal. Por tanto, ni siquiera aquella actividad que, a su entender, ampararía la pervivencia de las Cofradías como Corporaciones tiene la entidad y seriedad suficiente para ello, a nuestro juicio. Por otro lado, estos autores también admiten que se ha producido una mengua de su actividad administrativa.

Otros autores sí consideran que las funciones representativas son suficientes para justificar la existencia de la Corporación, como Barrio García[484].

Su inclusión en el ámbito de las Corporaciones de Derecho Público se explica desde el punto de vista histórico porque, como apunta Del Saz Cordero[485], las mismas nacieron como asociaciones privadas y su incursión en el campo corporativo se produce durante el régimen franquista; pero anteriormente ni existía intromisión pública, ni adscripción forzosa, ni se consideraban tampoco Corporaciones de Derecho Público. Alude la autora a un resurgimiento de las Cofradías de Pescadores que no se ajustó a sus notas tradicionales o clásicas, sino a las derivadas del breve paso por el régimen franquista.

Con la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, a la par que se desarticulaba el sindicalismo vertical, se autorizaba al Gobierno para "la creación y

[481] MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel, "Cofradías de Pescadores", cit., pp. 8 y 14.

[482] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 578-579.

[483] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 167-168.

[484] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las cofradías de pescadores en el Derecho español", cit., pp. 171-172.

[485] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 127-129 y 133-134.

reconocimiento de entidades de derecho público en los sectores agrario y pesquero que, con carácter de órganos de consulta y colaboración, y sin menoscabo de la libertad sindical realicen funciones de interés general en los sectores respectivos (...)"; que dio lugar al Decreto 670/1978, de 11 de marzo, por el que crean las Cofradías de Pescadores, tal y como hoy las conocemos y que es el que toma la realidad procedente del franquismo. En la actualidad, derogada la adscripción forzosa, la autora habla de una figura que no puede encuadrarse en el corporativismo y las tilda de "falsa fórmula corporativa".

Ciertamente, y como dice Del Saz Cordero[486], solo durante la etapa franquista se estableció la adscripción forzosa a las Cofradías; pero podría ser adecuado en aquel momento, ya que asumían la representación en exclusividad y ejercían funciones de ordenación y disciplina en torno a los productos procedentes del mar. Es decir, las funciones de las Cofradías en el franquismo podían justificar tanto la adscripción forzosa como la naturaleza corporativa. Esa situación, sin embargo, no se mantiene en la actualidad.

Además, no podemos tampoco perder de vista que durante la etapa franquista la proliferación de las entidades corporativas de adscripción forzosa no encontraba fundamento en las tareas públicas a desempeñar, como ahora; sino que se justificó por las propias necesidades del régimen de canalizar o coartar las expresiones democráticas en el seno de los grupos sociales. De ahí que las Cofradías de Pescadores se integrasen en el sindicalismo vertical y se les atribuyese expresamente carácter corporativo[487]. Por todo eso, podemos concluir que la calificación como Corporaciones y la implantación de un régimen de adscripción forzosa en aquel período no puede ser determinante de su naturaleza en la actualidad.

En consecuencia, hemos de atender a los rasgos que hoy presentan las Cofradías y si se acomodan a los propios de las Corporaciones.

En primer lugar, hemos de referirnos a su origen. Siguiendo a Del Saz Cordero[488] el origen es un pacto *inter partes*, aunque intervenga el poder público en cierto modo. Asimismo, la extinción tiene lugar por la libre decisión de sus miembros. Adviértase la relevancia que tiene en su regulación la iniciativa privada para la constitución de las Cofradías y la concreción del

[486] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 128-133.

[487] TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., pp. 135, 142-144.

[488] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 130.

ámbito territorial, sin parangón en el resto de las Corporaciones[489].

A mayor abundamiento, para confirmar nuestra postura de que el origen no es público, nos preguntamos retóricamente si los particulares pueden constituir entidades que, denominadas formalmente Cofradías de Pescadores, realicen las funciones que la normativa atribuye a las mismas. La respuesta debe ser afirmativa.

Las funciones de las Cofradías, según la normativa, son de colaboración y consulta, por tanto, los particulares podrían constituir entidades que realizasen esas funciones, sin necesidad de un acto del poder público.

En contraposición, y a pesar de que la iniciativa privada goza también de un lugar destacado en los Consejos Reguladores y las Federaciones Deportivas, los particulares no los pueden constituir libremente, porque previamente es necesaria la existencia del signo de calidad o la modalidad deportiva. Tampoco podrían asignarle a una entidad las funciones públicas contempladas en la Ley para un Consejo Regulador o una Federación Deportiva; mientras que sí pueden constituir una Cofradía de Pescadores y atribuirle las funciones previstas en la Ley, que no necesitan para su ejercicio de un acto del poder público.

En segundo lugar, tampoco confluye otro rasgo paradigmático de las Corporaciones, la adhesión o pertenencia forzosa, como bien se desprende de su normativa propia y reconoce la doctrina[490].

En tercer lugar, Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[491], a pesar de defender el carácter corporativo, indican que existen pocos mecanismos de tutela en la normativa de las Cofradías de Pescadores, rasgo que señalan como consustancial a las Corporaciones de Derecho Público.

En cuarto lugar, y como decíamos anteriormente, las Cofradías de Pescadores gozan de un amplio margen de autonormación, sin parangón en otras Corporaciones.

[489] Véase también TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., p. 140.

[490] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306.

[491] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 107.

Por último, y si la ausencia de esos rasgos no fuese suficiente para situar las Cofradías de Pescadores al margen de la órbita corporativa, no ejercen funciones públicas de relevancia. Como consecuencia de ello, no podemos hablar tampoco de dualidad de fines o funciones, porque las Cofradías se orientan a la satisfacción de intereses privados de sus miembros. Si bien inicialmente sí que realizaban funciones jurisdiccionales, de ordenación de la profesión, regulación de venta de pescados[492], etc.; en la actualidad no se evidencia funciones de esta índole, sino de mera colaboración, realizada de manera informal, como apuntaban Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez.

Dice Taboada Mella[493] que mantienen funciones de velar por el cumplimiento de la normativa y responsabilizarse de la vigilancia de las zonas que les son confiadas. Pero, en puridad, al carecer de adscripción forzosa y de potestad disciplinaria, el reconocimiento de esta función es un brindis al sol. Es cierto que realizan funciones públicas como la gestión de espacios marítimo-terrestres; pero en virtud de títulos jurídicos habilitantes[494], no por encomienda legal, que es lo determinante en las Corporaciones. Lo concluyente en el caso de las Corporaciones es que esa función pública le es intrínseca o consustancial, porque se atribuye directamente por el legislador; no en virtud de un instrumento jurídico concreto, como puede ser una concesión o autorización, revocable y transitoria, como ocurre respecto de estas funciones de las Cofradías de Pescadores.

Para Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[495], a pesar de que la intromisión pública sea menor y de que no ejerzan actividades administrativas propiamente dichas, ello no significa que carezcan de importancia para los intereses públicos y que sea necesaria su existencia y

[492] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 10; TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., pp. 93, 123, 149 y 222.

De la comparativa de las funciones que, ilustrativamente, reproduce la autora en distintos cuadros, podemos ver que han ido perdido funciones de interés público.

[493] TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., p. 222.

[494] La gestión de las zonas marítimas, conforme al art. 3.3 de la Ley 3/1993, de Galicia, la llevan a cabo en virtud de un título habilitante conferido por la Administración, pero la mención resulta inocua porque, aunque el texto de la norma no lo refiriese, nada impediría ejercer esta función en virtud de título habilitante, tanto a la Cofradía como a otras entidades. Para ser concebidas como funciones públicas corporativas la atribución tiene que ser *ex lege*.

[495] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 29 y 33.

funcionamiento. Nogueira López[496] incide, para justificar las Cofradías, en la importancia de aquellas en la vigilancia de las costas frente al furtivismo o en el control de la talla de las especies.

No obstante, los vigilantes de las Cofradías llevan a cabo una mera labor de colaboración, carecen del reconocimiento de la condición de autoridad; y las Cofradías no cuenta con una potestad para sancionar aquellas conductas. Es más, ni siquiera tienen potestad decisoria, esto es, capacidad para producir actos recurribles ante la Administración, a diferencia de las restantes Corporaciones. Y esta es una razón más que corrobora que no estamos ante Corporaciones de Derecho Público.

La asunción de funciones meramente representativas o de consulta y colaboración implica que, al ser desprovistas de capacidad decisoria, no pueden las Cofradías dictar actos susceptibles de recurso de alzada impropio ni, en consecuencia, sus actos puedan residenciarse en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, al margen de las cuestiones litigiosa relativos a los procesos electorales. De hecho, y a diferencia de las Leyes que disciplinan otras Corporaciones, no encontramos aquí una regulación de un sistema de recursos, corporativos o administrativos. Es más, Requero Ibáñez[497] indica que su importancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativa radica en ser demandantes, en defensa de intereses legítimos, contra los actos de la Administración.

Tampoco sirve la invocación de las tradicionales funciones de ordenación de los puertos y ejercicio de pesca, a que aludía Barrio García[498], puesto que no las poseen ya las Cofradías de Pescadores, sino las Comunidades Autónomas.

En suma, y a pesar de la calificación generalizada de las mismas como Corporaciones, no puede admitirse que sigan recibiendo este *nomen* porque se ha eliminado la adscripción forzosa; ostentan funciones meramente representativas, consultivas y de colaboración; no se prevén mecanismos de tutela; y se evidencia la primacía de la autonomía de la voluntad en su creación,

[496] NOGUEIRA LÓPEZ, María Alba, "Administración y sectores públicos autonómicos", en VELASCO CABALLERO, Francisco & DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.) *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 274-275, (https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo).

[497] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 95.

[498] BARRIO GARCÍA, Gonzalo, "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", cit., p. 162.

configuración y extinción, a diferente del resto de Corporaciones. Y ello es lógico si nos ceñimos a los antecedentes, ya que nunca fueron Corporaciones, salvo la breve incursión en la órbita corporativa durante la época franquista, auspiciada por motivos políticos[499].

6.7.- Federaciones de Cofradías de Pescadores

Siguiendo el esquema propio de las entidades colegiales y las Cámaras Oficiales de Comercio, la normativa autonómica prevé, con carácter general, la posibilidad de constituir Federaciones de Cofradías de Pescadores como entidades corporativas de segundo grado, de acuerdo con el art. 47 de la LPME. Las Federaciones están compuestas por aquellas Cofradías existentes en el respectivo ámbito territorial[500].

En este sentido, podemos observar y diferenciar dos tipos de cuerpos legales: aquellos que les otorgan expresamente la naturaleza corporativa las Federaciones[501] y, en contraposición, las normas que no llegan a hacer tal reconocimiento. A pesar de ello, es indiscutible que, a ojos del legislador al menos, estamos ante verdaderas Corporaciones de Derecho Público de segundo grado[502].

No obstante, la adscripción voluntaria, incluso el hecho de que muchas de las normas autonómicas dejen en manos de las propias Cofradías de Pescadores su constitución; no hace sino confirmar su carácter meramente asociativo. No es obligatoria su existencia[503], ni es

[499] Como decía Sánchez Saudinós: "no puede pretenderse que las distintas situaciones históricas no influyan en la naturaleza de las instituciones públicas". Véase SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 30.

[500] Véanse el art. 70.1 de la Ley 1/2021, de Cantabria; el art. 24.2 de la Ley 22/2002, de Cataluña; el art. 12.1 de la Ley 3/1993, de Galicia; el art. 44 de la Ley 17/2003, de Canarias; los arts. 35 y 39.1 de la Ley 16/1998, de País Vasco; el art. 45.1 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia.

[501] Véanse el art. 12.1 del Decreto 86/2004, de Andalucía; el art. 70.2 de la Ley 1/2021, de Cantabria; el art. 64 de la Ley 5/2017, de la Comunidad Valenciana; el art. 89 de la Ley 11/2008, de Galicia; el art. 44 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias; el art. 45.1 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia. En la Ley 16/1998, de País Vasco, podemos decir que hay un reconocimiento implícito cuando, por ejemplo, al aludir al presidente de la Federación se utiliza la locución "Corporación".

[502] Por ejemplo, el art. 25 de la Ley 22/2002, de Cataluña; y el art. 41 de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares.

[503] Las normas que acabamos de indicar, salvo el art. 24.1 de la Ley 22/2002, de Cataluña, que impone las Federaciones territoriales de Girona, Tarragona y Barcelona, así como el art. 24.3 sobre la Federación Catalana de Cofradías de Pescadores; y el art. 41 de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares, sobre la Federación autonómica, no

menester que estén integradas todas las Cofradías. Esto último pone en riesgo el adecuado ejercicio de sus funciones y es síntoma de su innecesariedad[504].

Las funciones encomendadas tampoco justifican su existencia como Corporaciones de Derecho Público. Como decíamos al hilo de las Cofradías de Pescadores, tampoco van a producir actos decisorios, al tener funciones de mera colaboración y consulta[505]. Además, nuevamente se deja un amplio margen a la normación interna, con escasas determinaciones legales y nimios mecanismos de tutela.

No podemos negar que exista en su origen una cierta intervención pública; pero la creación depende de las Cofradías y la adhesión es voluntaria. Así pues, no es necesaria la existencia de la Federación ni que se reúnan inexorablemente la totalidad de las Cofradías; por lo que es evidente que la iniciativa privada es el origen de la Federación y, de hecho, pocos textos legales autonómicos regulan la injerencia pública[506].

6.8.- Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas

Cuando hablamos de Consejos Reguladores nos estamos refiriendo a uno de los tipos de entidades, en este caso de carácter corporativo, que se encargan de la gestión de las denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas. La normativa, tanto estatal como autonómica, les reconocen la naturaleza de Corporación de Derecho Público[507], con

señalan ni que deba existir esa Federación ni tampoco se asegura, en tanto la adscripción es voluntaria, que estén integradas todas las Cofradías.

[504] TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., pp. 157, 160 y 272-273. En los mapas se refleja que no existen Federaciones en todas las provincias.

[505] Véanse el art. 70.3 de la Ley 1/2021, de Cantabria; el art. 28 de la Ley 22/2002, de Cataluña; el art. 45 de la Ley 17/2003, de Canarias; el art. 38 de la Ley 16/1998, de País Vasco; el art. 45.1 de la Ley 2/2007, de la Región de Murcia.

[506] Véanse el art. 12.2 de la Ley 3/1993, de Galicia, alude a un decreto de creación; mientras que el art. 64.5 de la Ley 6/2013, de las Islas Baleares; y el art. 46.1 de la Ley 17/2003, de las Islas Canarias, utilizan el término aprobación.

[507] Véanse el art. 12.3 de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de protección de calidad alimentaria y pesquera de Andalucía; el art. 33.4 de la Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad alimentaria de Aragón; el art. 25.2 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, en consonancia con el art. 147 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León; el art. 8 de la Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad

algunas excepciones[508].

Los Consejos Reguladores están integrados por los distintos operados inscritos en los registros y, por tanto, que tienen derecho a usar la figura de calidad correspondiente, de acuerdo con la normativa estatal y autonómica[509].

El régimen jurídico se encuentra extremadamente fragmentado por razón de los distintos productos sobre los que se proyecta la figura de calidad y la acción del Consejo Regulador. Así las cosas, muchas de las normas que aludiremos son las propias del sector agroalimentario, muy especialmente, del sector vitivinícola.

Históricamente, los Consejos Reguladores no siempre han tenido la calificación de Corporación de Derecho Público, sino que se configuraban como órganos desconcentrados del Instituto Nacional de la Denominación de Origen, como bien mencionaban López Benítez[510], Sabaté Vidal[511] y González González[512].

Agroalimentaria de Cataluña; el art. 44 de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana; el art. 13 de la Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura; el art. 47.1 de la Ley 1/2024, de 11 de enero, de calidad alimentaria de Galicia; el art. 134 de la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Islas Baleares; el artículo único de la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los consejos reguladores de vinos de Canarias; el art. 20.2 de la Ley Foral 16/2005, de 5 de diciembre, de ordenación vitivinícola (de Navarra); el art. 31.3 de la Ley 5/2004, de 7 de mayo, de ordenación vitivinícola del País Vasco; el art. 1 de la Ley 6/2003, de 12 de noviembre, sobre los Consejos Reguladores, las entidades de gestión y el Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia.

[508] El art. 29 de la Ley 7/2007, de 15 de marzo, de calidad agroalimentaria de Castilla-La Mancha, alude a los órganos de gestión imponiendo su existencia para determinadas figuras de calidad, y alude a la naturaleza jurídico-privada de los mismos, aunque también refiere la existencia necesaria u obligatoria de estos y su carácter monopolístico (art. 29.3), que mal casan con la naturaleza privada. Por su parte, la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha, no dice nada al respecto de la naturaleza de los Consejos Reguladores.

[509] Sobre la composición, véase el art. 17.d) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico. Asimismo, el art 34 de la Ley 9/2006, de Aragón, alude a su composición por "productores, elaboradores y, en su caso, comercializadores inscritos en los registros correspondientes de la denominación".

[510] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 141-143.

[511] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 3-4.

[512] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 160, 357 y 484.

López Benítez[513] niega el carácter corporativo de los Consejos Reguladores por cuanto entiende que la adhesión es voluntaria, mientras que la adscripción a las Corporaciones es obligatoria. De ahí que considere los Consejos como asociaciones de relevancia legal.

No obstante, como señala Pino Tarragona[514], esa supuesta voluntariedad que predica López Benítez de los Consejos debe ser matizada, ya que sin la adhesión no se puede hacer uso de la denominación de origen ni ejercer los derechos inherentes a esta última, por lo que la adscripción es realmente obligatoria[515].

Para justificar su postura, López Benítez acude a un argumento que no podemos compartir. Señala que la inscripción en el registro no determina el nacimiento de relación alguna entre el Consejo Regulador y el operador, ni produce su integración en la estructura corporativa, sino que simplemente se limita a conferir a este el derecho de uso de la denominación. No obstante, a nuestro entender, es indiscutible que hay una verdadera integración o adhesión del operador en la estructura organizativa del Consejo Regulador, sin la cual no se puede hacer un uso de la figura de calidad. No podemos compartir que el operador inscrito sea miembro de la denominación de origen como tal, que es lo que sugiere aquel autor, puesto que la denominación de origen es un bien de dominio público y ello impide hablar de miembros de esta; mientras que el Consejo es una estructura asociativa con miembros que se engarzan en ella. En suma, carece de sentido hablar de miembros de una denominación o figura de calidad.

Es necesario matizar que existen otras entidades encargadas de la gestión de figuras de calidad que no tienen naturaleza corporativa, sino privada[516]. La diferencia entre las entidades de gestión privadas y públicas es notoria, y se revela ya en el origen de la entidad.

Así, por ejemplo, en el art. 25 de la Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad alimentaria de Asturias, entre otras[517], se deja en manos de los particulares la creación de la entidad de gestión,

[513] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 58-59.

[514] PINO TARRAGONA, Glikeya, "El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" en particular", cit., p. 106.

[515] Véanse, por ejemplo, los arts. 21 y 23 de la Ley 2/2020, de Cataluña.

[516] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 311, dice que pueden adoptar tanto la forma de asociaciones de configuración legal como la corporativa.

[517] Igualmente, el art. 32 de la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria (de las Islas Canarias), al reservar el término de Consejo Regulador para las entidades de gestión que se constituyan como Corporaciones,

pudiendo optar por una de índole privada o bien por una entidad pública y corporativa, denominada Consejo Regulador. Las formalidades para la creación de estas no son idénticas. Para constituir una entidad corporativa se exigen una serie de requisitos, tales como la presentación de un proyecto de estatutos, que será aprobado por la Administración, así como la asunción del compromiso de desempeñar las funciones públicas del art. 27 de la Ley. Ello desencadena la asunción de funciones públicas por parte de los Consejos Reguladores *stricto sensu*, a diferencia de las entidades de gestión de índole privada, que no pueden ejercer estas funciones. En todo caso, aquellas entidades u órganos de gestión vinculados a la producción ecológica deberán constituirse como Consejo Regulador *ex* art. 25.6 de la Ley.

Pues bien, la diferencia entre la entidad de gestión pública y privada, como tendremos ocasión de advertir al hilo de los distingos de las Corporaciones con las asociaciones, estriba tanto en el origen como en el funcionamiento ulterior de ambas, en particular, en el ejercicio de funciones públicas bajo la tutela de Administración. Y es que las entidades de gestión puramente privadas nacen del mero acuerdo de voluntades y no tiene encomendadas las funciones públicas propias de un Consejo Regulador[518]. Como corolario de lo anterior, no se someten a Derecho Administrativo ni podemos hablar de un régimen jurídico mixto en su actividad, ni están sujetas a un régimen de tutela.

También realizan esta diferenciación entre las entidades públicas y privadas la normativa

admite implícitamente la existencia de entidades privadas. También alude a esta diferencia, entre entidades de gestión privadas y públicas, el art. 6 de la Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la Calidad Agroalimentaria (de La Rioja).

[518] Véase el art. 7 apartados 3 y 4 de la Ley 5/2005, de La Rioja, alude a los órganos públicos y privados. Parece establecer una diferencia por cuanto indica, en su apartado 4, que cuando tenga naturaleza pública los fines y funciones se determinan en la norma de creación, es decir, hay una suerte de origen público. En contraposición, para los órganos de gestión privado dice que reglamentariamente se disciplinará el procedimiento para la autorización de inicio de actividad, pero no alude a un nacimiento necesariamente público. Asimismo, cuando el órgano de gestión es público sus funciones vienen estatutariamente conferidas, debiendo ser, en todo caso, las que ese mismo precepto prevé, esto es, las propias de un Consejo Regulador.

andaluza[519], aragonesa[520], navarra[521] y la legislación castellanoleonesa[522] del vino, si bien anudan la naturaleza de la entidad, pública o privada, a los productos objeto de protección o al tipo de figura de calidad.

Así y según la normativa andaluza y castellanoleonesa, cuando se trate de vinos de pago o vinos de calidad, el órgano de gestión tiene naturaleza privada, mientras que las denominaciones de origen protegidas y denominaciones de origen calificadas serán gestionadas por una Corporación de Derecho Público. De tales diferencias también se ha hecho eco Guillem Carrau[523] cuando alude a diferentes tipos de entidades según el nivel de protección. El autor reserva la calificación de Consejo Regulador para las denominaciones de origen protegidas y calificadas.

Compartimos la idea de este autor. Y es que, en puridad y con el debido rigor, únicamente los Consejos Reguladores nacen con intervención del poder público, con funciones verdaderamente públicas y sujetos a mecanismos de tutela. El resto de las entidades de gestión tiene naturaleza asociativa y no pueden adoptar la denominación de Consejo Regulador, por no reunir esas características propiamente corporativas.

Ahora bien, tanto la normativa valenciana como la vasca[524] someten a reconocimiento ambos

[519] Véanse los arts. 18.2, 23 y 24 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los vinos de Andalucía.

[520] Véase el art. 33.4 de la Ley 9/2006, de Aragón, que indica que, para las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de los vinos, así como las DOP e IGP de los productos alimentarios, el órgano de gestión será una Corporación de Derecho Público por lo que, *sensu contrario*, para el resto de los productos y figuras de calidad el órgano tendrá otra naturaleza.

[521] El art. 19.3 de la Ley Foral 16/2005, de Navarra, hace depender la naturaleza y la denominación del ente del producto objeto de protección. Así, conforme a tal precepto, cuando se trata de vinos de la tierra, el órgano es de naturaleza privada y no puede adoptar la denominación de Consejo Regulador. En contraposición, el art. 20 de la Ley se refiere a la denominación de origen, que habrá de gestionar un órgano con naturaleza corporativa y que se calificará expresamente como Consejo Regulador.

[522] Véase el art. 25 apartados 2 y 3 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León, contempla que son privadas las entidades gestión de vinos de calidad con indicación geográfica, mientras que cuando se trate de denominaciones de origen es una Corporación.

[523] GUILLEM CARRAU Javier, *Denominaciones de Origen de Calidad,* cit., p. 562; GUILLEM CARRAU, Javier, "La forma jurídica del Consejo Regulador", en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 236, 2013, pp. 20-21.

[524] El art. 44 apartados 1 y 2 de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; y el art. 31.15 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

tipos de entidades y califican a todos los órganos de gestión como Corporaciones de Derecho Público. Es decir, parece que el proceso de creación es idéntico y que todas esas entidades de gestión son corporativas. Sin embargo, el nombre de Consejo Regulador se limita solo aquellas que se encarguen de denominaciones de origen y denominaciones de origen calificada. De ello podría desprenderse que existen Corporaciones de Derecho Público encargadas de la gestión de una figura de calidad pero que, no necesariamente, reciben el nombre de Consejos Reguladores. Es, cuando menos, difícil de concebir.

El único escollo que presentan los Consejos para su consideración como Corporaciones es el de su origen, que parece similar al de las Cofradías de Pescadores; y la adscripción que, como decía López Benítez, sería voluntaria.

Sobre este segundo aserto, reiteramos que el hecho de que no se pueda hacer uso de la figura de calidad sin la integración en el Consejo Regulador es sinónimo de imperatividad; salvo que caigamos en la dicotomía de obligación-estímulo que artificiosamente construye el TC acerca de las Federaciones Deportivas.

En cuanto al origen de los Consejos Reguladores, entendemos que existe una diferencia esencial con las Cofradías de Pescadores. Toda la normativa autonómica de los Consejos Reguladores disciplina una intervención administrativa que va más allá de la que se prevé en la legislación de Cofradías. Por otro lado, y a pesar de que las Leyes hablan igualmente de "autorización", "aprobación" y "reconocimiento", es requisito *sine qua non* que la Administración haya reconocido previamente la figura de calidad para que exista el Consejo Regulador, aspecto que no se da en las Cofradías de Pescadores. Dicho de otro modo, hay una primera intervención administrativa sobre la realidad para que pueda nacer el Consejo Regulador, el reconocimiento de la figura de calidad.

Además, existe una mención expresa legal respecto de la forma de intervenir la Administración en el nacimiento del ente corporativo, mientras que en las Cofradías la norma guarda silencio al respecto. Es decir, la comparativa de ambas normativas conduce a la idea de que la intervención pública, por estar regulada expresamente o con mayor detalle, es más relevante en el caso de los Consejos Reguladores[525].

[525] Véanse el art. 22 de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía, y el art. 16.1 de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 33.2 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 25.4 de la Ley 2/2019, Asturias; el art. 36 de la Ley 6/2022, de Castilla-La Mancha; el art. 146.3 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León; el art. 10 de la

Pero, además y lo más importante, podemos hablar de un origen público de los Consejos Reguladores porque, sin la intervención de la Administración, los ciudadanos no pueden constituir una entidad que realice las funciones públicas que la Ley otorga a los Consejos Reguladores; a diferencia de lo que ocurre con las Cofradías de Pescadores en las que, señalábamos anteriormente, no existe óbice o impedimento legal para que los particulares las constituyan y asuman o traten de ejercer las funciones previstas en la Ley para esta clase entidades, porque no son funciones públicas vedadas a los particulares.

En cuanto al régimen jurídico de los Consejos Reguladores, podemos aludir a la normativa contenida en la Ley 6/2015, así como la normativa autonómica referida antes. La dispersión del régimen normativo en este tipo de Corporaciones es notoria. Podemos toparnos con diferentes normas que disciplinan los Consejos Reguladores en atención al producto sobre el que versa la figura de calidad, pudiendo circunscribirse a un vino, queso, productos ecológicos o, incluso, piedras preciosas[526]; o bien los Consejos Reguladores pueden estar contemplados con carácter genérico en la normativa de calidad alimentaria, sin referencia a un producto concreto. El sistema de fuentes se completa con los Estatutos que han de elaborar los Consejos, para su ulterior aprobación por parte de la Administración tutelante, como se desprende del art. 17.e) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo; así como un pliego de condiciones[527].

Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 44.7 de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 14.3 de la Ley 4/2010, de Extremadura, que alude a la adquisición de personalidad jurídica tras la publicación de la resolución de registro o protección de la figura de calidad, los estatutos, los pliegos; el art. 50 de la Ley 1/2024, de Galicia, que alude a autorización de sus estatutos para que puedan actuar como entidad de gestión; el artículo único apartado 3 de la Ley 10/2006, de Canarias, prevé que queden constituidos con la aprobación de los estatutos por orden de la Consejería correspondiente; el art. 6.1.a) de la Ley 5/2005, de La Rioja, que habla indistintamente de autorización o constitución por la Consejería competente en el ramo; y el art. 31.2 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[526] Nos estamos refiriendo en concreto a la regulación contenida en la Ley 9/1985, de 30 de julio, de protección de piedras ornamentales (de Galicia), que prevé la constitución de denominaciones de origen y, correlativamente, Consejos Reguladores en este ámbito.

[527] Así lo exigen, entre otros, el art. 30 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 6 de la Ley 14/2003, de Cataluña; los arts. 26 y 27 de la Ley 2/2020, de vinos de Cataluña, que aluden al reglamento y pliegos, respectivamente; y el art. 28 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

6.9.- Organización Nacional de Ciegos Españoles

Otra figura tradicional y doctrinalmente[528] calificada como corporativa es la Organización Nacional de Ciegos Españoles, a pesar de los vaivenes que ha sufrido su naturaleza jurídica, como bien dicen De Lorenzo García y Loya del Río[529].

Desde un punto de vista normativo, tanto el art. 1 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles, como el art. 1 de la Orden de 18 de diciembre de 2019, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, aluden a la naturaleza social y corporativa de la ONCE. Estas normas constituyen, además, el régimen jurídico de esta entidad.

Si bien es cierto que la jurisprudencia[530] negó inicialmente la categoría de Corporación de Derecho Público, en la actualidad los tribunales han corregido su postura y no se duda de la consideración de esta como Corporación de Derecho Público, aunque *sui generis*. Es más, a nuestro juicio, ni siquiera aquellos pronunciamientos judiciales iniciales hicieron temblar la naturaleza de esta entidad, ya que lo único que proclamaban era la imposibilidad de interponer el recurso de casación, según la normativa procesal vigente en aquel momento, por aproximarse la naturaleza de la ONCE a las entidades asociativas. Pero no consideramos que fuese la voluntad del juzgador negar a la ONCE su naturaleza corporativa, reconocida *ex lege*, sino simplemente atajar un problema concreto como era la posibilidad de interponer aquel recurso.

Ahora bien, y a pesar de la calificación legal y doctrinal como Corporación, esta entidad sigue conservando rasgos que escapan a las Corporaciones de Derecho Público y que la aproximan a una fundación. Por eso, Pulido Quecedo[531] llega a calificar la ONCE como fundación privada de interés público dentro de la Administración Institucional o Instrumental, apoyando sus argumentos en la STC (Pleno) núm. 171/1998, de 23 de julio; en términos similares se

[528] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo*, cit., p. 98.

[529] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 1-13, aluden a la naturaleza fundacional que, originariamente, tenía la ONCE.

[530] SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 20 de mayo de 1994 [ES:TS:1994:3919]; de 20 de mayo de 1994 [ES:TS:1994:17715]; de 17 de marzo de 1995 [recurso núm. 4867/1994]; de 31 enero 1996 [ES:TS:1996:544].

[531] PULIDO QUECEDO, Manuel, *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 59.

pronuncia también Fanlo Loras[532]. Otros autores dudan abiertamente de su carácter corporativo al desdibujarse los rasgos típicos, como son la adscripción forzosa y las funciones o competencias públicas[533], pero sin atribuirle expresamente carácter fundacional.

Y compartimos sus razonamientos. Realmente la naturaleza de la ONCE es la de una Corporación de Derecho Público *sui generis*[534], que participa de determinados rasgos propios de las fundaciones, como la existencia del Protectorado. Esto se debe a la necesidad de establecer un estricto control público sobre la misma, ya que tal fiscalización ha sido sinónimo del buen rumbo de la Corporación a lo largo de los años. Pudiera existir cierto temor por parte del legislador de que, al decantarse por otra naturaleza distinta de la corporativa, como sugiere Fanlo Loras[535], se pueda obstaculizar el normal desarrollo y funcionamiento, así como entorpecer los éxitos labrados por la ONCE durante todos estos años.

Por otro lado, si atendemos a la definición que hace Bermejo Vera[536] de las Fundaciones Públicas, podemos concluir que la ONCE tampoco tiene exactamente esa estructura fundacional. La contratación en la ONCE no se sujeta a la legislación de contratos del sector público, a diferencia de las Fundaciones. Tampoco posee la Administración facultades para nombrar y destituir a los miembros de los órganos ejecutivos y directivos de la ONCE, prerrogativa que sí ostenta respecto de sus Fundaciones. Pero la diferencia esencial radica en que, como señala el autor, las Fundaciones del sector público, y las fundaciones en general, escapan del Derecho Administrativo en cuanto a su organización, funcionamiento y procedimiento de actuación, mientras que la ONCE queda sujeta plenamente al Derecho Público. Así pues, podemos concluir que la distinción o la principal razón por la que no se puede conceptuar la ONCE como una fundación, es el régimen jurídico público al que está sometida; unido al diferente régimen de contratación y la menor intensidad de la tutela ejercida por parte de la Administración sobre la ONCE.

[532] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 147.

[533] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 581.

[534] Así la califica REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 92 y 93.

[535] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 147.

[536] BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo Básico*, cit., pp. 216-217.

No obstante, el hecho de que se eliminase la adscripción forzosa[537] impide que se pueda concebir como una Corporación de Derecho Público al uso; de ahí que hablemos de una Corporación *sui generis*. El mantenimiento de su calificación corporativa atiende, como hemos dicho, a la necesidad de garantizar el funcionamiento de la ONCE, pero no es *stricto sensu* una Corporación al haberse dispensado la obligación de adhesión. Por otra parte, es lógico que la integración no sea forzosa o necesaria, puesto que la ONCE tiene por objeto la prestación de servicios sociales a las personas invidentes, y esta labor la llevan a cabo también las Administraciones Públicas, siendo la acción de la ONCE complementaria[538]. Esto implica que el hecho de no integrarse en la ONCE no va a impedir acceder a prestaciones sociales.

Las peculiaridades que presenta la ONCE como Corporación de Derecho Público, y que pudieran hacer dudar acerca de su verdadera naturaleza corporativa pueden explicarse al albur del carácter social de la ONCE, proclamado en el art. 1 de la Orden de 18 de diciembre de 2019, y el art. 1 del Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo.

La naturaleza social, que impregna su estructura y funcionamiento, la hace diferente del resto de Corporaciones[539]. Ese carácter social aproxima precisamente la ONCE a las fundaciones. Dicho de otro modo, se trata de una Corporación de Derecho Público de índole social[540] sin parangón en nuestro ordenamiento, lo cual se materializa en determinados aspectos singulares:

A) En el orden económico, de acuerdo con el art. 12 de los Estatutos, se prevé que la carencia o insuficiencia de capacidad económica no sea motivo de exclusión de los servicios ofertados por la ONCE, en pro de sus afiliados. Nótese que, en otras Corporaciones, lo habitual es que el impago de las cuotas por parte de sus miembros conlleve la imposibilidad de acceder al servicio o, incluso, en los casos más flagrantes y graves puede acarrear la pérdida de la condición de miembro. En este caso, y toda vez que la ONCE cumple una función social, el incumplimiento

[537] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 360, habla de esta característica aparece desdibujada. Véase también CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 478-479.

[538] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 20 y 41.

[539] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 360; DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., p. 43.

[540] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249.

de las cargas económicas por parte de sus miembros o afiliados no impide recibir la prestación, circunstancia sin parangón en la órbita corporativa.

B) Por otro lado, el carácter social también tiene su reflejo en el régimen disciplinario. La resolución sancionadora que impone la suspensión puede contemplar el mantenimiento de aquellos servicios que sean esenciales, conforme al art .15.7 de la Orden. Esto, nuevamente, no tiene cabida en otras entidades corporativas, en las que la suspensión implica la privación de los derechos de los miembros, sin excepción ni miramientos.

C) En la propia integración se refleja ese carácter social también. Se prevé una figura *sui generis* como es el afiliado transitorio, en aras de garantizar la prestación de los servicios sociales en determinados supuestos[541]; otra excepción o peculiaridad sin parangón en el orden corporativo.

Como podemos comprobar, el carácter social impide acudir a fórmulas extremas que priven a los afiliados de los servicios, so pena de socavar, en caso contrario, la finalidad última que persigue la ONCE. En síntesis, el carácter social de la entidad supone que, ante la confrontación o disyuntiva que se pueda suscitar entre la atención social y el sostenimiento económico, o entre la primera y el cumplimiento de las obligaciones de los socios, primen siempre las prestaciones sociales.

Hasta tal punto es importante el carácter social que García Campa[542] equipara la ONCE a instituciones benéficas, como la Cruz Roja; y Requero Ibáñez[543] habla de una entidad colaboradora similar a las mutuas patronales.

[541] Los Estatutos de la ONCE acuden a una figura *sui generis* como es el afiliado transitorio en su artículo 9 apartados 1 y 2, en los casos en que se contemple una posible mejoría visual o para aquellos que padezcan un síndrome oftalmológico que, por las causas acreditadas que fuere, provoque la imposibilidad material de ver en el futuro. La afiliación transitoria se concederá por un período de dos años, prorrogables por iguales períodos cuando las circunstancias lo requieran. Los afiliados transitoriamente quedan obligados a comunicar cualquier variación de su situación y someterse a los exámenes oftalmológicos que se puedan indicar. En estos casos, los afiliados transitoriamente podrán ser beneficiarios de los servicios de la ONCE, pero carecen de derecho de sufragio, activo y pasivo, y no podrán ostentar ningún cargo representativo.

[542] GARCÍA CAMPA, Santiago, *El voluntariado y su régimen jurídico,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 174-175.

[543] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 92-93.

No obstante todo lo anterior, y habida cuenta de los rasgos definitorios de las Corporaciones, la ONCE no se puede considerar *stricto sensu* como una Corporación, por los siguientes motivos: la eliminación de la adscripción forzosa; por su carácter social; y por una injerencia pública más intensa que en el resto de Corporaciones[544], que desborda incluso el propio concepto de tutela[545]; de hecho, ni siquiera el órgano que ejerce la tutela encuentra parangón en el ámbito corporativo, en tanto que integrado por representantes de la Administración y del propio ente corporativo[546].

En definitiva, la entidad se sitúa a caballo entre las fundaciones y las Corporaciones, presenta rasgos de ambos géneros, pero a la hora de determinar cuál es su verdadera naturaleza, lo único que podemos concluir es su carácter *sui generis* y aceptar la calificación que, como Corporación de Derecho Público y por motivos de eficacia, ha hecho el legislador.

6.10.- Comunidades de Usuarios de Aguas

También son consideradas Corporaciones de Derecho Público las Comunidades de Usuarios de los recursos hidráulicos, que recibirán una u otra denominación según el uso o aprovechamiento del caudal, siendo las más usuales las Comunidades de Regantes[547].

Su naturaleza corporativa es reconocida por el art. 82 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, así como en la escasa normativa autonómica en la materia[548]; también admitida por la jurisprudencia[549] y la doctrina[550].

---

[544] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 43-45.

[545] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014, pp. 1-2.
Véase también STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 31 enero 1996 [ES:TS:1996:544].

[546] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", cit., pp. 6-9.
De hecho, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 17 de marzo de 1995 [recurso núm. 4867/1994] alude a una finalidad altruista, más que corporativa de la Institución.

[547] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 144.

[548] Véase el art. 4 de la Ley 10/2014, de 23 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

[549] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 1 febrero 2011 [ECLI:ES:TS:2011:398]; y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 diciembre 2014 [ECLI:ES:TS:2014:5444].

[550] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen

Podemos definirlas como las Corporaciones constituidas por las personas que utilizan o se sirven del agua procedente de una misma toma o aprovechamiento[551] y que tienen por objeto disciplinar el uso común de esta, en provecho de todos los partícipes, como ha declarado nuestro Alto Tribunal[552].

A su vez, el art. 8.2 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta Valenciana, caracteriza estas comunidades como estructuras que, regidas por normas autoimpuestas, tienen por objeto el uso compartido y racional del recurso hidráulico, poniendo especial énfasis en la autoadministración del grupo de agricultores.

De acuerdo con Martín-Retortillo Baquer[553], las Comunidades que aquí referimos, y que se configuran como Corporaciones de Derecho Público, se circunscriben al aprovechamiento de aguas públicas, nunca a su titularidad por cuanto estamos hablando en todo momento de demanio. En cambio, es innegable que también existen cauces y recursos hidráulicos de titularidad privada. Pues bien, en caso de aguas privadas, lo que se constituyen son comunidades de bienes conforme al Código Civil que no se sujetan a la tutela administrativa y que, a diferencia de las entidades corporativas, tiene por objeto la titularidad del agua, no solo su aprovechamiento, en tanto atañen, como decíamos, a caudales privados. No obstante, esta postura es contraria a la de Del Saz Cordero[554], cuya tesis parece más acorde al carácter

jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555; BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico,* cit., pp. 225 y 230; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 280; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 131; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 450; GAVELA LLOPIS, Andrea & SAMPOL PUCURULL, Miguel, "Los sujetos en el Derecho Administrativo", cit., p. 161; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., p. 1615; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 132; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo,* cit., p. 97; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 396; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 427; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo,* cit., p. 281.

[551] Véanse el art. 82 del TRLA; y el art. 128 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de las Islas Canarias.

[552] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398], alude a su finalidad de administración y distribución del aprovechamiento colectivo.

[553] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", cit., pp. 123-124.

[554] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 144.

demanial que se predica de los recursos hidráulicos en la actualidad, al amparo del art. 132 de la CE.

Pasando ya al régimen jurídico, hemos de decir que la normativa de referencia es el TRLA y el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. El Texto Refundido se remite a los estatutos y ordenanzas de las Comunidades para integrar el régimen jurídico de las mismas[555], así como a los usos y costumbres[556], una peculiaridad en el ámbito corporativo desde luego que trae causa del origen inmemorial y consuetudinario de estas Comunidades. Martín-Retortillo Baquer[557] apunta a una suerte de regulación de derecho necesario, mínimo, que habrá de completarse con la normativa propia de las Comunidades.

A esos usos y costumbres, alude también la doctrina[558]. Servirán para dirimir controversias[559] y ello conduce, inevitablemente, a la figura de los jurados previstos en los arts. 83.4 y 84.1 del TRLA y, en especial, el Tribunal de Aguas de Valencia como máximo exponente de esta institución consuetudinaria de resolución de conflictos en el seno de las Comunidades de Aguas, con reconocimiento constitucional y cultural.

En lo que concierne a la normativa autonómica, es importante destacar la escasez de textos legales que aludan, directa o indirectamente, a las Comunidades de Usuarios de Aguas[560]. Esto

[555] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 305-306.

[556] Véase el art. 82 apartados 1 y 2 del TRLA.

[557] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", cit., p. 120; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., p. 897.

[558] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 305-306; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., p. 901; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 427.

[559] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., p. 342, considera que la función de los jurados es similar a las de otras Corporaciones, al resolver o dirimir las controversias entre miembros.

[560] Los artículos 35 y siguientes de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, aluden a las Comunidades de Usuarios de masas de aguas subterráneas (CUMAS); como también lo hace, si bien con menor profusión y detalle, la Ley 10/2014, de 23 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que se limita a definir la CUMAS como Corporaciones de Derecho Público, en su art. 4; el art. 4 del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas de Cataluña, se refiere al control y tutela que corresponde a la Generalidad y se ejercerá a través de la Agencia Catalana de Aguas, a la que se encuentran adscritas las Comunidades de las cuencas hidrográficas sitas en Cataluña, de acuerdo con el art. 11 del texto legal.

se debe, según Martín-Retortillo Baquer[561], a que su regulación es competencia estatal.

6.11.- Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación

Tanto las Entidades Urbanísticas de Conservación como las Juntas de Compensación se califican como Corporaciones de Derecho Público. Las podemos definir, partiendo del concepto elaborado por Sánchez Morón[562], como agrupaciones formadas por los propietarios y titulares de derechos sobre el suelo en los polígonos de actuación, así como por las empresas urbanizadoras, a las que se confía legalmente bien la ejecución del planeamiento, si se trata de Juntas de Compensación; o bien la conservación de las obras ejecutadas, en el caso de las Entidades Urbanísticas de Conservación.

La mayoría de la doctrina científica[563] las introduce en el seno de la Administración Corporativa, como verdaderas entidades administrativas. Cosculluela Montaner[564] niega tal carácter y las califica como asociaciones de configuración legal. Otros autores hablan de asociaciones administrativas[565] u órganos auxiliares de la Administración como una fórmula de

Existen referencias incidentales en el articulado de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura; en la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia, que se remite en su art. 2.48 a la definición del TRLA; en la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias, y el Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, en los artículos 120 y siguientes.

[561] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., pp. 896-897.

[562] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 427-428.

[563] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 584; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 280; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 131; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249, llega a incluir también las asociaciones administrativas de propietarios; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 450; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., p. 1615; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 132; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 396-397; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 400.

[564] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 311.

[565] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 145.

participación orgánica, no corporativa, de los ciudadanos en los asuntos públicos[566].

Bermejo Vera[567] las considera entidades colaboradoras de la Administración, no Corporaciones. Y en este mismo sentido, se pronuncia Baño León[568] porque, entiende, que no hay adscripción forzosa; ni se rigen por el principio de democrático; ni agrupan a todos los propietarios, sino que es suficiente con un cincuenta por ciento de estos.

No obstante, discrepamos de lo señalado por estos dos autores. La adscripción es forzosa y pesa sobre el conjunto de los propietarios, so pena de perder los terrenos en caso contrario a través de una expropiación forzosa, como señala la mayoría de la normativa autonómica. Asimismo, el reparto de los votos en función de la titularidad de los terrenos no priva de carácter democrático a las decisiones adoptadas en el seno de la entidad.

Por su parte, Rastrollo Suárez[569] indica determinados aspectos que sitúan las Juntas de Compensación fuera de la órbita corporativa, tales como la duración acotada en el tiempo derivada de la finalidad que persigue, esto es, la ejecución del planeamiento[570]; y el carácter no-profesional de sus miembros, circunstancia que no se da en otras Corporaciones. Asimismo, dice, que las Entidades Urbanísticas de Conservación pueden surgir de las cenizas de las Juntas, esto es, que se encarguen de la conservación de las obras ejecutadas por aquellas. Además, apunta a que, a diferencia de las Juntas de Compensación, esas entidades sí tienen duración ilimitada y serán obligatorias, cuando así lo prevea el planeamiento[571].

---

[566] Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., p. 115.

[567] BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., p. 231.

[568] BAÑO LEÓN, José María, "Iniciativa en la urbanización. Operaciones de distribución de beneficios y cargas. Régimen de valoraciones. Disciplina Urbanística. Problemática de la ejecución de las sentencias en materia de reposición de la legalidad urbanística", en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1406-1407.

[569] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 185-187, 198 y 238.

[570] Véase el art. 106.3 de la Ley 7 /2021, de Andalucía, que dice: "No podrá acordarse la disolución de la Junta de Compensación hasta que hayan cumplido todos sus compromisos de ejecución urbanística". En idénticos términos, se pronuncian el art. 67.2.e) de la Ley 5/1999, de Castilla y León; o el art. 87.4 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; o el art. 181.2.e) de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

[571] A su función y a la posibilidad de que se constituyan, tanto de forma obligatoria como voluntaria, alude el art. 135 del Decreto Legislativo 1/2023, de Castilla-La Mancha, que, sin embargo, guarda silencio sobre las Juntas de Compensación, solo refiere las Entidades Urbanísticas de Conservación.

Respecto de lo señalado por el autor, cabe decir que ni la duración ilimitada ni el carácter profesional son rasgos esenciales de las Corporaciones de Derecho Público, según lo que hemos dicho más arriba. De hecho, la previsión de posibles causas de extinción de las Corporaciones en la normativa de turno determina precisamente que aquellas no tienen por qué existir *ad perpetuam*, es decir, pueden tener una duración limitada temporalmente, por el motivo que fuese. Por otra parte, y si bien la regla general es que las Corporaciones sean integradas por profesionales, nada obsta a que puedan existir Corporaciones integradas por otra clase de personas, amén de que mal se compadece su afirmación de la integración de las empresas urbanizadoras en las Juntas de Compensación.

A esta incertidumbre en torno a la naturaleza de las Juntas de Compensación y las Entidades de Conservación no ayuda el silencio que guarda sobre su naturaleza el legislador[572]. Alguna norma autonómica llega a calificarlas de meras asociaciones administrativas[573]; un concepto de alcance y perfiles desconocidos. Pero también hay legisladores autonómicos que han tomado partida en la cuestión y han proclamado el carácter corporativo de tales entidades[574].

En cuanto al sustrato humano, podemos decir que las Entidades Urbanísticas de Conservación, Juntas de Compensación y similares estarán constituidas por los propietarios de los terrenos del polígono y por las empresas urbanizadoras, como dice Estévez Goytre[575], y conforme refiere

[572] El art. 136 del Decreto-Legislativo 1/2014, de Aragón, alude a las Entidades Urbanísticas Colaboradoras dentro de las cuales engloba: "juntas de compensación, asociaciones administrativas de propietarios, entidades de conservación y agrupaciones de interés urbanísticos"; con una serie de previsiones comunes sobre el régimen jurídico; proclama su carácter administrativo (reiterada en el art. 123 respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación); pero guarda silencio acerca de la naturaleza corporativa o no. En términos similares se expresan el art. 123 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (de Cataluña); el art. 67.2.a) de la Ley 5/1999, Castilla y León; el art. 162.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo de País Vasco, que alude a "juntas de concertación".
A mayor abundamiento, los arts. 161 a 165 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (de País Vasco), disciplinan las "juntas de concertación", definidas como agrupaciones de interés urbanístico de naturaleza administrativa, en su art. 163. Sin embargo, omite el término Corporación y elude toda referencia al sistema de integración.

[573] Véase el art. 227.1 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias, sobre las Juntas de Compensación, y el art. 266.4 de la misma Ley sobre las Entidades Urbanísticas de Conservación, califica ambas de asociaciones administrativas.

[574] En contraposición a estos textos legales autonómicos, el art. 103.1 de la Ley 7/2021, de Andalucía; y el art. 108.2.a) de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid, sí que refieren el carácter corporativo de las Juntas de Compensación.

[575] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 290, sobre las Juntas de Compensación.

gran parte de la normativa autonómica[576]. Esas personas pueden adscribirse a la entidad *ab initio* o puede integrarse posteriormente y, en su defecto, opera el instituto de la expropiación, como apunta Fernández Rodríguez[577].

Y, por último, el régimen normativo específico de estas entidades obra esencialmente en las normas autonómicas, que se remiten fundamentalmente para la disciplina de los aspectos básicos a los estatutos y a los proyectos o bases de actuación, elaborados por aquellas Corporaciones y aprobados por la Administración local[578].

A pesar de las diatribas doctrinales y de que no todas las normas autonómicas se lanzan a catalogarlas, entendemos que el origen público[579]; el carácter monopolístico; la obligación de integración; la constitución imperativa de las mismas, pudiendo ser suplida la falta de iniciativa por la Administración; junto con los mecanismos de tutela y un régimen jurídico bifronte[580], impiden calificarlas de meras asociaciones e imponen que sean concebidas como verdaderas Corporaciones de Derecho Público.

---

[576] Véanse los arts. 89.3.a) y 98.4 de la Ley 7/2021, de Andalucía, respecto de las entidades colaboradoras y las Entidades Urbanísticas de Conservación, respectivamente; el art. 155.4 del Decreto-Legislativo 1/2014, Aragón; el art. 173 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias; el art. 159 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 135 del Decreto Legislativo 1/2023, de Castilla-La Mancha, sobre las Entidades Urbanísticas de Conservación prevé la constitución obligatoria o voluntaria, según lo que se disponga reglamentariamente; los arts. 67.2 y 81 de la Ley 5/1999, de Castilla y León, sobre las entidades colaboradoras y las Juntas de Compensación, respectivamente; los arts. 108 y 137 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid; el art. 88.1 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, sobre las Entidades Urbanísticas de Conservación; los arts. 96.6, 124 apartados 1 y 4 de la Ley 2/2016, de Galicia, sobre las Entidades Urbanísticas de Conservación; los arts. 83 y 120 de Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, sobre las Juntas de Compensación y las Entidades Urbanísticas de Conservación, respectivamente; el art. 227.2 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias, sobre la integración de empresas urbanizadoras; los arts. 161, 163 y 165 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; los arts. 135 y 137 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 161 apartados 2 y 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (de País Vasco); y el art. 206 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

[577] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 146.
Véase también el art. 229 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias, que regula la expropiación de los terrenos en caso de que los propietarios no se adhieran.

[578] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 427-428.

[579] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 290-291.

[580] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 291, dice que los actos realizados como colaboradoras del Ayuntamiento se someten a Derecho Administrativo, mientras que los restantes son sometidos a Derecho Privado, esto es, un régimen jurídico mixto.

6.12.- Academias y Reales Academias

Las Academias y las Reales Academias han sido catalogadas como Corporaciones de Derecho Público con carácter general[581]. Aquellas están integradas por los profesionales o expertos más autorizados dentro de una rama concreta del saber o conocimiento científico.

El régimen jurídico está integrado por la normativa estatal y autonómica, eminentemente de rango reglamentario o infralegal[582], así como por los estatutos de las Academias y las normas de régimen interior[583]. El sustrato personal de las mismas lo forman los académicos, seleccionados dentro de una rama o sector del saber o conocimiento científico.

Ahora bien, existen también voces discrepantes en torno a su naturaleza corporativa como, por ejemplo, las de Martínez López-Muñiz[584] y De Miguel Sánchez[585].

El primero de los autores se muestra contrario a tal caracterización como Corporaciones de Derecho Público, considera que estamos ante verdaderas Instituciones.

Una de las notas que reseña el autor para calificarlas como Instituciones, es que las Academias no aglutinan a un grupo sectorial, no tienen una base personal y no son, siguiendo la vieja clasificación latina de las personas jurídicas, una *universitas personarum*[586]. Aunque, dice, es lógica la confusión dado el protagonismo de los académicos en la entidad y su participación en la administración y gobierno de la Academia. En consecuencia, prosigue el autor, las Academias

[581] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 105-107, alude a la normas, autores y sentencias que optan por esta calificación; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, p. 157; MASCORT GUICH, Alicia, "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", cit., pp. 103 y 115; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo,* cit., p. 98; PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., pp. 13-19 ; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 400-401.

[582] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, "Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias", cit., p. 438; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 131-134.

[583] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 96.

[584] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 135-142.

[585] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 110.

[586] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 142.

tampoco asumen representación de intereses particulares de sus miembros[587]. El sostenimiento económico de la Academia no corre a cargo de los miembros, sino que dependen en buena medida de las Leyes de presupuestos[588]. Y, concluye Martínez López-Muñiz, todo esto se debe a que los académicos no son los verdaderos dueños de la entidad, solo meros servidores de la Academia, que pertenece al Estado o a la Comunidad Autónoma, en semejanza al Consejo de Estado o las Universidades Públicas. Es más, García de Enterría & Rodríguez Fernández[589] señalan que, en las Instituciones, no es extraña la designación de representantes sociales, sin que estos ostenten la condición de miembros ni pechen con la obligación de sostener el ente.

Estos mismos rasgos los apunta De Miguel Sánchez[590] para considerarlas, igualmente, Instituciones. La autora[591] considera que no hay iniciativa privada en la constitución de las Academias que, como fundaciones regias, nacen al abrigo del monarca de turno; aunque en otro punto de su razonamiento alude a la creación previa solicitud del sector afectado[592].

Al margen de que se puede discrepar de lo postulado por Martínez López-Muñiz, abona su tesis el hecho de que la Real Academia Española de la Lengua[593], como paradigma de esta figura, se defina en sus Estatutos como una Institución[594]. Asimismo, la Real Academia de Historia[595]

[587] Véase también TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., pp. 2012 y 2015.

[588] Véase el art. 4 de la Ley 5/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan las Reales Academias de Canarias y las de nueva creación. Véase también DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 110; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 121, 140-141; TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2014.

[589] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 448.

[590] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, "Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias", cit., pp. 436 y 441-442.

[591] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 108.

[592] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 136.

[593] Véase el art. 1 del Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba los Estatutos de la Real Academia Española. El mismo autor así lo indica, véase MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 123.

[594] Véase también PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 23-35, refiere la distinta denominación que reciben muchas Academias en los textos, desde Corporaciones a Instituciones, pasando por órganos.

[595] Véase el art. 1 del Real Decreto 39/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de la Historia.

también se autoproclama Institución.

Además, encontramos determinadas menciones en los Estatutos de la Real Academia de Farmacia[596], que usa también el término Institución. En el ámbito gallego, también la Real Academia Galega, paradigma de este tipo de entidades en el ámbito autonómico gallego, se ha calificado como Institución[597]; y de igual forma otras Academias gallegas han seguido esta línea, como la de Ciencias Veterinarias[598].

No obstante, Martínez López-Muñiz[599] reseña un rasgo que consideramos propio de las Corporaciones y que aparta a las Academias del concepto institucional; como es la iniciativa privada que precede a la constitución de estas en virtud de un acto de poder público, aunque el autor matiza que no nacen mediante un pacto privado[600].

Y es que las Academias no nacen espontáneamente por mera decisión de los poderes públicos, sino que subyace la voluntad e interés de los profesionales de constituir esa entidad, a pesar de que pueda no considerarse esencial ni determinante del nacimiento esa iniciativa privada[601] en tanto que depende, en esencia, de un acto de la autoridad administrativa. No obstante, es importante destacar que el origen remoto de la Academia no se sitúa en la esfera del poder

[596] El art. 37 y la disposición adicional segunda del Real Decreto 367/2002, de 19 de abril, por el que se modifica la denominación de la Real Academia de Farmacia y se aprueban sus Estatutos, se refieran a ella como Institución.

[597] Véase el art. 1 del Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Galega.

[598] El art. 1 del Decreto 75/2005, de 21 de abril, por el que se acuerda la creación de la Academia de Ciencias Veterinarias de Galicia, que la define como Institución científica.

[599] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 135 y 139, sobre el origen público de las Academias.

[600] Véanse también FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 93-97; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 136-137, que alude al debate doctrinal sobre la naturaleza; PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 43.

[601] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 238.

público, sino en el grupo humano o en la sociedad[602], con determinadas excepciones[603].

Otro rasgo importante que apuntan el Martínez López-Muñiz[604] y Tolivar Alas[605], es la adhesión voluntaria, que condiciona, de forma casi concluyente, su calificación corporativa. Además, podemos reseñar el carácter elitista y cerrado. Existe un *numerus clausus* de académicos frente al carácter abierto de las Corporaciones, según De Miguel Sánchez[606] y Tolivar Alas[607].

A pesar de todo lo anterior, Martínez López-Muñiz, ante la constatación de que en la mayor parte de los estatutos de las Reales Academias[608] se alude al carácter corporativo, acaba aceptando, a efectos meramente semánticos o dialécticos, la calificación de las Academias como Corporaciones de Derecho Público. Asimismo, la escasa normativa aprobada por las Comunidades Autónomas también refiere el carácter corporativo de las Academias circunscritas

[602] Véase el art. 4 de la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de academias en el ámbito del Principado de Asturias; el art. 3 de la Ley 2/2019, de 15 de marzo, de Academias de Castilla-La Mancha, que señalan que se podrá iniciar el procedimiento de creación de nuevas Academias, de oficio o a instancia de parte, y concluirá mediante el decreto de creación; el art. 4 de la Ley 15/1999, de la Comunidad de Madrid, no alude a la iniciativa, se limita a señalar que se crean por decreto.

[603] El art. 7.1 del Decreto 138/2022, de Andalucía; y art. 8.1 del Decreto 91/2015, de la Comunidad Valenciana, aluden únicamente a la iniciativa del Gobierno para su creación.

Como excepción, la Ley 5/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan las Reales Academias de Canarias y las de nueva creación, no contempla el procedimiento de creación.

[604] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 139 y 141.

[605] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2014.

[606] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, "Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias", cit., p. 442; DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica,* cit., pp. 38, 40, 109-110.

[607] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2012.

[608] Véase el art. 1 del Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación; el art. 1 del Real Decreto 750/2011, de 27 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Nacional de Medicina; el art. 1 del Real Decreto 397/2013, de 7 de junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ingeniería; el art. 1 del Real Decreto 1113/2020, de 15 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España; el art. 1 del Real Decreto 537/2015, de 26 de junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; también aparece referida como corporación en el articulado del Real Decreto 542/2004, de 13 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando; el art. 1 del Real Decreto 2878/1979, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona; y el art. 1 de la Real Decreto 101/2014, de 21 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

a su ámbito territorial[609]. Tolivar Alas[610] incide en que la razón que puede subyacer para mantener la calificación corporativa es garantizar el control jurisdiccional de los actos de las Academias.

Por otro lado, y aun sin discutir expresamente la naturaleza, Mascort Guich[611] parece alinearse con Martínez López-Muñiz y habla de las Academias como unas entidades que se asemejan en su origen a las fundaciones regias; de ahí el Alto Patronazgo de la Corona conforme al art. 62 de la Constitución. Asimismo, señala que tienen un carácter público más marcado que las Corporaciones, como consecuencia de que su actividad primordial consiste en el fomento y difusión de las ciencias, letras y artes, cometidos que incumben a los poderes públicos *ex* art. 44 de la CE; así como la función consultiva o de colaboración con las Administraciones. Además, la autora echa en falta la defensa de los intereses de sus miembros, propia de las Corporaciones. Habla, asimismo, de su carácter elitista o cerrado, frente a la estructura abierta propia de las Corporaciones.

Por su parte, el TS habla implícitamente de una Corporación de Derecho Público, al referirse a la Real Academia de Farmacia como una *universitas personarum*[612]. Este pronunciamiento establece que la RAF no es una Institución, por no ser estrictamente un conjunto de medios adscrito a un fin. Pero señala a renglón seguido, que no confluyen intereses privados y que, por ello, no es una Corporación sectorial de base privada. Precisamente por esa razón, el TS entiende que todos los asuntos que se susciten en torno a las Academias estarían residenciados

[609] Son pocas las CCAA que han aprobado textos legales relativos, aunque sea de manera incidental, a las Academias, pero todas las califican como Corporaciones. Véanse el art. 35 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, que remite su regulación al reglamento, aprobado por Decreto 138/2022; el art. 2 de la Ley 5/1997, de Asturias; el art. 2 de la Ley 2/2019, de Castilla-La Mancha; el art. 2 de la Ley 15/1999, de la Comunidad de Madrid; el art. 2 de la Ley 5/2012, de Canarias; el art. 3 de la Ley 2/2005, de la Región de Murcia.

Por su parte, el art. 3 del Decreto 138/2022, de Andalucía; el art. 3 del Decreto 91/2015, de la Comunidad Valenciana, reconocen también el carácter corporativo.

En el caso de Andalucía, si bien no hay una norma con rango legal propiamente, en virtud de la Ley 7/1985, de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía, podrán integrarse las Academias, siempre que sean Corporaciones de Derecho Público conforme al art. 1.3.

[610] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2014.

[611] MASCORT GUICH, Alicia, "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", cit., pp. 103-115.

[612] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de noviembre de 2015 [ES:TS:2015:4791] (Fundamento de Derecho cuarto).

en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, especialmente cuando la controversia verse sobre la expulsión o entrada de un académico, como ocurría en el caso entonces enjuiciado.

Siguiendo la línea del TS, también defiende el carácter corporativo de las Academias Pau Pedrón[613]. Para ello se apoya en sendos dictámenes del Servicio Jurídico del Estado de enero de 2001 y de abril de 2002, así como en la STS de 23 julio 1985. Para Pau Pedrón, son Corporaciones de Derecho Público por las siguientes razones: se crean en virtud de un acto de poder público; se nutren de asignaciones presupuestarias[614]; son entidades consultivas; se reconoce el Alto Patronazgo de la Corona sobre aquellas; están vinculadas al Ministerio correspondiente y tienen un fin de interés público.

Vayamos por partes. La existencia de un fin de interés público justifica, efectivamente, la existencia de la Corporación; pero también de las Instituciones Públicas, por lo que aisladamente ese criterio no sirve para zanjar la discusión acerca de la verdadera naturaleza de las Academias, en tanto ambos tipos de entidades públicas atienden o sirven el interés general y se crean en virtud de un acto procedente de los poderes públicos.

El segundo de los rasgos distintivos que señala el autor, el Alto Patronazgo de la Corona, no significa nada a efectos de la naturaleza jurídica de las entidades, como tampoco es esclarecedora la dependencia del Ministerio. La dependencia es un rasgo que confluye, en términos generales y sin perjuicio de ulteriores matices, tanto en la Administración Institucional como en la Corporativa. Ahora bien, sí que es cierto que la Administración Corporativa no se incardina en la estructura de la Administración tutelante, a diferencia de la Administración Institucional. En el caso particular de las Academias, es indiscutible que no aparecen en el organigrama de las Administraciones Públicas[615]. Por lo que respecta al Alto Patronazgo, no es más que un residuo histórico de su originaria configuración como entidades dependientes de la Corona o fundaciones regias, tal y como señala De Miguel Sánchez[616].

---

[613] PAU PEDRÓN, Antonio, *El Instituto de España y las Reales Academias*, cit., pp. 17-19.

[614] Véase también MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 121. Precisamente la financiación pública conlleva que, como dice el autor, se les aplique la LCSP y se las considere poder adjudicador, a diferencia de otras Corporaciones.

[615] Por poner un ejemplo claro, la RAE no aparece en la estructura u organigrama del Ministerio correspondiente: (https://www.culturaydeporte.gob.es/ministerio/organigrama/ministro/organismos.html).

[616] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 27-28.

Lo mismo podemos decir sobre el origen legal, común también a ambas categorías. Y es que también las Instituciones Públicas nacen a través de un acto de poder. La diferencia radicaría en la existencia o no de una iniciativa privada, como ya apuntábamos antes y como señalaba Martínez López-Muñiz, esto es, la voluntad de un grupo de académicos que promueven dicha creación. Esta es una característica propia de las Corporaciones; mas no de las Instituciones, que son promovidas y creadas desde las instancias públicas[617], sin intervención de los particulares. Pues bien, este podría ser un rasgo distintivo crucial. Así, la existencia de una iniciativa privada, previa a su constitución mediante un acto de autoridad, podría decantar la balanza a favor de la tesis corporativista; aunque la normativa andaluza de Academias excluye la iniciativa privada y coloca a los poderes públicos como impulsores de las Academias.

En las Corporaciones, como dice Pau Pedrón[618], lo esencial es la confluencia de intereses privados y públicos. El problema es que no consideramos que sean los intereses privados los que indica este autor, a saber: lograr un régimen jurídico más favorable a través de la autonormación; adherir a las mismas a los mejores candidatos; y aumentar su patrimonio[619]. En el mismo sentido que nosotros, parece pronunciarse De Miguel Sánchez[620], que ve escasos tintes de privacidad en las Academias. Al contrario, no consideramos ni siquiera que se trate de intereses. E, incluso en caso de serlo, se trata de intereses que confluyen en toda forma de organización social, ya sea corporativa o asociativa, desde un partido político a una sociedad mercantil. Es decir, cualquier entidad busca un régimen jurídico más favorable o que se ajuste mejor a sus intereses, pero ello no es un interés de sus miembros, ni un interés privado propiamente. Y lo mismo se podría decir del patrimonio y de la afiliación de los mejores candidatos en las Academias. Tanto la adquisición de bienes como la inserción de los mejores profesionales del ramo no son funciones, mucho menos privadas, porque son cuestiones ajenas a los académicos a título individual. Se trata de un instrumento o de una actividad medial de que se sirven las Academias para alcanzar su fin, que es exclusivamente público.

El autor admite que, a pesar de confluir intereses privados y públicos, prevalecen los segundos. Ciertamente, los intereses privados en las Academias, de existir, se encuentran muy diluidos. Dice el autor[621] que, si solo hubiese intereses públicos serían Instituciones. Y es, a nuestro

[617] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 41-43.

[618] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 59.

[619] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 65-75.

[620] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 116.

[621] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 48, 52, 56 y 62.

juicio, lo que ocurre precisamente en este caso, como apunta Tolivar Alas[622].

La función o actividad pública de las Academias, según De Miguel Sánchez[623], es el fomento de la cultura. Como actividades privadas la autora parece señalar la gestión de cursos o conferencias y la edición de publicaciones. Ahora bien, entendemos que esas son actividades instrumentales o mediales, no propiamente privadas, y se producen con la finalidad última de fomentar o promover la cultura o rama del saber, es decir, están encaminadas como actividades a lograr un fin de interés general.

Pau Pedrón[624] distingue las Corporaciones sectoriales de las Instituciones porque las primeras tienen miembros, no destinatarios; y la voluntad es autónoma o endógena, a diferencia de las Instituciones en que la voluntad es del legislador y, por ende, exógena. Si seguimos este razonamiento, alcanzamos la conclusión de que las Academias son Instituciones, porque los académicos no son miembros, en tanto no están obligados a sostener económicamente esa sociedad, sin perjuicio de que tienen relevancia en su gobierno, como decía Martínez López-Muñiz; y tampoco podemos hablar de una voluntad endógena propiamente.

El régimen jurídico no sirve, en este caso, para aclarar la naturaleza de las Academias. Pau Pedrón entiende sujetos a Derecho Administrativo los procesos electorales; la elección de académicos; la concesión de premios; el ejercicio de derechos y deberes de los académicos; la aprobación y reforma de los Estatutos; el empleo de las asignaciones presupuestarias. Estamos plenamente de acuerdo. Sin embargo, el régimen jurídico de esa actividad sería el mismo, ya se opte por calificarlas como Instituciones o como Corporaciones[625]. Lo mismo podemos decir respecto de las actividades que De Miguel Sánchez[626] sujeta a Derecho Público: actos de admisión; régimen de reuniones y acuerdos; eventuales recursos; potestad reglamentaria; régimen de personal; sucesión, disolución y extinción de las Academias. En suma, estas cuestiones, concernientes al régimen jurídico de la actividad de las Academias, resultan inanes a efectos de determinan la naturaleza jurídica de la entidad.

A pesar de lo indicado hasta ahora, lo cierto es que no resulta fácil identificar los intereses

[622] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., p. 2011.

[623] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 165.

[624] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 41.

[625] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 82-85.

[626] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 142.

privados que puede subyacer en estas entidades de índole científico[627]. Tal vez esto se pueda deber a que, como decía Martínez López-Muñiz[628], al ser entidades sin base asociativa ni miembros propiamente, no haya verdaderos intereses privados, como defendíamos más arriba. Es a la conclusión a la que, entendemos, llegan los informes del Servicio Jurídico del Estado[629] y aunque, contradictoriamente, acaben reconociendo el carácter corporativo no sectorial.

Abona nuestra tesis de que las Academias son Instituciones el hecho de que aquellas tengan esencialmente funciones consultivas[630], ni de ordenación, ni disciplinarias ni otras funciones públicas propias de las Corporaciones de Derecho Público.

Además, la inexistencia de norma con rango legal y la regulación de las Academias por medio de estatutos, es un rasgo propio de las Instituciones, como bien apunta De Miguel Sánchez[631]. Ni siquiera existe un texto legal que discipline el procedimiento de creación, que puede ser una pista de que estamos ante algo diferente a una Corporación de Derecho Público[632]. Como dice la autora[633], esos estatutos y normas de régimen interior no disciplinan aspectos, que sí encontramos regulados de manera muy detallada en las Corporaciones, tales como los sistemas de recursos o la disolución y extinción de las Academias. Nueva nota que las separa del ámbito corporativo.

En conclusión y a nuestro juicio, no estamos ante verdaderas Corporaciones precisamente por la ausencia de fines privados; la falta de sostenimiento económico por parte de los miembros, que trae causa de la inexistencia de una base asociativa y de verdaderos miembros; la adscripción voluntaria y el desempeño de funciones meramente de colaboración, ayuda y asesoramiento a la Administración[634]; y el rango de las normas que las disciplinan. En resumen,

[627] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 401.

[628] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 135-142.

[629] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 91,92 y 96.

[630] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 33-37; TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., pp. 2011-2012.

[631] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 74, 80-83, 96, 111-114.

[632] Véase también TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., pp. 2016-2018, apunta esta misma diferencia.

[633] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 152-153, 156-157 y 159.

[634] PAU PEDRÓN, Antonio, *El Instituto de España y las Reales Academias*, cit., p. 15, alude a funciones de asesoramiento y, en algún caso, docencia de determinados programas de doctorado.

estamos ante una Institución, como bien decía Martínez López- Múñiz; o ante una fórmula de cooperación y participación ciudadana, no corporativa, como referían García de Enterría & Fernández Rodríguez[635].

6.13.- Instituto España

El Instituto España, por estar íntimamente relacionado con las Reales Academias, es la siguiente entidad que hemos de abordar. Asimismo, referiremos en este apartado el Instituto de Academias Andaluz que, por analogía con su homólogo español, recibe la calificación de Corporación y se organiza y estructura a semejanza de aquel.

El Instituto España ha sido catalogado como Corporación de Derecho Público con carácter general, tanto de acuerdo con el art. 1 del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España, como en virtud de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 27 de diciembre de 2011[636].

El Instituto España estaba formado, originariamente, por la RAE; la Real Academia de Historia; la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando; la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; la Real Academia Nacional de Medicina; la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia; la Real Academia Nacional de Farmacia. A estas se añadieron con posterioridad la Real Academia de Ingeniería y la Real Academia de Ciencias Económicas[637].

Las dudas que arrojaba Martínez López-Muñiz acerca de la naturaleza de las Academias, son trasladables al Instituto España.

En este caso, el sostenimiento del Instituto tampoco corre a cargo de sus miembros, sino que depende de las subvenciones, partidas presupuestarias, legados, donaciones y los productos de

Respecto de esta última función véase también DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., pp. 29-30.

635 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 113-115.

636 [ES:TS:2011:9051].

637 Nótese que se contempla una posibilidad de asociación al Instituto España, pero ello no quiere decir que formen parte de aquel, como ya se anticipa en la Exposición de Motivos y en el art. 8 del Real Decreto.

sus publicaciones y trabajos, *ex* art. 6 de sus Estatutos[638], siendo este un rasgo institucional como dice Blanquer Criado[639].

A diferencia de las Academias, en el Instituto España la integración de las Academias la decide el Gobierno, conforme al art. 1.3 de los Estatutos y el art .1.3 del Reglamento del IE, a propuesta del Ministerio y con el informe del propio Instituto España. Por esta vía habrían accedido tanto la Real Academia de Ingeniería como la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Podríamos hablar, por tanto, de una adscripción "forzosa" como suele ocurrir en las fórmulas corporativas, pero siendo extremadamente lasos.

Es cierto que se aprecian algunas notas corporativas en el Instituto España, tales como el funcionamiento democrático que se predica en el art. 6 del Reglamento; así como la existencia de un patrimonio integrado por el propio patrimonio de las Academias, como parece desprenderse del art. 16 del Reglamento, al exigir para el uso de sus instalaciones la autorización tanto del presidente del IE como, cumulativamente, de la Academia a que pertenece aquella instalación. Por tanto, de este precepto se puede inferir que todo el patrimonio del IE es el de las Academias que lo integran o, dicho de otra manera, las Academias que conforman el Instituto contribuyen a la constitución de su patrimonio; pero, técnicamente, el sostenimiento económico depende de los Presupuestos Generales del Estado.

Nuevamente, y como señalábamos al hilo de las Academias, el Instituto España no puede considerarse una Corporación de Derecho Público de segundo grado, porque no presenta las notas propias de las Corporaciones, no hay intereses privados; ni las entidades que lo integran asumen el sostenimiento económico. De ahí que, también, podamos calificarla como una Institución.

En cuanto al Instituto de Academias Andaluz[640], cabe alcanzar la misma conclusión. Está integrado por las Academias referidas en el art. 1 de la Ley 7/1985, 6 de diciembre. A pesar de

[638] El art. 84 de los Estatutos establece: "Para la realización de sus funciones, el Instituto de España dispondrá de los medios que se le asignen en los Presupuestos Generales del Estado, de las subvenciones que puedan concederle otras Administraciones Públicas u organismos, de las aportaciones de entidades o personas públicas o privadas, de los productos de sus publicaciones y servicios, y de las donaciones y legados que reciba."
Véase también MASCORT GUICH, Alicia, "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", cit., p. 110.

[639] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 137.

[640] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 119.

que esta norma reconoce su carácter corporativo, las funciones son de escasa entidad públicas, de mera colaboración y asesoramiento; amén de que el sostenimiento no corre a cargo de sus miembros sino de las partidas presupuestarias, subvenciones, legados y producto o rendimiento de las actividades y publicaciones que realice[641]. Complementa su régimen jurídico el Decreto 265/1986, de 24 de septiembre.

Para concluir, trataremos de justificar por qué la normativa califica de Corporaciones tanto a las Academias como al IE, a pesar de que se apartan de las notas corporativas clásicas. Para ello, hemos de acudir a la Exposición de Motivos del Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre. De la misma, podemos extraer que la calificación se debe al momento histórico en que surgen ambas entidades. En aquella época, el Estado quería ejercer un control y tutela sobre estas entidades, que hoy se manifiesta en que la decisión de integración de las Academias en el Instituto España dependa exclusivamente del Gobierno.

6.14.- Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos

La Corporación de Reservas Estratégicas de Productores Petrolíferos (CORES) también goza del reconocimiento legal de Corporación de Derecho Público, en virtud del art. 52 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y el art. 22 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, que contiene además sus estatutos.

Estamos ante una Corporación formada por todos los operadores autorizados a distribuir al por mayor en el territorio nacional productos petrolíferos, incluidos los gases licuados del petróleo, así como por los comercializadores de gas natural. La condición se adquiere de modo automático, tras el otorgamiento de la pertinente autorización, conforme al art. 6 apartados 1 y 2 de sus Estatutos. Por ello, Orriols Sallés[642] y Chaves García[643] hablan de adscripción forzosa. Esta Corporación pasa desapercibida, a pesar de la importancia del sector en el que actúa y de la proclamación legal expresa de su naturaleza corporativa; de la que se han hecho eco solo

[641] Véanse los arts. 2.e), 3 y 5 de la Ley 7/1985, 6 de diciembre.

[642] ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 965.

[643] CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 290.

determinados autores[644], aunque el estudio más profundo es precisamente el de Orriols Sallés[645].

No podemos sino compartir la opinión de esta última autora, que concluye que, a pesar de que puede concebirse como una técnica de autoadministración que aúna a los operadores del sector mediante un sistema de adscripción forzosa, carece de rasgos propios del tipo corporativo. Por ello, continúa, la CORES se sitúa próxima al ámbito institucional. Entre otras razones apunta a la ausencia de intereses privados; la asunción de escasas o nulas funciones públicas; y el déficit democrático, que se manifiesta tanto en la designación de miembros de sus órganos rectores por el Gobierno como en el poder de veto que ostenta este último sobre las decisiones de la asamblea, es decir, no hay una verdadera estructura y funcionamiento democráticos.

Las funciones públicas que podría ostentar la CORES serían: a) la conservación las reservas estratégicas, *ex* arts. 14 y 23 del RD 1716/2004, de 23 de mayo; b) la elaboración de informes en el marco de la colaboración con la Administración, pero consideramos que no es una función pública de suficiente entidad para justificar el carácter corporativo ni la adscripción forzosa; c) y la función de inspección, de acuerdo con los arts. 37 y 38, pero la Administración es la que decide si inicia o no expediente sancionador, en contra de lo que señala Requero Ibáñez[646], que parece depositar la decisión en la CORES.

Ahora bien, Orriols Sallés[647] matiza que, si bien es posible esa presencia de representantes del Gobierno en la Administración Corporativa, no es admisible con la intensidad que se evidencia

[644] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo,* cit., pp. 290-291; DE HOCES ÍÑIGUEZ, José Ramón, "Régimen jurídico de los hidrocarburos. Ordenación del sector petrolero. Energía nuclear: el Consejo de Seguridad Nuclear. La energía eléctrica. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: la Dirección de Energía. El mercado único de la energía en la Unión Europea", en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1193-1194; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 98.

[645] ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., pp. 966- 970.

[646] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 98.

[647] ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., pp. 969-974.

en la CORES. Y ello porque, recordemos, el Gobierno designa al presidente de esta presunta Corporación y ostenta poder de veto sobre la asamblea.

Es más, adviértase que los rasgos que indica esta autora[648] para calificar la CORES como Institución o *longa manu* del Gobierno, confluyen también en las Academias como señalaba Martínez López-Muñiz para sustentar su naturaleza institucional. En la misma línea se pronuncia Sala Arquer[649] que la califica como "falsa corporación".

A nuestro juicio, no presenta la CORES los caracteres propios de una Corporación. En primer lugar, porque a pesar de que impone una obligación a los operadores, no podemos hablar de base asociativa, ni de interés privado. En puridad, más que de miembros, podríamos hablar de beneficiarios o afectados. Se somete íntegramente a Derecho Privado y no tiene ningún tipo de potestad pública, al margen de las labores de inspección. Tampoco puede calificarse de fórmula de autoadministración porque, además de lo anterior, su gobierno está fuertemente mediatizado por la Administración del Estado. De hecho, la intervención de aquella excede con creces del concepto de tutela y socava la autonomía corporativa. Es cierto que tiene origen público, adscripción forzosa y unicidad, pero el primero y el tercero de estos rasgos confluyen también en las Instituciones, por lo que no serían rasgos distintivos ni esclarecedores.

Lo que entendemos que ocurre con esta "Corporación", como con otras que el legislador ha tildado artificiosamente como "Corporaciones de Derecho Público", es que se trata de amoldar la categoría jurídica a la realidad y caracteres del ente que quiere crear el legislador, y no a la inversa como debería ocurrir. El legislador debería determinar primero los rasgos del ente que quiere crear, para después concretar la naturaleza del ente al albur de estos; y no a la inversa, que es lo que creemos que ocurre en este caso. Nos explicamos, si se construye nominativamente una Corporación de Derecho Público, pero se sustraen rasgos propiamente corporativos, se pervierte la naturaleza jurídica del ente, como decía Del Saz Cordero[650].

---

[648] ORRIOLS SALLÉS, María Angels, "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", cit., pp. 965-966, habla de elementos propios de diferentes entes y organismos, a pesar de que reconoce una base privada, sostenimiento por sus miembros a través de cuotas y la adscripción forzosa. Pero por otro lado dice, y dice bien, que ni existen intereses privados, ni los miembros aportan nada a la estructura, como sucedería en una verdadera entidad corporativa o *universitas personarum*, ni realizan una gestión en común.

[649] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 589.

[650] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 80.

6.15.- Comité Nacional del Transporte por Carretera

El Comité Nacional del Transporte por Carretera es una figura que no suele aparecer mencionada por los autores[651] dentro del género corporativo, a pesar de que el legislador le ha otorgado expresamente la naturaleza de Corporación de Derecho Público, conforme al art. 58 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Se define como una entidad corporativa de base privada integrada por las asociaciones de transportistas y de actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera, en consonancia también con la escasa jurisprudencia que ha tenido ocasión de abordar esta cuestión[652].

A nuestro juicio, estamos ante una fórmula de participación orgánica de los afectados o interesados en los asuntos públicos, a través de la creación de órganos desconcentrados, que sí tendría ese carácter único o monopolístico propio de las Corporaciones, pero carece de los restantes rasgos. Desde luego, la participación orgánica no resulta tan atractiva como la fórmula corporativa de autoadministración, porque los interesados no gozan de autonomía en la gestión del asunto, ya que la facultad decisoria se deposita siempre en la Administración, como refería Geny[653].

El art. 59 de la LOTT se refiere a las funciones del Comité Nacional del Transporte, que bien podrían predicarse respecto de cualesquiera organizaciones o asociaciones no corporativas, carecen de eficacia ejecutiva utilizando las palabras de Requero Ibáñez[654], es decir, el Comité no ostenta capacidad para dictar actos sometidos a Derecho Administrativo y enjuiciables, ulteriormente, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de ser el caso.

---

[651] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 584; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306.

[652] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 de diciembre 2008 [ES:TS:2008:6845], que alude indirectamente a su naturaleza, a pesar de que el objeto de la *litis* discurre por otros derroteros, en concreto, sobre la necesidad de informe del Consejo de Estado en relación con el rescate de una concesión en materia de transportes.

[653] Citado por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., pp. 30-31.

[654] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 98.

En suma, no se atribuyen al Comité funciones que no pudiera ejercer por otros cauces, aun sin la meritada previsión legal, como el derecho de petición o la participación y audiencia en la elaboración de disposiciones generales *ex* art. 105 de la CE, tal y como resulta del propio art. 133 de la LPAC[655]. Es decir, el precepto no aporta nada, en tanto no atribuye funciones que, de otro modo, no pudiera ejercer la entidad; ni mucho menos pueden aquellas ser calificadas como públicas.

Tampoco existen intereses privados, sino que la finalidad del ente es aunar a los representantes del sector para su interlocución con la Administración. Es decir, no se erige como una fórmula de autoadministración. Así las cosas, en este caso tampoco podemos hablar de una verdadera Corporación en tanto no existe dualidad de fines. Parece que la figura trata más de satisfacer un interés de la Administración, que se dota así de un interlocutor. Es más, en el ámbito autonómico gallego, su homólogo está identificado como un órgano de participación[656].

Tampoco parece que sea obligatoria la adscripción ni que tenga carácter monopolístico en el ejercicio de sus funciones, eminentemente consultivas y de colaboración, sino que podría confluir con otros agentes. Es más, nada impide que una asociación no integrada en ese Comité pueda intervenir como interlocutor de la Administración. Asimismo, el sistema de financiación no aparece regulado en la LOTT ni en el Reglamento, lo cual nos impide concluir que sea un sistema autofinanciación, propiamente corporativo, el que impera.

En definitiva, podemos concluir que no tiene el Comité los perfiles propios de una Corporación de Derecho Público.

[655] Buena prueba de ello es que los arts. 13 y 16 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, prevén en el establecimiento de contratos-tipo y condiciones generales, así como en el procedimiento de elaboración de planes de actuación general de los Servicios de Inspección, la audiencia no sólo del Comité, sino de otras asociaciones, no siendo por tanto aquella función consultiva, ni siquiera exclusiva. Lo mismo ocurre respecto de los planes de transporte, conforme al art. 26 del Reglamento.

[656] Véase Decreto 251/1998, de 10 de septiembre, por el que se crea el Comité Gallego de Transporte por Carretera y se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte con ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma gallega.

6.16.- Cámaras Agrarias

Las Cámaras Agrarias también se han venido calificando como Corporaciones de Derecho Público. Creadas en virtud de Real Decreto de 14 de noviembre de 1890 como asociaciones de carácter voluntario y para desempeñar la representación de los propietarios rústicos, posteriormente se convierten en Corporaciones, tras distintos vaivenes en cuanto a su naturaleza, funciones y su propia existencia[657].

Del Saz Cordero[658] sitúa su origen en el Decreto de 2 de septiembre de 1919, que las convierte en verdaderas Corporaciones a raíz de la imposición tanto de la adscripción forzosa como de la obligación del pago de cuotas por sus miembros, si bien esa norma las calificó como establecimientos públicos[659].

Durante la etapa franquista se fusionaron con las Hermandades Sindicales para conformar lo que se denominaron Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, también con carácter corporativo[660].

En virtud del Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, a la par que se desarticulaba el sindicalismo vertical se autorizaba al Gobierno "para la creación y reconocimiento de entidades de derecho público en los sectores agrario y pesquero que, con carácter de órganos de consulta y colaboración, y sin menoscabo de la libertad sindical realizasen funciones de interés general en los sectores respectivos". Posteriormente y al amparo de aquella norma, se promulgó el Decreto 1336/1977, de 2 de junio, de Cámaras Agrarias, que mantuvo la naturaleza corporativa y estableció la adscripción forzosa; pero indirecta por cuanto se anudaba a la condición de electores y elegibles.

El siguiente hito normativo sería la LOAPA y, de la mano de esta, la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, que mantiene la naturaleza corporativa en su art. 2 y establece un ámbito territorial provincial. Sin embargo, esta Ley

[657] ENCABO BALBÍN, Ana, "Art. 149.1. 33º", cit., pp. 1351-1352.

[658] Llegaron a ser suprimidas tras la creación de las Cámaras de Propiedad Rústica, en virtud de Real Decreto de 6 de septiembre de 1929.

[659] Véase también sobre la historia de las Cámaras Agrarias, DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 263.

[660] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 93-95.

eliminó tanto la adscripción forzosa como la posibilidad de que se fijasen cuotas preceptivas y, como dicen Del Saz Cordero[661] y Palma Fernández[662], ni siquiera se contempló la posibilidad de que se efectuasen aportaciones voluntarias por los miembros[663].

Las Cámaras, como bien apuntaba Palma Fernández[664], carecieron de la suficiente aceptación desde sus albores y ello desembocó, como punto final de su historia, en la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. En ella se derogaba la normativa básica del Estado y se dejaba en manos de las Comunidades Autónomas su regulación a partir de ese momento[665]. Palma Fernández[666] explica que han sido pocas las CCAA que han optado por mantener las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público[667], como también refieren otros autores[668].

Hoy en día, la escasa regulación autonómica sobre las Cámaras Agrarias refiere únicamente funciones de consulta y colaboración, así como establece un sistema de adscripción voluntaria, que mal casan con su calificación como Corporaciones de Derecho Público. De hecho, Muñoz

---

[661] Todos estos antecedentes aparecen reseñados en la STC (Pleno) núm. 132/1989, de 18 de julio [Fundamento de Derecho tercero].

Véase también DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 89-104; PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., pp. 1-7.

[662] PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., p. 7.

[663] Tampoco en la legislación actual se prevén aportaciones, ni siquiera voluntarias, por parte de sus miembros, como demuestran el art .15.1 de la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón; el art. 18 de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León; el art. 14 de la Ley 6/1998, de 28 de mayo, de régimen jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid.

[664] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 577.

[665] Véase también COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306.

[666] PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, "Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte", cit., pp. 9-11.

[667] Las mantienen Aragón; Castilla y León y la Comunidad de Madrid.

[668] Sin ir más lejos, recientemente se ha publicado la Ley 6/2021, de 5 de noviembre, de extinción de cámaras agrarias provinciales de Castilla-La Mancha y por la que se establece el régimen jurídico para realizar transmisiones de patrimonio procedentes del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, que justifica la desaparición de las Cámaras provinciales por su pasividad, interinidad y falta de función representativa, unida a la aparición de las nuevas formas organizativas, como las organizaciones de productores. Y, asimismo, podemos citar la Ley 7/2021, de 5 de julio, por la que se extingue la Cámara Agraria de Cantabria.

Véase también FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 249; NOGUEIRA LÓPEZ, María Alba, "Administración y sectores públicos autonómicos", cit., pp. 274-275.

Machado[669]las consideraba entes institucionales, ya que se había prescindido de la adscripción forzosa, de la financiación privada y de las funciones públicas, al margen de las de colaboración y consulta.

De ahí que muchos autores auspiciasen que el debate que se suscitó ante el TC acerca de la adscripción a las Cámaras Agrarias bien podría haber derivado en un juicio sobre su necesidad y posible desaparición como Corporaciones de Derecho Público, en vez de limitarse a discutir si estaba o no justificada la adscripción forzosa[670] ya que, sin esta, las Cámaras Agrarias carecen de verdadero sentido como Corporaciones.

En cuanto a las funciones, la normativa autonómica, a pesar de reconocer el carácter corporativo, reseña de forma muy genérica la función consultiva y colaboradora, junto a funciones de escasa entidad y cuya referencia resulta incluso superflua, como la administración de su patrimonio o el ejercicio de funciones delegadas por la Consejería[671]. Asimismo, los mecanismos de tutela son escasos y casi artificiosos, irrelevantes e innecesarios: aprobación de estatutos[672]; convocatoria de elecciones y designación de miembros de las juntas electorales[673];

[669] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., p. 251.

[670] Por su parte, la Ley 2/2017, de 4 de julio, medidas tributarias y administrativas de Castilla y León, derogó los artículos de la normativa de Cámaras que afectaban tanto a la adscripción forzosa como a los procesos electorales.

[671] Véanse el art. 2. de la Ley 2/1996, de Aragón; el art. 1 de la Ley 1/1995, de Castilla y León; y el art. 1 de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid, que reconocen el carácter corporativo.

La escasa entidad de las funciones de las Cámaras se comprueba en el art. 9 de la Ley 2/1996, de Aragón; el art. 6 de la Ley 1/1995, de Castilla y León; y el art. 5 de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid. Incluso en el art. 6.a) de la norma madrileña se proscribe la actividad representativa, que incumbe a organizaciones profesionales; y se prohíbe también la realización actividades mercantiles distintas de la administración de su patrimonio. Esta última función la reseñan todas estas normas, en particular, en el art. 10 de la Ley 2/1996, de Aragón; el art. 7 de la Ley 1/1995, de Castilla y León; y el art. 6.c) de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid.

[672] Véanse el art. 8.2 de la Ley 2/1996, de Aragón, que alude a la remisión de estatutos para verificar la adecuación a la legalidad; el art. 4.1 de la Ley 1/1995, de Castilla y León, somete los estatutos a informe jurídico de la Administración; el art. 3.2 de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid, que refiere la aprobación de estatutos por la Administración.

[673] Véanse el art. 22 de la Ley 2/1996, de Aragón, sobre convocatoria de elecciones y el art. 24 sobre la designación de miembros de las Juntas Electorales, cuatro de los siete que establece la norma deberán ser designados entre funcionarios; los arts. 20 y 22.1 de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid, respecto de la convocatoria y la designación de miembros de la Junta Electorales, nuevamente, cuatro de los siete miembros deberán ser designados entres funcionarios y prevé, además, la asistencia de un Letrado de la Consejería para el asesoramiento legal.

mecanismos de tutela económica[674], pero falta un sistema de recursos de alzada impropios, por ejemplo. Se trata de una tutela muy liviana en comparación con el resto de las Corporaciones, que parece más programática y formal, que eficaz, práctica y necesaria.

Derogado el carácter básico de la normativa estatal, son pocas las Comunidades Autónomas que han mantenido esta figura corporativa, como hemos dicho, y de ahí que el régimen jurídico se encuentre recogido en las respectivas normas autonómicas a las que ya hemos hechos mención, así como en los estatutos de las Cámaras.

6.17.- Las extintas Cámaras de Propiedad Urbana

Las Cámaras de Propiedad Urbana[675] han sufrido la misma, o peor, suerte que las Cámaras Agrarias. Y es que si bien las Cámaras Agrarias han podido subsistir en determinadas Comunidades Autónomas, las Cámaras de Propiedad Urbana se han visto afectadas por sendos embates del Tribunal Constitucional que, primero declaró inconstitucional la adscripción forzosa a las mismas[676] para, posteriormente, extinguirlas por no resultar suficientemente justificada la vía corporativa para alcanzar los fines y realizar las funciones que tenían encomendadas, ya que, decía el TC, existen otros medios menos lesivos para el derecho de asociación para la consecución y realización de estos[677].

El régimen legal de estas Cámaras estuvo formado por el Decreto-ley de 16 de junio de 1907, que las creó como asociaciones de propietarios urbanos; el Real Decreto de 25 de noviembre de 1919, que impuso su constitución obligatoria[678]; el Decreto-ley de 6 de mayo de 1927, que dispuso la adhesión obligatoria y la obligación de pago de cuotas; y el Real Decreto 1649/1977, de 2 de junio, por el que se aprueba el proyecto de reglamento de las Cámaras Oficiales de la

[674] Véanse el art. 15.2 de la Ley 2/1996, de Aragón, que refiere la tutela sobre los negocios jurídicos y el art. 16 sobre los presupuestos y memoria de actividades; el art. 19.2 de la Ley 1/1995, de Castilla y León, alude a la remisión de la memoria de actividades y presupuestos; el art. 15 de la Ley 6/1998, de la Comunidad de Madrid, sobre presupuestos y negocios.

[675] Sobre su historia véase también DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 264-265.

[676] Véase STC (Pleno) núm. 113/1994, de 14 de abril.

[677] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., pp. 147-160 y 210.

[678] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 805; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 143.

Propiedad Urbana, que las calificaba como Corporaciones de Derecho Público[679] y entre cuyas funciones, entre otras, les encargaba la resolución de controversias entre los propietarios urbanos y los arrendatarios o inquilinos[680]. Esas Cámaras estaban integradas obligatoriamente por los propietarios de fincas urbanas y se financiaban con cuotas de sus miembros.

En el período que podemos denominar de decadencia u ocaso de las Cámaras de Propiedad Urbana, se eliminó primero la cuota obligatoria en virtud del art. 109.3 de la Ley 33/1987, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado; posteriormente, se prescindió de la adscripción imperativa mediante disposición adicional décimo cuarta de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado; y, por último, se procedió a eliminarlas como Corporaciones mediante disposición transitoria décima de la Ley 4/1990, de 9 de junio, de Presupuestos Generales del Estado[681].

Sin embargo, esta última Ley de Presupuestos, en lo que afectaba a las Cámaras de Propiedad Urbana, fue declarada inconstitucional en virtud de STC (Pleno) núm. 178/1994, de 16 de junio. Ello supuso la resurrección de las Cámaras, pero sin medios personales ni materiales. Decimos que no ostentaban ya medios, ni humanos ni materiales, porque tanto la afiliación forzosa como las cuotas obligatorias se habían suprimido con anterioridad[682].

Pues bien, como no podría ser de otro modo, esta nueva etapa iba a ser sumamente breve. Concluyó con la eliminación de las Cámaras de Propiedad Urbana, en virtud de Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, convalidado por STC (Pleno) núm. 11/2002, de 17 de enero[683].

---

[679] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 244 y 253.

[680] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., pp. 806-807; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., pp. 141-145.

[681] Fundamento de Derecho décimo tercero.

[682] Precisamente el fundamento de la sentencia es que las modificaciones no podían, desde un punto de vista material, acometerse a través de la Ley anual de presupuestos, cuya finalidad es bien distinta.
Véase también COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 356-358; DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., pp. 808-809.

[683] Fundamento de Derecho sexto.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Como dice Del Saz Cordero[684], la existencia de las Cámaras de Propiedad Urbana como Corporaciones era más que cuestionable ya que, a juicio de la autora, no dictaban actos administrativos, no tenían funciones públicas y se sometían íntegramente a Derecho Privado.

Como dijo la STC (Pleno) núm.113/1994, de 14 de abril, la existencia de estas organizaciones camerales no se justificaba en el nuevo orden constitucional y, sobre todo, ante la vaguedad de sus funciones y fines, que no permitían inferir la imposibilidad de alcanzarse de otra forma menos lesiva para el derecho de asociación. Como vemos, nuevamente, se entrecruzaron la adscripción forzosa y la existencia de las Corporaciones, como cuestiones inescindibles.

6.18.- La controvertida naturaleza de las Federaciones Deportivas

6.18.1.- Introducción

Hay una clase de entidades en las que se aviva intensamente el debate acerca de su naturaleza corporativa o asociativa[685], las Federaciones Deportivas.

La discusión como dice Camps Povill[686], no es exclusiva de nuestro ordenamiento, sino que se produce en los países del entorno, como es el caso de Francia, país en que se erige como máximo exponente de la postura corporativista Plouvin; o Portugal, cuyo valedor sería Miranda. Este debate, sin embargo, no se suscita en aquellos países en que las Federaciones Deportivas no ejercen funciones públicas, como señalan Silva de Lapuerta[687] y Aguirreazkuenaga Zigorraga[688], poniendo como ejemplos Holanda, Alemania y Gran Bretaña.

Con carácter previo y sin entrar en el debate de su naturaleza jurídica, podemos definirlas como entidades que se integran por los clubes, deportistas, técnicos, jueces, árbitros y, en su caso, por

[684] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., pp. 809- 810; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., pp. 146 y 155.

[685] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., pp. 30-31, apunta a los dos sectores enfrentados en torno a su naturaleza.

[686] CAMPS POVILL, Andreu, *Federaciones Deportiva. Régimen Jurídico,* cit., p. 119-121.

[687] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000, p. 419.

[688] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 324-325.

las Ligas Profesionales y las Federaciones Deportivas de ámbito inferior[689]; con la intención de regular y disciplinar el fenómeno deportivo.

No aprobaría esta técnica definitoria Camps Povill[690], que indicaba, precisamente respecto de las Federaciones, que no es buena técnica definitoria aquella que alude a los elementos que lo componen. Además, apuntaba que no todas las entidades federativas tienen entrenadores o árbitros, ni siquiera todos sus integrantes son, necesariamente, personas, sino que pueden estar "integradas" por animales o aparatos, como es el caso de la hípica o de los deportes automovilísticos.

El régimen jurídico de las Federaciones lo integran la Ley 39/2022, de 28 de diciembre, de Deporte; el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas españolas; las Leyes de deporte de las Comunidades Autónomas y los reglamentos; así como los estatutos y los reglamentos de régimen interior[691]; a estos dos últimos alude Aguirreazkuenaga Zigorraga[692] como fuentes terciarias. Alguna normativa autonómica incluso integra en ese régimen jurídico federativo los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno[693].

[689] Véanse el art. 43.3 de la LD y el art. 1.2 del RDFD.

[690] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 108.

[691] Así lo establecen el art. 59 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 1 del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 32.1 de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 2.1 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26.7 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 1.4 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 23.1 del Decreto legislativo 1/2000, de Cataluña; el art. 2 del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 64.1 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, y el art. 38 del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 25 de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 53 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 4 del Decreto 51/1992, de las Islas Canarias; el art. 84 de la Ley 1/2015, de La Rioja.

[692] AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "Público y Privado en el ordenamiento jurídico deportivo", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 4250-4252.

[693] Véanse el art. 41.4 Ley 16/2018, de Aragón; el art. 22.1 de la Ley 2/2000, de Cantabria, en consonancia con el art. 4.1 del Decreto 72/2002; los arts. 65.4 y 68.1 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 48 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, y el art. 29.1 del Decreto Foral 80/2003; el art. 32.2 de la Ley 2/2023, de País Vasco; el art. 45.2 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, en relación con el art. 2.2 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

USC DE SANTIAGO

6.18.2.- Planteamiento del Tribunal Constitucional

El TC[694] y el legislador[695] han dejado clara la naturaleza asociativa de las Federaciones Deportivas.

El primero de ellos ha construido al efecto un *tertium genus* entre asociación y Corporación, que viene a denominar "asociaciones de configuración legal", con la única finalidad de explicar las peculiaridades de estas asociaciones que escapan del art. 22 de la CE y que las aproximan al campo corporativo. En concreto, en la STC (pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo[696], en contra del criterio tanto de la Abogacía del Estado y como del Ministerio Fiscal, que calificaban a las Federaciones como verdaderas Corporaciones de Derecho Público, e incluso iniciando su argumentación con la teoría general de las Corporaciones; el TC abandonó esta calificación y recondujo las Federaciones Deportivas al *tertium novum* de asociaciones de configuración legal. Hay autores que han alabado esta solución por dar pie a un rico abanico de entidades, como López Benítez & Rebollo Puig[697].

6.18.3.-Posición del Tribunal Supremo.

Por su parte, el TS también ha tomado partido en la contienda, alineándose con el Tribunal Constitucional y el legislador. A tal efecto, calificó, y sigue calificando[698], a las Federaciones Deportivas de asociaciones especiales cuyas particularidades se justifican por las funciones públicas que realizan; la representación del Estado en el plano internacional; la relevancia social del deporte; su organización interna, que exige, tal y como ocurre con partidos políticos o sindicatos[699], una estructura y funcionamiento democráticos[700]; y, por último, la tutela por parte

[694] A través esencialmente de sentencias núm. 67/1985, de 24 de mayo y núm. 33/2018, de 12 de abril.

[695] Véase el art. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, de Deporte o el actual art. 43 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, que deroga la anterior.

[696] Fundamento de Derecho cuarto.

[697] REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", cit., p. 508.

[698] Véanse recientes SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 626/2024, de 15 de abril [ES:TS:2024:2088]; y núm. 1660/2024, de 21 de octubre [ES:TS:2024:5124].

[699] SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 de marzo de 2012 [ES:TS:2012:1179]; y de 13 de marzo de 2012 [ES:TS:2012:1340].

[700] Así lo establecen, entre otros, el art. 23.1 de la Ley 2/2000, de Cantabria; y el art. 33.3 de la Ley 2/2023, de País Vasco.

de la Administración. Estas particularidades son las que aproximan a las Federaciones precisamente al tipo corporativo, a nuestro entender.

Esta solución ha sido ampliamente criticada por la doctrina siendo múltiples las voces que se alzan en contra de tal calificación y que abogan por el carácter corporativo de la figura, como veremos a renglón seguido.

6.18.4.- Posiciones doctrinales

Camps Povill[701] resta importancia a estas declaraciones si no van acompañadas de un régimen jurídico acorde a tal naturaleza, cuando dice:

"Cabe concluir que la calificación de entes privados, por sí sola y analizada de manera aislada, no es suficiente para garantizar que efectivamente el ente en cuestión tiene tal naturaleza, puesto que el posterior desarrollo del régimen aplicable puede modificar su naturaleza".

En la misma línea se expresa Rastrollo Suárez[702], si bien sobre las Entidades Urbanística de Conservación, y apremia a atender a los elementos estructurales de las instituciones jurídicas, con abstracción de su calificación legal; lo mismo que señala Gamero Casado[703] respecto de las Federaciones Deportivas.

Del Saz Cordero[704] pone también el punto de mira en la naturaleza de las cosas, más allá de la mera calificación legal. A pesar de que no alude expresamente a las Federaciones, parece que se refiere expresamente a ellas cuando habla de "pseudo-organismos privados diseñados por las Administraciones Públicas". A nuestro juicio, tendrían cabida las Federaciones Deportivas en las reflexiones que hace la autora en este extremo.

[701] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 105.

[702] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., p. 207.

[703] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., pp. 230 y 234, y dice: "empeñarse en mantener esa etiqueta formal que no se corresponde con su esencia sustancial provoca infinidad de contradicciones".

[704] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 83.

Referiremos ahora las principales posturas doctrinales en torno a la naturaleza de las Federaciones Deportivas y que se debaten entre aquellos que las consideran asociaciones, como el TC, el TS y el legislador; y el sector doctrinal que, obviando los anteriores razonamientos, concibe las Federaciones Deportivas como verdaderas Corporaciones de Derecho Público. La primera corriente la denominaremos tesis privatista, mientras que la segunda posición la explicaremos bajo la rúbrica de tesis corporativista.

6.18.4.1.-Tesis privatista

Bajo la rúbrica de tesis privatista englobamos a aquellos autores que consideran las Federaciones Deportivas como asociaciones de configuración legal y niegan su carácter corporativo. Dentro de este sector nos encontramos con opiniones tan autorizadas como las de Bermejo Vera[705], Palomar Olmeda & Terol Gómez[706], Rebollo Puig[707], Cosculluela Montaner[708] , Descalzo González[709], y muy recientemente García Caba[710] y García de Enterría & Rodríguez Fernández[711].

Palomar Olmeda & Terol Gómez[712] vinculan el nacimiento de la Federación al otorgamiento del acta fundacional, es decir, desconectan el nacimiento de la injerencia pública. Pero ellos mismos reconocen, por otro lado, que las Federaciones Deportivas españolas no pueden ejercer funciones públicas sin autorización del Consejo Superior de Deportes; diferencian así el acto

[705] BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., p. 231, alude a las mismas como entidades colaboradoras, junto a las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social y las Entidades Urbanísticas de Conservación.

[706] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", en PALOMAR OLMEDA, Alberto & PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen (Coords.), *Derecho Deportivo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 202-210.

[707] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 51, habla de agentes colaboradores de la Administración.

[708] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 310-311.

[709] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., pp. 70-71, 74-75.

[710] GARCÍA CABA, Miguel María, "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas: ¿Corporaciones de Derecho Público o Asociaciones Privadas?", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Novedades jurídicas en la gestión del Deporte*, Reus, Madrid, 2024, pp. 165, 172-173.

[711] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 454.

[712] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., p. 205.

fundacional que determina el nacimiento del vínculo federativo respecto del procedimiento administrativo que desemboca en la atribución del ejercicio de funciones públicas.

Este último planteamiento no lo compartimos porque ni hay Federaciones Deportivas sin funciones públicas, ni se puede sostener que estas nazcan de un mero *pactum asociationis*. Es incuestionable que la intervención del poder público es preceptiva para el nacimiento de una Federación, que está indisolublemente ligado a la atribución *ab initio* de las funciones públicas, esto es, no basta un acta fundacional.

Como dicen estos autores, para que las Federaciones Deportivas españolas puedan ejercer las funciones públicas es necesaria autorización del Consejo Superior de Deportes. Pero es que esas funciones públicas, a cuyo ejercicio no acceden sin la intervención de la autoridad o poder público, son las que, precisamente, van a permitir concebirlas como verdaderas Federaciones Deportivas. Es decir, sin esa autorización del CSD no hay funciones públicas y sin esas funciones no puede haber una Federación Deportiva *stricto sensu*[713]. Con el acta fundacional son meras asociaciones, pero no Federaciones.

De este modo, no podemos desvincular las Federaciones Deportivas de las funciones públicas que les son inherentes, ni tampoco se puede desconectar el nacimiento de la Federación de esa autorización administrativa del CSD, tal y como ha indicado la doctrina[714]. Es la autorización del CSD la que les confiere el ejercicio de funciones públicas y, por ello, es el acto que permite concebirlas como verdaderas Federaciones Deportivas.

Siguiendo con los autores de este sector doctrinal, Descalzo González[715], a pesar de que alude a una serie de caracteres que aproximan las Federaciones a la llamada Administración

[713] En este sentido se pronuncia RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", cit., pp. 67-68.

[714] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 291- 293 y 296-297; ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 2-3.

Para estos autores lo esencial es el ejercicio de las funciones públicas que justifica la intromisión de los poderes públicos.

[715] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., pp. 35, 58-61, 68-69,115-116.

Corporativa[716], acaba concluyendo que no son verdaderas Corporaciones. Y ello con base en la literalidad de la norma y las sentencias antedichas; pero sin atender al régimen jurídico, que es lo verdaderamente relevante.

Es decir, el autor las califica como asociaciones de configuración legal, pero reconoce su carácter monopolístico; el origen legal; la adscripción forzosa; el ejercicio inmanente o consustancial de funciones públicas; los mecanismos de tutela; y la disolución por medio un acto de poder público. Es más, al aludir al régimen electoral, compara las Federaciones con otras asociaciones de relevancia legal. Dice que, a diferencia de partidos políticos y asociaciones empresariales, el detalle con que se regula por vía reglamentaria el proceso electoral en las Federaciones Deportivas no tiene parangón en otras asociaciones de esta índole. Buena prueba, a nuestro entender, de su verdadera naturaleza corporativa[717].

Corrobora la tesis privatista, según Camps Povill[718], la extensión del modelo asociativo en el Derecho comparado; y ello a pesar de que en España desde 1945 a 1980 eran entes públicos, como ocurre también en la actualidad en Italia. Es decir, la regla general en el Derecho comparado es que las Federaciones tengan naturaleza asociativa, no corporativa. El autor[719] trata de cohonestar el monopolio con el derecho de asociación desde un punto de vista histórico, pues se trata, según dice, de algo inherente al movimiento deportivo que existía antes de la Constitución, cuando no se dudaba de la naturaleza asociativa de las Federaciones.

Otros autores también utilizan el recurso al Derecho comparado para sustentar el carácter asociativo de las Federaciones Deportivas, como hacía Camps Povill. De la Plata Caballero & Rodríguez Ten[720] aluden al monopolio como una de las características de las Federaciones, pero las desvinculan totalmente del ámbito corporativo. Justifican su postura en virtud de la organización tradicional privada del deporte en el Congreso de Laussane de 1921; así como por las funciones públicas que desempeñan aquellas. Salvo, en Italia, país en el que tienen

[716] Véase en este sentido GUEDEA MARTÍN, Manuel, "El régimen jurídico de las federaciones deportivas aragonesas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho Deportivo. Libro homenaje a José Bermejo Vera*, Reus, Madrid, 2020, p. 370.

[717] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 71.

[718] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 68-69.

[719] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 215-216.

[720] DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás & RODRÍGIUEZ TEN, Javier, "Las federaciones deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 32-35.

naturaleza pública, estos autores dicen que la naturaleza privada es pacífica y común en todos los ordenamientos de nuestro entorno. Entienden que la razón para mantener su carácter privado estriba en que el modelo asociativo funciona y se adapta perfectamente al carácter poliédrico de la Federación.

De nuevo, estos autores esbozan una serie de rasgos que conducen a la conclusión de que estamos ante verdaderas Corporaciones, de existencia cuasi-obligatoria, de carácter monopolístico, con adscripción forzosa; y, aunque hablen de origen privado, mal pueden obviar la necesaria intervención pública para el nacimiento de los entes federativos, a la que aludíamos más arriba. Es más, Rodríguez Ten[721]admite implícitamente cierta semejanza con las Corporaciones.

Por último y por ser el más reciente de los autores que se integra en este sector doctrinal, citaremos a García Caba[722]. El autor aboga por considerar a las Federaciones Deportivas como entidades privadas; pero nuevamente en base al texto de la norma, los pronunciamientos judiciales y del propio CSD, así como el hecho de que, a diferencia de los Colegios Profesionales, no nacen las Federaciones de un instrumento legal habilitante, sino de un pacto fundacional.

La tesis resulta insostenible por cuanto el pacto fundacional no arroga funciones públicas, que requieren de una autorización; amén de que todos estos autores olvidan, al hablar de un origen privado, la necesaria intervención de la Administración para el reconocimiento de la modalidad deportiva[723], que es un requisito *sine qua non* o un *prius* sobre el que, a la postre, desenvuelven sus funciones las Federaciones, y sin la cual no existe la Federación.

[721] RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 64 y 67-70.

[722] GARCÍA CABA, Miguel María, "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas: ¿Corporaciones de Derecho Público o Asociaciones Privadas?", cit., p. 165.

[723] Véase el art. 14.f) de la Ley 39/2022, de Deporte, que atribuye esta competencia al Consejo Superior de Deportes, en consonancia con el art. 43.5.

6.18.4.2.-Tesis Corporativista.

Frente a aquellos que abogan por seguir la postura del TC y el legislador, se alzan las voces de quienes[724], atendiendo a las especialidades del régimen jurídico de las Federaciones, concluyen que estamos ante una clase de Corporación de Derecho Público.

Ya en el proyecto del Reglamento de 1984 aparecían con tal carácter, aunque después se modificase en atención al dictamen emitido por el Consejo de Estado, como señala Agirreazkuenaga Zigorraga[725].

Dentro de los partidarios de la postura destaca Silva de Lapuerta[726]. Dice que, si atendemos al texto de la norma son asociaciones privadas, pero en la práctica y conforme al régimen jurídico, son Corporaciones de Derecho Público si nos fijamos en sus caracteres; que es lo que aconsejan otros autores[727]. Según la autora, los rasgos corporativos serían los siguientes: 1) la injerencia pública en su nacimiento; 2) la imposibilidad de los particulares de constituir Federaciones Deportivas sin un acto de poder público; 3) la imposibilidad de establecer los interesados la propia estructura y organización de la entidad, siendo los poderes públicos los que determinan los requisitos para su nacimiento, así como la organización, y condicionan el régimen jurídico mediante la aprobación de sus estatutos; 4) las funciones públicas encomendadas; 5) la adscripción forzosa[728]; 6) el monopolio sobre la modalidad deportiva; 7) y la intervención pública en su extinción.

[724] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 335-336, 340-341, 345, 350 y 352; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 280, parece que también las considera Corporaciones de Derecho Público; MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo*, cit., p. 98; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., p. 1615; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 132 y 149; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 187-192; SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 422.

[725] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 332.

[726] SILVA DE LA PUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 917.

[727] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 105; GUEDEA MARTÍN, Manuel, "El régimen jurídico de las federaciones deportivas aragonesas", cit., p. 370; LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 132 y 149.

[728] Hoy en día amparada en la licencia, como requisito para participar en competiciones oficiales *ex* art. 49 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte.

Son los mismos caracteres a que apela Parada Vázquez[729], para situar a las Federaciones en el seno de la Administración Corporativa, a saber: 1) la adscripción forzosa; 2) las funciones de índole administrativa, especialmente la representación en exclusiva ante la Federación Internacional y la potestad disciplinaria, ejercida esta última conforme a los principios del Derecho Administrativo Sancionador; 3) un régimen jurídico similar a los Colegios Profesionales; 4) el régimen patrimonial sometido a estricto control público; 5) la creación y extinción en virtud de resolución administrativa del CSD[730]; 6) el monopolio; 7) la tutela; 8) y la sujeción a los principios democráticos.

Camps Povill[731] alude a elementos que aproximan las Federaciones a las Corporaciones, pero también señala otros aspectos que avalan la tesis de los órganos jurisdiccionales y la proclamación que efectúa la LD. Pues bien, avalan el carácter corporativo, a juicio de este autor, cuatro razones: 1) la definición legal, en la que se emplea el término integración, en lugar de unión, siendo diferentes a tales efectos[732]; 2) la composición de la asamblea general, integrada no solo por los asociados *stricto sensu*[733]; 3) así como la separación en estamentos: clubes, deportistas, árbitros o jueces; 4) los requisitos de constitución; 5) el régimen jurídico integrado por Leyes y, en mayor medida, por reglamentos; 6) y la unicidad.

Ahora bien, descarta como nota corporativa la asunción de las funciones públicas, por cuanto considera que no son consustanciales o innatas a las Federaciones, tampoco a las Corporaciones, ya que solo las ejercen cuando los poderes públicos así se lo encomiendan a

[729] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 404-405, según el cual: "Pero si las leyes lo pueden todo menos cambiar un hombre en mujer, dicen los ingleses, tampoco pueden alterar el sexo, la naturaleza de las instituciones, diciendo que es privado un ente cuyo carácter público se evidencia contemplación de sus ostensibles atributos, de su régimen jurídico. Y así, consecuentemente con esa pretendida naturaleza privada, la Ley regula las federaciones como si de Entes públicos corporativos se tratase y por ello con arreglo a los principios de creación legal, obligatoriedad y monopolio, impredicables de las asociaciones privadas, incluso de aquellas declaradas de utilidad pública".

Véase PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 396, las define como "agrupaciones de profesionales del deporte de adscripción obligatoria para el ejercicio profesional".

[730] Adviértase, en este mismo sentido, que la STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 16 de enero [Fundamento de Derecho sexto], decía que las asociaciones no pueden extinguirse por decisión de autoridad gubernativa *ex* art. 22 de la CE, lo cual choca con el régimen de extinción de las Federaciones.

[731] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 122-135.

[732] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 124-125.

[733] Considera que los deportistas no son socios de la Federaciones, sino que lo son los clubes.

unas u otras[734]. Esta última consideración no la compartimos. Como ya hemos dicho, no podemos concebir Federaciones Deportivas que no ejerzan tales funciones públicas, como la organización y calificación de las competiciones oficiales y/o la potestad disciplinaria. Privar a las Federaciones de las funciones públicas implica sustraerles su razón de ser y acabaría derivando en un debate acerca de la necesidad de su existencia[735].

Agirreazkuenaga Zigorraga[736] alude a los mismos rasgos para justificar el carácter corporativo de las Federaciones: 1) el origen y la extinción públicos; 2) la configuración legal de sus fines y organización; 3) la unicidad o monopolio por cada modalidad deportiva; 4) y una intervención pública, a través de mecanismos de tutela, incluso de mayor intensidad que la que se evidencia en el resto de las Corporaciones de Derecho Público.

Otros muchos autores defienden la naturaleza corporativa de las Federaciones Deportivas, como Rastrollo Suárez[737], Tejedor Bielsa[738] y Caballero Sánchez[739], que aluden al carácter único, obligatorio y el ejercicio de funciones públicas delegadas como razones que abogan por la naturaleza corporativa. Otros autores, sin una proclamación rotunda del carácter de Corporación, sí indican rasgos corporativos que observan en las Federaciones Deportivas, como Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[740], que aluden al monopolio, origen público y adscripción forzosa; y Blanquer Criado[741] apunta al carácter monopolista; la obligación de incorporarse; así como el ejercicio de funciones públicas sujetas a Derecho Administrativo y el sometimiento al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

[734] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 204-206.

[735] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit. p. 3.

[736] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 339-352.

[737] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., p. 228.

[738] TEJEDOR BIELSA, Julio, "Federaciones Deportivas y Sector Público", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho Deportivo. Libro homenaje a José Bermejo Vera*, Reus, Madrid, 2020, pp. 750-751-752 y 759.

[739] CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, "Teoría General de la organización administrativa", en VELASCO CABALLERO, Francisco & DARNACULLETA GARDELLA, M.Mercé (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 214-215.

[740] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 273-274.

[741] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 136, 184, 196-199.

Gamero Casado[742] refiere como criterios para sustentar la caracterización corporativa: 1) el origen público, pues la autorización del CSD tiene carácter constitutivo, aunque subyace un acuerdo *inter partes*; 2) los fines y funciones públicas se ligan al reconocimiento como Federación de esa entidad; 3) la preponderancia de las funciones públicas sobre las privadas, atribuidas no por delegación sino por ministerio legal; 4) pertenencia obligatoria; 5) carácter monopolístico; 6) la obligación de pago de cuotas por los afiliados; 7) así como la posible retirada unilateral del reconocimiento privándolas de los fines y funciones legales; amén del control administrativo sobre su régimen patrimonial y sobre los procesos electorales, sin parangón este último ya no solo en las asociaciones, sino en las Corporaciones de Derecho Público. Las acaba calificando como "asociaciones de configuración legal asimilables a las Corporaciones de Derecho Público".

6.18.5.- Crítica al planteamiento del Tribunal Constitucional

Para plasmar nuestra opinión lo primero que hemos de exponer es la crítica a la postura privatista, que se sustenta a su vez en la tesis del TC.

Y es que no deja de ser demasiado artificiosa esa construcción del Tribunal Constitucional que insiste en calificar a las Federaciones Deportivas como asociaciones de configuración legal.

El TC[743] y el legislador[744] han dejado clara la naturaleza asociativa de las Federaciones Deportivas. El TC ha construido al efecto un *tertium genus* entre asociación y Corporación, que vienen a denominar "asociaciones de configuración legal", con la única finalidad de explicar las peculiaridades de estas asociaciones que escapan del art. 22 de la CE y que las aproximan al campo corporativo, es decir, para tratar de justificar lo injustificable.

Esa construcción es artificiosa, hasta ese momento insólita, su único objetivo es salvar el problema de la incompatibilidad entre la naturaleza proclamada por el TC y el legislador de las Federaciones con sus verdaderos rasgos.

[742] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., pp. 34-38 y 47-48, habla de que el TC ha travestido a estas entidades; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130, 2024, pp. 229-230.

[743] A través esencialmente de sentencias núm. 67/1985, de 24 de mayo, y núm. 33/2018, de 12 de abril.

[744] Véase el art. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, de Deporte, o el actual art. 43 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, que deroga la anterior.

Mal casan con la naturaleza asociativa proclamada por el legislador los rasgos de monopolio, adscripción forzosa y origen público. Pero, como el TC no quiere reconocer el carácter corporativo y tampoco puede decir creíblemente que se trate de una asociación al uso a la vista de sus rasgos, erige una nueva figura de perfiles o aristas inciertos, la asociación de configuración legal.

Si como dice Del Saz Cordero[745], la diferencia entre la Corporación y la asociación de configuración legal es la adscripción forzosa, admitida la adscripción obligatoria de los deportistas a la Federación, no cabe otra conclusión que la naturaleza corporativa.

Pues bien, para salvar el obstáculo de la adscripción forzosa, el TC llega a decir que no hay obligatoriedad en la integración en una Federación, sino un mero estímulo.

Esto no lo podemos compartir porque la imperatividad es palmaria e indiscutible, toda vez que sin la integración en la Federación no es posible participar en competiciones oficiales, como apuntaban López González[746] y Camps Povill[747]. Es cierto, como señala el TC en sentencia (Pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo, que la Ley "no obliga a los clubes a pertenecer a ellas", en alusión a las Federaciones Deportivas, como dice también Esteve Pardo[748]; pero es innegable que, si no pertenecen a ellas, no pueden participar en competiciones oficiales y se ve entonces truncada la finalidad del club deportivo y las aspiraciones de árbitros, jueces, entrenadores o deportistas[749].

Llevado al extremo el razonamiento del TC, no existiría nunca obligación de adherirse a las entidades corporativas, ni en el caso de las Federaciones, ni en de los Colegios Profesionales u otras Corporaciones, como indica López González[750]. También podríamos decir que no existe obligación, sino un mero estímulo, en el caso de los Colegios Profesionales; pero, en puridad,

[745] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 141.

[746] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 189-190.

[747] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 230.

[748] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit., pp. 5-6.

[749] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 32-36; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 36.

[750] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 189-190.

si los particulares no se colegian no pueden ejercer la profesión correspondiente[751]. Es evidente que esto es más que un mero estímulo, es una obligación[752]. Y ocurre lo mismo en el caso de las Federaciones Deportivas.

Así, la exigencia de la adscripción es incuestionable y se erige como primer escollo para poder hablar de una verdadera asociación, aun de configuración legal, en el caso de las Federaciones Deportivas. Nos explicamos, mal se compadece de la naturaleza asociativa que se predica de las Federaciones la adhesión obligatoria a las mismas[753], según la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Así, traemos aquí a colación, por resultar especialmente ilustrativo el razonamiento de Del Saz Cordero[754], a pesar de que no lo circunscribía a las Federaciones:

"Admitir que puede existir una asociación o, incluso, una sociedad mercantil en cuyo nacimiento y extinción deba intervenir necesariamente el poder público, que determina además y de forma taxativa sus fines y que, a mayor abundamiento, impone la adscripción obligatoria a las mismas, es negar el núcleo fundamental del derecho de la libertad de asociación, y torturar las categorías jurídicas hasta hacerlas inservibles".

La segunda crítica que evacuamos sobre la postura del TC gira en torno a la unicidad o carácter monopolístico de las Federaciones. Pues bien, no alcanzamos a entender que el TC diga que "la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva con fines privados". Es evidente que no se limita la existencia de otras asociaciones, como tampoco ocurre en el campo de las otras Corporaciones de Derecho Público. Ahora bien, no se puede constituir más que una Federación Deportiva o, dicho de otro modo, no se puede constituir más de una "asociación" o ente que ejerza las funciones previstas en el art. 33 de la LD en el marco de una modalidad deportiva, como decía Agirreazkuenaga Zigorraga[755]. De existir varias entidades federativas sobre una misma modalidad, quedaría en entredicho la eficacia de esas funciones y quebraría el carácter imperativo de la integración.

---

[751] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 125; SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 420-422.

[752] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 132, que las califica como agrupaciones de adscripción obligatoria y naturaleza corporativa.

[753] Véanse también FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 93; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 404-405.

[754] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 83.

[755] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 334.

Pensemos en el caso de la potestad disciplinaria. Si existen varias Federaciones Deportivas en una misma modalidad deportiva, esa potestad sería totalmente ineficaz porque el particular tendría bien fácil escapar de su eficacia, desligándose de una Federación e integrándose en otra. Por tanto, constituida una Federación no puede aparecer otra asociación o ente con las mismas funciones o que se sobreponga a aquella, funcionalmente hablando; a diferencia de lo que ocurre en el campo de las asociaciones, que se caracterizan por la posible proliferación de estas, se admite incluso su solapamiento funcional. No es difícil imaginar dos asociaciones de objeto idéntico en un mismo ámbito territorial, circunstancia que no se puede dar en las Federaciones Deportivas.

Así las cosas, consideramos que el pronunciamiento del TC no logra conciliar la naturaleza asociativa que proclama de las Federaciones con dos realidades propiamente corporativas: la adscripción forzosa y el monopolio federativo; reconocidas en la LD. Pero ello se debe a que es imposible; son rasgos incompatibles con el derecho de asociación puesto que, como dice Camps Povill[756], "una asociación coactiva y obligatoria no es una verdadera asociación", aunque se quiera apellidar de configuración legal.

Nos explicamos, el monopolio o unicidad es abiertamente contrario a la naturaleza asociativa, puesto que, entre otras cosas, la esencia de las asociaciones estriba en la libertad de creación y la consecuente proliferación indiscriminada de las mismas; en contraposición con las Corporaciones de Derecho Público que son únicas, a raíz de que no existe esa libertad de creación, sino que nacen del poder público, tal y como lo reconoció el TC[757] y Ariño Ortiz[758].

Tampoco se entiende que, por un lado, el TC someta a los Colegios y demás Corporaciones al art. 22 de la CE; y, por otro lado, excluya estas asociaciones de configuración legal. Es difícil explicar por qué las Federaciones, que el TC define como asociaciones de configuración legal, se sitúan extramuros del art. 22 de la CE aun compartiendo el *nomen iuris*[759]; y, sin embargo, las Corporaciones, que ni el nombre comparten, sí hayan tenido que pasar por el tamiz del

[756] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 60.

[757] STC (Pleno) núm. 89/1989, de 11 de mayo, [Fundamento de Derecho quinto]; y STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 15 de enero, [Fundamentos de Derecho sexto y décimo].

[758] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 52.

[759] STC (Pleno) 67/1985, de 24 de mayo, [Fundamentos de Derecho cuarto y quinto], excepciona las Federaciones Deportivas del art. 22 de la CE.

precepto, llegando a declararse inconstitucional la adscripción forzosa a algunas de ellas como veíamos al hilo de las Cámaras de Propiedad Urbana[760].

Otra duda que no resuelve el pronunciamiento sería la de cohonestar la naturaleza asociativa con la fuerte intromisión o injerencia de la Administración Pública en el nacimiento y funcionamiento de la Federación Deportiva, sin parangón en otras asociaciones, y que también sirve de sustento a la tesis corporativista[761]. Y es que el nacimiento de la entidad federativa no depende del *pactum asociationis*, sino que surge por un acto del poder público. Son, además, las Administraciones las que aprueban sus estatutos y condicionan su régimen jurídico[762]; pueden incluso determinar su extinción, en contra de lo previsto respecto de las asociaciones *ex* art. 22.4 de la CE, como señalaba Camps Povill[763]. De hecho, Esteve Pardo[764] dice que en las asociaciones de configuración legal no cabe una regulación reglamentaria de su estructura ni tampoco una legislación muy exhaustiva, lo cual mal se compadece con la realidad imperante actualmente para las Federaciones Deportivas.

Así las cosas, el régimen de jurídico de las Federaciones Deportivas en torno a su creación, estructura, organización y extinción parece el propio a una Corporación más que a una asociación, como veremos a renglón seguido.

Para concluir el epígrafe vamos a abordar la naturaleza que, en nuestra opinión, merecen las Federaciones Deportivas.

[760] Así lo apuntaban ARIÑO ORTIZ, citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 57; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 354; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 302; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 87-88 y 122-125.

[761] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 38.

[762] AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "Público y Privado en el ordenamiento jurídico deportivo", cit., p. 4257; ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 916; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 404-405.

[763] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 60-61.

[764] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit., p. 4

A nuestro juicio, obviando la calificación legal y jurisprudencial, si nos atenemos al régimen jurídico de las Federaciones, como bien sugería Guedea Martín[765], las mismas deben ser consideradas como Corporaciones de Derecho Público por las siguientes razones:

1.- En primer lugar, los particulares no pueden crear Federaciones sin la intervención del poder público, como ya hemos dicho[766]. Esto diferencia, además, las Federaciones Deportivas de las restantes asociaciones de configuración legal, como por ejemplo los partidos políticos, en que lo esencial es el acuerdo fundacional que se sujeta a inscripción; pero primando, en cualquier caso y en contraposición a las Federaciones, la voluntad privada frente a la injerencia pública[767]. En el caso de las Federaciones no queda al arbitrio de los particulares el nacimiento de la entidad federativa, ni su adscripción, ni su estructura, ni sus funciones, ni el régimen jurídico, ni tampoco queda en manos de los particulares, como consecuencia de que no existe libertad de creación, el número de entidades federativas que puedan existir, porque la Ley impone un monopolio[768]. Es decir, el margen de actuación de los particulares es muy limitado, a diferencia con lo que ocurre en las asociaciones.

2.- En segundo lugar, la adscripción es verdaderamente obligatoria, en contra de lo señalado por el TC. Esta circunstancia no es baladí puesto que la pertenencia forzosa ha sido la clave de bóveda de las Corporaciones de Derecho Público. Si, por otro lado, analizamos el régimen de otras asociaciones de configuración legal, como los partidos políticos o los sindicatos, nos percatamos de que la adscripción a aquellas es libre o voluntaria.

---

[765] GUEDEA MARTIN, Manuel, "El régimen jurídico de las federaciones deportivas aragonesas", cit., p. 370: "no obstante, un texto con este contenido sirve para apoyar su configuración como administración corporativa".

[766] Véanse los arts. 14.g) y 43.4 de la LD (anteriormente art. 7 de la Ley 10/1990), y el art. 8 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre. A pesar de que la Ley habla de autorización para su constitución, no consideramos que el término sea correcto. La autorización presupone un derecho del interesado, es decir, existe el derecho en la esfera jurídica del particular y la Administración simplemente, con el acto administrativo, habilita a ejercerlo. En este caso, como ha declarado el TC, no hay derecho del particular a constituir organizaciones, ni corporativas ni asociativas, que ejerzan potestades públicas, por ello no se puede hablar de autorización *stricto sensu*.

[767] Véase el art. 3 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, lo sujeta solo a inscripción, sin más injerencia de la Administración Pública.

[768] En STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 16 de enero, aludía a que los límites del legislador son compatibles con el derecho de asociación, siempre que no atenten contra su contenido básico o fundamental. En el caso de las Federaciones entendemos que la intervención pública es tan intensa que no podemos hablar de una mera asociación.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Como dice Fanlo Loras[769], una asociación privada, aunque sea de configuración legal, no puede tener carácter forzoso; y las Federaciones lo tienen.

3.- En tercer lugar, la vida federativa se encuentra fuertemente mediatizada por la Administración tutelante[770], ya desde que da sus primeros pasos la entidad e, incluso, con carácter previo a su nacimiento, a la hora de reconocer la modalidad deportiva.

Y ello porque es la Administración la que aprueba sus estatutos y reglamentos; regula y vela por los procesos electorales[771]; y determina su extinción mediante la revocación de la autorización[772]. Si comparamos el régimen con la asociación de configuración legal, los partidos políticos en concreto, vemos que estos no sufren tal injerencia por parte de los poderes públicos[773]. Es más, su disolución solo puede proceder por vía judicial, frente a las Federaciones que se pueden extinguir por decisión de la Administración[774].

4.- He aquí otra diferencia entre las Federaciones y las asociaciones, el sistema de extinción. Hemos de matizar que, aunque la antigua LD aludía a la revocación de la autorización, lo cierto es que es más apropiada la terminología actual, que alude a extinción. Y ello se debe a que, la revocación conlleva la extinción de la Federación, ya que la despoja de funciones públicas, la libera de la tutela administrativa y la convierte en una mera asociación particular[775]. En suma, no era tanto una revocación de autorización, como decía la normativa anterior, sino una resolución de extinción, como ya ha asumido actualmente el legislador.

Nos referimos a que la Administración no puede eliminar la estructura humana que le sirve da base a la Federación[776], aunque sí puede eliminar la Federación como estructura que, en esencia,

[769] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 93.

[770] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 191-192.

[771] Véase el art. 120.c) de la LD, que alude al control de la legalidad de estos a través del Tribunal Administrativo del Deporte.

[772] Véanse el art. 14.g) de la LD, y el art. 10 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.

[773] Véase el art. 7 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no indica que se aprueben por la Administración sus estatutos, ni que se controlen los procesos electorales, etc.

[774] El art. 14.g) de la LD, prevé entre las competencias del CSD acordar la extinción de las Federaciones Deportivas.

[775] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 811.

[776] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 156.

nace del poder público y ejerce funciones en pro del interés general y que, a ultranza, depende también en su superveniencia del mismo poder público que la genera, como incidentalmente refiere Camps Povill[777]. Como decía Cosculluela Montaner[778], la Ley o la decisión administrativa particular se limitan a eliminar la naturaleza corporativa nada más[779], no afectan al grupo humano, que pueden seguir existiendo y desarrollando funciones, aunque no aquellas públicas previstas legalmente.

Esta postura que mantenemos encuentra amparo en lo dispuesto en el art. 30.2.e) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, según el cual, al revocarse la inscripción aquellas se ven desprovistas de las funciones públicas, es decir, no pueden ejercer más las funciones que las definen como Federación, pero el núcleo humano persiste, es decir, puede continuar existiendo una *universitas personarum*; aunque ya no se identifique como Federación Deportiva por haberse desprovisto de funciones públicas sobre el fenómeno deportivo.

5.- En quinto lugar, es importante notar que por vía reglamentaria se han regulado las Federaciones Deportivas. Esto implica, si seguimos la tesis privatista, que mediante reglamentos se ha disciplinado un derecho fundamental, como es el de asociación. Pero eso solo ocurre si, ya decimos, entendemos que son asociaciones de configuración legal. Por lo que, ni siquiera atendiendo al rango de las normas reguladoras es sostenible que las Federaciones sean asociaciones.

6.- Por último, el hecho de que se reconozca el carácter monopolístico[780] de las Federaciones es sinónimo de su carácter corporativo. Y es que el ejercicio de funciones públicas por una

[777] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 67: "(…) La asociación existirá de igual forma si no se cumplieran los requisitos establecidos para disfrutar de un régimen jurídico determinado, fruto de su reconocimiento como integrante de tal categoría".
Si bien tal aseveración choca con lo dicho por el mismo autor cuando alude a la persistencia de la Federación tras la revocación, porque la disolución administrativa sería inconstitucional y la inscripción no es constitutiva (p. 352).

[778] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 351 y 355.

[779] Se infiere también de lo señalado por DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 811.

[780] Según el art. 44.3 de la LD y el art. 1.5 del RDFD.
Véanse también el art. 22.2 del Decreto 41/2022, de 8 de marzo, de Andalucía; el art. 3.2 del Decreto 181/1994, de Aragón, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas; el art. 2.2 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 3.4 de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 1.2 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 18 del Decreto 39/2005, de Castilla y León; el art. 39 del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 37.2 del Decreto

asociación no justifica *per se* tal monopolio. Solo se fundamenta el monopolio cuando se encomienda a una entidad de adscripción forzosa y origen legal el ejercicio de funciones públicas.

En base a todo lo expuesto, sin perjuicio de que supone un escollo, tal vez insalvable, el reconocimiento legal[781] y jurisprudencial de la naturaleza asociativa de las Federaciones; entendemos que estamos ante verdaderas Corporaciones de Derecho Público dadas las peculiaridades de su régimen jurídico.

6.19.- Las Ligas Profesionales

Como ocurría cuando hablábamos de las Academias y el Instituto España, los Colegios Profesionales y las Cámaras Oficiales de Comercio con sus respectivas sus Consejos Generales; el debate suscitado en torno a las Federaciones Deportivas y su verdadera naturaleza jurídica es trasladable, igualmente, a las Ligas Profesionales. Ahora bien, en el caso de las Academias, Colegios Profesionales y Cámaras de Comercio esas entidades de "primer grado" integraban

2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 2.1 del Decreto 27/1998, de Extremadura; el art. 2.2 del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; el art. 3.2 del Decreto 51/1992, de las Islas Canarias; el art. 4 del Decreto 4/1996, La Rioja; el art. 30.2 del Decreto Foral 80/2003, de Navarra.

Véase también TEJEDOR BIELSA, Julio, "Federaciones Deportivas y Sector Público", cit., pp. 751-752.

[781] Toda la normativa autonómica alude a las mismas como entidades de carácter privado integradas por clubes, secciones deportivas, deportistas, técnicos, jueces, árbitros y otros colectivos. Véanse el art. 57.1 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, de Deporte de Andalucía, con alusión a los entes que la integran en el art. 58; el art. 41 apartados 1 y 2 de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón; el art. 30.1 de la Ley 5/2022, de 29 de junio, de Actividad Física y Deporte (de Asturias); el art. 20.1 de la Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte (de Cantabria); el art. 42 apartados 1 y 2 de la Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León; el art. 26 de la Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha, el apartado tercero refiere la composición; el art 17 del Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte (de Cataluña); el art. 33.1 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid; el art. 61.1 de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, de la Comunidad de Valencia; el art. 22.1 de la Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura; el art. 51 de la Ley 3/2012, de 2 de abril, de Deporte de Galicia; el art. 93 de la Ley 2/2023, de 7 de febrero, de la actividad física y el deporte de las Illes Balears; el art. 65.1 de la Ley 1/2019, de 30 de enero, de la Actividad Física y el Deporte de las Islas Canarias; el art. 83.1 de la Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja; el art. 42 apartados 1 y 2 de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra; el art. 32.1 Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco; el art. 45.1 de la Ley 8/2015, de 24 de marzo, de Actividad Física y Deporte del a Región de Murcia.

las Corporaciones de Corporaciones, mientras que aquí lo que nos encontramos es con una Corporación dentro de otra Corporación, pero de forma distinta.

Con abstracción en este punto de su naturaleza jurídica, en cuanto al régimen de las Ligas Profesionales hemos de indicar que el mismo se halla integrado por la Ley de Deporte y por los respectivos estatutos y reglamentos que disciplinan las únicas tres Ligas Profesionales que existen actualmente en el panorama español[782]: Liga de Fútbol Profesional (LFP)[783] ; Asociación de Clubes de Baloncesto (ACB)[784]; y la recientemente creada Liga de Fútbol Femenino[785]. Estos Estatutos son aprobados por el CSD, con informe de las Federaciones, según dice Gimeno Martín[786].

6.19.1.-Tesis privatista

Palomar Olmeda & Terol Gómez[787] y Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[788] hablan de entidades privadas, como lo hace también la propia LD[789], por similitud con las Federaciones, máxime cuando, según estos autores en las Ligas Profesionales la presencia de lo público es menor que en las primeras. Sin perjuicio de esto, también reconocen implícitamente que la existencia de la Liga depende de la intervención poder público, esto es, su reconocimiento por parte del CSD. De ahí que no puedan nacer por el mero acuerdo de voluntades.

[782] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p .304; SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 429.

[783] https://www.laliga.com/transparencia/normativa.

[784] https://www.acb.com/articulo/ver/327559.

[785]https://ligaf.es/media/projects_files/lpff/transparencia/normativa/spanish/estatutos_liga_f_edici%C3%B3n_julio_2024.pdf.

[786] GIMENO MARTÍN, Andrés, "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020. El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatutariamente pueden prever las ligas profesionales", en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento,* núm. 69, 2021, p. 5.

[787] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., pp. 240-241.

[788] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 272-275, aluden a las Ligas Profesionales incidentalmente dentro de la categoría de asociaciones de configuración legal y predican de las mismas la obligatoriedad de pertenencia.

[789] Véanse el art. 56 de la LD; y el art. 12 del RD 1835/1991, que las califica de asociaciones.

También aboga por la consideración de entidades privadas Bassols Coma[790], para quien las Ligas Profesionales son entidades de segundo grado por cuanto para pertenecer a estas, es necesaria la previa integración en la Federación Deportiva. El carácter forzoso implica la persecución a través de estas estructuras de fines públicos y la sujeción a un régimen jurídico mixto, sin afectar a la naturaleza jurídica de la entidad, que sigue siendo privada, según dice. Concluye que, en virtud de la declaración *ex lege* de obligatoriedad, surgen potestades administrativas o exorbitantes sobre los asociados que escapan del asociacionismo voluntario.

Sin embargo, mal casan estas características que apunta el autor con la consideración de las Ligas Profesionales como meras asociaciones, porque precisamente se están señalando rasgos corporativos incompatibles con aquellas. Además, se evidencian mecanismos de tutela como la supervisión y fiscalización económica por el CSD, conforme al art. 14 de la LD, difícilmente concebibles en el ámbito de la asociación pura y simple. Para finalizar, la obligatoriedad y el monopolio de las Ligas[791] no son predicables de las entidades de naturaleza privada.

6.19.2.-Tesis corporativista

Los argumentos para calificar las Ligas como verdaderas entidades corporativa son, en esencia, los mismos que exponíamos anteriormente respecto de las Federaciones Deportivas. Las Ligas no surgen sin intervención del poder público, gozan de un monopolio, se les reconoce potestad disciplinaria, sus actos son recurribles ante un órgano administrativo, previo paso al acceso al recurso contencioso-administrativo, amén de que aglutinan obligatoriamente a los clubes participantes, como indica Silva de Lapuerta[792].

En el mismo sentido se expresa Agirreazkuenaga Zigorraga[793] porque entiende que, como ocurre con las Federaciones, presentan los rasgos propios de una Corporación: existe monopolio; se impone la integración forzosa y su constitución *ex lege*[794], aunque este autor no considera esencial el ejercicio de funciones públicas.

[790] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., pp. 291- 293 y 296-297.

[791] Nuevamente véase el art. 56 de la LD.

[792] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 429.

[793] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 342-343.

[794] Hablamos de constitución *ex lege* por cuanto así lo establece el art. 56 de la LD, y el art. 23 del RDFD.

Alude Gimeno Martín[795] a una serie de caracteres de la Ligas Profesionales que no viene sino a reforzar su naturaleza corporativa. Y es que dice, sin atribuirles carácter corporativo y al hilo de una sentencia concreta, lo siguiente:1) El CSD aprueba sus estatutos y normativa interna[796]; 2) gozan de un monopolio y competencia exclusiva para disciplinar la competición; 3) no nacen en virtud de pacto asociativo, sino que se constituyen obligatoriamente o *ex lege* cuando hay en el marco de una Federación una competición oficial[797] y profesional, cuya apreciación incumbe al CSD. A ello debemos añadir otro motivo. En el litigio que analizaba este autor se discutía la integración de un club en la Liga Profesional de Baloncesto (la ACB), si verdaderamente estuviésemos ante una asociación privada de configuración legal, la controversia no se dilucidaría ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

6.20.- Otros supuestos controvertidos

Resulta llamativo que, por ejemplo, algunos autores hayan incluido determinados entes en el campo de la Administración Corporativa, cuando se trata de un ámbito caracterizado por la incertidumbre y en el que, por tanto, habría que ser especialmente cauteloso.
Casares Marcos[798] incluye las asociaciones administrativas de propietarios forestales como entidades corporativas; criterio que es secundado por Barrio Andrés[799], que incluye también las asociaciones administrativas de contribuyentes además de las asociaciones de aprovechamientos de fincas forestales, aunque reconoce que se trata de supuestos próximos a las comunidades de bienes o asociaciones *propter rem*, y admite que su calificación corporativa es marginal entre los autores.

[795] GIMENO MARTÍN, Andrés, "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020. El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatutariamente pueden prever las ligas profesionales", cit., p. 5.

[796] Véase también AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 305.

[797] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., pp. 290-291, habla de constitución obligatoria, necesaria y exclusiva.

[798] CASARES MARCOS, Anabelén "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 584; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 281.

[799] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555.

No podemos compartir que las asociaciones forestales, o de otra índole, sean Corporaciones. Fernández Rodríguez[800] las diferencia en virtud del carácter privado y público que posean, respectivamente, los bienes sobre los que se constituyen estas entidades o estructuras.

Otro supuesto controvertido es la Asociación de Socorro Mutuo de la Guardia Civil, calificada como Corporación en virtud de la STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 874/2008 de 25 septiembre[801]. La entidad mantenía un sistema de pago de cuotas y un régimen de adscripción obligatoria, que se justificaba en fines de interés general y la desligaba de la naturaleza asociativa *ex* art. 22 de la CE. No obstante, la meritada Asociación de Socorro Mutuo no se puede considerar en ningún caso Corporación de Derecho Público, so pena de llevar al extremo de conceptuar como Administración Corporativa todas las entidades de previsión social, creadas por un pacto asociativo.

También se ha vinculado a las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social a los entes corporativos. Ahora bien, y como señala algún órgano jurisdiccional[802], son entidades privadas sin perjuicio de la función colaboradora o de interés público que desempeñan. Concluye la sentencia que esto mismo acontece con las entidades de beneficencia, sin que quepa introducirlas en el campo corporativo.

Mención al margen merece la calificación corporativa de determinadas entidades en época pretéritas que hoy es inconcebible.

Por ejemplo, el caso de los sindicatos en virtud del Fuero del Trabajo de 1938. En la Organización Sindical se incardinaron, sin ir más lejos, otras figuras corporativas como las Cofradías de Pescadores. Ahora bien, en la actualidad las notas características que se predican en nuestra Carta Magna respecto de los sindicatos mal se compadecen de su naturaleza corporativa[803]. Y es que el régimen jurídico de los sindicatos hoy en día se caracteriza por su

[800] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, cit., pp. 67-68.

[801] [Recurso de Casación núm. 4063/2001].

[802] STSJM (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 163/2022, de 6 abril [ES:TSJM:2022:4460].

[803] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 14.

origen voluntario, la libertad de creación y adhesión, así como por la existencia de una pléyade de entidades sindicales en el panorama nacional[804].

Por su parte, las Cámaras Oficiales Mineras fueron creadas en virtud del Real Decreto de 23 de septiembre de 1921. Hoy en día su existencia es testimonial, reduciéndose a la Cámara Oficial Minera de Galicia que aparece contemplada como órgano consultivo en el art. 8 de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia; como integrante, a su vez, de otro órgano consultivo, el Consejo de la Minería de Galicia, en que también estarán representadas las Administraciones, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del sector, las asociaciones de defensa de la naturaleza, las comunidades de montes en mano común, los municipios mineros y los Colegios Profesionales competentes en materia minera. Únicamente lo incluye en su listado de entes corporativos Casares Marcos[805]. El resto de los autores pasan por alto esta figura de las Cámaras mineras, cuyo estudio es prácticamente nulo y no encuentra tampoco cabida en los distintos textos legales. Y eso es precisamente lo que nos lleva a negar su carácter corporativo pues, si verdaderamente fuese una Corporación de Derecho Público en la actualidad, encontraríamos Leyes y/o reglamentos disciplinando la misma; la aprobación de reglamentos acerca de los procesos electorales; sentencias relativas a las impugnaciones de sus actos en vía contencioso-administrativa, etc. Es decir, si verdaderamente fuese una Corporación, dejaría un reguero o sendero de actos, ya sean propios o de la Administración tutelante, que darían buena cuenta de que ahí hay una Corporación. El silencio en torno a la figura nos hace pensar que, aunque en su origen pudo serlo, en la actualidad no es una verdadera Corporación.

En todo caso, y para concluir este apartado sobre tipos dudosos o casos controvertido, acogiendo la tesis de Cosculluela Montaner[806], entendemos que dadas las especialidades del tipo o categoría estudiado es necesario extremar las cautelas. De ahí que no consideremos tampoco adecuada la inclusión de los Consorcios que realiza Blanquer Criado[807].

---

[804] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 83-84, los califica como asociaciones, y dice que no realizan funciones públicas.

[805] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 575.

[806] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 360-361.

[807] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 94; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 135.

7.- DISTINCIÓN CON FIGURAS AFINES

Como hemos venido comentando, uno de los principales problemas que plantea la figura de las Corporaciones de Derecho Público, como un *tertium genus* entre las asociaciones privadas y las Administraciones Públicas, es la diferenciación con unas y otras. Y ello porque las Corporaciones participan precisamente de los rasgos o caracteres propios de las asociaciones, sin perjuicio de una cierta aproximación también a las Administraciones Públicas.

De ahí que el siguiente paso de la presente exposición sea, necesariamente, la distinción de los entes corporativos respecto de otras figuras afines.

7.1.- Las Administraciones Públicas territoriales

En primer término, comenzaremos por distinguir las Corporaciones de Derecho Público de las Administraciones Públicas territoriales. La mayoría de los autores que han abordado esta cuestión han coincidido en sus planteamientos, que asumimos plenamente.

Morell Ocaña[808] caracteriza la Administración Pública territorial por tres notas: 1) territorio como elemento constitutivo; 2) universalidad de fines[809]; y 3) la autonomía. Estas notas distintivas son las esgrimidas por otros muchos autores, como Rebollo Puig[810], García de Enterría & Fernández Rodríguez[811] y Esteve Pardo[812].

En cuanto al territorio, según Fernández Farreres[813], a lo que verdaderamente se refiere es a la población que radica en ese espacio físico. De modo que todo cuanto afecte a ese grupo humano asentado en tal territorio puede conllevar la asunción de competencias por esa Administración Pública territorial, que precisamente por ello recibe ese adjetivo[814]. Siguiendo a Bermejo

[808] MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo,* cit., pp. 165-166.

[809] Véase también CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, "Teoría General de la organización administrativa", cit., p. 214.

[810] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 46-47 y 390.

[811] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 439-440.

[812] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de derecho administrativo,* cit., pp. 130-131.

[813] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 116.

[814] Se trata de una nueva corriente procedente de la doctrina francesa que alude, más que al territorio, a los grupos sociales o colectividades públicas. Así, los entes territoriales ejercen funciones sobre el grupo social completo y

Vera[815], las entidades corporativas no asumen, a diferencia de las Administración Públicas territoriales, la representación de la población. He ahí donde radica la diferencia vinculada al territorio, a su entender.

Desde nuestro punto de vista, esto no implica desdeñar la relevancia[816] que, no obstante, tiene el territorio para las entidades corporativas. Entronca con uno de los elementos que tradicionalmente ha constituido la clave de bóveda de la Administración Corporativa, el carácter monopolístico. Pues bien, que el territorio no sea constitutivo en las Corporaciones -lo cual es innegable- no obsta a que exista una cierta vinculación de aquellas al espacio físico o, lo que es lo mismo, que el territorio presente importancia en la Administración Corporativa. Por ejemplo, existe una vinculación entre el domicilio del profesional y el Colegio en que debe inscribirse aquel, conforme al art. 3.3 de la LCP.

A mayor abundamiento, respecto del territorio, apunta Camps Povill[817] una especialidad en torno a las Federaciones Deportivas. Y es que, con los ilustrativos ejemplos de las Federación Extremeña de Vela y la Federación Murciana de Esquí, señala que no está circunscrito el ámbito de actuación de la Federación a su respectivo territorio, ante la imposibilidad de aquellas Federaciones Deportivas de organizar competiciones en esas Comunidades Autónomas.

Blanquer Criado[818]indica que otra de las diferencias radica en la amplitud de los fines: generales en el caso de las Administraciones territoriales y concretos en la Administración Corporativa. Consecuencia de lo anterior, a las Corporaciones no se les reconocen todas las potestades administrativas y carecen, según el autor, de potestad tributaria, expropiatoria y para dictar

---

los entes no territoriales sobre colectividades inorgánicas transitorias. Véase, en ese sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 440-441, aunque refieren esta nueva corriente abogan por la distinción clásica del territorio como elemento esencial y mero espacio de ejercicio de competencias.

[815] BERMEJO VERA, José *Derecho Administrativo Básico*, cit., pp. 213, 224-225.

[816] Hasta tal punto es relevante el territorio que el art. 5 de la Ley 8/2015, de Asturias, en relación con las Cámaras Oficiales de Comercio, lo refiere como uno de los elementos esenciales*,* "junto con su forma de organización, y las funciones atribuidas a ellas".

Asimismo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 27 enero 2009 [ES:TS:2009:523], declara que el criterio de adscripción a las Cofradías es puramente territorial, en virtud del puerto base del armador o pescador.

[817] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 144-147.

[818] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I*. *Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 93-94; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 135.

normas generales. Esto último trae causa, a nuestro parecer, de la propia especificidad de los fines corporativos, puesto que las potestades se reconocen para actuar en pro de intereses o finalidades determinadas conferidas o encomendadas por el ordenamiento jurídico. En suma, las potestades reconocidas queden directamente condicionadas por la amplitud de los fines[819], si los fines son limitados también lo serán las potestades administrativas.

Así, ahondando en la idea de Blanquer Criado, podemos decir que la Administración Corporativa se diferencia de la Administración General del Estado, de las CCAA y de la Administración Local, porque las entidades corporativas tienen fines especiales o concretos y las tareas que realizan están acotadas a un ámbito material determinado. Un Colegio Profesional desarrolla fines directamente relacionados con una profesión concreta; una Federación Deportiva realiza sus funciones sobre una modalidad deportiva en particular; y la Cámara Oficial de Comercio opera en el plano meramente económico. Frente a ello, las Administraciones Públicas territoriales, a través de la división departamental o ministerial, actúan sobre todas las esferas de la vida social, económica o cultural, y no sobre parcelas o compartimentos estancos. Las Administraciones territoriales actúan indistintamente sobre la actividad deportiva, económica y profesional. La universalidad de los fines de la Administración territorial da lugar así una actuación material comprensiva de toda la realidad social y cuyo destinatario es el grupo humano en su conjunto, no sectores sociales concretos; a diferencia de las Corporaciones de Derecho Público, cuya actuación despliega efectos únicamente frente a un grupo social diferenciado[820]. De ahí que, como indicaba Blanquer Criado, las Corporaciones no tengan reconocidas todas las potestades administrativas ya que, atendidos sus fines, no les son necesarias todas ellas.

Esta nota diferenciadora también aparece referida por Rebollo Puig[821], que alude a la especialidad de los fines y actividades, tanto de los entes institucionales como corporativos, en

[819] Véase también FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 120; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 440, aluden a que a estos entes territoriales se les confieren poderes superiores; GAVELA LLOPIS, Andrea & SAMPOL PUCURULL, Miguel, "Los sujetos en el Derecho Administrativo", en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 158.

[820] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 46, señala como distingo la determinación por la propia Administración de sus fines, la generalidad de estos y la eficacia de sus competencias respecto de todas las personas del territorio.

[821] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 47-48.

contraposición a las entidades territoriales, como una muestra de la superioridad de estas frente a aquellas, según dice. Asimismo, añade que las entidades institucionales y corporativas, al margen de su mayor o menor autonomía y la personalidad jurídica propia que tienen reconocida, dependen o funcionan en íntima conexión con las Administraciones Públicas territoriales, enlazando así con el tercer distingo esbozado por Morell Ocaña, la autonomía.

Otra diferencia es la mayor sujeción de la Administración territorial al Derecho Público, frente a las Corporaciones en las que tal sometimiento no es tan intenso, como señalaba Lesmes Serrano[822]. Esto trae causa de la naturaleza híbrida de las entidades corporativas. Se someten a un régimen jurídico integrado por Derecho Público y Derecho Privado como consecuencia de la gestión de intereses bifrontes. Y es que, como dice Baena de Alcázar[823], el reconocimiento de la personalidad jurídico-pública de las Corporaciones en el siglo pasado ha traído consigo la admisión de un tipo de entes integrados en la organización estatal que, a diferencia del resto, gestionan intereses privados y no exclusivamente públicos.

Otra diferencia que apuntan Cosculluela Montaner[824], Del Saz Cordero[825], Esteve Pardo[826], López Benítez[827] y Laguna de Paz[828], estriba en que las Corporaciones son entidades de base asociativa y son sus miembros los que eligen a los integrantes de los órganos de gobierno entre los propios miembros, así como las nutren económicamente. No ocurre lo mismo en las Administraciones Públicas territoriales porque ni podemos hablar de base asociativa, ni de miembros y, como corolario, ni el funcionamiento y estructura son democráticos ni el sostenimiento económico corre a cargo de un grupo social organizado, como ha indicado el TS[829].

[822] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 136.

[823] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 29-30, 41-42.

[824] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., pp. 350-352.

[825] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 100.

[826] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., pp. 121-122.

[827] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 141.

[828] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 137.

[829] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) 28 febrero 2011 [ES:TS:2011:1057].

Esteve Pardo[830], además de seguir las pautas distintivas anteriores, encuentra otra diferencia, la incardinación de las Administración Públicas territoriales en el aparato del Estado, frente a la adscripción de las Corporaciones, como cuerpos intermedios, en la sociedad[831]. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, el autor apunta al predominio de órganos unipersonales en la Administración Pública territorial, en contraposición a los órganos colegiados que imperan en las Corporaciones[832]. Sin perjuicio de que tal diferencia es incuestionable, peca de ser excesivamente teórica o metafísica hasta el punto de que no se erige como un criterio de distinción verdaderamente eficaz. Lo que sí podríamos aceptar es que las Corporaciones no penden de la Administración Pública territorial o, dicho de otra forma, no se integran en la estructura orgánica de aquellas, a diferencia de las Instituciones, tal y como decía Fernández Rodríguez[833].

En resumen, de los criterios distintivos son, según la doctrina y a nuestro juicio, los siguientes:

1) La Administración Pública territorial representa y ejerce sus competencias frente a la población de un territorio, mientras que la Corporación de Derecho Público representa y realiza sus actividades respecto de un sector social o profesional concreto.

2) Igualmente, las entidades corporativas tienen reconocidas potestades administrativas concretas, como consecuencia de la especificidad de los fines. Esta es, a nuestro juicio, la diferencia más importante entre la Administración Pública territorial y la Corporativa, esto es, la especificad de los fines, funciones o competencias de la segunda, frente a la universalidad de fines de la Administración territorial, y la consiguiente atribución a estas última de todas las potestades administrativas.

---

[830] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., pp. 115-118, 145-147.

[831] También hacen referencia a ese origen o situación de los cuerpos intermedios o Corporaciones en la sociedad otros autores, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 435; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 534; VILLAR PALASÍ, José Luis, "Tipología y Derecho estatutario de los entes instrumentales", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 155.

[832] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de derecho administrativo,* cit., p. 121.

[833] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 33.

3) La Administración Pública territorial se somete a Derecho Público de forma más intensa que las entidades corporativas, ya que estas últimos gestionan también, además de intereses públicos, intereses corporativos o privados y, por ende, están sujetas a un régimen jurídico mixto compuesto por Derecho Público y Derecho Privado.

4) Por último, también es importante subrayar los mecanismos de tutela o control a que se encuentran sometidas las Corporaciones, frente a la autonomía plena de toda Administración Pública territorial.

7.2.- El sector público institucional o instrumental

En segundo lugar, es preciso diferenciar la Administración Corporativa de la Institucional. Lo primero que hemos de introducir es el concepto de sector público institucional, o instrumental como lo denominan algunos autores.

No se trata de un concepto unívoco, sino que se tiende a confundir con la Administración Corporativa, como señala Ariño Ortiz[834]. Hay autores que aluden a la Administración Institucional y a la Corporativa, como subespecies de la Instrumental[835]; otros incluyen la Administración Corporativa como un subtipo o clase de la Administración Institucional[836]; o se alude indistintamente a Instrumental e Institucional como una misma especie[837], al margen y diferenciada de la Administración Corporativa[838].

Tampoco la jurisprudencia[839] parece clara, llegando en algún caso a introducir la Administración Corporativa en el seno de la Institucional en un sentido amplio.

[834] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública", cit., p. 33.

[835] GARRIDO FALLA, Fernando, "Origen y evolución de las entidades instrumentales", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 27-28.

[836] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 44; MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 205.

[837] BUENO SÁNCHEZ, José Miguel, "El sector público institucional", cit., pp. 973-974; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 170.

[838] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 435; GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 429.

[839] STS (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª) 15 diciembre 2006 [ES:TS:2006:8037].

Al margen de estos titubeos y los distintos nombres que se puedan acuñar, cuando hablamos en este trabajo del sector público institucional nos estamos refiriendo a las entidades contempladas en el art. 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Entrando ya en el marco de las diferencias entre ambas, Bermejo Vera[840], al definir la Administración Institucional como una suerte de descentralización funcional, apunta de forma implícita a la primera diferencia con la Corporativa, la iniciativa para la constitución.

A eso mismo se refiere Del Saz Cordero[841], que habla de los entes institucionales como de una criatura que la Administración engendra y nutre con sus presupuestos, definición que sirve también para anticipar esa primera diferencia, la promoción o iniciativa para su constitución.

Esta misma línea sigue Garrido Falla[842], que habla de que la instrumentalidad es un concepto ajeno a la Corporación; las Instituciones son creadas por alguien, mientras que las Corporaciones, que nacen espontáneamente como consecuencia de las necesidades sociales. Según Esteve Pardo[843], las entidades que componen el sector público institucional son promovidas por las Administraciones territoriales[844], a diferencia de la Administración Corporativa, cuyos promotores son los grupos sociales, sin perjuicio de que, como hemos visto, se requiere de un acto del poder público o una ulterior intervención de la Administración Pública para nacer a la vida jurídica.

Estamos, así pues, ante la primera diferencia entre ambas, el origen. La Administración Institucional es creada específicamente por la Administración Pública territorial para la gestión de funciones o servicios que esta le delega[845]. En contraposición, es indudable que el punto de partida u origen más remoto de las entidades corporativas no se encuentra en los poderes públicos, sino en los grupos sociales, aspecto en que coincide la unanimidad de la doctrina[846].

[840] BERMEJO VERA, José*, Derecho Administrativo Básico,* cit., pp. 213 y 224-225.

[841] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 103.

[842] GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., p. 429.

[843] ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de derecho administrativo,* cit.*,* p. 147.

[844] Véase también FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 170-171.

[845] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 47.

[846] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública", cit., p. 37; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 395; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., p. 241; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p.

Otra diferencia, que también entronca con lo anterior, es el sustrato de unas y otras. Como dice Rebollo Puig[847], partiendo de la dicotomía del Derecho Privado: asociaciones-fundaciones, las Corporaciones son el correlato de las entidades asociativa de Derecho Privado por cuanto se integran por miembros que conforman su voluntad; frente a las Instituciones que se crean por la Administración territorial, o por la Ley, para realizar una actividad de un sector concreto de competencia de la Administración, como ocurre con las fundaciones. De ahí que un gran número de autores[848] coincida en señalar que las Instituciones son *universitas rerum*, es decir, un conjunto de medios materiales y humanos adscritos a un fin y sujetos a la voluntad del fundador, en este caso, una Administración Pública territorial; y las Corporaciones son *universitas personarum*.

Para Lesmes Serrano[849] se diferencian en que el sostenimiento económico de la Administración Institucional corre a cargo de las Administraciones matrices; mientras que en las Corporaciones nos encontramos con el establecimiento de cuotas que han de afrontar los miembros para sustentar económicamente aquellas, como refiere gran parte de la doctrina[850]. Así, el patrimonio de la Institución se integra por bienes aportados por un tercero, mientras que los miembros de la Corporación son los que configuran el patrimonio y los recursos de aquella[851]. Precisamente,

32.

[847] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 46-49.

[848] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 543; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 94-95; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 137-138 y 184; COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 46-47; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 170-171 y 237; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 441-443; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., pp. 351-353; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., pp. 137-139; PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 394.

[849] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 134-135.

[850] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública" cit., p. 60, en la que alude al nombramiento de los cargos y la incomunicación de responsabilidad, patrimonial y financiera como dos diferencias entre sector institucional y Corporaciones; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 95; DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 72; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 101-104.

[851] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 137.

recordemos, esta era una de las razones por las que Martínez López-Muñiz[852] situaba a las Academias en la órbita institucional, ya que se nutrían de ingresos públicos y no existían obligaciones económicas a cargo de los académicos.

Otra consecuencia que se desprende del sustrato personal y material de unas y otras, respectivamente, y que también se erige como diferencia entre el sector institucional y las Corporaciones; es que los entes corporativos se rigen por el principio de estructura y funcionamiento democrático, toda vez que constituyen un grupo humano, esto es, una *universitas personarum*[853]. Por su parte, la Administración Institucional se abstrae del funcionamiento democrático. Se trata de una cuestión de pura lógica, y es que las entidades institucionales no se dirigen ni disciplinan por la voluntad de sus miembros porque, simple y llanamente, no tiene miembros ni base asociativa, como dicen Pindado García & De Lorenzo García[854] y Pau Pedrón[855]. La Administración Institucional se encamina a cumplir los fines que dispone la Administración territorial de la que dependen, mientras que las Corporaciones se gobiernan y dirigen por sus miembros[856], con cierta independencia respecto de la Administración tutelante.

García de Enterría & Fernández-Rodríguez[857] ahondan más en este rasgo distintivo y afirman, que en las Instituciones es el ente matriz quien fija los estatutos de ente instrumental y su organización; determina sus fines; nombra y remueve a los titulares de los órganos de gobierno; y generalmente solo existe un órgano de carácter monocrático, sometido a las directrices del ente matriz. Sin embargo, en los entes corporativos prima la técnica de la autoadministración. Así, los titulares de los órganos son elegidos por y entre los miembros y quedan sujetos al

[852] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., pp. 135-142.

[853] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 543.

[854] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & PINDADO GARCÍA, Fernando, "El funcionamiento democrático de la ONCE", cit., p. 1.

[855] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., p. 41.

[856] DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia, *Las Academias y su configuración jurídica*, cit., p. 72.

[857] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 442-444 y 447.

mandato representativo, pero no a las directrices de un fundador. En suma, la Institución responde así al principio burocrático[858] y la Corporación pivota sobre el principio democrático.

Las Instituciones no tienen por objeto la satisfacción de intereses privados como bien apunta Pau Pedrón[859], a diferencia de las Corporaciones sectoriales que se encaminan a la satisfacción de intereses y el ejercicio de funciones tanto públicas como privadas. En consonancia con aquello, indica el autor que las Corporaciones sectoriales, en contraposición a las Instituciones, pueden realizar cualquier acto jurídico, puesto que no están constreñidas por las competencias legalmente encomendadas.

No obstante, García de Enterría & Fernández Rodríguez[860] apelan también a la posible aproximación entre ambas figuras mediante la inserción de representantes sociales en la Administración Institucional, y la mediatización de la formación de la voluntad de los órganos a través de los mecanismos de tutela en el ámbito corporativo.

En resumen, las notas distintivas con la Administración o sector público institucional son las que siguen:

1) La iniciativa para la constitución de las Corporaciones es privada, no pública. Los entes que componen el sector público institucional nacen de la decisión de una Administración Pública que las promueve y las sostienen, es decir, no tienen su origen más remoto en el grupo social o la iniciativa de un conjunto de personas, como ocurre con las Corporaciones.

2) Como corolario de lo anterior, las Corporaciones son una *universitas personarum* y los entes institucionales se identifican como *universitas rerum*.

3) Las Corporaciones gozan de autonomía, o al menos de una mayor autonomía que los entes institucionales, por cuanto el funcionamiento y régimen jurídico de estos últimos se encuentra fuertemente mediatizado por la Administración matriz.

---

[858] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 94-95; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 137-138; ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de derecho administrativo,* cit., pp. 121-122.

[859] PAU PEDRÓN, Antonio, *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, cit., pp. 60-62 y 77.

[860] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 448-449; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 114-115.

4) Las Corporaciones, como consecuencia de su naturaleza asociativa, se rigen por el principio democrático, mientras que las Instituciones están disciplinadas por el principio burocrático.

5) Las Corporaciones están sufragadas por sus propios miembros, a diferencia de las Instituciones, entendidas como un conjunto de medios adscritos a un fin, dependientes de la Administración que las crea, condiciona su funcionamiento y también está obligada a nutrirlas económicamente.

7.3.- Las asociaciones

Como señalan Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[861], al hilo de la naturaleza de las Cofradías de Pescadores, las asociaciones comparten con las entidades corporativas la base social o humana que las dirige. La diferencia radica en que la voluntad del grupo social es constituyente en las asociaciones, mientras que esa voluntad es constituida en las Corporaciones.

En la misma línea, Parada Vázquez[862] distingue las entidades corporativas de las asociaciones y los sindicatos, por el origen público; la obligatoriedad indirecta de integración; y el carácter monopolístico de las primeras frente a las segundas[863]. Salom Parets[864], parafraseando a Auby y Olivier-Raymundie, Rebollo Puig[865] y Sabaté Vidal[866], dicen que la diferencia radica en el origen legal de las Corporaciones, frente a las asociaciones que nacen del pacto asociativo.

También Fernández Farreres[867] parece seguir el criterio del origen voluntario de las asociaciones frente al origen legal de las Corporaciones. El pacto asociativo debe concebirse como un acuerdo

[861] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 18, 31-32 y 99.

[862] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 395. No habla de adscripción forzosa sino relativa, porque es requisito para el ejercicio de una actividad.

[863] También apuntado este último rasgo por Sánchez Saudinós, para diferenciarlos de sindicatos y asociaciones de empresarios o profesionales. Véase SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 88-89.

[864] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 90.

[865] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 50 y 391.

[866] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 5.

[867] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I,* cit., p. 238.

de voluntades que configura el fin y las funciones del ente. No se trata de la mera promoción o iniciativa privada que concurre en las Corporaciones. Así, las Corporaciones carecen de un acuerdo previo de tal magnitud, puesto que las finalidades y funciones de la estructura corporativa vienen determinadas *ex lege* y, a pesar de que confluye una iniciativa privada como hemos tenido ocasión de indicar, la misma no es suficiente para el nacimiento de la entidad ni va a determinar los fines, organización y funcionamiento. Además, prosigue el autor, las Corporaciones tienen adscripción forzosa y personalidad jurídica pública.

En este sentido, Rastrollo Suárez[868] dice que, aunque para todo ente asociativo hace falta un concurso de voluntades, en las Juntas de Compensación los miembros se acomodan a la estructura dada por la Administración y persiguen el fin predeterminado, es decir, la sola voluntad de los individuos es insuficiente para constituir el ente corporativo.

Por eso, Camps Povill[869] señala que en las Corporaciones no hay pacto de surgimiento o constitución, sino que son creadas bien por la Ley, o bien indirectamente a través de una resolución dictada en el marco de una Ley reguladora de ese género corporativo. Hay un acto de iniciativa privada, pero no un pacto propiamente dicho, porque los promotores no pueden disciplinar o configurar el fin ni las funciones de esa Corporación, como indica Sánchez Saudinós[870]. Además, en la Corporación hablamos de miembros, mientras que, en la asociación utilizamos los términos de socios o asociados, según el propio Camps Povill[871].

Del mismo modo, Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[872] aluden a la importancia de la voluntad del grupo social en las asociaciones, mientras que relativizan la relevancia de esa misma voluntad en las Corporaciones, a la hora de crear, configurar e, incluso, extinguir el ente corporativo.

[868] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 179-180.

[869] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 55-56, 122-123, 275.

[870] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 250-252 y 258.

[871] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 132-133.

[872] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 30-32.

López González[873] apunta a tales diferencias, pero lo hace desde el punto de vista de la libertad que preside las asociaciones, en contraposición a los Colegios. Las asociaciones nacen del pacto entre sus miembros, que aprueban sus normas. Las asociaciones son ajenas a la idea de tutela. En contraposición, los Colegios Profesionales están alejados de esa libertad, están presididos por la pertenencia forzosa y sus normas vienen dadas por la Administración. Igualmente, Fanlo Loras[874] indica que las asociaciones y los sindicatos están presididos por la libertad de creación, mientras que las Corporaciones son creadas por los poderes públicos.

Ahora bien, hay autores que relativizan la importancia de la intervención del poder público en la constitución de las Corporaciones y, con ello, otorgan un valor preeminente a la iniciativa de los miembros. Del Saz Cordero[875] dice que, por ejemplo, las Cofradías de Pescadores, las Entidades Urbanísticas y las Comunidades de Usuarios del Agua nacen en virtud de un *pactum asociationis*, y aunque debe ser autorizado o aprobado por el poder público, ello no constituye más que un control de mera legalidad. Como hemos dicho más arriba, la autora considera que el origen legal por sí solo, si no va acompañado de otros elementos o rasgos -como el monopolio- no atribuye carácter corporativo a la entidad. Adviértase que, decíamos más arriba, que a nuestro juicio las Cofradías no son propiamente Corporaciones de Derecho Público; ya señalábamos que la iniciativa privada tiene en estas entidades más relevancia que en las otras Corporaciones. Ello se debe precisamente a que no son Corporaciones. De ahí que el legislador regule de forma muy pormenorizada esa iniciativa o promoción privada, que pasa más inadvertida en las entidades corporativas.

A nuestro juicio, sí que existe esta distinción basada en el origen de las asociaciones y Corporaciones, que va a derivar en otros distingos en torno a su configuración, fines, y la extinción. Pues bien, en la constitución de cualesquiera Corporaciones debe intermediar la voluntad del grupo social, así como la del legislador o la de la Administración Pública. Dicho de otro modo, los particulares no van a encontrar límites a la hora de crear la asociación ya que, en el mismo acto de constitución, o con posterioridad, van a poder concretar su organización y finalidad. No obstante, en las Corporaciones, las funciones van a estar legal y apriorísticamente

[873] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 63, 66, 68, señala que la adscripción forzosa y el ejercicio de funciones públicas aleja las Corporaciones de la idea de libertad que preside las asociaciones.

[874] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 73.

[875] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 131.

concretadas o, dicho de otro modo, los promotores no son libres para establecer las funciones, estructura y régimen de funcionamiento de la entidad. Por poner un ejemplo, los productores de una región pueden constituir asociaciones libremente y estas pueden desempeñar las funciones que tengan por conveniente, establecer signos distintivos, etc.; pero si quieren constituir un Consejo Regulador, este tendrá las características y las funciones que prevén las Leyes, y no otras distintas[876]. De ahí que Rebollo Puig, Falcón Tella & López Benítez[877] hablen en este sentido de una regulación jurídico-pública de la organización interna de la Corporación que no queda confiada a la libre configuración de los miembros, aunque reconocen que las determinaciones legales son inferiores en las Cofradías a las existentes en otros tipos corporativos.

Como hemos visto hasta ahora, hay unanimidad en la doctrina acerca del origen como rasgo distintivo de las Corporaciones frente a las asociaciones, pero no es la única diferencia. El distingo que hace Lesmes Serrano[878] se focaliza en la adscripción forzosa y el monopolio que se proclama de las Corporaciones. Como punto de unión entre ambas figuras, reseña el sostenimiento económico de ambas por parte de sus miembros o asociados, respectivamente. Son muchos los autores que centran la diferenciación en la adscripción forzosa[879].

Otra diferencia es el régimen jurídico. Cosculluela Montaner[880] apela a la sujeción de las Corporaciones al Derecho Público, y las asociaciones están sometidas al Derecho Privado. Además, indica como distingo la adscripción forzosa a las primeras y la libre adhesión a las segundas. También Casares Marcos[881], además de aludir al otorgamiento de funciones públicas a las Corporaciones y la adscripción forzosa como distingos; señala como diferencia el

[876] Sobre esto se pronuncia STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 16 de enero [Fundamento de Derecho décimo].

[877] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 27 y 137.

[878] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 134-135.

[879] Véanse también BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 52-53; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 565; COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 349; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 73; PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., p. 14.

[880] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 349.

[881] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 565.

sometimiento a un régimen jurídico mixto por parte de las Corporaciones, que trae causa de la asunción o delegación de funciones públicas.

Del Saz Cordero[882] centra la diferencia en la asunción por las Corporaciones de funciones públicas[883], como también hace Fernández Farreres[884]. De esto se desprenden, según esa autora, el resto de los distingos: la creación legal, el monopolio y la obligatoriedad de la adscripción[885]. Además, Del Saz Cordero alude a los principios democráticos que rigen en las entidades corporativas, no siendo preceptiva estructura y funcionamiento democrático en las asociaciones. Concluye que las asociaciones se amparan en la libertad de creación y ejercicio del art. 22 de la Constitución, como decía también Ariño Ortiz[886].

Por su parte, Blanquer Criado[887] señala que la diferencia radica en el origen legal; el carácter monopolista de las Corporaciones; así como el ejercicio de funciones y potestades públicas por delegación, que está vedado a las asociaciones, cuyas decisiones, por tanto, ni se someten al Derecho Administrativo, ni se enjuician las posibles controversias por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Es cierto que las entidades privadas pueden también ejercer, por delegación del poder público, las funciones de interés general que correspondan. Pero no son consustanciales a su naturaleza, como dice Ariño Ortiz[888], sino que esa delegación del ejercicio de parcelas de poder público es extrínseca; no intrínseca como en el caso de las Corporaciones de Derecho Público. Estas

[882] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 57, 78-79, 92-93, 100 y 140-141 y 145; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 100 y 119.

[883] Véase también RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., p. 196.

[884] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 365-366.

[885] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 154.

[886] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 52.

[887] BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 187-188.

[888] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 74.

últimas nacen ya vinculadas a esas funciones públicas. Esta opinión no la refrendan García de Enterría & Fernández Rodríguez[889] ni Sánchez Saudinós[890].

A nuestro entender, cualquier entidad o persona puede realizar funciones públicas por delegación de la Administración, véase por ejemplo el caso de un concesionario. Pero esas entidades o personas físicas no nacen ligadas *ab initio* a tales funciones, que es lo ocurre en las Corporaciones. Así, en las Corporaciones el ejercicio de funciones públicas es inherente o consustancial, como han apuntado algunas normas autonómicas[891], mientras que se muestra como accidental en el caso de las asociaciones.

También se desprenden todas estas diferencias del régimen jurídico de ambas entidades. Es decir, las diferencias doctrinales que acabamos de apuntar, también se evidencian o extraen de la simple comparativa entre la legislación de las diferentes Corporaciones y la regulación obrante en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de Asociación.

En esta última Ley queda patente que el origen de la asociación es el *pactum asociationis* (art. 5), siendo necesaria la inscripción en el Registro a efectos de mera publicidad (arts. 28 a 30). En el sentido opuesto, la disolución puede producirse por decisión judicial o acuerdo de los asociados (art. 17 y 38 de la LOA); pero no por decisión administrativa, posibilidad que sí opera respecto de los entes corporativos.

Del mismo modo, la Ley no impide el nacimiento de varias asociaciones en un mismo ámbito, porque se proclama la libertad de creación, frente al carácter monopolístico de las Corporaciones. Tampoco el concepto de tutela es inherente a la asociación. Es más, las asociaciones nacen sin necesidad de autorización previa (art. 2.2); y las Administraciones no podrán adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones (art. 4.2), lo cual choca directamente con el nacimiento y funcionamiento de la Corporación, que se ve trabado por la Administración tutelante, sin perjuicio de la autonomía e independencia que evidentemente tienen reconocidas. Ahora bien, el elemento distintivo por

[889] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 454.

[890] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 103.

[891] Véase el art. 3 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias, que alude al ejercicio obligatorio de las competencias públicas por las Cámaras de Comercio.

antonomasia sería la voluntariedad que se predica de las asociaciones, tanto en su constitución como en la integración y permanencia en las mismas por parte de sus miembros, característica que se desprende tanto de la Exposición de Motivos como del art. 2.3 de la Ley Orgánica. En contraposición a la adhesión a las entidades corporativas que es forzosa o imperativa.

También los tribunales han coincidido en señalar estas notas para diferenciar ambos tipos de entidades[892].

En síntesis, las diferencias entre las Corporaciones y las asociaciones las siguientes:

1) El origen legal o público de las Corporaciones, puesto que la voluntad de los promotores, necesaria desde luego, no es suficiente para que pueda nacer la Corporación sin la intermediación del poder público. Como hemos visto, pueden nacer de la Ley o bien a raíz de una resolución administrativa[893].

2) La concreción, también vía legal o reglamentaria, de una serie de aspectos organizativos y funcionales; aspectos que en las asociaciones quedarían al libre albedrío de los particulares[894].

3) Las Corporaciones, igualmente, se caracterizan por la existencia de un monopolio[895], frente a la pluralidad de asociaciones que pueden existir como consecuencia de la libertad de los particulares para crear este tipo de organización[896].

4) Las Corporaciones son de pertenencia o adscripción forzosa, frente a la libertad de afiliación que se predica de las asociaciones.

[892] STC (Pleno) núm. 89/1989, de 11 de mayo [Fundamento de Derecho quinto]; y núm.132/1989, de 18 de julio [Fundamento de Derecho sexto].

[893] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 132-133.

[894] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, cit., pp. 241-242; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 18.

[895] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 302-303.

[896] Véanse GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 452; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 87-89.

5) Las Corporaciones de Derecho Público ostenta de forma innata funciones públicas, sin perjuicio de la representación y defensa de intereses privados.

6) Las Corporaciones están sometidas al Derecho Público y Privado, frente a las asociaciones que se someten a Derecho Privado, esencialmente.

7) Los mecanismos de tutela son característicos de las Corporaciones, mientras que no son habituales ni consustanciales a las asociaciones.

7.4.- Especial referencia a las asociaciones de configuración legal

Ahora bien, todas estas diferencias que acabamos de reseñar y la facilidad con la que *a priori* se han determinado los rasgos que separan a las Corporaciones de las asociaciones, saltan por los aires como consecuencia de la ya citada STC (Pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo. En ella se crea un tipo de asociaciones de carácter monopolístico, con adhesión imperativa, en las cuales su organización, funcionamiento, e, incluso su origen y su extinción, no dependen de la exclusiva voluntad de los particulares. Además, están sujetas a Derecho Público, ejercen funciones en pro del interés general[897] y quedan sometidas también a mecanismos de tutela.

Lo primero que hemos de hacer es delimitar qué son o qué se entiende por asociaciones de configuración legal a las que alude el TC y que, según Cosculluela Montaner[898], no se sujetan a la normativa general de asociaciones sino a una Ley específica que puede prever requisitos para su constitución.

Morell Ocaña[899] define las asociaciones de configuración legal de la siguiente forma[900]:

"Las denominadas asociaciones de configuración legal se proponen a los interesados como una carga, es decir, la necesidad de seguir una conducta determinada para conseguir la finalidad que los particulares se han propuesto. Constituyen una vía de participación ciudadana que la legalidad administrativa reconoce y ampara, como ocurre con las asociaciones de vecinos (…)

[897] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 367.

[898] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 309.

[899] MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo,* cit., p. 183.

[900] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 63-64.

cuando la presencia del interés general alcanza cierta intensidad, se lleva a cabo una configuración legal del marco asociativo".

Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[901] aluden a las mismas como asociaciones constituidas por los particulares que, además de las funciones privadas para las que fueron creadas por aquellos, desempeñan también funciones públicas. A diferencia de las asociaciones privadas, se caracterizan por la obligatoriedad[902] y el monopolio.

De la teoría de López Benítez[903] podemos extraer que las asociaciones de relevancia legal, que es como las denomina este autor, entre las que incluye a los Consejos Reguladores; son asociaciones que ejercen importantes potestades públicas y, consecuencia de ello, encuentran concretado por el legislador su régimen jurídico en todo cuanto concierne a su organización y funcionamiento, pudiendo aquel incluso limitar su número. Y la diferencia con las Corporaciones, y el motivo por el que considera que los Consejos no son entes corporativos, estriba precisamente en la obligación de adscribirse a las Corporaciones, que no confluye en esta clase de asociaciones, ni en los Consejos Reguladores. En suma, el distingo lo sitúa en la adscripción o adhesión forzosa.

Para Cosculluela[904] son aquellas entidades disciplinadas por la Ley al margen del art. 22 de la Constitución. Esta parece ser la tesis que sostiene Esteve Pardo[905], que al analizar la STC (Pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo, alude a dos vías para la constitución de las asociaciones: la del art. 22 de la Constitución que tiene aplicabilidad directa no siendo, a su juicio, de carácter meramente programático; y, por otro lado, la creación a través de la normativa específica que regula determinadas asociaciones, como pueden ser las Federaciones Deportivas. Es precisamente en este segundo caso cuando nos toparíamos con las llamadas asociaciones de configuración legal. Decía Muñoz Machado[906] que, al estar sometidas a un régimen semipúblico, las asociaciones de configuración legal escapan al derecho de asociación.

[901] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 272-275.

[902] En la misma línea, CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., p. 476, las define como asociaciones no voluntarias.

[903] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 141-143.

[904] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 309.

[905] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit., pp. 2-3.

[906] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General. Tomo X*, cit., p. 248.

La única diferencia entre ambas figuras que señala Descalzo González[907], y que da buena cuenta de lo artificioso de la distinción, es la personalidad privada de estas asociaciones de configuración legal, frente a la personificación pública propia de las Corporaciones de Derecho Público. No obstante, parece claro que, si tomamos como referencia el ejemplo que nos da este autor de asociación de configuración legal, en nada se parece un Colegio Profesional a las asociaciones de vecinos; ni a las asociaciones de padres, citadas en la STC 5/1981; ni a los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones empresariales, que serían a grandes rasgos las entidades que se engloban bajo el *nomen iuris* de asociaciones de configuración legal.

Tampoco existe una enumeración tasada de las entidades que integran este nuevo grupo. Únicamente Cosculluela Montaner[908] se ha preocupado de inventariar estas asociaciones y, entre ellas, indica las Federaciones Deportivas, las entidades de acreditación, los organismos de normalización, las Entidades Urbanísticas de Conservación y los Consejos Reguladores.

Ahí estriba el problema, a nuestro entender, de la diferenciación entre las Corporaciones y las asociaciones de configuración legal. Si bien no habría problema para hablar de las asociaciones de configuración legal como aquellas cuyo régimen jurídico, organización y funcionamiento está mediatizado por la Ley; si se incluyen en el concepto de asociaciones de configuración legal las entidades de adscripción forzosa, origen legal y carácter monopolístico, se está acuñando un nuevo término para referir una realidad prexistente, las Corporaciones de Derecho Público. En este caso no podemos hablar de una mera modulación del régimen de estas entidades y la sustracción a los particulares de la plena libertad de disposición y organización de la entidad. En estos casos, como los de las Federaciones Deportivas y Consejos Reguladores, se han sustraído de la autonomía de la voluntad elementos de tal magnitud, como es el origen, la adscripción y el número de entidades de la misma clase existentes, que no podemos hablar técnicamente de asociaciones, ni siquiera de asociaciones extramuros del art. 22 de la CE como hace el TC y algunos autores.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

[907] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., pp. 79-80.

[908] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 309-311.

Pues bien, entendemos que la figura de las asociaciones de configuración legal arroja más dudas que soluciones[909], y hacemos nuestras en este extremo las palabras de Del Saz Cordero[910] cuando decía:

"Admitir que puede existir una asociación o, incluso, una sociedad mercantil en cuyo nacimiento y extinción deba intervenir necesariamente el poder público, que determina además y de forma taxativa sus fines y que, a mayor abundamiento, impone la adscripción obligatoria a las mismas, es negar el núcleo fundamental del derecho de la libertad de asociación, y torturar las categorías jurídicas hasta hacerlas inservibles".

Resulta incongruente que se sitúe este tipo de asociaciones al margen del art. 22 de la CE, como si no les resultase aplicable, cuando tal precepto sí se ha aplicado a las Corporaciones de Derecho Público. Es difícil explicar por qué las asociaciones de configuración legal, se sitúan extramuros del art. 22 de la CE, en cuestiones tales como la adscripción forzosa, la libertad de creación y el monopolio, aun compartiendo el *nomen iuris* con las entidades previstas en el precepto; y, sin embargo, las Corporaciones, que ni el nombre comparten con las entidades englobadas en el art. 22, sí hayan tenido que pasar por el tamiz del precepto, llegando a declararse inconstitucional la adscripción forzosa a algunas de ellas[911].

Hemos de matizar que la categoría de las asociaciones de configuración legal como tal no es objeto de nuestra crítica, por cuanto podemos admitir, como ya hemos dicho, que determinadas asociaciones encuentren limitado legalmente el margen de configuración de que disponen los socios y que la Ley concrete aspectos que incumbiría fijar a los promotores o miembros, de estar ante una simple asociación del art. 22 de la CE. Lo que criticamos es la extensión de la categoría a las fórmulas corporativas o a entidades que presentan rasgos abiertamente contrarios a lo que debe ser una asociación, aun de configuración legal, hasta el punto de retorcer las categorías jurídicas y hacerlas inservibles, como decía Del Saz Cordero.

Es más, podemos entender que haya asociaciones especiales en las que es necesaria la intervención pública, como partidos políticos o sindicatos; pero la injerencia pública no puede llegar al extremo que se evidencia en las Federaciones Deportivas, so pena de privar a esas

[909] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 131, la califica como expresión poco afortunada.

[910] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 83.

[911] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 87-88 y 125-126.

entidades del nombre de asociación y convertirlas en Corporaciones de Derecho Público. No puede haber asociaciones con adhesión forzosa y monopolísticas, pues ello contraviene la esencia de lo que es una asociación y el contenido básico del derecho de asociación. Es evidente que en las Federaciones Deportivas la intervención o intromisión pública es considerablemente más intensa que en las figuras que la doctrina ha calificado como asociaciones de configuración legal[912].

El problema, desde nuestra perspectiva, estriba en que el TC ha considerado que es un atentado contra la libertad de asociación y sindicación la mera existencia de las Corporaciones de Derecho Público y, sin embargo, ha admitido sin cortapisas la existencia de asociaciones forzosas y monopolísticas. El razonamiento del TC no solo resulta contradictorio, sino también erróneo, porque las Corporaciones no impiden a los particulares asociarse y sindicarse libremente, ya que el campo de actuación y fines de las Corporaciones difiere del ámbito de actuación de los sindicatos y de las asociaciones, como señalaban Esteve Pardo[913] y Martín Rebollo[914].

En definitiva, la crítica que hacemos a esta figura radica en la aplicación indebida de la misma, su extensión a supuestos que no pueden tener cabida bajo el nombre de asociación, como es el caso de las Federaciones Deportivas, porque el origen legal, la adscripción forzosa y las injerencias públicas son abiertamente incompatibles y contrarias al término asociación, debiendo desplazar esas entidades a la órbita corporativa.

7.5.- Las Fundaciones del sector público

Por último, para concluir con la diferencia respecto de figuras afines hemos de referir la distinción entre Corporaciones de Derecho Público y Fundaciones del sector público. Podemos anticipar que son, posiblemente, las entidades con las que resulta más fácil hacer los distingos o, dicho de otro modo, aquellas que es más complicado confundir con las Corporaciones de Derecho Público.

[912] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit., p. 4, señala que la intromisión pública no puede ir más allá de las funciones de esa misma índole, ni afectar a su estructura organizativa.

[913] ESTEVE PARDO, José, "Las asociaciones de configuración legal", cit., p. 3.

[914] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 170-171.

Martín Mateo[915] habla de las Corporaciones como unidad de personas, y refiere las Fundaciones como un conjunto de medios adscritos a un fin, en consonancia con la mayor parte de la doctrina[916].

Asimismo, dice este autor que la voluntad de las Corporaciones es la de sus miembros, mientras que en las Fundaciones la voluntad no es inmanente, sino trascendente, lo que significa que la voluntad de estas últimas es la del propio fundador. Por último, indica que las Fundaciones, a diferencia de las Corporaciones, no tienen miembros, sino beneficiarios. A tales diferencias apuntan García de Enterría & Fernández Rodríguez[917].

En esta misma línea, Cosculluela Motaner[918] habla de las Fundaciones como personas jurídicas simples gobernadas por la voluntad del fundador, frente a las Corporaciones y asociaciones que son, en palabras del autor, personas jurídicas complejas regidas por la voluntad de sus órganos de gobierno; amén de que las Fundaciones son un conjunto de medios y las Corporaciones son una unión de personas, volviendo a la clasificación romana de las personas jurídicas.

Bermejo Vera[919] dice que las Fundaciones están sujetas íntegramente a Derecho Privado y no tienen reconocidas potestades administrativas, siendo esta, a nuestro juicio, otra de las diferencias con las Corporaciones. Además, indica que las Fundaciones se dirigen por un Patronato integrado esencialmente por representantes de la Administración, nombrados y cesados por aquella; por lo que no tienen verdaderos miembros; ni son formula de administración; ni podemos decir que gocen de autonomía respecto de la Administración Pública[920].

---

915 MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 207.

916 BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 49-50; BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 543; GARRIDO FALLA, Fernando, "Origen y evolución de las entidades instrumentales", cit., p. 30.

917 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., pp. 442-443.

918 COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 349.

919 BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., pp. 216-217.

920 Véase también GAVELA LLOPIS, Andrea & SAMPOL PUCURULL, Miguel, "Los sujetos en el Derecho Administrativo", cit., p. 160, que habla del principio organizativo de buena gestión en los entes de base fundacional, frente a la autoadministración de los entes de base asociativa, entre los que refiere las Corporaciones

Esto entronca con la distinción que hace Del Saz Cordero[921] que, al abordar la liquidación de las Cámaras de Propiedad Urbana, reseña como distinción que el patrimonio resultante de la liquidación se destina a los fines determinados por el fundador. Es decir, ese patrimonio no se reparte entre los socios o miembros, en contraposición a lo que ocurriría en una Corporación de Derecho Público. Ello es consecuencia de que, sin perjuicio de que puedan existir aportaciones privadas, las Fundaciones del sector público se nutren esencialmente de los fondos públicos, según Bermejo Vera[922], a diferencia de las Corporaciones, que se sufragan con las cuotas a abonar por sus miembros.

En resumen, las diferencias que se pueden esbozar entre las Corporaciones y las Fundaciones del sector público son las que siguen:

1) Las Corporaciones tienen asociados o miembros, no beneficiarios.

2) La voluntad relevante, a efectos constitutivos, funcionales y estructurales, es la del grupo social que dirige la Corporación, no la del fundador.

3) Las Corporaciones las sostienen sus miembros, mientras que la Fundación la nutre el fundador o promotor.

4) Las Fundaciones son *universitas rerum*, las Corporaciones son *universitas personarum*.

5) Para concluir, las Fundaciones no ejercen potestades administrativas y tampoco se someten, en consecuencia, a Derecho Público, sino a Derecho Privado esencialmente, en contraposición a las Corporaciones que sí ostenta potestades administrativas y, como hemos venido diciendo, están sometidas a un régimen jurídico mixto integrado por normas de Derecho Público y Privado.

de Derecho Público; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 426-429.

[921] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad Urbana", cit., p. 816.

[922] BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo Básico*, cit., pp. 216-217.

8.- CLASIFICACIÓN DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Habida cuenta de que acabamos de referir una serie de características comunes que se pueden predicar de las Corporaciones de Derecho Público podemos, al albur de estas, establecer la siguiente clasificación de las entidades corporativas en función de los criterios siguientes:

8.1.- Clasificación según los intereses que representan y defienden

Cosculluela Montaner[923] habla de cuatro variantes o tipos de Corporaciones, a saber: "corporaciones representativas de intereses profesionales; corporaciones representativas de intereses económicos; corporaciones sociales de finalidad asistencial; y corporaciones de usuarios del dominio público hidráulico".

Otros autores[924] diferencian según la Corporación tenga por objeto intereses económicos, o también denominadas Corporaciones *propter rem*[925], en las que agruparía todas las del art. 52 de la CE; y, por otro lado, las que se erigen para el ejercicio de una profesión o nacen en virtud de circunstancias subjetivas de sus miembros, es decir, las llamadas Corporaciones *intuitu personae*, categoría que solo incluiría a los Colegios Profesionales. Tal clasificación la complementa Casares Marcos[926] que añade a las dos categorías anteriores las Corporaciones que atienden intereses de contenido asistencial, como sería la ONCE.

Algunos autores las clasifican en atención al objeto intrínseco de las Corporaciones, distinguiendo aquellas que se constituye en base a un interés real, como en el caso de las Entidades Urbanísticas, vinculadas a la propiedad del inmueble o terreno sobre los que se

---

[923] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p 350.

[924] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 51-52 y 112; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 54-56; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 185; GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, cit., p. 326.

[925] RASTROLLO SUÁREZ, Juan José, *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, cit., pp. 178 y 182-183 y 226; habla de las Juntas como Corporaciones *propter rem* con carácter plutocrático, en tanto no existe un voto por propietario sino en virtud de la cuota de terreno.

[926] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 572 y 585.

proyecta la actuación urbanística; en contraposición a las que se originan en torno a un interés personal, como puede ser el ejercicio de una profesión, del comercio o la industria[927].

8.2.- Clasificación en virtud de la estructura corporativa

Conforme hemos ido enumerando los distintos tipos de Corporaciones se ha ido perfilando una clasificación de estas según sean Corporaciones simples o Corporaciones de segundo grado, también llamadas Corporaciones de Corporaciones; García de Enterría & Fernández Rodríguez utilizan el término de Corporaciones complejas o federativas[928].

Las Corporaciones simples, son más abundantes, y las segundas se reducen a los Consejos, Generales y autonómicos, de Colegios Profesionales; Consejos de Cámaras de Comercio, Industria, Navegación y Servicios y la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España; y, solo si admitiésemos a efectos dialécticos su carácter corporativo, podríamos incluir las Federaciones de Cofradías de Pescadores; el Instituto España y sus homólogos autonómicos. La peculiaridad de esta categoría radica en que el sustrato o base asociativa la integran otras Corporaciones.

8.3.- Clasificación conforme al ámbito territorial de actuación

Al igual que las Administraciones Públicas territoriales, las entidades corporativas despliegan su actuación y realizan las funciones que tienen legalmente encomendadas en un determinado espacio físico, siendo únicas en el mismo. De ahí, la relevancia que el territorio desempeña en las Corporaciones por cuanto enlaza con uno de los rasgos paradigmáticos de estas fórmulas organizativas, el carácter monopolístico.

Partiendo de esto, podemos calificar las Corporaciones de Derecho Público según el ámbito de actuación territorial[929], a saber: infralocal, como las Comunidades de Usuarios de Aguas y las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que actúan en un polígono de actuación concreto;

[927] TABOADA MELLA, María Salomé, *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos,* cit., pp. 138-140.

[928] GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 458.

[929] Este criterio lo emplea Camps Povill para clasificar las Federaciones Deportivas. CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 84.

Corporaciones de ámbito local[930]; Corporaciones de ámbito provincial[931], como es el caso de los Colegios Profesionales[932]; Corporaciones de carácter autonómico; y, por último, las Corporaciones de ámbito estatal, dentro del cual podemos aludir a los Consejos Generales de Colegios Profesionales y a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España.

Por otra parte, en los Consejos Reguladores va a depender de la extensión y configuración de la figura de calidad, pudiendo ser tanto infralocales, provinciales, o bien pueden abarcar territorios y localidades de varias provincias, o una o varias Comunidades Autónomas.

Mención al margen merece también el art. 6.3 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid,

[930] El art. 9 de la Ley 4/2019, de Andalucía, prevé la existencia de una Cámara por provincia y otras de ámbito local: en Ayamonte, Andújar y Linares, Motril, Jerez de la Frontera y los municipios del campo de Gibraltar.
El art. 4 de la Ley 8/2018, de Castilla y León, determina que el ámbito puede ser autonómico, provincial y local. Dentro de este último prevé las Cámaras de Astorga, Miranda del Ebro, Brevisca, Béjar, Arévalo.
Asimismo, el art. 4 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana, contempla tanto las Cámaras provinciales como dos de ámbito local, como son la de Orihuela y Alcoy.
Por su parte, en los archipiélagos se establecen las islas como ámbito territorial. El art. 7 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares, prevé la existencia de una Cámara en Mallorca, Menorca, Formentera e Ibiza; y el art. 6 de la Ley 10/2019, las Islas Canarias, prevé una Cámara por isla y otra por cada provincia.
Igualmente, el art. 6 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia, prevé tres Cámaras de ámbito local, que estarían situadas en Murcia, Cartagena y Lorca; así como prevé un Consejo de Cámaras de la Región de Murcia, integrado por estas.

[931] El art. 6 de la LBCOCISN determina que podrán tener ámbito local, provincial y autonómico, pero, en todo caso, existirá una Cámara por provincia. En idénticos términos, se pronuncian el art. 7 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 7 de la Ley 5/2004, de Galicia. Son más drásticos el art. 3 de la Ley 3/2015, de Aragón; y el art. 4 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha, que prohíben que las Cámaras sean de ámbito inferior al provincial.

[932] Según FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 328, pueden ser locales, provinciales, autonómicos, estatales o creados *ad hoc*, como el Colegio de Ingenieros de Minas del Noroeste que incluye una demarcación formada por varias CCAA.
La legislación autonómica ha dado lugar a Colegios Profesionales de distintos ámbitos:

1) Inferiores a la provincia: véanse el art. 9 de la Ley 2/1998, de Aragón, habla de comarcas; el art. 3 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares, alude a islas; el art. 6.3 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, alude a las islas; el art. 27 de la Ley 18/1997, de País Vasco.
2) Provincial: véanse el art. 11.1 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 6.2 de la Ley 8/1997, de Castilla y León, que prevé una o varias provincias siempre que sean colindantes; el art. 10.3 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 11.4 de la Ley 11/2001, de Galicia.
3) Autonómicos: véanse el art. 6.3 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art 5.3. de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 7.1 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

que proscribe Colegios de ámbito inferior al provincial, pero en su art. 22 admite la existencia de un Consejo autonómico, cuando existan Colegios de ámbito inferior al de la Comunidad Autónoma, lo cual no deja de entrañar cierta contradicción. De hecho, en la Comunidad de Madrid existen Consejos autonómicos como, por ejemplo, en el ámbito de la abogacía, en que nos topamos con el Colegio de Alcalá de Henares y el de Madrid y, como consecuencia de ello, hay un Consejo General de Colegios de Abogados creado en virtud Decreto 62/1999, de 6 de mayo, por el que se crea el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid.

9.- FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

9.1.- Funciones públicas y funciones privadas: criterios de distinción.

Una de las características propias de las Corporaciones de Derecho Público radica en la dualidad de fines y funciones. En este tipo de entidades se entrecruzan fines o intereses privados con fines púbicos[933]. Ello tiene una consecuencia directa en el régimen jurídico al que se someten, que es mixto en consonancia con la naturaleza de los distintos fines y funciones que realizan las Corporaciones de Derecho Público[934]. Hablamos indistintamente de fines y funciones[935] pero, en puridad, lo que se asignan son funciones, entendidas estas como actividades concretas que han de desarrollar para satisfacción de un fin.

Esto tiene una incidencia procesal de extrema importancia, ya que las controversias que se susciten como consecuencia del ejercicio de las funciones públicas o la realización de actividades públicas se van a residenciar en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; y de las restantes materias conocerá el orden jurisdiccional civil o, de ser el caso, el orden jurisdiccional social cuando se trate de cuestiones relativas al personal al servicio de estas Corporaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el problema esencial radica en determinar cuáles son las funciones

933 STS (Sala de lo Civil, Sección Única) núm. 1086/2003, 19 de noviembre [ES:TS:2003:7299].

934 ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 118; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 94-95.

935 La diferencia entre ambas la esboza de manera muy didáctica González González. Véase GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., p. 111.

o actividades públicas y cuáles las privadas[936], máxime cuando en muchos casos no existe una concreción en los textos legales[937]. Aun existiendo esa determinación legal, no suelen coincidir las funciones calificadas como públicas o privadas en el ámbito de todas las Comunidades Autónomas[938]. Además de todas las dificultades anteriores, existen funciones públicas que son predicables únicamente respecto de un determinado tipo de Corporaciones, como es el caso de la organización de los turnos de guardia por los Colegios de Farmacéuticos, o los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados[939]. A esto alude Ortega Martin[940] como disimetría de las funciones públicas encomendadas[941].

Por todo ello, los autores se han afanado en buscar criterios que puedan servir para determinar qué funciones son públicas o privadas, en aras de clarificar el régimen jurídico aplicable a las mismas, salvo Salom Parets[942] que solventa la problemática partiendo de la consideración de los Colegios Profesionales como Administraciones, y con ello simplifica el régimen jurídico aplicable a las actuaciones de aquellas. La autora entiende que les resultaría aplicable la normativa específica del régimen de funcionamiento de órganos colegiados[943]; la ejecutoriedad[944] de los actos para los problemas derivados del impago de las cuotas; el silencio

[936] ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 222.

[937] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* cit., p. 431; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 17.

[938] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública en España ¿truco o trato?,* cit., p. 431.

[939] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 955/2019, de 1 de julio [ES:TS:2019:2475]. Véase el art. 30 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

[940] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 218.

[941] Véase también ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* cit., pp. 406-407.

[942] SALOM PARETS, Aina*, Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 72-75, 122, 132-133.

[943] Véase también SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 70-71, ante la ausencia de previsión en los estatutos considera aplicable los preceptos de la normativa administrativa común, por ejemplo, sobre el contenido de las actas. Así lo establece el art. 25 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores.

[944] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 72-74, que considera aplicable tanto la presunción de veracidad del acto como, en tanto que Administraciones Públicas, las medidas de ejecución forzosa de los actos. El art. 20 de la Ley 18/1997, de País Vasco, lo reconoce expresamente respecto de actos de Colegios y Consejos, remitiéndose a la normativa de la Comunidad Autónoma.

administrativo y los actos presuntos[945]; los motivos de nulidad[946] y anulabilidad; la revisión de oficio[947], la declaración de lesividad y, en general, el régimen de recursos[948]; así como las técnicas de alteración de competencias[949].

Ahora bien, la posición que mantiene la autora nos parece excesiva y sin cabida o amparo legal. Por ejemplo, en el ámbito de la producción normativa considera como trámite indispensable el informe del Consejo de Estado, u órgano asimilable autonómico. También apunta al sentido negativo del silencio en las solicitudes de incorporación a la entidad corporativa por aplicación de la normativa administrativa general. Ahora bien, hay que atender a la regulación específica del Colegio Profesional, que es la Corporación que ella estudia, y no se puede extrapolar sin más la aplicación de toda la normativa propia de las Administraciones Públicas a las Corporaciones, sino solo aquello que sea acorde a su naturaleza[950]. Volviendo sobre sus ejemplos y en cuanto a la exigencia del dictamen del Consejo de Estado, entendemos que no tiene cabida legal[951], ya que en las propias normas reguladoras de aquel órgano consultivo no se contempla como competencia informar estas disposiciones corporativas. Por ello, entendemos artificioso y excesivo el criterio sentado por la autora en este extremo y que, a nuestro juicio, deriva de equiparar, plena e indebidamente, las Corporaciones a las Administraciones Públicas.

Entre los criterios esbozados por los autores para distinguir funciones públicas y privadas,

[945] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 74.

[946] El art. 8.3 de la LCP, reproduce como motivos de nulidad los ya consagrados en la LPAC, pero excluye tanto "los que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional" así como "aquellos en virtud de los cuales se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición", contempladas en los arts. 47.1 letras a) y f) de la LPAC. Véase también SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 75-76.

[947] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 76 y 120-121.

[948] El art. 24 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores, contemplan tanto la declaración de lesividad como la revisión de oficio, e incumbe a la Dirección General su tramitación.
Por su parte, el art. 27.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares, sobre los Colegios Profesionales, prevé el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio; además contempla el régimen de actos presuntos, remitiéndose a la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

[949] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 131-132.

[950] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen jurídico de los Colegios", cit., p. 195.

[951] No aparece refrendado entre las competencias previstas en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Tampoco en Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia, respecto del homólogo gallego.

podemos aludir en primer lugar a Baena de Alcázar[952], que indica que la distinción se puede hacer desde un triple perspectiva que permite identificar las funciones privadas: por un lado, la inexistencia de regulación específica de esas funciones; por otro, la regulación de aquellas, pero sin sujetarlas expresamente a Derecho Público; y, por último, se identificarían como privadas aquellas actividades o funciones encomendadas en exclusiva a la Corporación, sin mediación o intervención de la Administración Pública.

En segundo término, para este mismo autor[953] y también para Ortega Martín[954], la clave de bóveda se encuentra en los intereses que se persiguen o defienden con el ejercicio de la función. Consideran pública la actuación de los Colegios Profesionales como poder frente a los ciudadanos. *Sensu contrario*, consideran privadas las actuaciones que entroncan con la solidaridad de grupo y la administración de los medios o recursos propios. Hemos de advertir que ese interés general lejos de ser estático fluctúa según decisiones de carácter esencialmente político, como afirman Martín Mateo[955], Fernández Rodríguez[956] y Navarro González[957], lo cual dificulta la tarea de identificar las actividades privadas o públicas, así como puede determinar que la naturaleza de las actividades varíe en atención a lo que se considera público en cada momento, o por un legislador u otro.

También para Navarro González, la diferencia entre funciones públicas y privadas debe hallarse en la satisfacción de necesidades colectivas a través de las primeras, y no tanto en la posibilidad de imponer las decisiones coercitivamente[958]. Entiende que esta última posibilidad es común a cualquier organización, también a las de índole privada, por ejemplo, a través de la expulsión del miembro. Es decir, la ejecutividad de la decisión no es sinónimo, a su parecer, del carácter

[952] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 100.

[953] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 94-95.

[954] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 214.

[955] MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo,* cit., p. 29.

[956] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., pp. 21-22, 34-35, habla de una sucesiva *publicatio* de actividades cuya gestión se depositaba inicialmente en los particulares, como base de la Historia del Derecho Administrativo.

[957] NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", en GAMERO CASADO, Eduardo, *La Potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 234.

[958] Véase también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., pp. 34-35.

público de la función, pues toda organización social, ya sea pública o privada, puede acudir a medios coercitivos para imponer su decisión.

De igual modo, Barrio Andrés[959] alude a la encomienda a las Corporaciones de asuntos que no solo inmiscuyen a sus miembros, sino que afectan al conjunto de la sociedad; añadimos nosotros, es evidente que cuando gestionan esos asuntos hablamos de una función pública, en caso contrario, la actividad sería privada.

En resumen, el segundo criterio que esbozan los autores sería el de los intereses atendidos mediante el ejercicio de esas funciones[960].

En tercer lugar, un criterio que pudiera ser sumamente esclarecedor es la sujeción de las actividades públicas a mecanismos de tutela, que parecen emplear De Lorenzo García & Sánchez Cánovas[961] y Gamero Casado[962]. En tanto interviene la Administración a través de aquellos mecanismos de tutela podría parecer que subyace el interés general[963] y, consiguientemente, la actuación se sujeta a Derecho Administrativo y es eminentemente pública[964]. Este criterio, sin embargo, no parece convencer a Rebollo Puig, Falcón y Tella &

[959] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., pp. 544-545.

[960] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 199-201; NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", cit., p. 253.

[961] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", cit., p. 12.

[962] Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 229.

[963] A ello parece apuntar García Macho cuando habla de la potestad disciplinaria de los Colegios y la importancia que tiene, en tanto que función pública, para terceros; que hace, a su vez, que la Administración deba preocuparse y garantizar su eficacia. Véase GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 476.

[964] Véase, por el ejemplo, el art. 17 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, en relación con las funciones de los Consejos Reguladores. El precepto, tras definirlas, las somete a recurso ante el Ministerio. Si fuesen privadas carecería de sentido este mecanismo que, además, presupone la afectación del interés general.

En la misma línea, podemos citar el art. 13 de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 16 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 7.5 de la Ley 5/2005, de La Rioja. Todos ellos en relación con los Consejos Reguladores. Entendemos que determinadas actuaciones, al ser recurribles ante la Administración, se les está reconociendo carácter público.

López Benítez[965], que hablan de mecanismos de tutela incluso para la realización de actos sometidos a Derecho Privado; ni a Lesmes Serrano[966], que apela al régimen de tutela patrimonial al que se someten las Federaciones Deportivas[967]. De hecho, Baño León[968] aboga por establecer controles de Derecho Público incluso en estas materias privadas. El razonamiento de este autor sirve para sustentar que, aun en las materias sujetas a Derecho Privado, puede existir un control público, que no obsta a que la función o actividad sea privada.

A pesar de que es cierto que existen mecanismos de tutela sobre actividades privadas, tampoco se puede discutir que, el más paradigmático de esos mecanismos, el recurso de alzada impropio se encontraría únicamente detrás de las funciones o actividades públicas y sometidas a Derecho Administrativo.

Asimismo, existen casos de actividades públicas que no están sujetas a mecanismos de tutela, por lo que este criterio no puede considerarse concluyente, porque tanto existe actividad privada sometida a tutela como función pública exenta de ella.

Nos parece interesante plasmar el criterio esbozado por el TSJ de Castilla-La Mancha, para calificar como públicas aquellas actividades en las que sería impensable la intervención de particulares, y que solo pueden ser ejercidas en régimen de monopolio por una Administración[969].

---

[965] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 43-44 y 47, 100-101. La justificación de estos mecanismos sobre actividades privadas es, a su juicio, que sin esos mecanismos de control sobre la actividad privada mal pueden controlar las Administraciones el ejercicio de funciones públicas.

[966] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

[967] En la misma línea véase AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 264-265, que indica que determinadas actividades privadas están sujetas recurso ante órganos administrativos, lo cual las publifica.

[968] BAÑO LEÓN, José María, "El ejercicio de las profesiones tituladas y los colegios profesionales", cit., pp. 46-48.

[969] STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 3/2000, de 12 de febrero [Recurso de Apelación núm. 16/1999].
Véase también DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 155 y 184, sobre las funciones de colaboración y la labor arbitral; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 8, que alude a las actividades públicas como aquellas que ejerce la Administración y, por delegación de aquella, incumbe a los Consejos.

Igualmente, Descalzo González[970] señala como criterio para identificar las actividades públicas la atribución en exclusividad de estas, es decir, que no concurran con las entidades de índole privada en su desempeño. Sentado lo anterior, el autor concluye que la promoción de la modalidad deportiva y el diseño, planificación y ejecución de planes de entrenamientos de los deportistas de alto nivel, constituyen funciones privadas precisamente por la eventual concurrencia con entidades privadas en el desempeño de aquellas; consideración con la que, adelantamos, no estamos de acuerdo, pero sobre ello ahondaremos posteriormente[971].

Otro criterio que nos parece ilustrativo sería el hecho de que la actividad o función sea delegada en una norma con rango legal a la Corporación. Las actividades privadas pueden ser desempeñadas sin necesidad de mención expresa en una Ley, tanto por la Corporación como por una asociación privada; mientras que, las funciones públicas han de ser conferidas directamente por el ordenamiento jurídico para que la entidad, corporativa o no, las pueda ejercer. En resumen, son funciones públicas aquellas consagradas expresamente en el texto de una norma y delegadas a la Corporación y que, sin aquella mención, no podrían desempeñarlas. En contraposición, las actividades privadas pueden realizarse a pesar de que no aparezcan atribuidas en una norma u otro instrumento jurídico[972].

A nuestro juicio y para tratar de sistematizar cuanto se ha dicho hasta ahora, deben ser varios los criterios que servirán para delimitar cuál es una función pública: en primer lugar y por motivos de mera lógica, aquellas que sean expresamente calificadas como públicas por la Ley o norma de referencia, ya sea directa o indirectamente, como puede ocurrir cuando, sin

[970] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., p. 24.

[971] La consideración por parte del autor como privadas de estas funciones, en concreto, la promoción de la modalidad deportiva, choca con lo señalado el art. 2.3.a) del Decreto 181/1994, de Aragón, que alude a la promoción de la modalidad como función ejercida baja la supervisión de la Administración; el art. 36.b) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, que señala que esta función se ejerce como agente colaborador, bajo la tutela y coordinación de la Administración, en consonancia con el art. 11.1.b) del Decreto 159/1994, de la Comunidad de Madrid; el art. 5.1.a) del Decreto 4/1996, de La Rioja, que prevé la promoción de la modalidad como función pública susceptible de recurso ante el Comité Riojano de Deporte (la denominación del órgano ha variado tras la entrada en vigor de la Ley 1/2015).

[972] Véase que este criterio parece ser el que sigue CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", en MILLÁN GARRIDO, Antonio, (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, p. 178. Por eso, a su juicio, todas las del art. 33.1 de la antigua LD serían públicas, mientras que las privadas no deben ser necesariamente mencionada en la norma.

calificarlas de públicas, se someten a un régimen de Derecho Administrativo[973]; en segundo término, aquellas que estén sometidas a recurso de alzada u otros mecanismo de tutela, si bien en este último caso tal criterio carece de carácter concluyente o terminante; en tercer lugar, aquellas que están destinadas a atender necesidades colectivas o que presentan un interés para la sociedad hasta el punto de que, de no existir Corporación, deberían ser asumidas por la Administración; estrechamente relacionado con el anterior, aquellas en las que no concurren entidades privadas o que, dicho de otro modo, sería impensable su ejercicio por las entidades privadas[974]; y, finalmente, aquellas para cuya ejercicio es menester una atribución legal expresa[975], pues de otro modo no podrían ser desempeñadas.

No obstante, y pesar de nuestro intento de clarificar la cuestión, los criterios que predicamos no arrojan toda la certeza que sería deseable, porque no son absolutos.

Hay casos, por ejemplo, en que la tutela no es manifestación de una función pública, sino que se establece sobre funciones privadas como consecuencia de la importancia que las mismas ostentan para la buena marcha de la entidad[976]. Esto exige que la Administración tenga una suerte de control sobre esas actividades, aun privadas, como señala López Benítez[977]. Por el contrario, no existen mecanismos de tutela sobre toda la actividad pública de la Corporación. Por otro lado, el criterio de los intereses a satisfacer tampoco es absolutamente concluyente o determinantes, puesto que los intereses colectivos del grupo pueden converger en algún punto con el interés general, amén de que nos movemos en ámbito sumamente teórico, abierto a

[973] Véase el art. 30.2.a) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, que remite en cuanto al régimen jurídico de las funciones públicas al Derecho Administrativo.

[974] Este último criterio parece tener cobijo en el art. 56.5 de la Ley 3/2012, de Galicia, en relación con las Federaciones Deportivas, por cuanto señala una serie de funciones ejercidas bajo tutela y que, de no existir las Federaciones o estar en concurso, deberían ser ejercida por la Administración.

[975] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 230, alude en su definición de Corporación al ejercicio de funciones por ministerio de la Ley.

[976] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 101-102. Aluden a que la tutela no solo se ciñe a actividades privadas, sino que a la Administración le interesa la organización, funcionamiento de la entidad y esto no se puede verificar sin el control, por ejemplo, de las enajenaciones. Es muy ilustrativa su expresión: "El interés de la Administración en garantizar la vida, el patrimonio, la buena gestión y funcionamiento de las Corporaciones va mucho más allá".

[977] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 142.

debate y discusión.

Así las cosas, la clasificación que vayamos a hacer sea, en primer término, las funciones públicas, en segundo lugar, las privadas.

9.2.- Funciones públicas

Las funciones públicas se definen, siguiendo a Sainz Moreno[978], como aquellas que gozan de especial eficacia o que cuya ejecución puede canalizarse a través de medios solo predicables de las Administraciones Públicas[979].

Pues bien, cuando hablamos de funciones públicas nos referimos a aquellas vinculadas al interés general que se encomienda por el ordenamiento jurídico a las Corporaciones de Derecho Público y que, en otro caso, debieran ser ejercidas por la Administración Pública[980] correspondiente en régimen de monopolio. Además, sobre estas funciones existen, o más bien pueden existir, mecanismos de tutela o control que garantizan su ejercicio y encauzamiento a la satisfacción del interés general, precisamente por la importancia que tienen las mismas para el conjunto de la sociedad.

El régimen jurídico de las mismas es eminentemente público. Así, para su ejercicio las Corporaciones deben seguir los cauces del procedimiento administrativo común, como dice el art. 2.4 de la LPAC, en tanto sea compatible con la naturaleza corporativa. Considera Descalzo González[981] plenamente aplicable la LPAC y la LRJSP, en virtud del art. 149.1.18º de la CE, como garantía de un tratamiento común de los ciudadanos. Sin embargo, Descalzo González niega que las Corporaciones produzca verdaderos actos administrativo. Esta última opinión no

[978] Citado por DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., p. 17.

[979]FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 35. Dice que la ejecutoriedad no les es exclusiva, pero sí el empleo de todos los medios de coacción, ahora recogidos en el art. 105 de la LPAC.

[980] Buena prueba de ello es la atribución de la potestad disciplinaria en el art. 19.3.c) de la Ley 18/1997, de País Vasco, al Departamento de la Administración cuando no existe organización colegial.

[981] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., pp. 120-121.

es unánime puesto que para Baena de Alcázar[982], Fernández Rodríguez[983] y Del Saz Cordero[984], las Corporaciones dictan actos administrativos.

De igual modo, frente a la decisión corporativa se instrumenta un sistema de impugnación ante la Administración, cuya decisión agotará la vía administrativa para, ulteriormente, ser susceptible de recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Otra cuestión relevante es la sujeción a la normativa de transparencia. Según Andreu Llovet[985], las Corporaciones están obligadas a la publicación de la información relativa a los contratos que celebran como poder adjudicador y a las actividades sujetas a Derecho Administrativo[986]. El problema es determinar qué actividades están sometidas a esa rama del ordenamiento, como venimos diciendo. La propia autora aboga por una interpretación flexible que propicie la publicidad y transparencia, sugiere que no solo la actividad de Derecho Administrativo puede ser objeto de publicidad, sino otra que evidentemente está relacionada con el interés general, como las subvenciones concedidas a un Colegio Profesional. Hemos de discrepar aquí, puesto que en tal caso la actividad originaria no es corporativa sino de otra Administración y, por ende, la publicidad versaría sobre subvención o ayuda concedida por la Administración Pública.

A nuestro entender, en esta materia hay que acudir a la normativa propia del género corporativo y a la normativa de transparencia de cada Comunidad Autónoma. Y ello porque el legislador puede hacer extensivo el deber de publicidad a actividades no sujetas a Derecho Administrativo; incluso la propia Corporación a través de sus normas. No obstante, según Andreu Llovet[987], en tales casos, cuando la obligación venga impuesta por norma distinta de la de transparencia, los órganos correspondientes, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no podrían entrar a conocer del asunto, ya que su competencia se limita a verificar si la actividad está sujeta a Derecho Administrativo y a enjuiciar si debe ser publicada conforme a lo previsto en la

[982] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 109-110.

[983] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., p. 18; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 100.

[984] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 149-150.

[985] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* cit., pp. 412-413 y 416-418.

[986] Así lo establece, por ejemplo, el art. 3 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, de Galicia.

[987] ANDREU LLOVET, Roser, *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* cit., p. 421.

normativa de transparencia; pero no pueden analizar dicha obligación con apoyo en otras normas diferentes, en este caso de origen corporativo. Por razones de competencia objetiva de estos órganos, y salvo disposición legal que le atribuya esa competencia, asumimos plenamente este razonamiento.

9.2.1.- Funciones de ordenación

El primer conjunto de funciones que podemos calificar de públicas las englobaremos en torno a la finalidad que persiguen. Referiremos aquí las funciones encaminadas a la ordenación del sector, o actividades de regulación como dice Santamaría Pastor[988], entendida tal función en un sentido bastante amplio[989].

Precisamente por la variedad de Corporaciones y habida cuenta de los diferentes ámbitos en que actúan las mismas, es necesario acoger un concepto amplio de ordenación del sector que abrace tanto la ordenación del ejercicio profesional como la organización de las competiciones deportivas[990] o la regulación y disciplina del aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Es este es el sistema que parece seguir Ariño Ortiz[991].

Dentro de esta función de ordenación nos encontramos, generalmente, con la atribución de potestad disciplinaria a las Corporaciones de Derecho Público para garantizar el correcto ejercicio profesional; o para velar por los intereses de la competición[992]; o para garantizar la calidad de los productos amparados por la denominación de origen o figura de calidad análoga[993].

---

[988] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 281.

[989] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 120.

[990] GIMENO MARTÍN, Andrés, "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020. El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatutariamente pueden prever las ligas profesionales", cit., pp. 5 y 7.

[991] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 118-124.

[992] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 417.

[993] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 17-18, el autor critica la atribución progresivamente de la potestad disciplinaria o sancionadora a la Administración, en detrimento de los Consejos Reguladores. Lo cierto es que la totalidad de la normativa autonómica confiere la potestad disciplinaria a la Administración, excepto los arts. 32.2.p) y 71 de la Ley 5/2004, del País Vasco, que atribuyen expresamente potestad sancionadora a los Consejos Reguladores para las sanciones de hasta 12.000 euros.

Igualmente, las Corporaciones suelen tener reconocida una autonomía que lleva aparejada la posibilidad de dictar normas que conforman un ordenamiento jurídico propio al que deben atenerse sus miembros, según Ortega Martín[994]. Esa potestad normativa puede también englobarse dentro del concepto amplio de ordenación que barajamos.

Así, tanto la potestad disciplinaria[995] como la normativa pueden calificarse como funciones o actividades públicas por la especial eficacia de estas, que trasciende los intereses de los miembros del grupo, así como porque, en defecto de Corporaciones, tal función debería ser asumida por la Administración Pública correspondiente. Además, se trata de funciones calificadas expresamente como públicas en las normas; amén de que también están sujetas a múltiples mecanismos de tutela. Es decir, concurren en estos dos casos todas las notas o criterios que indicábamos anteriormente para calificar las funciones como públicas.

Asimismo, en el marco de las funciones de ordenación cobra especial relevancia la integración en el seno de la Corporación y la adquisición de la condición de miembro de esta. La integración puede producirse *ex lege*, como ocurre en las Cámaras Oficiales de Comercio; pero también puede condicionarse a un determinado acto emanado de la propia Corporación y que tiene carácter eminentemente administrativo, como refieren De Lorenzo García & Loya del Río[996]. Las controversias que se susciten sobre la integración se residencian, además, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Esta función de integración o admisión se da, prácticamente, en todas las Corporaciones. En concreto, podemos referir aquí las siguientes manifestaciones: el visado o expedición de las licencias por parte de la Ligas Profesionales[997] que permite participar en las competiciones e integrarse de lleno en la Corporación; la expedición de las licencias por parte de la Federaciones Deportivas para poder integrarse en la respectiva estructura federativa y, a la postre, participar

Por otro lado, el art. 45 de la Ley 8/2005, de Castilla y León, confiere a los Consejos la competencia para incoación e instrucción de procedimientos sancionadores, pero no les atribuye la facultad de decisión; el art. 43 de la Ley 4/2010, de Extremadura, prevé la posibilidad de delegar el ejercicio de la potestad sancionadora, que ostenta la Administración, en los órganos de gestión.

994 ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 214.

995 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 281.

996 DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 20-21.

997 GIMENO MARTÍN, Andrés, "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020. El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatutariamente pueden prever las ligas profesionales", cit., p. 9.

en las competiciones oficiales[998]; la admisión en un Colegio Profesional como paso previo al ejercicio de la actividad profesional; y la calificación de determinados productos para poder hacer uso de la indicación de calidad[999]ya que, como dice González González[1000], la calificación va a condicionar la pertenencia al ente corporativo.

En definitiva, la actividad que llevan a cabo la Corporaciones para determinar quienes forman parte de esta es pública, porque frente a las resoluciones se contempla un recurso de alzada y, ulteriormente, encontraríamos expedita la vía contencioso-administrativa[1001]. Asimismo, es indudable que la integración presenta un interés que excede al de la Corporación, ya que a la sociedad no le resulta irrelevante las personas que se encuentran colegiadas, los productos amparados por la indicación geográfica, o los deportistas que pueden participar en las competiciones oficiales. Además, la integración va a desencadenar la aplicación del ordenamiento jurídico propio sobre estas personas[1002], cuyo cumplimiento resulta de interés para el conjunto de la ciudadanía. Por otro lado, en caso de no existir la Corporación o si esa persona no estuviese integrada, el ejercicio de las antedichas potestades de admisión,

[998] Véanse el art. 25.2 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 28 de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 30.2 de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 67 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en consonancia con el art. 77.1 del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 51.2 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 52 apartados 1 y 2 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, sobre la integración como requisito *sine qua non* para participar en las competiciones oficiales, de acuerdo también con el art. 38 apartados 1 y 2 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

Véase también GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 27.

[999] Ante la imposibilidad de referirnos a todas las normas específicas haremos mención aquí a la posible asunción de las labores de control en el proceso de calificación por el que han de pasar los vinos gallegos y que incumbe al Consejo Regulador, conforme al art. 41 de la Orden de 30 de julio de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen Ribeiro y de su Consejo Regulador; el art. 46 de la Orden de 21 de julio de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen Rías Baixas y de su consejo regulador; los arts. 19 y 24 de la Orden de 29 de septiembre de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen de Ribeira Sacra y de su Consejo Regulador, que prevé recurso de alzada ante la Consellería contra la denegación del Registro.

[1000] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 124-126. Justifica el carácter público de la calificación en la medida en que entronca con el uso de una denominación de origen que, en toda la normativa, se califica como bien de dominio público.

[1001] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 88.

[1002] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 153-160.

reglamentaria y disciplinaria incumbirían a la Administración Pública. En suma, nuevamente concurren todos los criterios esbozados para que la función de admisión o integración pueda ser calificada como pública.

Al margen de estas tres funciones que confluyen, con carácter general, en la mayor parte de entidades corporativas, la realidad nos obliga a descender a la normativa específica de cada Corporación para desgajar o hallar otras funciones de ordenación propias de cada tipo o clase de entidad, así como para analizarlas de forma independiente, puesto que no son coincidentes las funciones de ordenación de un Colegio Profesional y las de las Ligas Profesionales. Ortega Martín[1003] aludía a esta disparidad y señalaba que los Colegios ostentaban potestad reglamentaria y de ordenación, a diferencia de las Cámaras de Comercio que, como decía el autor, carecen de aquellas por actuar sobre un mercado ya regulado; en la misma línea se pronuncia Casares Marcos[1004].

9.2.1.1.- Funciones públicas de ordenación de los Colegios Profesionales

Empezando por los Colegios Profesionales, de acuerdo con el art. 5 de la LCP y la normativa autonómica[1005], son públicas las siguientes funciones:

1.- La ordenación de la actividad profesional, velando por la ética profesional y la disciplina[1006]. Aquí el tenor literal art. 5.i) de la LCP trata de condensar bajo una misma expresión tanto la función o potestad normativa como la disciplinaria.

[1003] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 218.

[1004] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 577.

[1005] En idénticos términos que la legislación estatal se pronuncian el art. 9 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 18 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 10 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 22 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 12 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 39 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 14 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 5 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 11 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 9 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 11 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 19 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 9 de la Ley 4/1999, de la Rioja; el art. 4 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 24 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 9 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1006] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 629; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100; GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 476.

Se trata de funciones públicas porque, como decíamos más arriba, trasciende los intereses del grupo; constituyen una manifestación de un poder que, generalmente, ejerce la Administración Pública territorial, mediante la aprobación de normas y la garantía de su cumplimiento, a través de la imposición de sanciones en último término.

En la letra t) del mismo artículo se alude a la función de "hacer cumplir las leyes, reglamentos, estatutos y decisiones de los órganos colegiales", que no deja de ser la misma función que la señalada anteriormente, a pesar de aparecer referenciadas como dos funciones diferentes[1007]. Su mención por parte del legislador, lejos de clarificar, resulta superflua y reiterativa.

2.- El visado en los Colegios de profesiones técnicas, conforme al art. 13 de la LCP.

Si bien también puede considerarse una labor de certificación como veremos a continuación, es indudablemente una actividad o función colegial de carácter público, como proclama un sector doctrinal[1008], puesto que trasciende los intereses del grupo y la función se proyecta precisamente sobre el ciudadano y la sociedad, dotando de una mayor seguridad o un plus de garantía al trabajo realizado por el profesional, en beneficio del cliente. Ahora bien, es una función que se circunscribe a los Colegios Profesionales, y ni siquiera a todos, únicamente a aquellos de titulaciones o profesiones de índole técnica.

Reseñadas estas dos funciones, surge la duda en torno a la función de mediación o arbitraje y a las medidas tendentes a evitar el intrusismo y la competencia desleal entre los propios colegiados. Podemos introducirlas en ese concepto laso de ordenación, pero la pregunta es si son públicas o no. Fanlo Loras[1009] se decanta por el carácter público.

Cuando la entidad colegial actúa para evitar el intrusismo, está realizando una actuación que, al margen de redundar en beneficio de los profesionales, también repercute a la sociedad en su conjunto y, particularmente, afecta a los usuarios o consumidores de esos servicios

[1007] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100, la considera pública.

[1008] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 99; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327; MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 218-219.

[1009] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 99-100.

profesionales. Es decir, compartimos la tesis de Fanlo Loras en relación con esa actividad.

Y lo mismo podemos decir respecto de las medidas tendentes a evitar esa competencia desleal que, por sus implicaciones en el mercado, puede repercutir igualmente en los consumidores y usuarios.

Resulta más complicado clarificar la naturaleza de la actividad mediadora o arbitral de los Colegios Profesionales.

Ariño Ortiz[1010] y Fanlo Loras[1011] incluyen dentro de la función pública de ordenación la labor mediadora y conciliadora de los Colegios Profesionales, como sustitutiva de la tutela judicial, como una fórmula para garantizar el cumplimiento y armonía del sistema u ordenamiento jurídico construido por la propia Corporación. El problema estriba en que la labor mediadora y conciliadora no es exclusiva de los poderes públicos, a diferencia de la tutela judicial. De ahí que nos surjan dudas sobre la naturaleza pública que le atribuyen estos autores.

De hecho, esta opinión no es unánime. Para Fernández Ramos & Gamero Casado[1012], Rebollo Puig[1013], Sánchez Morón[1014] y Del Saz Cordero[1015] la resolución de conflictos y controversias a través de mediación o arbitraje es una función de índole privada. Esta tesis ha sido secundada por el TS[1016].

[1010] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 120.

[1011] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100, eso sí, siempre que sea por motivos profesionales y entre los colegiados.

[1012] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., pp. 327 y 329.

[1013] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 395.

[1014] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 424.

[1015] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 91 y 103, al aludir a las funciones originarias de las Cámaras Agrarias señala, entre otras, la función arbitral para decir, a renglón seguido, que no es pública.

[1016] En el mismo sentido ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 9 junio 2016 [ES:TS:2016:5953A], que confirma el criterio del TSJ de la Comunidad de Madrid que, por su parte, estimó que el arbitraje en el seno del Colegio Profesional no se somete a Derecho Administrativo.

Esta función arbitral y mediadora aparece referida en todas las Leyes autonómicas[1017]. Pero la única que se pronuncia sobre su carácter es la Ley 7/2006, de Cataluña. La excluye de las funciones públicas propias de los Colegios Profesionales (art. 39) y la refiere entre las funciones desempeñadas por los Colegios como entidades privadas, entre ellas, mediación, arbitraje y conciliación (art. 40.d)). No deja de encerrar cierta contradicción que esa misma función aparezca reseñada expresamente como pública respecto de los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales (art. 60.1.d)).

Por otro lado, la eficacia de la resolución o acuerdo que dirime la controversia puede quedar constreñida al grupo social, salvo cuando la mediación, arbitraje o conciliación tenga lugar entre un particular y un profesional. De esta forma, no se podría predicar el carácter público porque, en tal caso, la labor arbitral o mediadora no trasciende los intereses del grupo que, como el propio conflicto, queda circunscrita a los miembros de la Corporación. Esto implica que los intereses que se persiguen, o la naturaleza de la controversia que se suscita, son esenciales para clarificar la cuestión, como decía Fanlo Loras[1018]. Así, cuando la mediación o arbitraje se proyecta en un conflicto entre un ciudadano y un colegiado, está afectado el interés público vinculado al correcto ejercicio profesional. Mientras que, cuando la labor mediadora o conciliadora tiene por objeto lograr una armonía dentro del grupo social y, por tanto, su eficacia es eminentemente interna, no sería una función pública; sin perjuicio de que una eventual controversia entre los profesionales no tiene que ser, siempre y en todo caso, ajena al funcionamiento del servicio o a los propios particulares receptores de los servicios.

Parece que el art. 5 de la LCP[1019] al referir esta función se hace eco de todo cuanto acabamos de indicar, por cuanto la separa en dos apartados: la intervención en los conflictos entre

[1017] Aparece referido en los apartados k), m), n), ñ) del art. 5 de la LCP. Asimismo véanse el art. 18.2.ñ) de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 18.e) de la Ley 4/1999, de Aragón; el art. 10.j) de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 21.k) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 12.e) de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 40.d) de la Ley 7/2006, de Cataluña, que parece abogar por su carácter privado por cuanto alude a esta función, junto a otras, bajo la locución: "Como entidades de base asociativa privada, los colegios profesionales ejercen las actividades siguientes (…)"; el art. 14.p) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 5.d) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 11.k) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 9 letras m) y t) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 11 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 19.k) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15.c) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 9.e) de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 24.h) de la Ley 18/1997, del País Vasco; el art. 9.g) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1018] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100.

[1019] Véase también el art. 9.1 letras m) y t) de la Ley 11/2001, de Galicia, que emplea la misma técnica legislativa.

profesionales de la letra m); y la resolución por laudo sobre las cuestiones relativas al ejercicio o trabajo de los profesionales, prevista en la letra n). Pues bien, entendemos que la separación de las funciones en distintos apartados atiende a la voluntad del legislador de discernir entre la distinta naturaleza de una y otra, pública y privada, respectivamente. Sensu contrario, en favor de su consideración privada diremos que no existen mecanismo de tutela y es una actividad para cuyo ejercicio no precisan las Corporaciones de una habilitación legal expresa; es más, se trata de una actividad desempeñada por particulares, no es algo exclusivo de los poderes públicos.

9.2.1.2.- Funciones públicas de ordenación de los Consejos Generales de Colegios Profesionales

En segundo lugar, tenemos que aludir a las funciones de los Consejos Generales de Colegios Profesionales. El art. 9.a) de la LCP les atribuye las mismas funciones que a los Colegios Profesionales, cuando estas tengan repercusión o incidencia nacional. Así, lo dicho, y lo que se dirá respecto de los Colegios en cuanto a sus funciones públicas, es extrapolable a los Consejos Generales.

Conforme al art. 9 de la LCP, los Consejos Generales y autonómicos de Colegios Profesionales ostentan las siguientes funciones públicas de ordenación:

1.- Elaboración de los Estatutos Generales de la Profesión, aprobar los estatutos y visar los reglamentos de Régimen Interior[1020], conforme al art. 9 letras b) y c) de la LCP[1021].

Para Casares Marcos[1022] no es manifestación de potestad normativa porque esas normas las aprueba la Administración. Esta tesis no la compartimos porque la aprobación no es más que

[1020] Véase el art. 60.1.b) de la Ley 7/2006, de Cataluña, que cataloga la función como pública expresamente.

[1021] Véanse el art. 6.c) de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía, que alude a la elaboración de normas deontológicas; el art. 28.f) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.g) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; los arts. 20.l y 25 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 60.1.b) de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 24.f) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16.h) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.g) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 26.f) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.g) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; los arts. 12 y 14 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 42.1.a) de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20.c) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1022] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 638-639.

un acto requerido, rogado o debido. La Administración solo comprueba la legalidad de la norma, pero no puede negarse a su aprobación por otras razones que no sean de estricta legalidad, es decir, no cabe una oposición por criterios de oportunidad, ni tampoco puede introducir modificaciones, como apunta un sector de la doctrina[1023].

Además, hemos de acudir a la normativa procesal para corroborar que se trata de normas producidas por las Corporaciones. Si el art. 2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, proclama la competencia para conocer de la impugnación de las disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público, es evidente que se está refiriendo a los Estatutos de la profesión aprobados por los Consejos, entre otras normas. Si asumiésemos la tesis de Casares Marcos sería tanto como decir que las Corporaciones no dictan normas o disposiciones, carecería de sentido el art. 2.c) de la LJCA, que reconoce expresamente que aquellas producen verdaderas disposiciones. Además de lo anterior, la tesis de Casares Marcos supondría una quiebra de la autonomía corporativa, que se manifiesta en la aprobación de esas normas.

Vienen a refrendar esta postura los textos normativos, al hablar en todo momento de potestad normativa del Colegio o del Consejo General y reducir la intervención de la Administración a mera calificación de legalidad[1024].

Esta función es eminentemente pública porque implica la configuración de un ordenamiento jurídico propio que trasciende al grupo social puesto que, aunque los destinatarios de esas normas sean exclusivamente los profesionales[1025], inciden en la prestación de servicios a la sociedad y a los particulares. Asimismo, de no existir la Corporación, ese ordenamiento debería ser confeccionado por los poderes públicos. Son actividades igualmente sometidas a la tutela

[1023] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 351; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 123; MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 45-48, 52, 53-54 y 56, dice que son normas comunes a todas las asociaciones, no una función pública, a pesar de que presente interés público. Refieren también la intervención administrativa como mera ratificación, no como aprobación, porque esta se produce en el seno de la Federación.

[1024] Véanse el art. 12 de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía; el art. 31.3 de la Ley 2/1998, de Aragón; los arts. 37.3.c) y 46 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 31 de la Ley 11/2002, de Extremadura.

[1025] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 148. Así lo explicaba STC (Sala Primera) núm. 219/1989, de 21 de diciembre [Fundamento de Derecho tercero].

administrativa, puesto que a pesar de ser un acto rogado o mero control de legalidad[1026], es indiscutible que la Administración controla la legalidad de la norma; circunstancia esta última que critica Salom Parets[1027], porque entiende que entre Administraciones no hay relación de tutela o jerarquía y el único control de legalidad incumbe al Poder Judicial.

2.- Resolución de los recursos contra los actos de los Colegios Profesionales.

Es indudable que la fórmula de los recursos es una manifestación del control de legalidad que ejercen las Administraciones como garantía para los ciudadanos y, en este caso, los Consejos Generales se subrogan en la posición de aquellas cuando se trata de resolver los recursos contra los actos de un Colegio Profesional.

Buena prueba del cariz público de la función es que es difícilmente concebible en el caso de las asociaciones privadas. Y es que nadie puede imaginarse que la decisión de expulsión de un miembro de una asociación privada pueda ser controlada por otra asociación distinta, como ocurre en el caso que aquí referimos. Dicho de otro modo, en tanto los recursos son ajenos al Derecho Privado, es incuestionable que la función es pública. Pues bien, los Consejos Generales y autonómicos están sometidos a Derecho Administrativo en el ejercicio de esta función, que les atribuye el art. 9.1.e) de la LCP y la normativa autonómica[1028]. Es, por tanto, el criterio de la exclusividad el que permite calificar esta función como pública.

Además, otro criterio que denota el carácter público sería la necesaria mención en el texto de la norma de esta función pues, de lo contrario, sería impensable que los Consejos Generales, como entidades con personalidad jurídica propia y diferente de los Colegios Profesionales, pudieran ejercer esta actividad de control de legalidad.

3.- Adopción de las medidas para que los Colegios Profesionales cumplan las decisiones del Consejos.

[1026] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 130.

[1027] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 161-162.

[1028] Véanse el art. 6.f) de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía; el art. 28.d) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.e) de la Ley 10/1990, de Castilla-La Mancha; el art. 24.j) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16.f) de la ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.e) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 27.e) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 42.1.e) de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20.g) de la Ley 6/1999, de La Región de Murcia.

Esta función prevista en el art. 9.1.f) de la LCP y, como ocurría con los Colegios Profesionales, es eminentemente pública. Es decir, la adopción de estas medidas forma parte de la función de ordenación, en un sentido amplio, para garantizar que los Colegios Profesionales cumplan las decisiones del Consejo.

4.- El ejercicio de la potestad disciplinaria respectos de los miembros de las juntas de gobiernos de los Colegios y del propio Consejo

Como decíamos, esta función es consecuencia lógica de la construcción por los Consejos Generales y autonómicos de los Colegios Profesionales de un ordenamiento propio, que debe ser respetado y cuya salvaguarda se les encomienda, en virtud del art. 9.1.f) de la LCP y la normativa autonómica[1029]. Dicho de otro modo, tanto esta función como la prevista en el apartado anterior, son la pieza de cierre de la función de ordenación que se les encomienda y que, no solo pasa por la creación de esas normas, sino también por la garantía de su cumplimiento.

5.- Control de los procesos electorales de los Colegios Profesionales.

Se atribuye a los Consejos Generales la función de velar o controlar los órganos de gobierno y los procesos electorales de los Colegios Profesionales, en virtud del art. 9.1 letras n) y ñ) de la LCP, en concreto, velar porque se cumplan los requisitos para proclamación y elección de los miembros de los órganos de gobierno de los Colegios, legal y estatutariamente establecidos, así como proveer entre los colegiados más antiguos las juntas de gobierno, cuando se produzcan vacantes con carácter provisional.

En este caso, el criterio que denota el carácter público sería la necesaria mención en el texto de la norma de esta función pues, de lo contrario, sería impensable que los Consejos Generales, como entidades con personalidad jurídica propia y diferente de los Colegios Profesionales, pudieran ejercer esta actividad. Es decir, si la Ley no estableciese expresamente esta función,

[1029] Véanse el art. 6.g) de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía; el art. 28.e) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 20.f) de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 60.1.d) de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 24.e) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16.h) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.f) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 26.e) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.f) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15.e) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 42.1.e) de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20.g) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

los Consejos no podrían inmiscuirse en los procesos electorales y constitución de los órganos de los Colegios Profesionales, que no guardan con aquellos una relación de instrumentalidad ni dependencia.

6.- El ejercicio de la labor de mediación.

Podemos anticipar que la conclusión que alcanzaremos difiere respecto de lo señalado acerca de la labor mediadora de los entes colegiales. En este caso, estamos ante conflictos entre entes corporativos, ello implica que sería publica la función de resolución de aquellos. La función aparece referida tanto para los Consejos Generales *ex* art. 9.1.c) de la LCP, como para los Consejos autonómicos en la normativa autonómica[1030]. De hecho, algún legislador ha calificado como pública la función, o bien ha sometido el conocimiento de estos asuntos al orden jurisdiccional contencioso-administrativo[1031], dotando la función de tintes evidentemente públicos. Además, si no estuviese prevista legalmente, no la podrían ejercer.

Finalmente, tenemos que advertir que, si bien hemos centrado nuestra exposición en los Consejos Generales, los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales tienen las mismas funciones que los Consejos Generales, pero circunscritas al ámbito territorial correspondiente y conforme a la normativa autonómica[1032], por lo que lo dicho más arriba resulta igualmente aplicable a los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales.

[1030] Véanse el art. 6.e) de la Ley 6/1995, de Consejos Andaluces; el art. 28.c) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.c) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 20 letras d) y e) de la Ley 7/1998, de Castilla y León, aunque habla de regular el procedimiento, más que de resolverlo; en su apartado d) también prevé la resolución por el Consejo de conflictos entre colegiados; el art. 60.1.d) de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 24.c) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16.g) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.c) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 26.d) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.c) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15.c) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 42.1.c) de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20.e) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1031] Véase el art. 31.c) de la Ley 10/1990, de Castilla-La Mancha; el art. 24.c) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 26.d) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 15.c) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra.

[1032] Véanse el art. 28 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.f) de la Ley 10/1999 de Castilla-La Mancha; el art. 20 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 60 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 24.e) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 23.f) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 26 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.e) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 42 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

9.2.1.3.- Funciones públicas de ordenación de los Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

En tercer lugar, sobre las Cámaras Oficiales de Comercio, y como decíamos más arriba, en tanto que actúan u operan en un mercado o ámbito regulado, su labor de ordenación es prácticamente nula y carecen de potestades normativas y disciplinarias, como señalaban Casares Marcos[1033] y Ortega Martín[1034].

Como mucho, podríamos aludir aquí a la mediación y arbitraje que llevan a cabo estas Corporaciones. Para Álvarez García & Arias Aparicio[1035] y Tornos Mas[1036], esta función, sustitutiva de la tutela judicial, también podría ser pública. Ahora bien, en contra de lo sostenido por estos autores, la normativa se cuida bien de calificarla como privada y la somete a la libre competencia, *ex* art. 5.3 de la LBCOCISN. En esta línea se pronuncian también Rebollo Puig[1037] , Fernández Ramos & Gamero Casado[1038], la jurisprudencia[1039] y la normativa autonómica[1040].

Es cierto que decíamos que la calificación como pública o privada de una función no resulta totalmente determinante, o al menos puede ser objeto de crítica como veremos *a posteriori*, pero es difícil sostener que una vez proclamado su carácter público se pueda dispensar la aplicación de las normas propias del Derecho Administrativo o residenciarse las controversias ante otro orden jurisdiccional que no sea el contencioso-administrativo. Por eso, en tanto se califica expresamente como privada tal función en la normativa básica estatal de las Cámaras Oficiales de Comercio, no podemos considerarla como pública, porque no pasaría el primero de los criterios que sentamos para tal calificación.

[1033] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 577.

[1034] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 218.

[1035] ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor, "Art. 52", cit., p. 934.

[1036] TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 795.

[1037] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 395.

[1038] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327.

[1039] ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 9 junio 2016 [ES:TS: 2016:5953A].

[1040] Véanse el art. 4.5.b) de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 5.4.d) de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 6.3.d) de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 4.5.d) de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 4.2.e) de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 4.7 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

Además, tal vez lo más importante para descartar su consideración pública, es que no hay exclusividad en el ejercicio de esta función; y que, con independencia de su mención expresa en las normas, las Cámaras podrían desempeñar igualmente aquella. Es más, esa función puede corresponder a personas físicas o entidades privadas, sin necesidad de previsión legal. Nos explicamos, el sometimiento de la controversia a mediación es plenamente voluntario y las partes en liza pueden encomendar la función a un tercero, no necesariamente a una Cámara Oficial de Comercio.

Por las mismas razones expresadas anteriormente, los Consejos autonómicos de Cámaras Oficiales de Comercio, tampoco disponen de funciones públicas de ordenación.

9.2.1.4.- Funciones públicas de ordenación de los Consejos Reguladores

En el caso de los Consejos Reguladores, la normativa alude de forma genérica a su sometimiento a Derecho Administrativo[1041] en el ejercicio de funciones o potestades administrativas. Sin embargo, no toda la normativa concreta cuáles son aquellas funciones, o cuándo el Consejo actúa en el ejercicio de estas. Es más, casi ninguna norma clasifica las funciones ni clarifica cuáles son públicas y cuáles privadas[1042].

A nuestro juicio, tendrían la consideración de funciones públicas de ordenación las siguientes:

1.- Aplicar los sistemas de control de los productos conducentes a la obtención de la certificación final[1043]; o bien el establecimiento de los requisitos mínimos de los controles que

[1041] Véanse el art. 17.c) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo; el art. 33.5 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 16 de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 19 de la Ley Foral 16/2005, de Navarra; el art. 31.2 de la Ley 5/2004, del vino de País Vasco.

[1042] Podemos indicar que la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears; la Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los consejos reguladores de vinos de Canarias; y la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria (de las Islas Canarias), no regulan las funciones.

[1043] Esta función aparece referida en el art. 13.2 letras b), k), o) y r) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 35.2.c) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.e) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 32.2.d) de la Ley 5/2004, del País Vasco.

Como especialidad, el art. 80 de la Ley 1/2024, de Galicia, prevé la delegación del control oficial en los Consejos Reguladores, que se califica expresamente como función pública *ex* art. 53.4 de la misma Ley, pero no es una función originaria, sino delegada, ya que la titularidad corresponde bien a Axencia Galega de Calidad Alimentaria o bien a la Consellería, según la naturaleza del producto. Asimismo, el art. 35.2.f) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña, alude al control de la procedencia, producción, elaboración y comercialización de los

deben llevar los operadores[1044].

2.- Velar por el cumplimiento de la normativa y por el prestigio de la denominación de origen[1045].

El problema estriba en determinar hasta dónde alcanza esta función y cuál es su verdadera eficacia y sentido. Los Consejos Reguladores no tienen atribuida la potestad sancionadora y las normas autonómicas restringen la actuación a la mera denuncia de ese incumplimiento o uso incorrecto de la figura ante las autoridades, ya sean judiciales o administrativas; o a la simple incoación e instrucción del expediente sancionador, salvo la normativa vasca[1046]. Así, si no poseen la potestad sancionadora, es evidente que los Consejos Reguladores no producirán verdaderos actos; pero es indiscutible que la función de control previo e instrucción del expediente son públicas[1047]. Es cierto que hay actividades que pueden realizar, aunque el legislador no las mencione propiamente, tales como la denuncia; función que la normativa

productos amparados; como también prevé el art. 32.2.i) de la Ley 5/2004, de País Vasco.

El art. 13.2 de Ley 2/2011, de Andalucía, prevé diferentes medidas de control, entre ellas, destaca la retirada del uso de la denominación por incumplimiento. Todas las actuaciones derivadas de la función de control son susceptibles de recurso y, por ende, son públicas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13.3 de la Ley.

[1044] Esta función aparece referida en el art. 9.2.k) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 16.2.c) de la Ley 4/2010, de Extremadura, a pesar de que no considera pública la función, porque no somete las decisiones a recurso de alzada impropio ni a Derecho Administrativo, según sus arts. 16.3 y 24.

En el caso del art. 21.2.i) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.n) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 26.2.h) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; y el art. 7.2.i) de la Ley 5/2005 de La Rioja; la función se limita a proponer estos requisitos a la autoridad para que aquella los apruebe.

El art. 46.2.a) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana, alude tanto a la elaboración del manual de calidad como al establecimiento de mecanismo para garantizar el origen del producto, producción, elaboración, etc.

[1045] Esta función aparece referida en el art. 13.2.d) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.c) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2 letras a) y d) de la Ley 9/2006, de Aragón; art. 27.2 letras a) y g) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 30.2.a) de la Ley 7/2007, de Castilla-La-Mancha; el art. 26.2.c) de la Ley 8/2015, de Castilla y León; el art. 9.2.l) de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 35.2.q) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 16.2 letras a) y d) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 51.3.a) de la Ley 1/2024, de Galicia, aunque la reseña como privada; el art. 7.2.c) de la Ley 5/2005, de La Rioja; el art. 32.2.b) de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[1046] Véanse los arts. 32.2.p) y 73 de la Ley 5/2004, de País Vasco, les atribuyen la competencia para resolver los expedientes de sanciones que no excedan de 12.000 €.

[1047] GUILLEM CARRAU, Javier, *Denominaciones Geográficas de Calidad,* cit., p. 536.

gallega califica como privada[1048]. Pero la instrucción e incoación de los procedimientos, así como la inspección previa, si no viene referida expresamente en un texto legal, no puede ser ejercida con las debidas garantías frente a los operadores. He ahí donde estriba su carácter público.

3.- Establecer los requisitos, gestionar y autorizar las contraetiquetas, precintos y otros marcados de garantía[1049], incluidos los que pudieran insertarse en el etiquetado, propios de la denominación de origen o indicación geográfica, así como expedirlos[1050].

Aunque alguna normativa autonómica no dude en calificarla como una función privada[1051], para González González[1052] es una función o actividad pública. Otras normas autonómicas someten a recurso de alzada los actos dictados en el ejercicio de esta función, lo que implica su publificación[1053].

4.- Establecer para cada campaña los rendimientos, los límites máximos de producción o de transformación, o cualquier otro aspecto que pudiera influir en estos procesos. Nos referimos

[1048] Véase el art. 51.3.a) de la Ley 1/2024, de Galicia. El apartado b) de este mismo artículo incluye denunciar cualquier utilización ilegal de la figura de calidad ante las autoridades administrativas.

[1049] Esta función aparece referida en el art. 17.h) 4º de la Ley 6/2015, de 12 de mayo; el art. 3.2.f) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.1.d) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2 letras k) y l) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.3.d) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 9.2 letras d) y f) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 35.2.e) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 46.2.d) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 26.2.e) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 16.2 letras ñ) y o) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 32.2.h) de la Ley 5/2004, de País Vasco, que alude a la función de aprobar y gestionar etiquetas y contraetiquetas.

[1050] Véanse el art. 35.2.k) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 16.2 letras ñ) y o) de la Ley 4/2010, de Extremadura, que son las normas que aluden expresamente a la expedición de esas etiquetas y sellos.

[1051] La normativa gallega prevé como función privada la gestión de contraetiquetas, precintos y otras señales de garantía *ex* art. 51.3.m) de la Ley 1/2024, de Galicia. A pesar de ello, alude a la verificación del cumplimiento de los requisitos adicionales de la etiquetas y envases, así como la llevanza de un inventario de etiquetas y envases, como funciones públicas, en el art 51.4.d).

[1052] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 124-126.

[1053] Véase el art. 35.2.l) de la Ley 9/2006, de Aragón, en relación con el art. 36.2 que, al someter la actividad a un régimen de Derecho Administrativo, parece que se decanta por el cariz público; el art. 16.2 letras ñ) y o) de la Ley 4/2010, de Extremadura, que la considera pública en virtud de los arts. 16.3 y 24 al someterlo a recurso de alzada impropio.

aquí a los llamadas acuerdos de campaña según López Benítez[1054].

Esta función se encuentra expresa reconocida como pública, bien sea de forma directa o indirecta, en numerosos textos autonómicos[1055].

5.- Calificación de cada añada o cosecha[1056], así como de las uvas, mostos, vinos.

Para González González[1057] es una suerte de certificado de aptitud que condiciona la inserción en la denominación de origen y, por ello, no se puede dudar de su carácter público, como también apunta López Benítez[1058].

En el marco de estas actividades los Consejos Reguladores también van a ejercer una potestad de autorización, a que alude López Benítez[1059], por ejemplo, al autorizar o denegar el aumento de límite máximo de producción de uno o varios operadores.

[1054] Citado por GUILLEM CARRAU, Javier, "La forma jurídica del Consejo Regulador", cit., p. 27.

[1055] Esta función aparece referida en el art. 17.h) 2º de la Ley 6/2015, de 12 de mayo; el art. 13.2.e) de la Ley 2/2011, de Andalucía, que, en tanto lo somete a Derecho Administrativo y recurso de alzada proclama, a nuestro juicio, indirectamente su carácter público, al igual que el art. 21.2 letras b) y d) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.m) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 26.2 letras d) y e) de la Ley 8/2015, de Castilla y León; el art. 35.2.g) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 46.e) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 16.2.p) de la Ley 4/2010, de Extremadura, que lo considera pública *ex* arts. 16.3 y 24; el art. 51.4.b) de la Ley 1/2024, de Galicia, que la califica expresamente como pública; el art. 7.2.e) de la Ley 5/2005, de La Rioja, que, al someterla a recurso administrativo, parece que la califica como pública (art. 7.5); el art. 32.2.j) de la Ley 5/2004, de País Vasco.
Asimismo, véanse GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., p. 116; SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 10.

[1056] Esta función aparece referida en el art. 21.2.e) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.q) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.i) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 26.2.e) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 35.2.p) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; art. 46.2.d) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 16.2.s) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 32.2 letras e) y f) de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[1057] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 37-38 y 126.

[1058] Citado por GUILLEM CARRAU, Javier, "La forma jurídica del Consejo Regulador", cit., p. 27.

[1059] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 154-155.

Adviértase que la importancia de las DOP o IGP radica en que constituyen una fuente de riqueza en ese territorio, así como un reclamo y elemento de promoción y publicidad de la zona geográfica[1060]. De ahí que su gestión presenta indudables matices públicos relacionados con la planificación y ordenación de la economía en general, y de la región afectada en particular[1061]. Pero es que, además, no podemos olvidar que las figuras de calidad, denominaciones de origen e indicaciones geográfica protegidas particularmente, tienen reconocida legalmente la condición de bien de dominio público por lo que cualesquiera actuaciones que incidan sobre aquella, ya sea a través de la aprobación de etiquetas o acuerdos de campañas, van a ser actuaciones públicas. Además de lo anterior y como hemos ido viendo, muchas de las normas autonómicas colocan esas actividades bajo el régimen de Derecho Administrativo y disponen que, frente a los actos o acuerdos de los Consejos Reguladores en estas cuestiones, cabe recurso de alzada ante la Administración tutelante lo que, a nuestro juicio, constituye un reconocimiento indirecto o implícito de su carácter público.

En el caso de los Consejos Reguladores es, tal vez, donde se plasma con mayor intensidad esta labor de ordenación mediante el establecimiento de toda una serie de mecanismos y funciones, las que acabamos de reseñar, a los que deben someterse operadores y productos para llegar finalmente al consumidor con la garantía de que se han producido y elaborado siguiendo un proceso que es sinónimo de calidad y de procedencia de un determinado territorio, a través de un sistema productivo determinado.

9.2.1.5.- Funciones públicas de ordenación de las Entidades Urbanísticas de Conservación y de las Juntas de Compensación

En quinto lugar, tenemos que aludir a las funciones de ordenación de las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación, que se concretan en la ejecución del planeamiento urbanístico, según Melón Muñoz[1062].

Así las cosas, y dentro de este concepto amplio que estamos barajando de ordenación, tendría

[1060] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p. 139, habla de "un fenómeno social que ha devenido relevante para el propio Estado".

[1061] GUILLEM CARRAU, Javier, *Denominaciones Geográficas de Calidad,* cit., pp. 448-449 y 482, alude a la DOP como una garantía o protección frente al engaño en pro del consumidor.

[1062] MELÓN MUÑOZ, Álvaro, *Memento Práctico Administrativo*, cit., p. 97.

cabida la función urbanizadora que llevan a cabo las Juntas de Compensación[1063]; y la conservación de las obras ejecutadas por parte de las Entidades Urbanísticas de Conservación.

La razón por la que es una razón pública es bastante obvia. Concurre todos los criterios que señalábamos antes para su calificación como tal. En primer lugar, el ejercicio por las entidades públicas en exclusiva de la función, en caso de no existir estas Corporaciones; en segundo término, la trascendencia para el colectivo o sociedad, es decir, su importancia rebasa los límites del grupo, ya que no solo están interesados los miembros de la Junta, sino que el proceso de urbanización interesa a la ciudadanía en su conjunto y, por ende, está afectado el interés general. Además de lo anterior y como veremos posteriormente, en el ejercicio de sus funciones las Juntas adoptan actos administrativos, de carácter ejecutivo y recurribles ante el Ayuntamiento correspondiente, por lo que existe un mecanismo de tutela que no hace sino corroborar el carácter público de la función.

Lo mismo ocurre con las Entidades Urbanísticas de Conservación y su labor de conservación. Su naturaleza pública se explica a la luz del art. 135 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (de Castilla-La Mancha), que indica que suplen la labor de conservación de los terrenos que, de no existir estas entidades, incumbiría a la Administración. Pues bien, el precepto es sumamente esclarecedor e ilustrativo porque apunta uno de los criterios que indicábamos anteriormente para calificar como pública una función, esto es, su ejercicio por la Administración en ausencia de Corporaciones de Derecho Público[1064].

9.2.1.6.- Funciones públicas de ordenación de las Comunidades de Usuarios de Aguas

En sexto lugar y en cuanto a las Comunidades de Usuarios de Aguas podemos aludir como

[1063] Véanse los arts. 129.1 y 134.1.a) de la Ley 7/2021, de Andalucía; el art. 151.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de Aragón; el art. 178 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias; el art. 159.1 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 127 de la Ley 2/2016, de Galicia; el art. 87.1 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; el art. 161 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; los arts. 135 y 142 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 163.2 de la Ley 2/2006, de País Vasco.

[1064] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 550, alude a que la administración y concesión de autorizaciones para el ejercicio profesional incumbe a la Administración en Alemania. Es lo mismo que ocurriría en España en caso de no existir los Colegios Profesionales.

función esencial de naturaleza pública a la ordenación del aprovechamiento del agua. Dentro de esta se incluyen funciones tales como la aprobación de las ordenanzas y estatutos que rigen el aprovechamiento y la resolución de los conflictos que puedan surgir, a través de órganos cuasijurisdiccionales incardinados en la estructura corporativa[1065].

Para Del Saz Cordero[1066] son funciones públicas las de gestión, distribución y explotación del aprovechamiento, señala que las Comunidades de Aguas producen verdaderos actos administrativos. Por su parte, García Enterría & Fernández Rodríguez[1067] señala como funciones públicas de las Comunidades: la función jurisdiccional de los jurados, la policía de aguas y el reparto de turnos de uso del agua.

Como dice Ortega Martín[1068], si bien se establece un control de legalidad sobre estatutos y ordenanzas y los aprueba *de facto* el Organismo de Cuenca; ello no impide hablar de una aprobación provisional en la Comunidad, ni implica reducir la actuación de aquellas entidades corporativas a una mera propuesta, como instrumentos de preparación de la norma, en contra de lo señalado más arriba por Casares Marcos en torno a las normas de los Consejos Generales de Colegios. Ese control, como dice Del Saz Cordero[1069], es limitado, porque las modificaciones precisan de informe del Consejo de Estado y los Organismos de Cuenca solo pueden oponerse por razones de legalidad. En suma, la aprobación de estas normas que disciplinan el aprovechamiento es una función pública de las Comunidades de Aguas.

Por otro lado, respecto de la resolución de conflictos, cabe decir que la función que llevan a cabo estos órganos cuasijurisdiccionales insertos en la estructura corporativa[1070] tiene tal trascendencia y eficacia que, como verdaderamente sustitutiva de la función jurisdiccional y como preludio a aquella, sí la consideramos una función pública, a diferencia de lo que decíamos respecto de la labor mediadora y arbitral de las Cámaras Oficiales de Comercio. A pesar de ser controversias *inter partes* o en el seno del grupo humano, en tanto afecta al buen orden y aprovechamiento del agua, como recurso público, afecta o importa a todos los

[1065] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 453.

[1066] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 149-150.

[1067] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 453.

[1068] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 220.

[1069] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 150-151.

[1070] Tal es el caso del Tribunal de las Aguas de Valencia.

ciudadanos.

Es más, Del Saz Cordero[1071] así parece estimarlo y reconoce que, frente a los fallos de los jurados, si bien no cabe recurso de alzada ante el Organismo de Cuenca, cabe recurso de reposición ante el propio jurado, previo al recurso contencioso-administrativo. Dice que la originaria ejecutividad que se proclamaba de los fallos de aquellos jurados se confundió con irrecurribilidad de los mismos, pero en el panorama actual es impensable que puedan estar exentos de control judicial.

9.2.1.7.- Funciones públicas de ordenación de las Federaciones Deportivas

En cuanto a las Federaciones Deportivas, la mayoría de las normas autonómicas al aludir a las funciones de estas, emplean la expresión "bajo la tutela de la Administración", que constituye una declaración especialmente relevante para aclarar su naturaleza. Podríamos entender que existe una voluntad del legislador de publificar aquellas funciones mediante el empleo de esa locución. Además, en algunos casos, nos encontramos con una calificación legal expresa de alguna de las funciones públicas, en contraposición a aquellas que la ley denomina "propias", que serían las privadas.

Pues bien, estamos hablando de funciones de índole pública porque la normativa autonómica[1072] de deporte y relativa a las Federaciones Deportivas, al reseñarlas indica que se ejercerán bajo coordinación y tutela de la Administración y somete las decisiones dictadas a recurso de alzada. Además, como dice Carretero Lestón[1073], las funciones privadas no precisan para su ejercicio de mención expresa en la Ley. Las Federaciones las podrían ejercer igualmente a pesar del mutismo del legislador, por ejemplo, la administración de su patrimonio u organización de competiciones que no sean oficiales.

[1071] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 343-344.

[1072] Véanse el art. 36.1 de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 3.2 del Decreto 29/2003, de Asturias, que establece el recurso de alzada impropio; el art. 26 apartados 1 y 3 de la Ley 2/2000, de Cantabria, que alude al recurso de alzada frente a la Consejería, salvo en materia electoral, disciplinaria, de normas de competición, expedición de licencia y autorización de competiciones, en cuyo caso el recurso se interpondrá ante el Comité; el art. 30 de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 51.4 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 49.4 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, en relación con el art. 32 del Decreto Foral 80/2003, de Navarra; el art. 152 de la Ley 2/2023, de País Vasco, en relación con el art. 14.4 del Decreto 16/2006.

[1073] CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", cit., p. 178. Por eso, a su juicio, todas las del art. 33.1 de la antigua LD serían públicas, mientras que las privadas no deben ser necesariamente mencionadas en la norma.

Podríamos hablar de las siguientes competencias o funciones públicas en relación con la ordenación del sector, siguiendo a Parada Vázquez[1074]:

1.- Elaboración de estatutos y reglamentos deportivos[1075].

Se trata de una función pública, según Bermejo Vera[1076]. Sin embargo, para Camps Povill[1077] solo sería pública cuando esos reglamentos se encaminan a disciplinar el fenómeno deportivo; pero no cuando hablamos de las normas de organización interna como los estatutos, reglamentos de régimen interior y electorales, puesto que son comunes a cualquier organización privada.

Estamos plenamente de acuerdo con el postulado de Camps Povill. Solo pueden considerarse públicas aquellas actividades para cuya realización las Federaciones, u otras Corporaciones, requieran habilitación legal expresa. Sin embargo, los reglamentos electorales o de régimen interno los podrían aprobar sin necesidad de mención de esta función en los textos legales, por lo que no es una función o actividad pública.

2.- Velar por el cumplimiento de los reglamentos deportivos y de las normas en general, así como velar por la ejecución o ejecutar las decisiones de los órganos de justicia deportiva, como refieren la mayoría de los textos autonómicos[1078].

[1074] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 417.

[1075] Véanse los arts. 47 apartados 1 y 6, y art. 48 de la Ley 16/2018, de Aragón; los arts. 1.3 y 3.1.a) del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 30.1.c) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 100.2.b) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 49.1.b) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.g) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

No obstante, algunos textos legales la refieren como función privada o propia. Véase el art. 51.e) de la Ley 39/2022, que lo califica como función privada. Igualmente, el art. 60.6.e) de la Ley 5/2016, de Andalucía, la refiere al margen de las públicas; el art. 46.3.g) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 56.2.e) de la Ley 3/2012, de Galicia, la califica de función propia.

[1076] Citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 161.

[1077] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 161.

[1078] Véanse el art. 60.2.f) de la Ley 5/2016, de Andalucía, sobre la ejecución de las resoluciones; el art. 45.1 letras j) y k) de la Ley 16/2018, de Aragón, sobre la función de velar por el ordenamiento, y el art. 121.2 sobre la ejecución de las resoluciones de aquellos órganos; el art. 36.1 letras k) y m) de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 26.1.h) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 30.1.h) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, alude a la ejecución de las resoluciones del Comité; el art. 66.1.i) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 56.4 g) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 100.1.i) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 66.1.h) de la Ley 1/2019 de

A este respecto nos encontramos de nuevo con funciones públicas consistentes en formar un ordenamiento en torno al fenómeno deportivo, que si no existiera la Federación sería confeccionado o elaborado por la Administración, así como garantizar ulteriormente su cumplimiento, como decíamos al hilo de los Colegios o los Consejos Generales. En suma, se trata de manifestaciones de las potestades administrativas normativa, de policía y disciplinaria.

3.- La colaboración o ejecución de la formación del cuadro técnico[1079]. Conforme al actual art. 38 de la Ley 39/2022, se entiende por personal técnico los entrenadores y demás agentes encargados de la obtención y mantenimiento del rendimiento deportivo.

las Islas Canarias; el art. 87.1.f) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 49.2.f) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.e) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

El art. 61.1.k) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol contempla como función pública la ejecución de las resoluciones en tanto que sujeta a recurso ante el Consejo Superior de Deportes, *ex* art. 61.2. Véanse en el mismo sentido el art. 8.1.i) de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo, en relación con el art. 8.2 que lo somete a recurso ante el mismo órgano; y en los mismos términos se expresa el art. 4.8 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo.

[1079] Véanse los arts. 60.2.b) y 60.6.b) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 36.1.f) de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 46.2.c) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; que alude a la promoción de las formación reglada y no reglada de deportistas, árbitros, jueces, y técnicos; el art. 26.1.d) de la Ley 2/2000, de Cantabria, también refiere la colaboración en esta materia; el art. 2.1.h) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, refiere la colaboración en la elaboración de planes de formación de técnicos; el art. 49.1.l) del Decreto 58/2010, de Cataluña, se refiere a la creación de escuelas de formación de técnicos; el art. 66.2.b) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39.2.c) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana, que alude a los cursos y concentraciones de perfeccionamiento deportivos y a la ejecución de dichos planes; el art. 36.c) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 11.1.c) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid, que alude a la colaboración en la formación de técnicos; el art. 30.e) de la Ley 2/1995 de Extremadura; el art. 100.2.e) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en consonancia con el art. 3.i) del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares, que alude a la creación de escuelas; el art. 66.e) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 87.1.k) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 39.1.f) de la Ley 2/2023, de País Vasco, apela a la colaboración en el desarrollo de esos programas deportivos; el art. 47.5 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, alude a la posibilidad que tienen de dispensar formación deportiva las Federaciones, pero de forma muy general y abstracta.

Al margen, el art. 56.2.f) de la Ley 3/2012, de Galicia, refiere la colaboración en la formación, entre otros, de los entrenadores como función propia.

Por su parte, el art. 61.1.f) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol, los contempla como función pública en tanto que sujeta a recurso ante el Consejo Superior de Deportes, en virtud del art. 61.2; el art. 8.1.d) de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo, en relación con el art. 8.2, que lo somete a recurso ante el mismo órgano; en los mismos términos se expresan el art. 4.4 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo; y el art. 6.1.e) de los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Según Bermejo Vera[1080], Camps Povill[1081], Silva de Lapuerta[1082] y Agirreazkuenaga Zigorraga[1083], estamos ante una función pública.

A nuestro juicio, la razón para calificar esta función como pública estriba en que la educación o enseñanza es una labor propia de los entes públicos y así, en caso de no existir la Federación, la impartición de la formación incumbiría a los poderes públicos. Es más, no podemos olvidar que estamos hablando de una faceta íntimamente relacionada con la salud humana y que, consiguientemente, existe un interés general en que esa formación del personal técnico sea llevada a cabo con las mayores garantías posibles. De ahí que la eficacia e importancia de la formación de los técnicos se proyecte también sobre personas ajenas al ámbito estrictamente federativo.

4.- Calificación y organización de las competiciones oficiales[1084].

[1080] Citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 161.

[1081] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 207-208.

[1082] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 423.

[1083] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 273-274.

[1084] Véanse el art. 50.b) de la Ley 39/2022, de Deporte, que la califica expresamente como pública por contraposición a las privadas consignadas en el art. 51; el art. 60.2.a) de la Ley 5/2016, de Andalucía, que habla de organización y calificación de competiciones oficiales; los arts. 21.3 y 45.1 letras c) y e) de la Ley 16/2018, de Aragón, se refieren a la calificación de las competiciones oficiales y su necesaria comunicación a la Dirección General en consonancia con el art. 2.3 letras b), c) y d) del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 36.1.a) de la Ley 5/2022, de Asturias, y el art. 2.3 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26.1.a) de la Ley 2/2000, de Cantabria, que alude también a la autorización de competiciones oficiales y no oficiales por las Federaciones; el art. 26 apartados 2 y 4 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, sobre el objetivo principal consistente en la organización de competiciones oficiales y la reglamentación técnica y disciplinaria conforme al art. 30.1.c) de la misma, respectivamente, y ello a pesar de que el art. 30.1.a) alude a la propuesta de calificación como si dependiese de otro órgano la decisión, y todo ello en consonancia con el art. 2.1 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; los arts. 18.3 y 46.2 letras a) y b) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 49.1. letras a) y b) en relación con el art. 102 del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 36 letras a) y d) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 11.1.a) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 66.1.a) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en consonancia con el art. 39.1.a) del Decreto 2/2018; el art. 30.b) de la Ley 2/1995, de Extremadura, en relación con el art. 5.b) del Decreto 27/1998, de Extremadura, que alude a calificar, organizar, desarrollar y tutelar las actividades y competiciones oficiales; el art. 56.4.b) del a Ley 3/2012, de Galicia; el art. 100.1 letras a) y d) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en consonancia con el art. 3 letras a) y b) del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares, que alude a la función de "planificar, promover, dirigir, regular, coordinar, organizar y encargarse de la tutela de las actividades propias de sus modalidades, disciplinas y especialidades deportivas y calificar las actividades", respectivamente; el art. 66.1.a) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, mientras que la letra c) alude a la ordenación de la modalidad deportiva; el art. 87.1.b) de la Ley 1/2015, de La Rioja en relación

Se trata de conceptos diferentes. Por una parte, la calificación se refiere a la inclusión en un calendario para atribuir así a la competición carácter oficial; mientras que la organización alude a la reglamentación de esta, como se desprende de la normativa[1085].

Esta función también es calificada como pública por Bermejo Vera[1086], Camps Povill[1087], Agirreazkuenaga Zigorraga[1088], Barrio Andrés[1089], Descalzo González[1090] y Silva de La puerta[1091].

Según Camps Povill[1092] todos los actos dictados en relación con la organización de las competiciones oficiales se sujetan a Derecho Administrativo y son impugnables ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incluida la inscripción de los deportistas, la reglamentación, la determinación de la sede y la clasificación de deportistas y árbitros.

---

con el art. 5.1.a) del Decreto 4/1996; el art. 49.2.a) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; los arts. 33.1 y 39.1.a) de la Ley 2/2023, de País Vasco; el art. 51.1.a) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, se refiere a la calificación, organización y autorización de las competiciones oficiales.

Por otro lado, véanse el art. 61.1.a) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol; el art. 8.1.a) de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo; el art. 4.1 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo; el art. 6.1.b) de los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis.

[1085] Véanse el art. 25 del Decreto 41/2022, de Andalucía, que define la competición oficial como la calificada como tal por su inclusión en el calendario aprobado por la Federación; el art. 3.1.a) del Decreto 29/2003, de Asturias, define estos conceptos como la instauración de una reglamentación general y la inclusión en el calendario de competiciones, respectivamente; como también el art. 11.1.a) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid. Véase también el art. 3.1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre.

[1086] Citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 161.

[1087] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 160 y 207-208, 222-225, 365.

[1088] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 285.

[1089] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 557.

[1090] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., pp. 17 y 57.

[1091] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 422-423, habla de la función pública de organización, calificación y tutela.

[1092] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 370-372.

Para Gamero Casado[1093] no solo es una función pública, sino que también es crucial, ya que de la misma dependen la expedición de las licencias como autorización administrativa, así como funciones tan relevantes como la determinación de las normas de la competición, homologación de instalaciones y equipamientos, etc.

Esta es una función verdaderamente pública, como en el caso de los Consejos Reguladores la calificación de la añada o cosecha, porque solo las Federaciones pueden calificar una competición de oficial y, en su defecto, esta función incumbiría a una Administración. Por otra parte, el reconocimiento como oficial de una competición produce una serie de efectos que desbordan los intereses de los deportistas y federados, que se proyectan sobre el resto de la sociedad, por lo que existe un evidente interés público en la cuestión.

Corrobora nuestra tesis acerca del carácter público de estas funciones el hecho de que el art. 50.b) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, y la normativa vasca las refieran expresamente como públicas. Además, el legislador vasco establece un recurso de alzada impropio ante el Comité contra las decisiones a la calificación y organización de competiciones oficiales o disciplina deportiva, conforme a los arts. 152 y 155 letras a), b), c) y d); al igual que la normativa aragonesa[1094].

Por esto, precisamente, se nos hace difícil entender que tanto el legislador estatal como el vasco hayan calificado aspectos relacionados con la organización como actividades privadas[1095]. Los ascensos, descensos e inscripciones en la competición son cuestiones estrechamente ligadas con la organización de esta. A nuestro juicio, incurren en cierta contradicción porque publifican la actividad de organización, pero consideran privados los aspectos o consecuencias dimanantes

[1093] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 27; GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 226, la supervisión por el CSD solo viene justificada si entendemos que son normas de Derecho Público.

[1094] Véase también el art. 120.b) de la Ley 16/2018, de Aragón, que somete a la competencia del Tribunal Administrativo Aragonés del Deporte la resolución de recursos contra acuerdos federativos en materia de licencia, organización y calificación de competiciones.

[1095] Véase señala el art. 117.e) de la Ley 39/2022, 30 de diciembre, de Deporte, respectos de las cuestiones de la competición, como ascensos y descensos, que considera actividades de índole privada.

En idénticos términos, el art. 39.6.b) de la Ley 2/2023, de País Vasco, considera privadas cuestiones como ascensos, descensos e inscripciones en las competiciones, que entroncan directamente con la organización de esta que, al amparo de los arts. 31 y 39.1.a) de la misma Ley, son funciones públicas.

de aquella, como los descensos o ascensos; en contra de lo que señalaba Camps Povill, con el que estamos plenamente de acuerdo en este punto.

Cuestión distinta es que determinados textos autonómicos califiquen como actividades privadas las relativas a la calificación y organización de competiciones no oficiales[1096]. Pero nuevamente nos topamos con el criterio distintivo de la exclusividad. Es decir, cuando la competición es oficial solo puede ser calificada, reglamentada y organizada por la Federación Deportiva, mientras que en la organización de competiciones no oficiales pueden concurrir las entidades privadas; amén de que estamos ante una actividad que podrían realizar sin necesidad de mención o atribución legal expresa.

Por último, cabe decir que aquí nos referimos tanto a las Federaciones nacionales como a las autonómicas. La distinción entre unas y otras es de carácter territorial por cuanto, como dice Camps Povill[1097], las Federaciones de ámbito nacional se encargan de la calificación y organización de las competiciones deportivas que excedan del ámbito de una Comunidad; mientras que las Federaciones autonómicas califican y organizan aquellas competiciones circunscritas a su territorio.

5.- Expedición, cancelación y demás actos en relación las licencias deportivas[1098].

[1096] Véanse el art. 26.1.a) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 100.1.d) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, alude también a las competiciones no profesionales ni profesionalizadas y, como función propia el art. 100.2.a) refiere la de reconocer y organizar actividades no oficiales; el art. 49.2.a) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, que también incluye la autorización de competiciones oficiales no profesionales.

[1097] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 84 y 140.

[1098] Véanse el art. 50.c) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, la califica expresamente como pública en contraposición a las privadas del art. 51; el art. 60.2.b) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 45.1.g) de la Ley 16/2018, de Aragón, que alude a establecimiento del régimen de licencia y condiciones de las mismas, en consonancia con el art. 2.3.k) del Decreto 181/1994, de Aragón, que también alude a la expedición; el art. 36.1.b) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con los arts. 4.4 y 5 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 41 de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 30.1.b) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, que alude también a la inscripción de los clubes, y también el art. 2.1.k) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, refiere la expedición de licencia; el art. 46.2.c) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 49.1.m) del Decreto 58/2010, de Cataluña; los arts. 10 y 11 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid; los arts. 66.1.b) y 67 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39.1.b) del Decreto 2/2018; los arts. 51 y art. 56.4.c) de la Ley 3/2012 de Galicia; el art. 100.1.b) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, siendo que solo son públicas la concesión o denegación, pero no los restantes actos, además fija con un plazo de quince días hábiles para su expedición, en consonancia con el art. 3.j) del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; el art. 66.1.b) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, en relación con el art. 13 del Decreto 51/1992; el art. 87.1.c) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 49.2.b)

Como reconoce toda la normativa autonómica[1099], la licencia es necesaria para participar en las competiciones oficiales y atribuye la condición de miembro de la Corporación, como también apunta Guedea Martín[1100]. Existen otros títulos que pueden expedir las Federaciones[1101], pero que carecen de esa doble eficacia: integradora y habilitadora.

En cuanto a la naturaleza de la licencia parece existir unanimidad en la doctrina. Palomar Olmeda & Terol Gómez[1102] definen la licencia como un acto o autorización administrativa[1103]y, según dicen, constituye una manifestación propia de la Administración Corporativa. Agirreazkuenaga Zigorraga[1104] también la define como una habilitación administrativa para participar en las competiciones oficiales que lleva anejo, en algún caso, ventajas tales como un

de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, en consonancia con el art. 32.1 del Decreto Foral 80/2003; el art. 39.1.b) de la Ley 2/2023, de País Vasco, alude a emisión, cancelación y cualesquiera otros actos relacionados; el art. 51.1.d) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

Véase también el art. 6.1.c) de los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis.

[1099] Véanse el art. 25 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 28 de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 40 de la Ley 2/2000, de Cantabria, en consonancia con los arts. 10.4 y 14 del Decreto 72/2002, de Cantabria; el art. 32 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 3.4 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 23.4 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 13 del Decreto 39/2005; el art. 10 de la Ley 15/1995, de la Comunidad de Madrid, en relación con los arts. 13 y 14 del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 67 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 7 del Decreto 27/1998, de Extremadura, en relación con el art. 24.3 de la Ley 2/1995, de Extremadura; los arts. 27, 28.5 y 51.2 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 57 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en relación con el art. 8 del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; los arts. 83.3 y 103.1 de la Ley 1/2015, de La Rioja, en consonancia con el art. 12 del Decreto 4/1996; los arts. 25.4 y 54 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 40 de la Ley 2/2023 de País Vasco, en relación con el art. 23 del Decreto 16/2006; el art. 52 apartados 1 y 2 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

[1100] GUEDEA MARTÍN, Manuel, "El régimen jurídico de las federaciones deportivas aragonesas", cit., p. 366.

[1101] Véanse el art. 25.4 de la Ley 5/2016, de Andalucía, y el art. 26 del Decreto 41/2022, de Andalucía, que aluden a otros títulos habilitantes para participar en competiciones no oficiales; el art. 32.5 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, alude a otros títulos habilitantes para participar pero que no producen la integración federativa; el art. 46.2.i) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, prevé licencias para deportistas populares, y la califica como función propia; el art. 49.2.b) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, alude a la expedición de licencias y habilitaciones para competiciones no oficiales.

[1102] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., pp. 213 y 234.

[1103] Véase también BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 176; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 197.

[1104] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 292 y 295.

contrato de seguro. Por su parte, Taupier[1105] alude a una autorización similar a la otorgada por la Administración en otros ámbitos como las actividades comerciales y, por ende, sujeta a Derecho Administrativo[1106]. Descalzo González[1107] concibe la licencia como un título jurídico sujeto a Derecho Administrativo que produce la integración y habilita la participación en las competiciones oficiales. En la misma línea se expresan Silva de Lapuerta[1108] y Gamero Casado[1109].

A la luz de lo dicho por estos autores es indudable su carácter público como acto-habilitación para el ejercicio de una actividad deportiva, en particular, la participación en una competición oficial puesto que, como hemos dicho más arriba, el otorgamiento de la licencia está sometido a Derecho Administrativo; está sujeto a tutela; es una cuestión que interesa o afecta al conjunto de la sociedad en tanto condicionante o requisito *sine qua non* para participar en las competiciones oficiales; de no existir Federaciones, sería necesario arbitrar una medida similar por parte de la Administración. Es decir, concurren en este caso todos los requisitos o criterios que apuntamos más arriba para calificar la actividad como pública. Buena prueba de que está sometida a Derecho Administrativo es la aplicación del instituto del silencio, según cierta normativa autonómica[1110].

[1105] Citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 361, 367 y 370.

[1106] Véase también STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección. 5) núm. 859/2022, de 11 marzo [ES:TSJCAT:2022:2995], que, además de declarar que el asunto al no estar vinculado a la licencia no era competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, proclama la competencia del orden jurisdiccional civil para asuntos relativos a los derechos de formación de los deportistas. *Sensu contrario*, la sentencia proclama la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo sobre cuestiones relativas a la licencia.

[1107] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., pp. 57, 86 y 88.

[1108] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 425.

[1109] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", cit., p. 229.

[1110] Véanse el art. 29.4 de la Ley 16/2018, de Aragón, que indica que debe ser emitida obligatoriamente si concurren los requisitos y transcurrido un mes se concede por silencio; el art. 41 de la Ley 2/2000, de Cantabria, que dice que la licencia deberá expedirse en el plazo máximo de un mes y el silencio sería negativo; los arts. 10 y 11 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, que refieren su expedición por las Federaciones con un plazo máximo de dos meses, carácter reglado y sentido positivo del silencio; el art. 67 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, apela a su carácter reglado, y señala un plazo de un mes para su expedición, así como prevé sentido positivo del silencio; el art. 100.1.b) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, fija un plazo máximo de quince días hábiles para la expedición de las licencias.

6.- Designación de los deportistas integrantes de las selecciones, nacionales[1111] o autonómicas[1112].

Camps Povill[1113] exponía que esta actividad estaba sujeta a Derecho Administrativo; aunque para otro sector doctrinal sería una actividad privada, con un cierto componente público, concretamente para Agirreazkuenaga Zigorraga[1114] y Carretero Lestón[1115].

A nuestro juicio, la relevancia que supone dada la dimensión de los eventos deportivos en que participan trasciende los meros intereses del grupo y las selecciones, además, ejercen una función representativa que se confunde con la de la Comunidad, o el Estado en las competiciones internacionales. A nuestro juicio, estamos ante una función pública porque, de no ser conferida legalmente a las Federaciones, incumbiría a la Administración y es una actividad vedada o inaccesible para las entidades privadas, que no pueden desempeñar si no existe una previsión legal al efecto.

7.- Elaboración, diseño y ejecución de los planes de entrenamiento de los deportistas de alto nivel, así como la selección de los propios deportistas de alto nivel[1116].

[1111] Referida como función propia en el art. 51.i) de la Ley 39/2022, 30 de diciembre, de Deporte; en los arts. 13 y 46.3.h) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; en los arts. 19.2 y 25.3 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, que aluden a "la creación, fomento e impulso de las selecciones catalanas" así como la elección de sus integrantes, todo ello en conexión con los arts. 49.1.i), 99 y 100 del Decreto 58/2010; el art. 56.2.a) de la Ley 3/2012, de Galicia.

[1112] Véanse el art. 26.1 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 33.2 de la Ley 16/2018, de Aragón, prevé convocatoria, dirección y elección de los integrantes de las selecciones; el art. 36.1.n) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con los arts. 1.5 y 3.1. j) del Decreto 29/2003; el art. 42.2 de la Ley 2/2000, de Cantabria, que en su apartado 3 alude al derecho al uso de la bandera e himno oficiales de la Comunidad por las selecciones; el art. 30.1.f) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 66.1.j) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39.1.j) del Decreto 2/2018; el art. 30.j) de la Ley 2/1995, de Extremadura, en conexión con el art. 5.j) del Decreto 27/1998; los arts. 47.2 y 100.2.g) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 66.1.c) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, en relación con el art. 9 del Decreto 51/1992; los arts. 49.2 y 87.1.a) de la Ley 1/2015, de La Rioja, que también alude a la representación de la Comunidad y convocatoria de las propias selecciones; el art. 49.2 letras c) y d) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 54.2 de la Ley 2/2023, de País Vasco; los arts. 51.1.i) y 53.2 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

[1113] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 373.

[1114] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., pp. 261- 262.

[1115] CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", cit., p. 181.

[1116] Véase el art. 45.1.l) de la Ley 16/2018, de Aragón, alude a preparar y ejecutar o vigilar los planes de formación de deportistas, no exclusivamente los de alto nivel, en relación con el art. 2.2.h) del Decreto 181/1994, de Aragón,

Esto constituye una actividad publificada, según Camps Povill[1117]. Ahora bien, para Descalzo González[1118], la función de diseño, elaboración, ejecución de los planos de preparación de los deportistas de alto nivel no tiene carácter administrativo, porque ni goza de especial eficacia ni corresponde en exclusiva a los poderes públicos. Algunos textos autonómicos también la reconocen como función propia o privada[1119].

Esta tesis choca con la proclamación legal del interés público sobre el deporte de alto nivel que realiza la LD, que conlleva una publificación de la actividad, a nuestro juicio. Ahora bien, no deja de ser contradictorio que el mismo texto legal que proclama ese interés público señale que se trata de una función propia, por contraposición a las públicas; además de que lo somete a recurso de alzada impropio[1120].

Entra el legislador en cierto grado de contradicción por cuanto, si bien señala que el deporte de alto nivel presenta interés para la Administración, por otro lado, lo refiere como función propia de la Federación, en contraposición a las funciones públicas, para someterlo ulteriormente a recurso administrativo *ex* art. 14.w) de la LD. No queda claro, por tanto, qué alcance tiene la calificación como propias de ciertas actividades, como la organización y tutela de

---

que alude a la colaboración de las Federaciones en la creación y gestión de los centros de especialización y tecnificación deportiva y los centros de tecnificación deportiva; el art. 1.4 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26.1.c) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 2.1.i) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, alude a la preparación, ejecución o vigilancia del desarrollo de los planes de formación de deportistas, en general; el art. 66.1.f) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 100.1.f) de la Ley 1/2019, de las Islas Baleares, alude a la participación de las Federaciones en esos programas; el art. 66.1.d) de la Ley 2/2023, de las Islas Canarias; el art. 39.1.f) de la Ley 2/2023, de País Vasco, alude a participación y colaboración en los programas; el art. 51.1.c) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, alude a la colaboración en su ejecución y selección de los deportistas de alto nivel.

Véanse también el art. 61.1.e) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol; el art. 8.1.c) de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo; el art. 4.3 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo.

[1117] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 167, 169-170, 207-208, 361, alude a la preparación de esos deportistas, difusión, promoción y organización del deporte de élite, selección, preparación técnica, así como a la gestión y creación de los centros de perfeccionamiento deportivo.

[1118] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 24.

[1119] Véanse el art. 29.1.c) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, parece calificar como privada la actividad de diseño y ejecución de los planes de perfeccionamiento técnicos de los deportistas; al igual que el art. 46.3.b) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, respecto de la ejecución de planes y programas de preparación de deportistas de alto nivel y rendimiento.

[1120] Véase el art. 11 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

competiciones internacionales en España o la determinación de los deportistas que integran las selecciones nacionales; porque la LD las califica como actividades propias, aunque las somete a un régimen de impugnación que las acaba publificando.

En muchos casos lo que se atribuye es una mera colaboración con los poderes públicos en esta labor de diseño, ejecución de los planes y selección de los deportistas de alto nivel[1121].

8.- Prevención, control y represión de prácticas y sustancias prohibidas[1122]; así como la prevención de la violencia, racismo, xenofobia y la desigualdad[1123] o, en sentido contrario, la promoción de la igualdad.

Como dicen Silva de Lapuerta[1124] o Agirreazkuenaga Zigorraga[1125] son funciones públicas. A nuestro entender, esto es incuestionable. Se trata de una función pública por cuanto trasciende los intereses del grupo e incumbe al conjunto de la sociedad. Se trata de una actividad

[1121] Véanse los arts. 60.2.d) y 60.6.a) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 36.1.e) de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 56.2.c) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 39.1.f) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

[1122] Véanse el art. 45.1.i) de la Ley 16/2018, de Aragón, que alude a contribuir a la lucha contra estas prácticas; el art. 36.1.h) de la Ley 5/2022, de Asturias, en consonancia con el art. 3.1.e) del Decreto 29/2003; el art. 26.1.f) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 2.1.e) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 46.1.d) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 49.1.c) del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 39.2.d) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana, sobre la colaboración en la prevención control de las sustancias prohibidas, la declara expresamente como función pública de carácter administrativo; el art. 30.f) de la Ley 2/1995, de Extremadura, en relación con el art. 5.f) del Decreto 27/1998; el art. 56.4.h) de la Ley 3/2012, de Galicia; los arts. 100.1.h) y 100.2.f) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 66.1.e) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 87.1.g) de la Ley 1/2015, de La Rioja, alude a la colaboración con las Administraciones Públicas en esta materia; el art. 51.1.e) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

Como especialidad, el art. 46.3.d) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, la califica de función propia.

El art. 61.1.f) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol la contempla como función pública porque la somete a recurso ante el Consejo Superior de Deportes, *ex* art. 61.2.

Véase también CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 170.

[1123] Véanse el art. 45.1.j) de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 36.1 letras h) e i) de la Ley 5/2022 de Asturias; el art. 46.1.f) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 49.1 letras d) y e) del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 30.f) de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 56.4.h) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 100.1.g) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; art. 87.1.g) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 51.1.f) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

Como especialidad, el art. 46.3.f) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, la califica de función propia.

[1124] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 423.

[1125] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p .276.

relacionada con la ordenación del fenómeno deportivo encaminada a garantizar el juego limpio, en todos los aspectos, y encaminarlo a determinados valores o fines concretos, como la igualdad. Es una labor que mal podríamos concebir en el caso de entidades privadas y, de no existir las Federaciones Deportivas, esa labor debería ser asumida por una Administración. Además de lo anterior, las consecuencias de la infracción de las normas o medidas impuestas al efecto por las Federaciones Deportivas podrían acarrear la responsabilidad disciplinaria de los infractores y, por ende, esta actividad se erige como prolegómeno de la potestad disciplinaria, indudablemente pública.

9.- El ejercicio de la potestad disciplinaria vinculada a velar por el cumplimiento de las normas[1126].

Se trata de una función pública, según Bermejo Vera[1127], Barrio Andrés[1128] , Silva de

[1126] Véanse el art. 50.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, que la califica expresamente como pública por contraposición a las privadas consignadas en el art. 51; el art. 60.2.e) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 45.1.f) de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 36.1 letras l) y k) de la Ley 5/2022, de Asturias, en consonancia con el art. 3.1.h) del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26.l.h) de la Ley 2/2000, de Cantabria, en su apartado g) alude a la función de tutela y control sobre las entidades federadas para el cumplimiento de la normativa sobre idoneidad de instalaciones y titulación del personal docente; el art. 30.1.g) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, aunque el art. 29.1.f) la señala como propia en el caso de las competiciones no oficiales, y eso en relación con el art. 2.1 letras f) y g) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 46.2.d) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 49.1.f) del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 36.e) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 11.1.d) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 66.1.i) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39.1.i) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.g) de la Ley 2/1995, de Extremadura, en consonancia con el art. 5.g) del Decreto 27/1998; el art. 56.4.f) de la ley 3/2012, de Galicia; el art. 100.2.h) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en relación con el art. 3.e) del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; el art. 66.1.f) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 87.1.e) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 49.2.e) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.d) de la Ley 2/2023, de País Vasco; el art. 51.1.g) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.
Véase el art. 61.1.h) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol; los arts. 8.1.g) y 8.2 de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo; el art. 6.1.f) de los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis; el art. 4.6 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo.

[1127] Citado por CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 161.

[1128] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 557.

Lapuerta[1129], Camps Povill[1130], que alude expresamente a su sometimiento al Derecho Público; así como Descalzo González[1131] que reconoce la aplicación de las normas del Derecho Administrativo sancionador.

Como hemos dicho al hilo de todas las Corporaciones anteriormente citadas, el ejercicio de la potestad disciplinaria es una función pública porque se ejerce en exclusiva; subyace un interés público; el legislador prevé recurso de alzada impropio frente a los actos dictados por las Federaciones en el ejercicio de esta potestad; así como la recurribilidad ulterior ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; en ausencia de las Federaciones, esa función debería ser ejercida por la Administración Pública.

10.- Promoción de la modalidad deportiva[1132].

Para Agirreazkuenaga Zigorraga[1133] sería una actividad pública. No obstante, Silva de Lapuerta[1134] lo condiciona a que los fondos destinados a la promoción sean públicos, en caso contrario la actividad sería privada. No comparte esa opinión Descalzo González[1135] como veíamos al hilo de la preparación de los deportistas de alto nivel, que considera que la promoción es una función privada.

Es difícil concebir mecanismo de tutela sobre esta función. Es cierto que pueden concurrir sujetos privados. Pero lo determinante para que sea calificada como pública es el interés que supone para la sociedad esa promoción, que entronca con unos de los principios rectores de la

[1129] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 423.

[1130] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 160-161, 207-208, 372-373, alude a la asunción por un órgano administrativo de las controversias derivadas de cuestiones disciplinarias como elemento determinante de la publicación de esta función.

[1131] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., pp. 57, 83-84.

[1132] Véanse el art. 45.1 letras a) y b) de la Ley 16/2018, de Aragón, alude a la promoción del deporte masculino, femenino y en edad escolar, no emplea el término modalidad deportiva; el art. 36.1 de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 26.1.b) de la Ley 2/2000, de Cantabria; los arts. 66.2.a) y 66.1.i) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 66.1.c) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, alude a promover y ordenar.
Por otra parte, véanse el art. 61.1.d) de los Estatutos de la Real Federación Española de Fútbol; el art. 8.1.b) de los Estatutos de la Real Federación Española de Atletismo; el art. 4.2 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo.

[1133] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 273.

[1134] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 423.

[1135] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 24.

política social, proclamado en el art. 43 de la Constitución. Asimismo, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia en materia de deporte, por lo que no parece que el fenómeno deportivo sea una cuestión privada, aun cuando no sea exclusiva de los poderes públicos. Ahora bien, existen textos normativos que la califican como privada y la someten a Derecho Privado[1136].

Tampoco la calificación legal de las funciones se aclara en los respectivos estatutos como muestra la comparativa entre los mismos. Y es que, los Estatutos de la Real Federación Española de Tenis califican (art. 7) como funciones propias de carácter privado la organización y tutela de competiciones internacionales; la promoción de la modalidad deportiva; la preparación y selección de deportistas de alto nivel; la prevención y control del empleo de sustancias prohibidas y métodos antirreglamentarios; así como la designación de los integrantes de las selecciones. Pero estas mismas funciones se someten a recurso de alzada impropio y a un régimen de Derecho Público en otras normas estatutarias[1137].

Nos parece sumamente ilustrativo del carácter público de esta función lo señalado al hilo de los Consejos Reguladores por parte de López Benítez[1138]. El autor califica como potestad administrativa el fomento de nuevas plantaciones en la zona de producción, una vez superado un concepto de subvención meramente pecuniario. Alude así a una potestad administrativa de fomento, función que en términos generales y respecto del conjunto de las Corporaciones viene a considerar también pública Santamaría Pastor[1139]. Por ello, consideramos que la promoción de la modalidad deportiva tiene cabida en el concepto de función pública como una suerte de actividad de fomento, desempeñada tradicionalmente desde las instancias públicas y una vez superado ese concepto clásico de "subvención".

[1136] Véanse el art. 51.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, la refiere entre funciones propias de las Federaciones Deportivas por contraposición a las públicas del art. 50.
También el art. 29.1.a) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 46.3.a) de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 56.2.f) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 49.1.a) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra.

[1137] Véase el art. 8.1 de los Estatutos de la Federación Española de Atletismo: a) calificación y organización de competiciones oficiales, b) promoción de la modalidad deportiva, c) deporte de alto nivel, e) organización y tutela de las competiciones internacionales que se celebren en España, todas ellas, y otras más, sometidas a recurso ante el CSD. Véase, asimismo, el art. 4.5 de los Estatutos de la Real Federación Española de Piragüismo.

[1138] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p .153.

[1139] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 281.

9.2.1.8.- Funciones públicas de ordenación de las Ligas Deportivas

En relación con las Ligas Profesionales, dice Gimeno Martín[1140] que la organización de las competiciones por parte de las Ligas Profesionales también es una función de índole pública, así como la potestad disciplinaria y de control sobre sus asociados.

A pesar de que Bassols Coma[1141] las califique como meras funciones de colaboración, entendemos que se encuadran dentro de las potestades organizativas o de ordenación las siguientes funciones públicas de las Ligas Profesionales, referidas por Rodríguez Ten[1142]: 1) prevención de la violencia en los espectáculos deportivos; 2) control y supervisión de la adopción de medidas por los clubes, incluyendo medidas de prevención de los estatutos; 3) la imposición de controles antidopaje; 4) y como corolario de todo lo anterior, el ejercicio de la potestad sancionadora derivada de las anteriores medidas.

Y decimos esto porque confluye en el ejercicio de estas actividades la satisfacción de intereses generales y se ejercen en exclusiva por las Ligas, así como están sometidas a mecanismos de tutela.

9.2.2.- Representación

9.2.2.1.- Función pública de representación de las Federaciones Deportivas

En segundo término, hemos de aludir a la labor de representación que llevan a cabo las Corporaciones de Derecho Público y que también aparece referida entre las funciones que les atribuye el legislador.

Ahora bien, como función pública solo podemos identificar la labor representativa de las Federaciones Deportivas, porque trasciende a los intereses del grupo y constituye una representación del conjunto del país o de una región determinada. Además, la ejercen en exclusiva y no se predica de entidades privadas, amén de que cuando no exista Federación será

[1140] GIMENO MARTÍN, Andrés, "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020. El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatutariamente pueden prever las ligas profesionales", cit., p. 5.

[1141] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., pp. 275-298.

[1142] RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", cit., p. 87.

la Administración la que asuma la representación del Estado en las competiciones de índole internacional, o la Administración de Comunidad Autónoma en las competiciones de ámbito nacional[1143].

Es una función representativa que difiere de la representación del grupo social. De ahí que la califiquemos de pública, por contraposición a la defensa y representación del grupo humano que ejercen todas las Corporaciones, puesto que la labor de las Federaciones excede de una mera representación de sus miembros. Las Federaciones asumen la representación del Estado, o de la respectiva Comunidad Autónoma, en las correspondientes competiciones oficiales de ámbito internacional o nacional[1144], respectivamente. Y ello a pesar de que, como dice Camps Povill[1145], las que participan son las Federaciones; pero el empleo generalizado de término selecciones nacionales, así como el uso los emblemas propios de la Comunidad Autónoma o del Estado, han llevado a una asimilar a las Federaciones con los propios países en las competiciones internacionales, o bien con las regiones en los torneos de ámbito doméstico.

En resumen, cuando aludimos a la función representativa de las Federaciones Deportivas, apelamos a una función sin parangón en otras Corporaciones, en las que la representación, que abordaremos en el apartado de supuestos controvertidos, no es del Estado o Comunidad Autónoma, sino del grupo social. Es decir, la trascendencia o proyección *ad extra* -el alcance si se prefiere- de la representación que llevan a cabo las Federaciones Deportivas y exclusivamente en el ámbito de las competiciones internacionales o nacionales, no es predicable

[1143] Véase el art. 12 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, que alude al empleo de símbolos y banderas por las Federaciones Españolas en las competiciones internacionales.

[1144] Véase el art. 28.2 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 45.1.h) de la Ley 16/2018, de Aragón, en consonancia con el art 5.1 del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 26.1.e) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 30.1.d) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con la letra i) que les confiere el uso de los distintivos como la bandera y el escudo, en consonancia con el art. 2.1.l) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 13 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, que alude en su apartado 2 al derecho a usar himnos y distintivos propios de la Comunidad; el art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, y el art. 25.4 alude al uso de himno y bandera por parte de las Federaciones; el art. 66.1.e) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39.1.e) del Decreto 2/2018, que la declara como función pública; el art. 30 letras c) e i) de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 56.4.a) de la Ley 3/2012, de Galicia; los arts. 47.2 y 100.2.g) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 67.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, en relación con el art. 9 del Decreto 51/1992; el art. 87.1.a) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 49.2.c) en relación con el art. 28 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.h) de la Ley 2/2023, de País Vasco, el art. 53.1 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

[1145] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 69.

del resto de Corporaciones[1146]. Por ello en este caso consideramos que la función es pública, en contra de lo sostenido por Agirreazkuenaga Zigorraga[1147] y Carretero Lestón[1148].

9.2.3.- Registro y certificación

En tercer lugar, las Corporaciones también llevan a cabo funciones de registro y certificación expresamente calificadas como administrativas que, como dice Parada Vázquez[1149], producen verdaderos actos administrativos a través de un procedimiento de la misma naturaleza, susceptibles de ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como también indica Barrio Andrés[1150].

Veamos cómo se manifiesta esta labor certificadora y de registro en cada Corporación, o si verdaderamente tiene lugar en todos los entes corporativos.

9.2.3.1.- Funciones públicas de registro y certificación de los Colegios Profesionales y Consejos Generales de Colegios Profesionales

Los Colegios Profesionales llevan a cabo esa labor de certificación, como refiere Baena de Alcázar[1151], por ejemplo, a través de los visados que referíamos con anterioridad al hilo de las funciones de ordenación; así como mediante la llevanza registro o censo de los colegiados[1152].

Podría decirse que la llevanza del registro no es exclusiva de los Colegios Profesionales, sino que cualquier entidad privada debe o puede confeccionar un censo de los miembros o socios que la integran, pero la trascendencia del censo de los Colegios determina la pertenencia a un

[1146] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 160, considera estas funciones representativas como privadas, pero no se refieren a esta faceta de las Federaciones Deportivas.

[1147] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p .260.

[1148] CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", cit., p. 181.

[1149] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 374.

[1150] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555.

[1151] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 105-107.

[1152] Véase el art. 18.2.i) de la Ley 10/2003, de Andalucía.

ente corporativo que, a la postre, habilita para el ejercicio de una profesión, por lo que no se trata de una mera relación de integrantes como pudiera ocurrir en una asociación privada o un sindicato, sino que ese registro tiene unas relevantes consecuencias jurídicas.

Respecto de los Consejos autonómicos, alguna normativa autonómica[1153] también prevé la llevanza de un sistema de información por parte de aquellos con los datos de las personas colegiadas.

9.2.3.2.- Funciones públicas de registro y certificación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios.

Las Cámaras Oficiales de Comercio[1154] también llevan a cabo estas funciones de certificación o registro bajo distintas modalidades[1155].

Se incluye dentro de esta categoría la certificación y recopilación de los usos y prácticas de comercio y del tráfico mercantil, así la expedición de certificados de origen[1156]; funciones que López González[1157] y Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[1158] califican como públicas.

Por otro lado, en cuanto a la llevanza de registros, podemos referir la gestión de un censo

[1153] Véase el art. 6.n) de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces.

[1154] Véase el art. 5 letras a) y b) de la LBCOCISN, en relación con certificados de origen, otros relacionados con el tráfico mercantil y la recopilación de los usos y costumbres mercantiles.

[1155] En la normativa autonómica, se califica como función privada expresamente la certificación y homologación de empresas. Véanse el art. 4.5.c) de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 5.4.c) de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 6.3.f) de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 4.5.c) de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 4.2.c) de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art 4.7 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1156] Véase ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica", en *Documentación Administrativa*, núm. 135, 1970, p. 26; CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 281; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p .196, que alude a que también se realiza la función por las entidades privadas.

[1157] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 168.

[1158] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 184; DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 266, que aluden a "la expedición de certificados de origen; recopilación de usos y costumbres mercantiles; actividades de apoyo y estímulo de la exportación; formación práctica en centros de trabajo; gestión de censo público de empresas; actuar como ventanillas únicas empresariales; impulso de medidas para la competitividad y digitalización", como funciones públicas.

público de todas las empresas, que la doctrina suele calificar como función pública[1159], así como también el censo de sus establecimientos, delegaciones y agencias radicados en su demarcación, según Tornos Mas[1160] y Argullol Murgadas[1161].

También para Parada Vázquez[1162] son públicas estas funciones llevadas a cabo por las Cámaras, pero solo en una concepción muy amplia del concepto de función pública. Solo considera pública la expedición de certificado de origen, de tráfico mercantil, usos y costumbres. El resto tendrían tal consideración si se adopta un concepto laso de lo público.

En primer lugar, sobre la recopilación y certificación de los usos de comercio, cabe decir que su categorización como pública estriba en que las normas que se aplican en el tráfico mercantil no solo afectan y vinculan a los miembros de aquellas Cámaras, sino a cualesquiera otros operadores jurídicos. Nos explicamos, esa certificación y recopilación de los usos y costumbres trata de dotar de seguridad y certeza al ordenamiento jurídico, que se aplica no solo a las Cámaras y sus miembros, sino al conjunto de la sociedad y operadores económicos, particularmente. Entendemos, en parte, la calificación como privada de esta función que hace Rebollo Puig[1163], porque es innegable que otras entidades pueden llevar a cabo la compilación de los usos, es decir, no es una actividad que lleven a cabo de forma exclusiva; pero el certificado o la recopilación tiene una eficacia distinta según se realice por la Cámara o por una entidad privada, esto es, no tiene la misma garantía el certificado expedido por una Corporación de Derecho Público que por una entidad privada, por la naturaleza de las primeras, próxima a una Administración Pública. De ahí que Fernández Ramos & Gamero Casado[1164] la califiquen como pública.

[1159] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica", cit., p. 26, alude a la gestión de registros públicos; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I*, cit., p. 174; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 184; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 329.

[1160] TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 795.

[1161] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 921.

[1162] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., pp. 411-412.

[1163] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 395.

[1164] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 329.

Y lo mismo respecto de los certificados de origen, que Blanquer Criado[1165] califica como función administrativa expresamente. Se trata de una función que pueden realizar las entidades particulares, pero la eficacia de ese certificado no es idéntica según el órgano emisor y, a nuestro entender, goza de un plus de eficacia si es emitida por un ente, como la Cámara, próximo a la Administración Pública.

La duda sería si, a efectos procesales, esa certificación podría ser considerada como un documento público o bien se trataría de un documento privado, conforme a los arts. 317, 319, 324 y 326 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En cuanto al registro o censo de empresas, podemos llegar compartir en este punto lo señalado por parte de López Benítez[1166] sobre los Consejos Reguladores. Si bien el autor considera pública la función de certificación, no concluye lo mismo respecto del registro. Podríamos decir lo mismo respecto de las Cámaras Oficiales de Comercio. El censo de empresarios no condiciona el ejercicio de una actividad comercial o empresarial, a diferencia de la colegiación. De este modo, los censos de empresarios no tienen la misma eficacia y trascendencia que el registro y los censos de colegiados, que referíamos más arriba como una función pública.

La certificación y el registro, así como la recopilación de usos son funciones que las Cámaras podrían realizar sin la consiguiente habilitación legal. Ahora bien, es la eficacia de la función la que decanta la balanza en pro de la consideración pública, amén de que en el art. 5.1 letras a), b) y g) de la LBCOCISN se proclama expresamente su carácter administrativo.

[1165] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 174.

[1166] Citado por GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 45 y 117.

9.2.3.3.- Funciones públicas de registro y certificación de los Consejos Reguladores

Los Consejos Reguladores llevan también a cabo labores de registro[1167] y certificación[1168], tanto respecto de los productos como de los productores.

Para López Benítez[1169], sería pública la función de certificación, mas no la llevanza de los registros[1170], a la inversa precisamente de lo señalado en la normativa extremeña[1171]. Para González González sí serían públicas ambas funciones.

Abona la tesis de este último autor, la cual compartimos plenamente, el hecho de que muchas

[1167] Véase el art. 17.h) apartados 1 y 3 de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, sobre la llevanza de los registros exigidos por la normativa y en particular el Registro de operadores, así como la expedición de certificados sobre productos y operadores amparados por la DOP o IGP.
En cuanto a la normativa autonómica y la actividad de registro, véanse el art. 13.2.g) de la Ley 2/2011, de Andalucía, en tanto lo somete a Derecho Administrativo y recurso de alzada proclama, a nuestro juicio, indirectamente su carácter público, al igual que el art. 21.1.f) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.b) de la Ley 9/2006, de Aragón, que lo considera público en tanto sujeto a Derecho Administrativo *ex* art. 36.2; los arts. 27.2.d) y 27.3.a) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 26.2.f) de la Ley 8/2015, de Castilla y León; el art. 9.2.b) de la Ley 14/2003, de Cataluña, y los arts. 33.3 y 35.2.a) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña, que somete a Derecho Administrativo la gestión de los registros por parte del órgano de gestión; el art. 16.2.b) de la Ley 4/2010, de Extremadura, y al someterla a recurso administrativo en su apartado 5 parece que la califica de pública, a nuestro entender; el art. 51.4.a) de la Ley 1/2024, de Galicia, que califica la llevanza de registro oficial como pública en consonancia con el art. 32.5 del Decreto 4/2007, que refiere la llevanza del registro como actividad sujeta a Derecho Administrativo; los arts. 6.c) y 7.2.f) de la Ley 5/2005, de La Rioja, lo somete a Derecho Administrativo; el art. 32.2 letras c) y g) de la Ley 5/2004, del País Vasco.

[1168] Véanse, sobre la actividad de certificación, el art. 13.2.m) de la Ley 2/2011, de Andalucía, y el art. 21.2.k) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2k) de la Ley 9/2006, de Aragón, que lo considera público en tanto sujeto a Derecho Administrativo *ex* art. 36.2; el art. 27.3.b) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 9.2.d) de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 35.2.d) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 16.2 letras b) y t) de la Ley 4/2010, de Extremadura, aunque la labor certificadora no se reseñe como pública en el apartado 3 del artículo; el art. 51.4.c) de la Ley 1/2024, de Galicia, también proclama pública a la expedición de certificados de productos y personas inscritas, cuando el órgano lleve a cabo la labor de control; el art. 32.2.g) de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[1169] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 141-143.

[1170] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 45 y 116.

[1171] No cabe duda respecto de la actividad de registro, que está sometida Derecho Administrativo en virtud del art. 21 en relación con el art. 16.2.b) de la Ley 4/2010. Ahora bien, el art. 30 indica que la actividad de certificación no está sujeta a recurso ni a Derecho Administrativo.

de los textos legales autonómicos proclamen el carácter público de la labor registral y certificadora, ya sea directamente o mediante el sometimiento de estas labores a un régimen de Derecho Administrativo o bien a recursos de alzada impropios.

A nuestro juicio, consideramos públicas las funciones de registro y certificación en la medida en que estamos ante funciones tradicionalmente llevadas por las Administraciones Públicas, con una finalidad eminente pública, como es dotar de publicidad, certeza o seguridad jurídica a los productos y/o productores amparados por una denominación de origen o indicación geográfica protegida, como bien reconoce el propio López Benítez[1172]. En este sentido, dice el autor que la inscripción en los registros determina el goce de ventajas y otorga una serie de prerrogativas, a pesar de que señala que aquella integración es voluntaria. De ahí que entendamos que la mera inscripción en un registro, en tanto requisito habilitante para acceder una serie de derechos en torno al uso de una figura de calidad -legalmente identificada como un bien demanial- no puede ser calificada de otra forma que no sea pública. Por ello, la llevanza del registro es, a nuestro juicio, una actividad eminentemente pública, por las consecuencias que la misma tiene respecto de los operadores allí inscritos.

9.2.4.- Colaboración y consulta

Otra de las funciones que se tiende a identificar como pública es la relativa a la colaboración y consulta; funciones que tienen cabida en todas las Corporaciones[1173], puesto que en su propio origen y si nos ceñimos a lo previsto en el art. 15 de la LOAPA, aquellas deben tener necesariamente naturaleza de agentes colaboradores de la Administración.

Ahora bien, Del Saz Cordero[1174] no considera pública esta labor de colaboración, porque en su ejercicio las Corporaciones confluyen también con entidades privadas. En contraposición, para Rebollo Puig[1175], Falcón y Tella & López Benítez[1176], las Corporaciones emiten verdaderos actos, de producción obligada y sometidos a una serie de formalidades, para colaborar con la

[1172] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p. 156.

[1173] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 391, habla de un núcleo común de las Corporaciones en torno a su consideración como entes de consulta y colaboración.

[1174] DEL SAZ CORDERO, Silvia, "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas", cit., p. 810; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* cit., p. 155.

[1175] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 391.

[1176] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 167-168.

Administración, que permiten calificar la función como pública; como reconoce también Ortega Martin[1177].

9.2.4.1.- Funciones de colaboración y consulta de los Colegios Profesionales

En cuanto a los Colegios Profesionales, Ariño Ortiz[1178] y Fanlo Loras[1179] dicen que son funciones que aquellos ejercen en calidad de órgano consultivo y de carácter público las siguientes: la emisión de informes, estadísticas y estudios, en especial, sobre los planes de estudio, las disposiciones de carácter general o las Leyes; la asistencia pericial a tribunales de justicia o a la Administración, de acuerdo con lo previsto en el art. 2.2 de la LCP y como también señalan Ortega Martín[1180] y Martín Rebollo[1181]; informar en procedimientos judiciales o administrativos cuando se discutan los honorarios profesionales; participar en consejos y organismo consultivos de las Administraciones Públicas y Patronatos de Universidades; facilitar la relación de colegiados que pudieran ser peritos en asuntos judiciales[1182]o bien confeccionar directamente esas listas, en consonancia con el art. 5 letras b), d), e), f), h) y o) de la LCP.

Respecto de esta última función, la selección de peritos judiciales, junto con la función de informar sobre los honorarios en los procedimientos judiciales y administrativos, López

[1177] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 236-237, califica la labor de informar sobre las disposiciones como una de las más relevantes funciones públicas que desempeñan las Corporaciones.

[1178] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 121-122.

[1179] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., pp. 98-100.

[1180] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 237-239.

[1181] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., p. 195.

[1182] Función prevista en la normativa autonómica. Véanse el art. 18.2.l) de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 10.ñ) de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 21.n) de la Ley 10/1990, de Castilla-La Mancha; el art. 5.m) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 11.o) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 9.ñ) de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 9.m) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

González[1183] y Sánchez Saudinós[1184] señalan que ambas tienen carácter administrativo.

Incluso cierta normativa autonómica[1185] prevé el nombramiento de representantes por parte de los Colegios Profesionales para integrar los órganos o tribunales de los procesos selectivos, cuando así se les requiera y lo exijan las materias específicas. Es esto a lo que podría referirse Ariño Ortiz[1186] bajo la rúbrica de "asistencia técnica a tribunales o Administración", que tanto él como García Enterría & Fernández Rodríguez[1187] consideran una función pública.

9.2.4.2.- Funciones de colaboración y consulta de los Consejos Generales de Colegios Profesionales

Por su parte, los Consejos Generales también intervienen como órgano consultivo mediante el informe de los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango[1188], que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales; a los títulos oficiales requeridos; al régimen de incompatibilidades con otras profesiones; y al régimen de honorarios. Asimismo, emitirán informe de los proyectos de modificación legislativa en materia de Colegios Profesionales, así como informarán los anteproyectos de disposiciones generales en materia fiscal, de acuerdo con los arts. 2.2 y 9 letras i) e j) de la LCP.

En los mismos términos se pronuncia la normativa autonómica acerca de las funciones de colaboración y consulta de los Consejos de ámbito autonómico[1189]. Igualmente informarán las

[1183] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 88-89.

[1184]SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 271 y 284.

[1185] Véanse el art. 19.ñ) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 3.2.b) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 24.m) de la Ley 18/1997, de País Vasco.

[1186] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 121-122.

[1187] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 452-453.

[1188] Véanse el art. 2.2 de la LCP, y el art. 60.1.c) de la Ley 7/2006, de Cataluña, que la catalogan como pública.

[1189] Véanse el art. 6.l) de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía; el art. 28.h) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.ll) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; los arts. 20.l) y 25 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 60.1.c) de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 24.h) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 16.d) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 26.h) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.ll) de la Ley

disposiciones de carácter general y, entre otras cuestiones, las modificaciones de la estructura de los Colegios Profesionales[1190].

9.2.4.3.- Funciones de colaboración y consulta de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

En cuanto a las Cámaras Oficiales de Comercio, indica Parada Vázquez que en un concepto amplio de función pública se incluye también la actividad consultiva, entre otras, las siguientes[1191]:

1.- Formular propuestas al Gobierno en materia de comercio e industria, aunque López González[1192] pone en duda su carácter público.

2.- Colaborar con la Administración educativa; difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa; colaborar en programas de formación permanente, formación y asesoramiento empresarial. Estas dos últimas son funciones que Laguna de Paz[1193] y López González[1194] consideran privadas.

3.- Crear y administrar lonjas de contratación y bolsas de subcontratación; aunque para Rebollo Puig[1195] es una función privada.

10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15.h) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 42.1.f) de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 20.l) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1190] Véanse el art. 6.j) de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía, que se refiere a la función de informar los proyectos de fusión, absorción, segregación y disolución de los Colegios de la respectiva profesión, y letra ñ) alude a facilitar datos de las personas colegiadas contenidos en los sistemas de información.

Véanse también el art. 28.j) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 20.j) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia, sobre los informes previos sobre esas modificaciones estructurales de los Colegios Profesionales.

[1191] Todas estas funciones aparecen referidas en el art. 5 de la LBCOCISN.

Véase también FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 329.

[1192] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 168.

[1193] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 577.

[1194] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 168.

[1195] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 395.

4.- Promover y cooperar en la organización de ferias y exposiciones.

5.- Elaborar estadísticas y memorias, calificadas expresamente como públicas por algunos autores[1196].

6.- Informar proyectos de normas.

Se trata de funciones declaradas expresamente como públicas, pero como hemos visto, no existe una opinión unánime en la doctrina acerca de tal calificación. Es más, para Cabezas Hernández[1197] son funciones proclamadas legalmente como públicas, pero no dejan de ser una consecuencia de la aplicación del art. 105 de la Constitución. Esto implica, a nuestro juicio, que, aunque no se mencionasen en el texto de la norma nada impediría a la Administración recabar de las Cámaras esa colaboración, ni tampoco estas quedarían impedidas de realizar esas funciones supuestamente públicas, a pesar del mutismo del legislador.

9.2.4.4.- Funciones de colaboración y consulta de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España

En cuanto a la Cámara de Comercio de España, se alude en el art. 21 de la LBCOCISN a las siguientes funciones consultivas: 1) asesorar a la Administración General del Estado en asuntos de sus competencias; 2) informar anteproyectos de Leyes y disposiciones de carácter general.

9.2.4.5.- Funciones de colaboración y consulta de los Consejos Reguladores

Esta función abarca, en el caso de los Consejos Reguladores, los siguientes cometidos:

1.- Informar a la Administración acerca de los sistemas de producción, elaboración, transformación y comercialización[1198]; elaborar estadísticas[1199]; así como asesorar a la

[1196] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 921; TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., pp. 795-797.

[1197] CABEZAS HERNÁNDEZ, M.ª Teresa, *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, cit., pp. 529-531.

[1198] Véanse el art. 35.2.e) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 16.2 f) de la Ley 4/2010, de Extremadura, que hablan de asesoramiento.

[1199] Véanse el art. 3.2.h) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.g) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía;

Administración Pública acerca de las posibles orientaciones de intervención en el sector, incluso con la propuesta de cambios o reformas normativas.

2.- La colaboración en la elaboración de las normas mediante la realización estudios e informes[1200].

3.- Colaborar con las autoridades en el mantenimiento de los Registros Públicos[1201].

4.- Propuestas para la modificación de los reglamentos[1202].

Para González González[1203] esta última es una función eminentemente pública, por ser el impulso necesario para la elaboración de normas, que también tienen un cariz público. Dice que ello hace impensable que se puedan residenciarse la disputa, de ser el caso, ante un orden jurisdiccional diferente del contencioso-administrativo. No obstante, algún texto autonómico califica como función privada la propuesta de modificación del pliego[1204].

---

el art. 35.2.i) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.h) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 9.2.e) de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 35.2.i) de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 30.2.f) de la Ley 7/2007, de Castilla-La Mancha; el art. 26.2.g) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 46.2.b) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 16.2.j) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 51.3.g) de la Ley 1/2024, de Galicia; el art 7.2.g) de la Ley 5/2005, de La Rioja; el art. 32.2.l) de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[1200] Véanse el art. 3.2.ñ) de la Ley 2/2011 de Andalucía; y el art. 51.3.h) de la Ley 1/2024, de Galicia.

ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 237, califica esta labor de informar sobre las disposiciones como una de las más relevantes funciones públicas que realizan los Consejos Reguladores.

[1201] Véanse el art. 3.2.l) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.1.j) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.ñ) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.d) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 30.2.g) de la Ley 7/2007, de Castilla-La Mancha; el art. 26.2.k) de la Ley 8/2015, de Castilla y León; el art. 16.2.q) de la Ley 4/2010, de Extremadura, lo considera público *ex* art. 24; el art. 14.1.q) de la Ley 2/2005 de Galicia; el art. 7.2. j) de la Ley 5/2005, de La Rioja.

[1202] Véanse el art. 3.2 letras a) y ñ) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.a) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.f) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.c) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 9.2.c) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 16.2.n) de la Ley 4/2010, de Extremadura, que la considera pública al someter las decisiones a recurso de alzada impropio en el art. 24; el art. 7.2.a) de la Ley 5/2005, de La Rioja.

[1203] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 123-124.

[1204] Véase el art. 51.3.d) de la Ley 1/2024, de Galicia. También alude la norma gallega en la letra k) del mismo precepto a la función privada de "proponer los requisitos mínimos de control oficial en cada una de las etapas de la producción, transformación, envasado, distribución y comercialización a que deba someterse cada persona

5.- La propuesta de inicio de expedientes sancionadores a las Administraciones Públicas.

Esta actuación no difiere de una denuncia formulada al amparo del art. 62 de la LPAC, por lo que nada impediría su ejercicio aún sin previsión legal expresa; muestra de su carácter privado.

9.2.4.6.- Funciones de colaboración y consulta de las Federaciones Deportivas

Por lo que respecta a las Federaciones Deportivas también se prevén fórmulas de colaboración:

1.- En la organización de las competiciones oficiales[1205]; o en la preparación de los programas de entrenamiento de los deportistas de alto nivel[1206]; o en programas de tecnificación específicos de deportistas para la mejora de su rendimiento[1207]; o en la formación de árbitros,

operadora inscrita y, en su caso, los requisitos exigidos para la concesión inicial y el mantenimiento de la certificación".

[1205] Aluden a la colaboración en la organización de competiciones oficiales de carácter nacional o internacional en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma por parte de las Federaciones territoriales los siguientes preceptos autonómicos: el art. 60.6.d) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 45.1.d) de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 36.1.j) de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 36.h) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 11.1.g) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 66.1.d) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en consonancia con el art. 39.1.d) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.d) de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 56.2.d) de la Ley 3/2012, de Galicia, que la contempla como función propia o privada; el art. 87.1.j) de la Ley 1/2015, de La Rioja.

[1206] Véanse el art. 60.6.a) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 36.1.e) de la Ley 5/2022 de Asturias; el art. 49.1.j) del Decreto 58/2010, de Cataluña, que alude al "impulso, planificación y control de deporte de elite y alto nivel velando por la formación integral"; el art. 66.1.g) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, en relación con el art. 39 letras f), g) y h), que aluden a la elaboración y ejecución de planes de preparación de deportistas de elite y alto nivel, colaboración en su selección y participación en programas deportivos, así como apartado 2 letra b) que alude a la colaboración en programas de formación de los técnicos deportivos; el art. 87.1.i) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 51.1.c) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

Véase SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 402-403, lo refiere como cuestión de Estado por lo que, parece, que se decanta por su consideración pública.

[1207] Véanse el art. 60.6.b) de la Ley 5/2016, de Andalucía, que alude tanto a la formación de deportistas de alto rendimiento como formación no reglada de técnicos, jueces y árbitros; el art. 36.1. g) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 3.1 letras c), d) y f) del Decreto 29/2003; el art. 66.1.f) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 30.e) de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 56.2.c) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 87.1.k) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 100.1.f) de la Ley 2/2023, de País Vasco, sobre la participación en los programas de deporte escolar, deportistas de alto nivel, alto rendimiento y tecnificación en relación con el art. 100.2.d).

jueces, entrenadores[1208].

Para Agirreazkuenaga Zigorraga[1209] las Federaciones no se encargan de la preparación de los deportistas de alto nivel, sino que esa función incumbe a los técnicos, aunque las primeras puedan colaborar. Lo que sí constituye función pública es la elección de los deportistas de alto nivel sobre los que versan aquellos planes de preparación.

Recordemos que Descalzo González[1210] señalaba como criterios para identificar como públicas las funciones: la atribución de esta en exclusividad a los poderes públicos, esto es, que no concurran con las entidades de índole privada en su desempeño; y, por otra parte, la especial eficacia de la que hablaba Sainz Moreno. Por ello, concluye que ni la promoción de la modalidad deportiva[1211] ni el diseño, planificación y ejecución de planes de entrenamientos de los deportistas de alto nivel constituyen funciones públicas, sino privadas. De nuevo, esta postura choca con la calificación legal como pública en determinados textos autonómicos[1212] y con la opinión de otros autores, como Carretero Lestón[1213].

2.- Colaboración con las instancias públicas, especialmente, con los órganos de justicia deportiva mediante la ejecución por parte de las Federaciones Deportivas de las resoluciones de aquellos, como prevé la normativa autonómica[1214] y como apunta Agirreazkuenaga

[1208] Véase el art. 56.2.f) de la Ley 3/2012, de Galicia, como función propia.

[1209] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p .275.

[1210] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., p. 24.

[1211] En este punto coincide con la calificación que hace el art. 29.1 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha.

[1212] Esto choca con lo señalado en el art. 2.3.a) del Decreto 181/1994, de Aragón, que alude a la promoción de la modalidad como función ejercida baja la supervisión de la Administración; el art. 36.b) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, que señala que esta función se ejerce como agente colaborador bajo la tutela y coordinación de la Administración, en consonancia con el art. 11.1.b) del Decreto 159/1994, de la Comunidad de Madrid; el art. 5.1.a) del Decreto 4/1996, de La Rioja, que prevé la promoción de la modalidad como función pública susceptible de recurso ante el Comité Riojano de Deporte (órgano actualmente denominado de otra manera tras la entrada en vigor de la Ley 1/2015).

[1213] CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", cit., p. 177.

[1214] Véanse el art. 60.2.f) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 36.1.m) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 3.1.i) del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 30.1.h) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 2.1.j) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 49.1. letras o) y p) del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 11.1.h) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 100.1.i) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 66.1.h) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, que alude a la ejecución fiel de las resoluciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Comité Canario de

Zigorraga[1215].

3.- Colaboración en la promoción del deporte y difusión de los eventos deportivos[1216].

4.- Colaboración en la prevención, control y represión del dopaje deportivo y en la prevención y control de la violencia en el deporte[1217].

En conclusión y sobre la función de colaboración y consulta de las Corporaciones de Derecho Público que abordamos en el presente epígrafe, cabe decir que se engloban actuaciones que van desde la proposición de reformas a la adopción de medidas concretas y, a pesar de que aquí se analizan bajo el epígrafe de funciones públicas, Del Saz Cordero[1218] las consideró como privadas, y creemos que es acertada tal consideración por lo que se verá.

A nuestro entender, el problema que plantean estas funciones de colaboración es que no tienen trascendencia *ad extra*. En el ejercicio de aquellas, las Corporaciones no se van a producir actos verdaderamente administrativos con eficacia jurídica, sino que la función se agota con la contestación o ayuda dispensada desde la Corporación a la Administración[1219], siendo esta

Disciplina Deportiva y la Junta Canaria de Garantías Electorales del Deporte; el art. 87.1.f) de la Ley 1/2015, de la Rioja; el art. 49.1.f) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.e) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

[1215] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p. 277.

[1216] Véanse el art. 60.6.a) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 45.1 letras a) y b) de la Ley 16/2018, de Aragón, que alude a la promoción del deporte y, en especial, deporte escolar; el art. 36.1 letras c) y d) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 3.1. b) del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26.2 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 29.1. letras a) y b), que lo califica como función propia; el art. 30.a) de la Ley 2/1995, de Extremadura, en relación con el art. 5.a) del Decreto 27/1998; el art. 56.2.b) de la Ley 3/2012, de Galicia, la califica como función propia; el art. 87.1.h) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 51.1.b) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

[1217] Véanse el art. 50.e) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, que la califica expresamente como pública por contraposición a las privadas consignadas en el art. 51; el art. 60.6.c) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 26 letras e), f) y h) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 36.c) de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 11.1.c) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 66.2.d) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, como el art. 39.2.a) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 56.2. f) de la Ley 3/2012, de Galicia, prevista como función propia; el art. 3.d) del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares; el art. 66.1.e) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 49.2.g) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 39.1.f) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

[1218] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 91 y 155.

[1219] El art. 16.2. q) de la Ley 4/2010, de Extremadura, alude a la función pública de colaboración con las autoridades competentes, particularmente en el mantenimiento de los registros públicos y en su apartado 3, y dice expresamente

última la encargada de adoptar la decisión correspondiente. De ahí, que tampoco pueda concebirse mecanismos de tutela en relación con estas funciones, mucho menos recursos de alzada impropios. Además, esta función no es exclusiva de las Corporaciones, en tanto la Administración puede recabar la colaboración de cualquier ciudadano, asociación o sindicato. Es más, por sí sola, no justifica la existencia de las Corporaciones de Derecho Público ni la adscripción forzosa inherente a las mismas. De ahí que, como decíamos, Del Saz Cordero[1220] no considere la función consultiva como pública, sino privada, a pesar de que reconoce que redunda en el interés general.

Consideramos que la labor de colaboración de las Corporaciones no es exclusiva, puesto que puede confluir con otras entidades o sujetos privados, pero la diferencia estriba en que la Corporación nace como un instrumento de colaboración de las Administración Públicas, es una finalidad o labor innata; mientras que en el resto de supuestos de colaboración de sujetos privados, la labor no se vincula al origen de la entidad, ni determina o condiciona su forma de ser, como agente colaborador *ab initio*. Es más, puede que esa labor de colaboración no llegue a materializarse nunca, a pesar de las previsiones del art. 105 de la CE. Así las cosas, la labor de colaboración de las Corporaciones, en tanto innata e incardinada a su naturaleza y razón de ser, es diferente a la de las entidades privadas y no se puede comparar.

En conclusión, a pesar de que es cierto que no gozan de exclusividad y que, en tanto no tiene eficacia decisoria, no existen mecanismos de tutela sobre la función de colaboración; en la medida en que esa labor conecta directamente con la esencia o razón de ser de las Corporaciones, como órganos de consulta y colaboración de origen legal, es lógico que se apele al carácter público de la función. Sin embargo, en puridad no se dan ninguno de los requisitos o criterios que consignamos para poder concebir estas actividades o funciones como verdaderamente públicas.

9.2.5.- Protección de los consumidores y usuarios.

Esta función es igualmente pública dada la dimensión eminentemente externa, desde el punto de vista de los efectos y destinatarios, así como la necesidad de ser asumida por parte de las Administraciones Públicas, en exclusiva, de no existir Corporaciones.

que: "Se considerarán dictadas en ejercicio de funciones públicas las funciones de las letras b), k), n), ñ), o), p), q)", pero en el ejercicio de esa función colaboradora no se dictan ni producen verdaderos actos administrativos.

[1220] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 91 y 184.

Ahora bien, esta función no se plasma o manifiesta en todas las Corporaciones, puesto que no siempre podemos hablar de consumidores y usuarios, sino tan solo en los Colegios Profesionales y en los Consejos Reguladores.

En cuanto a los Colegios Profesionales, el art. 1.2 de la LCP ya establece como fin esencial la protección de consumidores y usuarios, respecto de los servicios o prestaciones de los colegiados. También se refiere como función en el art. 5.a) de la LCP y se canaliza, entre otras actuaciones, a través de la recepción y tramitación de quejas y reclamaciones de los consumidores, de acuerdo con el art. 12 de la LCP.

En tanto la protección de los consumidores es una función pública[1221], exclusiva de los poderes públicos y consagrada en el art. 53 del a CE, es indudable que tiene un carácter administrativo.

En particular, algunos textos legales autonómicos[1222] regulan como función la autorización de la publicidad de los servicios profesionales que, en tanto afecta a los consumidores como destinatarios de aquella, constituye un acto de policía y es una función eminentemente pública de los Colegios Profesionales.

En relación con los Consejos Reguladores, la protección de los consumidores y usuarios ya se manifiesta en las actuaciones de ordenación. Nos explicamos, cuando hablábamos de la regulación de las etiquetas, contraetiquetas y sistemas de control de la producción, estábamos aludiendo a actuaciones que tienen por objeto identificar un determinado producto y, en virtud de las cuales, se le otorga una garantía o calidad determinada que lo respalda, todo ello en pro del consumidor. Todo esto constituye una actuación de cara a los consumidores para influir en su decisión a la hora de comprar el producto, pero también se protege al destinatario del producto, al garantizar que aquel presenta unas determinadas características, frente a los posibles actos de engaño o frente a los productos ofrecidos por otros operadores.

En suma, la protección del consumidor tiene lugar mediante el suministro a este de una información veraz, así como a través del control que el propio Consejo desempeña en torno a los sistemas de producción, que culmina con la puesta a disposición de los particulares con ese

[1221] Véase FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327.

[1222] Véanse el art. 18.m) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 21.ll) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 11.m) de la Ley 11/2002, de Extremadura.

sello o garantía de calidad[1223]. En esa línea, la normativa autonómica ha positivizado la labor de garantizar una información veraz[1224], aunque la normativa gallega la califique como función privada.

9.2.6.- Régimen jurídico de las funciones públicas

Una vez analizadas las diferentes funciones públicas podemos hacer unas breves anotaciones acerca del régimen jurídico de todas ellas.

En primer término, como dice Ortega Martín[1225], los intereses que persiguen van a cobrar relevancia a la hora de enjuiciar su adecuado ejercicio por parte de las Corporaciones. Es decir, un inadecuado ejercicio podría desembocar en una desviación de poder conforme al art. 70 de la LJCA. Es evidente que los actos de las entidades corporativas dictados en el ejercicio de potestades administrativas que persigan un fin distinto de aquel para el que fueron atribuidas, podrán ser anulados con fundamento precisamente en la desviación de poder.

En segundo lugar, y como venimos diciendo, la naturaleza de la función va a condicionar el orden jurisdiccional competente por cuanto, como dice el mismo autor, se adopta un criterio funcional en el art. 2.c) de la LJCA.

Otra cuestión que podemos afirmar genéricamente en torno a las funciones de índole pública es que, en tanto investidas de *imperium*, en su ejercicio las Corporaciones gozan de los medios ejecutivos del art. 105 de la LPAC, o el art. 83 del TRLA[1226]. Del mismo modo, podrían impetrar la autorización de entrada en el domicilio, si fuera el caso, conforme al art. 8.5 de la LJCA.

[1223] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., pp. 140-141.

[1224] Véanse el art. 13.2.c) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.b) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2 letras e) y g) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.b) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 30.2.d) de la Ley 7/2007, de Castilla-La Mancha; el art. 26.2.b) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 9.2.m) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 46.2.c) de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 16.2.h) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 51.3.c) de la Ley 1/2024, de Galicia, alude expresamente como función privada a la información a los consumidores y usuarios sobre las características del producto.

[1225] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 199-201.

[1226] En idénticos términos se pronuncia el artículo 122.2 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Igualmente, por imperativo del art. 103.3 de la Constitución, como dice Gutiérrez Delgado[1227], en el ejercicio de las funciones públicas las Corporaciones están sujetas al régimen de responsabilidad patrimonial, con las mismas aristas que rigen para las Administraciones Publicas, como bien dicen Moreu Carbonell[1228] o Martín Rebollo[1229]. El problema se plantea ante la actual bifurcación del régimen en dos normas, antes unificado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico el sector público y procedimiento administrativo común. Ahora les resulta aplicable, de forma supletoria[1230], la LPAC en virtud del art. 2.4[1231]; pero no podemos decir lo mismo con respecto a la LRJSP[1232], en tanto no encontramos previsión similar,

Así las cosas, no queda claro si se les aplica la LRJSP, que disciplina cuestiones trascendentales en materia de responsabilidad patrimonial como los requisitos del daño (art. 32). A nuestro juicio, y como dice Rebollo Puig[1233], la omisión es irrelevante puesto que es evidente que el régimen de responsabilidad patrimonial, perfilado esencialmente por vía jurisprudencial, se les aplica a las Corporaciones a pesar de la omisión de la LRJSP[1234].

[1227] GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, "La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación", cit., p. 255.

[1228] MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 2", cit., p. 138.

[1229] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 218-219.

[1230] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., pp. 137-138, señala que resulta aplicable, pero no supletoriamente, sino que se excluirían solo los preceptos que se refieran específicamente a otra Administración, como la revisión de oficio, en base al art. 149.1.1 de la CE.

[1231] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 2161/2016, de 4 octubre [ES:TS:2016:4495], aludía ya a la aplicación supletoria de aquella norma en defecto de normativa específica.
Véase también CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 658 y ss.

[1232] Véase el art. 66.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña, en cuanto a los Colegios Profesionales, dice que en el ejercicio de las funciones públicas se regirán por las normas de procedimiento.

[1233] REBOLLO PUIG, Manuel, "La reclamación de la indemnización", en TOLIVAR ALAS, Leopoldo (Dir.) & CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 107-109.

[1234] STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 340/2024, de 22 de marzo [ES:TSJAND:2024:7261], resuelve sobre una resolución de inadmisión de reclamación de responsabilidad patrimonial causada, presuntamente, por la resolución de archivo de diligencias informativas en el seno de un Colegio Profesional, por extemporánea. Lo esencial es que la sentencia aplica íntegramente el régimen de responsabilidad patrimonial.

Esto implica, siguiendo a Rebollo Puig[1235], que se ha de seguir un procedimiento previo para obtener una resolución acerca de la responsabilidad por parte de la Corporación, sobre la existencia o no del daño. A nuestro juicio, el íter para lograr esa resolución sería el previsto en la normativa específica y, en su defecto, la general de las Administraciones Públicas, en cuanto sea compatible con la naturaleza de la propia entidad. Por ejemplo, no sería exigible, en nuestra opinión, el dictamen del Consejo de Estado, ni tampoco de los órganos autonómicos equivalentes, porque no está prevista en la normativa de estos órganos la competencia de informar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de los actos producidos por las entidades corporativas. En suma, resultaría aplicable el régimen general de la responsabilidad patrimonial con los matices o las adaptaciones que sean necesarias habida cuenta de la naturaleza de las Corporaciones.

Pocas referencias encontramos en la normativa autonómica, pero no podemos confundir ese silencio con la intención del legislador de excluir las Corporaciones del régimen de responsabilidad patrimonial. De lo contrario, se produciría una quiebra del tratamiento común que merecen los particulares al amparo del art. 149.1.1º de la Constitución. Así, abandonadas determinadas posiciones doctrinales[1236], parece indiscutible que los daños causados por las Corporaciones en el ejercicio de las funciones públicas merecen el mismo tratamiento que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra una Administración, como reconoce algún texto autonómico[1237] y algunas sentencias[1238].

[1235] REBOLLO PUIG, Manuel, "La reclamación de la indemnización", cit., pp. 108-109.

[1236] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 396-402, para poder hablar de responsabilidad de tipo administrativo es necesaria la integración del sujeto en la estructura administrativa, lo que no ocurre en las Federaciones. Hoy en día esta tesis se encuentra superada, si pensamos en las reclamaciones frente a los concesionarios de servicios públicos, sin ir más lejos.

[1237] En cuanto a los Colegios Profesionales, véanse el art. 29 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 23.3 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 36.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 27.3 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 23 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 18 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 23 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

En cuanto a los Consejos Reguladores, véanse el art. 32 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 32.5 del Decreto 4/2007, de Galicia.

[1238] Podemos traer a colación la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de León núm. 298/2013, de 6 de noviembre [ES:JCA:2013:3676], en la cual se estimaba la reclamación de responsabilidad de los productores como consecuencia del vaivén en la política del Consejo Regulador de la DO Bierzo que, en un primer momento, había fomentado las modalidades de uva Merliot y Tempranillo. Con tal actuación se generó la apariencia de una ulterior modificación del reglamento para incluir estas variedades; aunque finalmente no se incluyeron ni se modificó el reglamento. Con ello, se irrogaron perjuicios a los productores que habían apostado

9.3.- Funciones privadas

En contraposición a las funciones ejercitadas en exclusiva, en aras del interés general y como *alter ego* de la Administración; nos topamos con otras funciones que no pueden ser calificadas como públicas tanto por los destinatarios de la actividad como por el interés o finalidad perseguido, ya que se circunscriben a los propios miembros de la Corporación y tienden a colmar intereses privados de estos. Además, estas funciones son comunes a otras formas de organización social, es decir, no son exclusivas de las Administraciones Públicas[1239]. Igualmente, podrían ser ejercidas por parte de las Corporaciones con independencia de que se consagren expresamente en los textos legales.

La nota común de todas estas actividades es que las Corporaciones de Derecho Público, en tanto no ejercen funciones públicas en exclusividad, van a estar sometidas a la normativa civil, mercantil o bien, cuando se trate de cuestiones de personal, al ordenamiento laboral. Fernández Ramos & Gamero Casado[1240] y Barrio Andrés[1241], tildan esta actividad de instrumental o logística.

Aun así, estas funciones privadas no escaparían por completo de las normas del Derecho Administrativo y sus principios. Siguiendo a Rebollo Puig[1242], Falcón y Tella & López Benítez [1243], existe un régimen jurídico propio o una legislación específica, conformada por las normas

por estas variedades.

Véase también la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1460/2012, de 17 octubre [ES:TSJAND:2012:13013], que rechazó la reclamación de dos productores del Consejo Regulador de la DO Xerez articulada en base a la falta de expedición de certificados oficiales.

Lo que aquí importa de estas resoluciones judiciales es la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial a los Consejos Reguladores.

[1239] Adviértase que, en el ejercicio de estas funciones, las Corporaciones de Derecho Público están sometida a la legislación de defensa de la competencia, conforme a la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 1068/2019, de 15 julio [ES:TS:2019:2334].

[1240] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327.

[1241] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 556.

[1242] REBOLLO PUIG, Manuel, "La reclamación de la indemnización", cit., p. 107.

[1243] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 45-48.

producidas por esos propios entes, que constituye verdadero Derecho Público. No hay una mera remisión al Derecho Administrativo, Civil o Laboral, sino una normativa específica de aplicación preferente. De ahí que las Corporaciones se sometan también en el ejercicio de funciones privadas, según dicen estos autores, al Derecho Administrativo o a los principios de objetividad, interdicción de la arbitrariedad, igualdad y neutralidad ideológica.

Otra vía por la que se introduce el Derecho Administrativo en el marco de las actividades privadas de las Corporaciones es la tesis o teoría de los actos separables. Y es que no se puede confundir la actividad de fondo que las Corporaciones realizan con el régimen jurídico de los actos a través de los cuales se instrumentaliza o materializa dicha actividad, como puede ser el procedimiento y el acto a través del cual se expresa la voluntad desencadenante de un contrato.

Así, por ejemplo, es obvio que el patrimonio de las Corporaciones es un patrimonio privado y que, por tanto, los actos de gestión patrimonial son actos privados. No obstante, el control formal del acto previo que autoriza la celebración del contrato, por el mero hecho de provenir de una Corporación de Derecho Público, habrá de ajustarse a las normas de procedimiento y competencia prevista la normativa corporativa y se someterá al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo[1244], como señala Del Saz Cordero[1245]. La autora concluye que todos los actos son controlables ante este orden jurisdiccional, a pesar de que la contratación o gestión patrimonial se someta a Derecho Privado, de forma sumamente ilustrativa:

[1244] Así lo indicaba la STSJ de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 59/2022, de 8 febrero [ES: TSJMU:2022:135], al hilo de la impugnación de los acuerdos de la Junta de la Comunidad de Usuarios de Aguas para concertar una póliza de seguro y subir el precio del agua. En el supuesto de autos no se les había dado debida publicidad a los asuntos a tratar en el orden del día. Es decir, se trata de una cuestión de índole interna, la suscripción de una póliza de seguro, pero el acto se revoca por cuestiones formales relativas al procedimiento de adopción de los acuerdos, regido o disciplinado por Derecho Público.
Lo mismo la STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 241/ 2022, de 24 de mayo [ES: TSJM:2022:6152], en la que se impugnaba por el Colegio de Agentes Comerciales de A Coruña la aprobación de los presupuestos por el Consejo General porque, según decía la entidad demandante, no se habilitaba la celebración telemática. La Sala desestimó el recurso en tanto no se apreció el defecto invocado, pero conoció del fondo del asunto a pesar de ser la aprobación de presupuestos una cuestión de índole interna y privada. Ello nos permite concluir que si bien el asunto de fondo, la aprobación de un presupuesto, pudiere ser asunto de índole privada, existen cuestiones administrativas aledañas, como es la forma de celebración de la reunión del órgano colegiado, que se rigen por Derecho Administrativo y cuya competencia incumbe al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

[1245] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 166; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 73, 177 y 189 -191.

"Y es que no puede olvidarse que una cosa es, por ejemplo, la resolución cameral por la que se acuerda la enajenación de un determinado bien y otra bien distinta el contrato que de este acto deriva, pues mientras que es innegable que el control del fondo del contrato corresponde a los tribunales civiles, la garantía de que la resolución cameral se ha adoptado con los requisitos de forma y procedimiento necesarios y por los órganos legitimados, y de que se adecúa a los fines previstos en el ordenamiento ha de corresponder necesariamente a la jurisdicción contencioso-administrativa porque así se deriva de su personalidad pública y del régimen formal público de sus actos".

Esto implica que la competencia del órgano corporativo para adoptar el acto, así como el procedimiento y los trámites previos a la adopción del acto, están sometidos a Derecho Administrativo, sin perjuicio de que a la actividad material propiamente dicha se les apliquen las normas de Derecho Privado, o a un contrato de trabajo la normativa laboral.

Dentro de estas funciones privadas podemos hacer la siguiente clasificación:

9.3.1.- Formación

9.3.1.1.- Actividad formativa de los Colegios Profesionales

En relación con los Colegios Profesionales podemos mencionar, en primer lugar, la labor formativa que los mismos desempeñan en pro de sus integrantes, referida en la normativa estatal y autonómica[1246].

Para Espinosa Calabuig[1247], la formación dispensada en los Colegios Profesionales tiene la consideración de función privada, aunque el beneficio pueda redundar también en los destinatarios de tales servicios, en términos similares a lo indicado por otros muchos autores

[1246] Véanse el art. 5.j) de la LCP; el art. 18.2.o) de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 18.k) de la Ley 4/1999, de Aragón; el art. 10.k) de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 22.f) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 12.j) de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 39.f) de la Ley 7/2006, de Cataluña, pero esta última la califica expresamente como pública; el art. 14.m) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 5.g) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 9.j) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 13 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 19.f) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 9.k) de la Ley 4/1999, de la Rioja; el art. 24.g) de la Ley 18/1997, del País Vasco; el art. 9.k) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1247] ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., p. 222.

como García Enterría & Fernández Rodríguez[1248], Fanlo Loras[1249] y Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[1250]. No obstante, Del Saz Cordero[1251] señalaba que el acto de admisión a ese servicio o actividad de formación en concreto, o *sensu contrario* la denegación o inadmisión, es enjuiciable ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La duda surge en torno a la previsión del art. 5.r) de la LCP que contempla la organización de cursos de formación profesional para postgraduados. Así las cosas, y ante la parquedad de la Ley, no es posible determinar el alcance de esta actividad, ni calificarla como pública o privada. No sabemos si se circunscribe a los colegiados o, por otro lado, el Colegio actúa aquí como colaborador de la Administración y esa formación se incardina en el sistema público de educación, en cuyo caso, la función sí sería pública[1252], por ejemplo, el Máster de acceso a la profesión de abogado organizado por un ente colegial[1253].

El criterio que nos impide concebir la función formativa como pública, ahora bien, es que su también concurren entidades privadas en su desempeño, amén de que no es precisa la previsión legal para que las Corporaciones puedan realizar esa labor.

9.3.1.2.- Actividad formativa de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Lo mismo podríamos decir respecto de la formación impartida a través de las Cámaras Oficiales

[1248] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 452-453.

[1249] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100.

[1250] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 267; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., p. 175.

[1251] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 162-163.

[1252] Es a ello a lo que entendemos que se refieren el art. 5.2 de la Ley 10/1990, de Castilla-La Mancha; y el art. 5.2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, cuando dicen: "El carácter que pueda otorgarse a tales enseñanzas prácticas impartidas por los Colegios o los Consejos de Colegios se ajustará a lo dispuesto en la normativa reguladora de ese sector de la educación".

[1253] Véase el art. 62 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

de Comercio[1254]. En un concepto amplio del término formación podríamos incluir también la información y asesoramiento empresarial que dispensan las Cámaras Oficiales de Comercio, prevista en cierta normativa autonómica[1255].

A diferencia de lo que acontece con los Colegios Profesionales existe discrepancia entre los autores acerca de la naturaleza de la formación impartidas por las entidades camerales. Para Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[1256] y Laguna de Paz[1257], se trata de una actividad pública, hasta el punto de que así lo reconocen los tribunales de justicia[1258]; pero Blanquer Criado[1259] y Sánchez Morón[1260] opinan precisamente lo contrario, entienden que serían privadas la impartición de cursos de formación y la realización de actividades culturales[1261].

9.3.1.3.- Actividad formativa de los Consejos Reguladores

Podemos también hablar de la labor o función de divulgación que deben realizar los Consejos Reguladores[1262], que también es una actividad de índole privada, a pesar de que no es una labor formativa *stricto sensu*.

[1254] Véanse el art. 4.5.b) de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 5.4.b) Ley 3/2015, de Aragón; el art. 6.3.e) de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 4.5.b) de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 4.2 letras b) y g) de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art 4.7 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1255] Véanse el art. 4.5.a) de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 5.4.a) Ley 3/2015, de Aragón; el art. 6.3.a) de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 4.5.a) de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 4.2.a) de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art 4.7 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1256] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 266, que aluden formación práctica en centros de trabajo como función pública.

[1257] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico*, cit., p. 577.

[1258] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 18 noviembre 2014 [ES:TS:2014:5168], se pronuncia sobre la valoración de un certificado relativo a un curso impartido por una Cámara Oficial de Comercio en el marco un proceso selectivo. En aquel caso, la formación se impartía a terceros, no a integrantes de la Corporación.

[1259] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 174.

[1260] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 424.

[1261] Véanse el art. 5.3 de la LBCOCISN; el art. 21.i) de la misma Ley, respecto de la Cámaras Oficial de Comercio de España; DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, cit., pp. 175 y 184.

[1262] Véanse el art. 16.2.e) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 51.3.p) de la Ley 1/2024, de Galicia, que alude a "impulsar la profesionalización de todas las personas operadoras alimentarias inscritas en sus registros y fomentar, entre otros aspectos, su formación y el aseguramiento de sus producciones".

9.3.1.4.- Actividad formativa de las Federaciones Deportivas

A diferencia de lo señalado en los apartados anteriores, para Silva de Lapuerta, las enseñanzas deportivas llevadas a cabo por las Federaciones son una función pública[1263], como también parece entender Camps Povill[1264], que habla de la publificación de esta actividad en relación con la ordenación y expedición de títulos deportivos de entrenador en el marco de las competiciones oficiales[1265].

Estamos de acuerdo con estos autores. La diferencia estriba en que la Federación está sustituyendo a la Administración educativa y esa enseñanza forma parte o se inserta en el sistema educativo. En el resto de los supuestos mencionados más arriba sobre Colegios, Cámaras y Consejos Reguladores, la labor de formación no es una enseñanza pública en los términos del art. 27 de la CE, ni disciplinada en los arts. 3.2.h), 63 a 65 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; pero sí lo son las enseñanzas deportivas. De ahí que la formación impartida por un Colegio Profesional, por una Cámara Oficial de Comercio o por los Consejos Reguladores sea privada, y no, sin embargo, la formación en enseñanzas deportivas que llevan a cabo las Federaciones Deportivas. Y es que las Federaciones Deportivas actúan en este caso como sustitutas o agentes de la Administración educativa, circunstancia que no se puede predicar del resto de entidades corporativas.

En el ámbito de la actividad formativa llevada a cabo por las Corporaciones, el criterio para clarificar el carácter de la función sería su desempeño o no por la Administración Pública de esa formación en el marco de las enseñanzas reguladas, como parecen apuntar Palomar Olmeda & Terol Gómez[1266]. Nótese, no obstante, que no coincide esta calificación con la que efectúa algún texto autonómico[1267].

[1263] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 401.

[1264] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 158-159 y 163-164.

[1265] Nótese que la denominación de entrenador pasó a técnico deportivo en la Ley 10/1990.

[1266] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., p. 215.

[1267] Véase el art. 29.1.e) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, que prevé como función propia y sujeta a Derecho Común la impartición de actividades docentes en relación con las enseñanzas deportivas por parte de las Federaciones, al igual que el diseño y ejecución de planes de perfeccionamiento de deportistas conforme al art. 29.1.c) de la misma Ley.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

9.3.1.5.- Actividad formativa de las Comunidades de Usuarios de Aguas

Alude Martín-Retortillo Baquer[1268] a enseñanzas técnicas en la utilización del riego y asesoramiento en el aprovechamiento por parte de las Comunidades de Regantes. Evidentemente, y a pesar del mutismo del autor acerca de su naturaleza, es una actividad de índole formativa y privada porque despliega sus efectos sobre los usuarios del agua integrados en la Comunidad, es decir, la eficacia es *ad intra*, amén de que la función podría desempeñarse igualmente sin necesidad de mención legal expresa.

9.3.2.- Labor asistencial

Bajo la rúbrica de labor asistencial aludiremos a todas aquellas funciones que desempeña la Corporación en pro de sus miembros en forma prestacional, y dentro de las cuales se podría incluir también la antedicha formación pero que, dadas sus especialidades, merece el trato diferenciado que le acabamos dispensar.

9.3.2.1.- Labor asistencial de los Colegios Profesionales

En el caso de los Colegios Profesionales, para Sánchez Morón[1269], se engloban en esa labor asistencial: la promoción publicitaria; la adopción de medidas de protección social y ayuda a los colegiados; así como el otorgamiento de premios y distinciones. Todas estas actividades tienen cabida dentro de ese cajón de sastre de organización de servicios de interés común para los colegiados, formativos o culturales, a los que alude el art. 5.j) de la LCP, como señalan también Fernández Ramos & Gamero Casado[1270].

Incluso el art. 5.p) de la LCP prevé la asunción del cobro de las percepciones, remuneraciones u honorarios profesionales, cuando el colegiado lo solicite y siempre que el Colegio disponga de un servicio adecuado a tal fin, de forma idéntica a como lo hace la normativa autonómica[1271].

[1268] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., p. 902.

[1269] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 424.

[1270] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327.

[1271] Véanse el art. 18.2.h) de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 18.i) de la Ley 4/1999, de Aragón; el art. 10.e) de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 21.j) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 12.g) de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 40.c) de la Ley 7/2006, de Cataluña, que entendemos lo califica expresamente

También se alude a solventar los problemas de vivienda de los colegiados *ex* art. 5.s) de la LCP. Ambas funciones son consideradas como privadas por parte de Fanlo Loras[1272] y Sánchez Saudinós[1273].

Todas estas son prestaciones o actividades carecen de proyección *ad extra*, se constriñen al núcleo humano de la entidad y tienen por objeto satisfacer las necesidades particulares de sus miembros sin afectación del interés general. Por ello, son indudablemente privadas.

9.3.2.2.- Labor asistencial de los Consejos Generales de Colegios Profesionales

Lo mismo podemos decir al hilo de los Consejos Generales de Colegios Profesionales, resultando especialmente ilustrativo el criterio hermenéutico que nos arroja el art. 60.4 de la Ley 7/2006, de Cataluña, que alude con carácter residual a "cualesquiera otras actividades o funciones privadas y, en especial, el fomento, creación y organización de servicios y prestaciones en interés de los Colegios profesionales y de los profesionales colegiados".

Así, son eminentemente privadas las funciones reseñadas en las letras l) y m) del art. 9.1 de la LCP, consistentes en la procura de la mayor empleabilidad de los colegiados, así como la obtención de mejoras en el sistema de protección social.

9.3.2.3.- Labor asistencial de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Rebollo Puig[1274] califica de funciones privadas toda una serie de actividades desempeñadas por

como privado al referirlo en un artículo diferente como "otras funciones" y con la locución "Como entidades de base asociativa privada, los colegios profesionales ejercen las actividades siguientes (…)"; el art. 14.f) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 5.e) de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 11.j) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 9.f) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 11.k) de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 19.j) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 9.h) de la Ley 4/1999, de la Rioja; el art. 3.2.f) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 24 letras f) y g) de la Ley 18/1997, del País Vasco; el art. 9.i) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1272] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100.

[1273] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 134.

[1274] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 395.

las Cámaras Oficiales de Comercio, tales como la gestión de lonjas de contratación y la gestión bolsas de franquicia, subproductos, subcontratación. Estas actividades también son calificadas expresamente como privadas en la normativa autonómica[1275].

Podríamos añadir la promoción y facilitación del acceso a financiación a través de la intermediación en la concesión de créditos relacionados con proyectos empresariales[1276] y la consultoría privada para la mejora de la competitividad empresarial[1277], actividades que también aparecen reseñadas en la normativa autonómica.

9.3.2.4.- Labor asistencial de los Consejos Reguladores

También podemos aludir aquí a la labor publicitaria que llevan a cabo los Consejos Reguladores[1278]. Y decimos que es privada en la medida en que, si bien se orienta al consumidor, redunda en beneficio de los operadores en tanto se enmarca en una campaña publicitaria que escapa de la concepción tradicional y usual de la actividad administrativa. O, dicho de otro modo, es difícil concebir una actividad promocional de productos generados por los particulares realizada por una Administración en tal sentido. Es indudable que ello también revierte beneficios para la zona en que se sitúa la DOP o IGP, como fórmula de publicidad o promoción indirecta. Por último y buena prueba del carácter privado, es que resulta incuestionable que los contratos celebrados en el marco de la actividad se regirán por Derecho Privado. Ahora bien, aludíamos con anterioridad al carácter público de la promoción, en el sentido tradicional de actividad administrativa de fomento, en cuyo marco tendría cabida esta actividad publicitaria.

9.3.3.- Contratación, personal y gestión del patrimonio.

Todas aquellas actividades de carácter instrumental, tales como la concertación de préstamos, la contratación o el régimen de personal, están calificadas expresamente como funciones o

[1275] Véanse el art. 4.5 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 5.4 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 6.3 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 4.5 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 4.2 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 4.7 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1276] Solo lo contempla el art. 6.3.b) de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid.

[1277] Véase el art. 5.4.e) de la Ley 3/2015, de Aragón.

[1278] La realización de actividades promocionales la refiere toda la normativa autonómica, por todos, el art. 16.2.i) de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 51.3.c) de la Ley 1/2024, de Galicia; el art. 7.2.c) de la Ley 5/2005, de La Rioja.

actividades de índole privada[1279] y escapan del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como ha tenido ocasión de referir Melón Muñoz[1280] respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación; Baena de Alcázar[1281] y Lesmes Serrano[1282] respecto de los Colegios Profesionales; y Silva de Lapuerta[1283] y Camps Povill[1284] sobre las Federaciones Deportivas.

Baño León[1285] aboga por establecer controles de Derecho Público, incluso en estas materias. El razonamiento de este autor sirve para sustentar que, aun en las materias sujetas a Derecho Privado, existen mecanismos de tutela y un control público, que no obsta a que la función o actividad sea privada.

La contratación por parte de las entidades corporativas no se sujeta a la normativa de contratación del sector público por las razones que explica Tardío Pato[1286]; postura que asumimos plenamente[1287]. Y es que las Corporaciones no cumplen los requisitos para ser poder adjudicador, al amparo del art. 3.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya que la financiación no es mayoritariamente pública; su gestión no se encuentra controlada por la Administración[1288] ; ni nombra ésta a la mitad, o más, de los miembros de sus

[1279] El art. 39.6 de la Ley 2/2023, de País Vasco, indica como actividades privadas: las derivadas de la Federación; acuerdos de funcionamiento interno; convenios y contratos para la organización material de las competiciones; cuestiones sobre la explotación económica de aquellas.

[1280] MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo,* cit., p. 97.

También STS (Sala de lo Civil) 12 de junio de 1990 [ES:TS: 1990:1151].

[1281] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., p. 97.

[1282] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 150.

[1283] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 428.

[1284] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 374-375.

[1285] BAÑO LEÓN, José María, "El ejercicio de las profesiones tituladas y los colegios profesionales", cit., pp. 46-48.

[1286] TARDÍO PATO, Jose Antonio, "Las reservas de contratos del sector público a empresas de trabajadores con discapacidad y en riesgo o situación de exclusión social", en *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 214, 2021, pp. 10-11.

[1287] Véase igualmente MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Administrativo*, cit., p. 99.

[1288] Opinión que choca con la esbozada por Marta Franch y Joan Torrelles. Véase FRANCH, Marta & TORRELLES TORRELLES, Joan, "Aplicabilidad de la ley de contratos del sector público en la actividad contractual de las cámaras de comercio", en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2009, Madrid, pp. 393-395, (https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-178-eneroabril-2009/aplicabilidad-de-la-ley-de-contratos-del-sector-publico-en-la-actividad-contractual-de-las-camaras-2).

órganos de gobierno; con las excepciones de las Reales Academias y el Instituto España que señala el autor[1289]. Esta misma idea la esbozan López Benítez[1290], Perea Crespillo[1291], Parada Vázquez[1292] y Sánchez Morón [1293]. Además, ello viene refrendado por algunos textos legales[1294].

A nuestro juicio, en contraposición a lo señalado por López Benítez y Tardío Pato sobre las Academias, las mismas no pueden considerarse verdaderas Corporaciones porque ni tienen miembros, ni estos sustenta económicamente la entidad y tampoco parece que confluyan intereses privados. Por eso, Martínez López-Múñiz[1295] entiende se les aplica la LCSP, porque no son Corporaciones, sino Instituciones.

Asimismo, Melón Muñoz[1296], en relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación, califica de privadas todas aquellas actividades que no estén relacionadas con la ejecución del planeamiento urbanístico, entre otras y por lo que aquí nos interesa, la contratación y venta de terrenos.

Llegan a la conclusión de que los mecanismos de tutela sobre las Cámaras son suficientes para afirmar un control indirecto y, por tanto, serían poder adjudicador.

[1289] Sin embargo, para nosotros no se trata de excepciones puesto que, en otro extremo de este trabajo, hemos excluido las Academias y al IE del concepto corporativo.

[1290] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 141-145. Además, indica, con cita de sentencias del TJUE, que el control *ex post* no sirve para entender que exista dependencia o control sobre el órgano a efectos de considerar al ente como poder adjudicador. El nudo gordiano, a su juicio, estriba en la posible afectación de la decisión del órgano *ex ante*.

[1291] PEREA CRESPILLO, Gil Manuel, "Federaciones deportivas y la normativa en materia de contratación pública: el debate que no cesa. Sentencia del TJUE de 3 de febrero de 2021 en los Asuntos acumulados C-155/19 y C-156/19", en ORTEGA BURGOS, Enrique & GARCÍA CABA, Miguel María, *Derecho Deportivo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 593-613.

[1292] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 375.

[1293] Véase también SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 422.

[1294] Obsérvese el art. 48.3 de la Ley 18/1997, de Colegios Profesionales del País Vasco, que indica expresamente que el patrimonio, contratación y cualquier aspecto relacionado con la hacienda de los colegios está sujeto a Derecho Privado. Véase también el art. 29 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores; y el art. 66.3 de la Ley 7/2006, de Cataluña, sobre Colegios Profesionales.

[1295] MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", cit., p. 121.

[1296] MELÓN MUÑOZ, Alfonso, *Memento Práctico Administrativo,* cit., p. 97.

Existen opiniones discrepantes, como la de Salom Parets[1297] que considera aplicables los principios de Derecho Administrativo en la licitación y adjudicación de los contratos de las Corporaciones, aunque la ejecución se rija por Derecho Privado, aplicando al efecto la doctrina de los actos separables.

Analizando la normativa reguladora de cada tipo corporativo, alcanzamos fácilmente la conclusión de que las Corporaciones no pueden ser concebidas como verdaderos poderes adjudicadores y no les resultaría aplicable la normativa de contratos públicos, porque no se cumplen ninguno de los tres requisitos que mencionábamos anteriormente:

1.- La financiación de las Corporaciones corre a cargo de sus miembros. Hemos dicho que entidades como las Reales Academias no son verdaderamente Corporaciones porque están sufragadas con fondos públicos. De ahí que resulte aplicable a las mismas la normativa de contratación del sector público, precisamente porque, en tanto su financiación corresponde a la Administración, son poder adjudicador al encontrarse sometidas a esa suerte de influencia que exige el TJUE; de la que hablaba precisamente López Benítez. No ocurre lo mismo con el resto de las entidades que aquí hemos calificado expresamente de corporativas, en las cuales el sostenimiento económico depende del abono de cuotas por sus miembros.

2.- Tampoco su gestión está controlada totalmente por la Administración Pública. Y ello porque el control o la influencia que desarrolla la Administración a través de la tutela es un control *ex post*, no *ex ante* como exige la jurisprudencia comunitaria.

3.- Finalmente, el último requisito sería el del nombramiento por la Administración de más de la mitad de los miembros de los órganos de gobierno. Esta circunstancia no se da ni en los Colegios Profesionales; ni en Federaciones Deportivas; ni tampoco en las Comunidades de Regantes, según Ezquerra Huerva[1298]. En síntesis, en estas Corporaciones la Administración no designa ningún miembro.

Pero sí que concurre tal circunstancia, aunque veremos hasta qué punto, en las Cámaras

[1297] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 139.

[1298] EZQUERRA HUERVA, Antonio, "Las comunidades de regantes ante la legislación de contratos del sector público", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, 2020, pp. 49-81, (https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.118.2020.02).

Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios[1299]; en los Consejos de Cámaras respectivos[1300]; en las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, conforme a la normativa autonómica[1301] y la doctrina[1302]; y en los Consejos Reguladores, según la legislación autonómica[1303].

A pesar de esa fórmula de tutela, consistente en el nombramiento de un representante de la Administración en el seno del órgano de gobierno, no se cumpliría el requisito para considerar poder adjudicador a la Corporación. El número de representantes designados por la Administración es ínfimo; incluso, pueden carecer de poder de decisión en el seno del órgano de gobierno del ente corporativo, como ocurre en el caso de los Consejos Reguladores en que la normativa autonómica se cuida bien de indicar que ese representante de la Administración tiene voz, pero no voto. De ahí, que podamos concluir que esos representantes de la Administración no ejercen ninguna influencia y no pueden condicionar la decisión del órgano corporativo, por encontrarse en minoría. Es importante señalar, puesto que lo consideraba un supuesto controvertido o dudoso López Benítez, que las Entidades Urbanísticas gozan de autonomía, a pesar de integrar en su órgano de gobierno un representante del Ayuntamiento, en tanto la Administración local no designa la mayoría de sus integrantes y no se puede hablar, por

[1299] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 397.

Véanse también el art. 19.4 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 10.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 17.1 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 12.4 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 21.2 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 7.6 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 15.7 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 16.2 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 13.2 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 8 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 16 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 15.3 Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1300] Véanse el art. 65.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 47.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 38.1.e) de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; los arts. 40.3 y 42.2 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 33.3 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana.

[1301] Véanse el art. 103.1 de la Ley 7/2021, de Andalucía; el art. 154.3 del Decreto-Legislativo, 1/2014, de Aragón; el art. 161.2 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 130.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña; los arts. 108.3.f) y 137.5 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid; el art. 123.5 de la Ley 2/2016, de Galicia; el art. 83.3 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; el art. 227.4 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias; el art. 165.3 de la Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; el art. 140.3 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 162.2 de la Ley 2/2006, de País Vasco; el art. 209.2 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

Como especialidad, la integración de un miembro del Ayuntamiento en el órgano rector de la Corporación tiene carácter potestativo en Asturias, conforme a lo previsto en el art. 175. 2 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias.

[1302] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 282, 289-290.

[1303] Véanse el art. 34.5 de la Ley 9/2006, Aragón; el art. 8 de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 39.4 de la Ley 4/2010, de Extremadura.

ende, de un control efectivo de la entidad por parte de la Administración tutelante.

Ahora bien, una cosa es que no se aplique estrictamente la LCSP, y otra bien distinta que escapen por completo a los principios que deben regir su actuación, aun cuando ejerzan funciones privadas. Del Saz Cordero & Arzoz Santiesteban[1304] dicen que dejar en manos de los particulares la selección de la oferta o el destino del gasto, no parece acorde a un Estado democrático de Derecho. Por su parte, Fernández Farreres[1305] entiende que el hecho de que no se mencionen en la LCSP no es óbice para que resulte aplicables aquellas.

Existiría en todo caso un posible control, como hemos dicho, por medio de los recursos corporativos y, en su caso, judiciales, para garantizar que ese procedimiento de contratación se sujetó a principios de igualdad, objetividad, publicidad y transparencia. Asimismo, aun cuando el contrato se ciñe a cuestiones privadas, como la concertación de un seguro, se podría llegar a enjuiciar la competencia y procedimiento de adopción del acuerdo conforme a los estatutos y normas de régimen interno que son, en esencia, normas de Derecho Administrativo.

En resumen, no les resulta aplicable la LCSP en tanto no son poder adjudicador conforme a los requisitos exigidos en el art. 3.5 de la misma; pero sí una serie de principios que presiden su actuación, tales como publicidad, transparencia y objetividad, como consecuencia de que no son entidades absolutamente privadas regidas por la libre competencia; de ahí que las normas de Derecho Público se apliquen en su actuación, de una forma u otra, como ha decretado algún texto autonómico[1306].

En lo tocante a la gestión de su patrimonio, como reitera Parada Vázquez[1307], las Corporaciones se someten a Derecho Privado[1308]. Así, no se benefician de las prerrogativas que se predican de

[1304] DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 257, si bien no lo circunscriben a las entidades corporativas el razonamiento.

[1305] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, cit., p. 239.

[1306] Véase el art. 156.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, Aragón, sobre las Juntas de Compensación, que excluye las mismas del concepto de poder adjudicador, aunque a continuación indica que en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos; el art. 165.6 del Decreto Legislativo Foral 1/2017, de Navarra, les atribuye condición de poder adjudicador cuando ejecuten obra pública de urbanización.

[1307] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 375.

[1308] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 422.

las Administración Públicas territoriales en relación con tal patrimonio, tales como la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad, porque sus bienes no son demaniales, como dice Camps Povill[1309]. De hecho, no están dentro del ámbito subjetivo de aplicación de las normas de patrimonio; sin perjuicio de la intervención administrativa sobre los actos de gestión patrimonial que se plasma, según Camps Povill[1310], en dos facetas: por un lado, el destino de los bienes y, por otro, las condiciones que han de reunir los acuerdos o actos patrimoniales, para evitar que no se comprometa de forma irreversible ese patrimonio.

Ahora bien, ni siquiera en una actividad como esta, regida por Derecho Privado, se puede prescindir por completo de determinados principios o normas de Derecho Público. Respecto de las Cámaras de Oficiales de Comercio, la normativa exige que los procedimientos de índole patrimonial se inspiren en los principios de publicidad, transparencia y no discriminación[1311].

Igualmente, sobre la actividad patrimonial penden mecanismos de tutela. Quiebra así la tesis de que solo sobre las funciones o actividades públicas puede haber mecanismos de tutela, precisamente porque en caso de disposición de bienes inmuebles se somete a autorización de la Administración tutelante[1312], como bien señala Silva de Lapuerta[1313]respecto de las Federaciones Deportivas.

Véase el art. 28 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores; o el art. 66.3 de la Ley 7/2006, de Cataluña; y el art. 48.3 de la Ley 18/1997, de País Vasco, sobre Colegios Profesionales.

[1309] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 391.

[1310] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 390-395.

[1311] Véanse el art. 2.2 de la LBCOCISN; el art. 2.3 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 2.5 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares, a los antedichos principios de la norma estatal y andaluza, añade los de concurrencia y objetividad.

[1312] Véanse los arts. 19.2 y 31.2 de la LBCOCISN, sobre las Cámaras provinciales y la Cámara Oficial de Comercio de España, respectivamente, que exige autorización para actos de disposición de bienes inmuebles y, en el caso de los restantes bienes determinará la Administración cuando es necesaria la autorización. Véanse también el art. 28.2 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 24.2 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana.

Asimismo, el art. 28.2 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha, prevé que en caso de bienes diferentes de los inmuebles, la autorización se precisa cuando el valor del patrimonio a disponer o enajenar, individualmente o en el conjunto de disposiciones en los últimos doce meses, sea superior al 10% del patrimonio neto de la Cámara, en el ejercicio que corresponda; en lugar de dejar en manos de la Administración tutelante, como la normativa estatal y valenciana, la decisión de los casos en que procede autorización para la enajenación de bienes diferentes de los inmuebles.

[1313] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 398.

Dentro del ámbito patrimonial, la normativa específica de las Federaciones Deportivas alude a la gestión de instalaciones deportivas[1314]. Cabe diferenciar la gestión de instalaciones y centros de propiedad de la Federación, como elementos integrantes de su patrimonio y que constituye actividad privada, respecto de la gestión, por delegación, de infraestructuras públicas que no son titularidad de la Administración.

Por lo que se refiere al personal de las Corporaciones, la unanimidad de la doctrina[1315] y la normativa[1316] señalan que se sujeta a la legislación laboral, precisamente porque sus empleados ni son funcionarios públicos[1317], ni son seleccionados a través de procesos selectivos previstos en la normativa de función pública[1318]; el origen de la relación un contrato de trabajo sujeto a

[1314] También al amparo del art. 60.6.f) de la Ley 5/2016, de Andalucía, la gestión de instalaciones deportivas de titularidad pública es función pública; el art. 29.1.d) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, aunque solo para las de titularidad federativa, frente a las públicas que refiere el art. 30.1.l); el art. 49.1.q) del Decreto 58/2010, de Cataluña, alude a la promoción de construcción y gestión de equipos e instalaciones deportivas; el art. 39.2. letras f) y g) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana, se refiere a la gestión de instalaciones.

[1315] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 409-410; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 46; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo,* cit., p. 422.

[1316] En relación con los Colegios Profesionales, véanse el art. 34.1 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 11 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 26.2 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 21 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 66.3 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 27.2 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 10 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 48.2 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 21 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

En relación con los Consejos Reguladores, véanse el art. 25.4 de la Ley 8/2005, de Castilla y León; y el art. 31.4 de la Ley 5/2004, de País Vasco, que contemplan tanto la aplicación del Derecho Laboral, así como excluye cualquier posibilidad de que el personal de los Consejos pueda ser considerado personal de la Administración.

[1317] Véanse la STSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Social, Sección 2ª) núm. 1336/2012, de 29 noviembre [ES:TSJCLM:2012:3247]; y STSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2ª) núm. 879/2013, de 27 junio [ES:TSJCLM:2013:1898]. En ambos casos, el personal del Consejo Regulador pretendía, como consecuencia de la conversión de aquel en entidad privada, subrogarse como personal de la Administración. La pretensión fue rechazada por el TSJ. Lo importante vuelve a ser que un órgano del orden jurisdicción social conoció del asunto, descartando por tanto que las cuestiones de personal puedan residenciarse ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por muy descabellado que pueda parecer la pretensión de los actores en aquellos procesos, lo cierto es que fue la solución ofrecida en cuanto al personal de las Cámaras de Propiedad Urbana que, tras la promulgación del RD 2308/1994, de 2 de diciembre, se integró en la Administración del Estado.

[1318] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 139-141, y apela a la aplicación de la doctrina de los actos separables, se debe discernir el proceso de selección respecto del contrato, que se ejecutará conforme a la legislación laboral.

la legislación laboral[1319] y, por ende, las controversias que se susciten con el personal se residenciarán en el orden jurisdiccional social, y no en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Para Salom Parets[1320], en tanto las Corporaciones ejercen funciones encaminadas a satisfacción de necesidades generales, sí serían aplicables los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal, así como la publicidad; también sería igualmente exigible un determinado contenido en las convocatorias; y señala que los Colegios de Abogados tanto de Madrid como de Barcelona celebraron verdaderos procesos selectivos.

Ciertamente, determinadas normas autonómicas aluden a estos principios en la selección del personal de las entidades corporativas[1321]. La duda que surge, entonces, es donde residenciar las cuestiones que se deriven de ese proceso selectivo.

A nuestro juicio, no sería propiamente competencia del orden jurisdiccional social porque presumimos que quien reclama es el que se ve privado del ulterior contrato y no existiría, por ende, nexo laboral entre la Cámara y el candidato descartado; que es lo que derivaría el conocimiento del conflicto al orden jurisdiccional social. Únicamente cabría atribuir la competencia de la controversia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo por la vía del genérico art. 2.c) de la LJCA; u, opción que nos parece más rechazable, inadmisible casi, entender que se trata de una cuestión exenta de control jurisdiccional. Y decimos que nos parece

[1319] Véanse, por ejemplo, los arts. 13 a 15 de la LBCOCISN, los arts. 28 a 30 respecto de la selección del secretario general, director general y personal de la COCISN de España.

Asimismo, el art. 27 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores.

[1320] SALOM PARETS, Aina *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 139 y 141.

[1321] Véanse los arts. 28.3 y 71.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía, sobre el Consejo Andaluz de Cámaras; el art. 20.3 de la Ley 3/2015, de Aragón; los arts. 18.2 y 20.1 sobre la Cámara, y los arts. 41.2 y 43.1 sobre el Consejo de Cámaras, todos ellos de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; los arts. 23.1 y 46.3 de la Ley 8/2018, de Castilla y León, respecto del Consejo autonómico; el art. 12.2 de la Ley 4/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 21 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 16 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 25 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra, sobre el Consejo; y los arts. 13 y 15 de la Ley 3/2015, de La Rioja, en relación con las Cámaras Oficiales de Comercio.

Las normativas castellanoleonesa, canaria, madrileña y riojana aluden a la convocatoria y las bases aprobadas por la Administración tutelante, así como establecen una serie de requisitos, como la titulación exigible para el puesto de secretario general.

También el art. 27.2 de la Ley 4/2010, de Extremadura, sobre Consejos Reguladores, exige la selección conforme a los principios constitucionales de acceso al empleo público.

rechazable porque entonces carecería de sentido la exigencia de un proceso conforme a los principios de mérito y capacidad que establece esta normativa, si no se puede fiscalizar; amén de que cualquier ámbito exento de control judicial es *a priori* indeseable. De ahí que la solución más factible sea residenciar el asunto, como si se tratase de una cuestión de personal o un proceso selectivo de una Administración Pública, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo[1322].

Especial mención requiere el ejercicio del poder de dirección por parte de la Corporación frente a sus empleados. Este no puede confundirse con el ejercicio del *ius puniendi* frente a los asociados o miembros del ente corporativo, puesto que no dimana de una relación de pertenencia, sino de un contrato laboral. Por ende, esas sanciones se encuentran sometidas a Derecho Laboral y el enjuiciamiento de su eventual impugnación incumbiría al orden jurisdiccional social[1323]. Es decir, las sanciones impuestas a sus empleados se enjuiciarían en el orden jurisdiccional social, mientras que las sanciones a sus colegiados o miembros son competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

9.3.4.- Cuestiones de organización interna

Finalmente, podemos aludir aquí también a funciones de organización interna, propias de cualesquiera otras asociaciones. Tienen carácter privado, ligado a la base asociativa, ya que los efectos no trascienden del ámbito puramente interno.

Cuestión distinta es la sujeción a Derecho Administrativo de los procesos electorales y de la constitución de los órganos que integran el ente, como dice Del Saz Cordero[1324]. En este caso, la actividad se somete a controles públicos, encarnados en recursos de alzada impropios, y la controversia puede derivar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Se trata de una actividad de índole interna que, por su importancia para la buena marcha de la entidad corporativa y el desempeño de las funciones públicas, interesa a la Administración. De ahí el sometimiento a mecanismos de tutela y a normas de Derecho Público. Existe, por tanto, una

[1322] STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 3/2009, de 21 de enero [Recurso núm. 492/2007].

[1323] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 225. Véase también STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativa, Sección 10ª) núm. 140/2019, de 28 febrero [ES: TSJM:2019:2921], sobre sanción disciplinaria a personal de la ONCE.

[1324] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 164.

publificación a través de los mecanismos de control de una actividad esencialmente privada.

Mención al margen exigen en este caso las Federaciones Deportivas. Según Silva de Lapuerta[1325] la tutela y control de asociados y la organización interna de sus comités de jueces, técnicos y entrenadores[1326] son actividades privadas. Para Camps Povill[1327] y Agirreazkuenaga Zigorraga[1328] hay que aludir también a las relaciones con los federados, así como a la organización de las competiciones no oficiales, como actividades privadas de las Federaciones.

9.3.5.- Defensa y representación

Estamos ante unas funciones comunes a todas las Corporaciones, prácticamente, y como uno de los rasgos que la podrían identificar en tanto que, además del ejercicio de funciones públicas, también representan a un colectivo. De hecho, es uno de los criterios que han conducido a los autores a dudar de la naturaleza corporativa de las Academias[1329], ya que estas carecen de esta función representativa y no defienden intereses de sus miembros, porque carecen de estos.

Ahora bien, no existe consenso entre los autores acerca de su verdadera naturaleza, pública o privada, ni tampoco el legislador ha tratado de clarificar esta cuestión. Por un lado, Ortega Martín[1330], Ariño Ortiz[1331] y Requero Ibáñez[1332] consideran que la defensa de estos intereses ya sea por vía de acción o excepción, ante los órganos jurisdiccionales o administrativos, son funciones públicas[1333]; en contra de lo sostenido por López González[1334]y Sánchez

[1325] SILVA DE LAPUERTA, Marta*,* "La Administración Deportiva"*,* cit., p. 428.

[1326] A ellas alude el art. 29.1.g) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, como organización, gobierno, administración y gestión, que somete a Derecho Privado *ex* art. 29.2.

[1327] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 374-375.

[1328] AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, *Intervención Pública en el Deporte*, cit., p .260.

[1329] TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias", cit., pp. 2011 y 2015.

[1330] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 233-234.

[1331] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., pp. 118-121.

[1332] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 90.

[1333] Véase también FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo,* cit., p. 327.

[1334] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 85-86.

Saudinós[1335], que razonan que su carácter privado deriva de que esa misma defensa y representación de intereses comunes puede ser desempeñada por entidades privadas.

9.3.5.1.- Funciones representativas y de defensa de los Colegios Profesionales

Los Colegios Profesionales asumen la representación del colectivo profesional ante la Administración, así como la defensa de sus intereses, muy especialmente, se encargan de adoptar las medidas contra el intrusismo profesional, todo ello conforme al art. 5 letras g) e i) de la LCP[1336]. Fernández Ramos & Gamero Casado[1337] , García Enterría & Fernández Rodríguez[1338] y Barrio Andrés[1339] consideran la defensa frente al intrusismo como una actividad privada; pero su opinión difiere de lo sostenido por Fanlo Loras[1340].

9.3.5.2.- Funciones representativas y de defensa de los Consejos Generales de Colegios Profesionales

Asimismo, los Consejos Generales de Colegios Profesionales asumen la representación de los profesionales españoles ante instituciones extranjeras análogas, conforme al art. 9.k) de la LCP y la normativa autonómica[1341]. Para ello es necesaria la coordinación previa de la actuación de los Colegios Profesionales.

[1335] SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., p. 266.

[1336] Véase también SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 423-424.

[1337] FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano & GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, cit., p. 327.

[1338] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., pp. 452-453.

[1339] BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 547.

[1340] FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 100.

[1341] Véanse el art. 6.b) de la Ley 6/1995, de Consejos Andaluces; el art. 28.b) de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 31.b) de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 20.c) de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 60.1.a) de la Ley 7/2006, de Cataluña, aunque la califica expresamente como pública; el art. 24.b) de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 30.b) de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 26.c) de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 27.b) de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 15.b) de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 20.b) de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

9.3.5.3.- Funciones representativas y de defensa de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España

En cuanto a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España, el art. 21 de la LBCOCINS alude tanto a la representación del conjunto de las Cámaras, como a la coordinación e impulso de las actividades que puedan afectar al conjunto de aquellas.

Aquí Argullol Murgadas[1342] habla las funciones públicas vinculadas a la representación de los intereses generales del comercio, es decir, una función representativa que, por exceder los límites del grupo social, puede perfectamente reputarse pública, precisamente porque no se alude a la defensa y representación de grupo sino del conjunto de la sociedad; postura con la que estamos plenamente de acuerdo.

9.3.5.4.- Funciones representativas y de defensa de los Consejos Reguladores

Esta función se reconoce a los Consejos Reguladores por la normativa autonómica[1343]. En particular, aparece referida en la normativa autonómica reguladora de los Consejos Reguladores, de forma unánime, la función de velar y promover el prestigio de la figura de calidad[1344]. Ahora bien, ningún texto le otorga expresamente la consideración de función pública e, incluso, en el caso de la norma gallega se le confiere expresamente carácter privado[1345].

[1342] ARGULLOL MURGADAS, Enric, "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", cit., p. 927.

[1343] Véanse el art. 3.2 letras b) y d) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.c) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.a) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 27.2.g) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 9.2.l) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 26.2.c) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 16.2.a) de la Ley 4/2010, de Extremadura.

[1344] Véanse el art. 3.2 letras b) y d) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.c) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2 letras a) y d) de la Ley 9/2006, de Aragón, la segunda letra alude a la investigación y difusión de los sistemas, de producción, etc.; el art. 27.2 letras a) y b) de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 26.2.b) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 9.2 letras a) y m) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 16.2 letras a) y c) de la Ley 4/2010, de Extremadura, la segunda letra alude a la investigación y difusión de los sistemas, de producción, etc.; el art .14.1 letras b) y e) de la Ley 2/2005, de Galicia; el art. 7.2.c) de la Ley 2/2005, de La Rioja; el art. 32.2. b) de la Ley 4/2005, de País Vasco.

[1345] Véase el art. 51.3 letras a), b) y f) de la Ley 1/2024, de Galicia, aluden a velar por el prestigio de la figura de calidad, denunciar el uso incorrecto de la figura y el ejercicio de acciones judiciales y extrajudiciales respectivamente, y las somete a Derecho Privado.

9.3.5.5.- Funciones representativas y de defensa de las Federaciones Deportivas

Las Federaciones Deportivas también asumen la representación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma en las diferentes competiciones[1346]. Y ello a pesar de que, como dice Camps Povill[1347], las que participan son las Federaciones, pero el empleo generalizado de términos como selecciones nacionales, así como el empleo los emblemas propios de la Comunidad o del Estado, han llevado a asimilar a las Federaciones con los países o con las Comunidades Autónomas en el marco las competiciones.

De ahí que consideremos, como dijimos más arriba, que se trata de una función pública, no privada, porque excede a la mera representación de los intereses de grupo. Las Federaciones actúan como representantes del Estado o Comunidad Autónoma.

9.3.6.- Funciones de índole económica

Por otra parte, y toda vez que aparece expresamente calificada como pública alguna función de índole económica de las Corporaciones de Derecho Público, vamos a aludir aquí a las mismas. Podríamos hablar aquí de la llamada potestad de planificación económica a que alude Navarro González[1348].

9.3.6.1.- Funciones económicas de los Consejos Reguladores

Entre las funciones de índole económica que realizan las Corporaciones hay que destacar la gestión de cuotas obligatorias en los Consejos Reguladores[1349]. Existe discrepancia en torno a

[1346] Véanse el art. 28.2 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 45.1.h) de la Ley 16/2018, de Aragón, en consonancia con el art 5.1 del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 26.d) de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 301.d) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con la letra i), que les confiere el uso de los distintivos como bandera y escudo, en consonancia con el art. 2.1.l) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 66.1.e) de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, y el art. 39.1.e) del Decreto 2/2018, que la declara como función pública; el art. 30 i) de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 56.4.a) de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 67.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 87.1.a) de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 39.1.h) de la Ley 2/2023, de País Vasco.

[1347] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 69.

[1348] NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", cit., p. 248.

[1349] Véanse el art. 3.2.j) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 21.2.h) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 35.2.j) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 9.2.g) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 26.2.h) de la Ley 8/2015, de Castilla y León, que alude a la gestión de los recursos necesarios para su financiación, pero no a cuotas

su consideración como función pública o privada. Para López Benítez[1350] es privada esta función. Sin embargo, según González González[1351] la gestión de las cuotas obligatorias es pública, como indica alguna norma autonómica[1352], pero no todas[1353].

Al margen de las cuotas obligatorias, pero en relación con el aspecto puramente económico, la normativa de los Consejos Reguladores establece como funciones privadas la gestión de tarifas derivadas de prestación de servicios y todo lo relativo a los presupuestos[1354].

Ciertamente es una actividad interna y de escasa relevancia para el conjunto de la sociedad. El problema estriba en que se reconozca por el legislador expresamente su carácter público y se someta a mecanismos de tutela. Ahora bien, esto no sería del todo determinante de la naturaleza pública porque, evidentemente, el control sobre las fuentes de financiación es esencial para garantizar el correcto funcionamiento del ente corporativo y el ejercicio de las funciones públicas encomendadas, aunque no convierte en pública la actividad de origen; tiene carácter accidental, accesorio o instrumental. Además, las podrían -y deberían- realizar igualmente, aunque el legislador no se la atribuya expresamente.

---

obligatorias; el art. 16.2.k) de la Ley 4/2010, de Extremadura, y la considera pública en su apartado tercero; el art. 32.5 del Decreto 4/2007, de Galicia; el art. 7.2.h) de la Ley 5/2005, de La Rioja, y al someterla a recurso administrativo en su apartado 5 parece que la considera pública; el art. 32.2.m) de la Ley 5/2004, del País Vasco.

[1350] Citado por GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 45 y 117.

[1351] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 116. El criterio que mantiene es que en tanto actos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa deben considerarse funciones públicas.

[1352] Véanse el art. 13.2.j) de la Ley 2/2011, de Andalucía, que alude a esta función y la somete a mecanismos de tutela, en concreto, recurso de alzada ante la Consejería y lo sujeta a Derecho Administrativo, en su art. 13.3; al igual que el art. 21.2.h) de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; art. 35.2.j) de la Ley 9/2006, de Aragón, que lo considera público en tanto sujeto a Derecho Administrativo *ex* art. 36.2; el art. 16.2 de la Ley 4/2010, de Extremadura, que la considera pública al someterlo a recurso de alzada impropio (art. 24).

[1353] Véase el art. 51.3.l) de la Ley 1/2024, de Galicia.

[1354] Véanse el art. 13.2.i) de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 35.2.p) de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 26.2.i) de la Ley 8/2015, de Castilla y León; el art. 9.2.h) de la Ley 14/2003, de Cataluña; el art. 16.2 letras l) y m) de la Ley 4/2010, de Extremadura, refiere la gestión de tarifas que financien sus servicios, no sujetas a Derecho Administrativo; el art. 51.3.r) de la Ley 1/2024, de Galicia; el art. 32.2.n) de la Ley 5/2004, del País Vasco. Igualmente, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) 28 de febrero 2012 [ES:TS:2012:1399].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

9.3.6.2.- Las funciones de índole económica de los Colegios Profesionales

Para López González[1355] toda actividad económica de los Colegios Profesionales es privada, como ocurre con las sociedades mercantiles, dice. Asimismo, Lesmes Serrano[1356], considera que la gestión de las cuotas es una función privada. En contraposición a aquellos autores, consideran pública la aprobación de presupuestos tanto Requero Ibáñez[1357] como Salom Parets[1358]. Corroboran la tesis de estos últimos autores, los arts. 39 y 60 de la Ley 7/2006, de Cataluña, que establecen expresamente tanto la elaboración de los presupuestos como la gestión de las aportaciones de los miembros como funciones de naturaleza pública.

9.3.6.3.- Funciones de índole económica de las Federaciones Deportivas y las Ligas Profesionales

Bassols Coma[1359] califica expresamente de actividad privada la explotación de los derechos económicos derivados de la competición por parte de las Ligas Profesionales; y Carretero Lestón[1360] dice lo mismo respecto de las Federaciones Deportivas, de modo que califica como privada la explotación económica de los derechos audiovisuales derivados de las competiciones que organizan. Camps Povill[1361] reseña como aspecto privado de índole económica de las Federaciones Deportivas la aprobación del presupuesto porque, continúa el autor, es un instrumento de ordenación económica común a cualquier entidad privada. El autor resta importancia al hecho de que los presupuestos deban ser comunicados a la Administración o, incluso, que requieran autorización para su aprobación en caso de ser deficitarios.

[1355] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 81-82, además apunta a una ausencia de mecanismos de tutela -cuando existen en las sociedades mercantiles- así como la inexistencia de tipos penales en relación con la actividad económica de los Colegios. Parece entender que la tutela no sería determinante.

[1356] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 150.

[1357] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 90.

[1358] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 112, alude a la elaboración, aprobación y prórroga de los presupuestos como un acto administrativo sujeto a Derecho Público, porque los Colegios son verdaderas Administraciones.

[1359] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., p. 291.

[1360] CARRETERO LESTÓN, José Luis, "Funciones", cit., p. 181.

[1361] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 381-384.

En definitiva, si atendemos a los criterios anteriormente citados es cierto que las cuotas y cuestiones presupuestarias entroncan con el sostenimiento de la entidad y, por tanto, con el desempeño de sus funciones. Sin recursos ni presupuestos, las Corporaciones no podrían desempeñar las funciones que justifican su existencia, ni atender al interés general, por lo que hay una cierta vinculación entre los aspectos económicos y presupuestarios con las funciones públicas.

En favor de la consideración privada de la función, podemos decir que, a pesar de todo, se trata de una cuestión puramente interna que atañe exclusivamente a los miembros, que es propia y común a cualquier organización social privada, como asociaciones de cualquier clase o sociedades mercantiles. No podemos concebirla como una función exclusiva de una Administración, sino consustancial a cualquier organización social y que no se infiere ni se desprende de la Ley; más bien al contrario, estas actividades podrían, y tendrían, que ser desempeñadas por las Corporaciones, aunque el legislador guardase silencio al respecto.

Además de lo anterior, el criterio de la tutela no sirve aquí para delimitar el carácter público ya que, como han señalado algunos autores, los mecanismos de tutela no se ciñen exclusivamente a aspectos públicos; sino que pueden concurrir respecto de cuestiones privadas que, como ocurre con la gestión de cuotas o presupuestos, condicionan de forma decisiva la actividad y funcionamiento del ente corporativo.

Pues bien, consideramos que por su eficacia interna y toda vez que son comunes a todo sistema de organización humana, son propiamente privadas todas aquellas funciones que atañen a aspectos de organización y funcionamiento económico de la Corporaciones, tales como la aprobación de los presupuestos[1362] o la gestión de sus recursos[1363].

Todas estas entidades tienen encomendadas funciones de índole económica que cristalizan, con carácter general, en la aprobación de presupuestos, establecimiento de cuotas sobre los miembros y la exigencia de estas últimas, con naturaleza privada, como ha tenido ocasión de

[1362] STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 149/2022, de 9 de mayo [ES:TSJCLM:2022:1421], dice que no es competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativa frente a las cuestiones presupuestarias de los Colegios, aun cuando se le dio pie de recurso ante aquella jurisdicción. También el art .51.3. r) de la Ley 1/2024, de Galicia, prevé que los presupuestos son función privada.

[1363] Y ello a pesar de lo dispuesto en el art. 60.1.e) de la Ley 7/2006, de Cataluña, que la cataloga como pública.

indicar la jurisprudencia[1364]. El hecho de que se confieran atribuciones que pudieran ser similares a las que ostenta la Administración, como la vía de apremio, no implica necesariamente la publificación de la actividad. Es más, también existen medidas coactivas en las asociaciones privadas y nadie discute que la aprobación de sus presupuestos se somete a Derecho Privado[1365]; ni que las cuestiones litigiosas que se susciten se dilucidarían ante la jurisdicción ordinaria. Entendemos que lo mismo ocurre en el caso de las Corporaciones de Derecho Público.

Es cierto que pudiera haber mecanismos de tutela sobre tal actividad, pero se trata de algo instrumental. Así, si los poderes públicos han creado esos órganos de colaboración y consulta a los que se encomiendan funciones públicas, no pueden olvidarse de ellos ni prescindir del correcto funcionamiento, también económico, so pena de que se vea frustrada la finalidad para la que se constituyeron. Es decir, la tutela económica tiene por objeto, en última instancia, garantizar el correcto funcionamiento de la entidad corporativa y asegurar que pueda realizar las funciones públicas que tiene legalmente encomendadas, pero la función económica en sí misma no es pública. En suma, en contra de lo señalado en este punto por Lesmes Serrano[1366], cabe tutela fuera de la función o actividad estrictamente pública.

10.- POTESTADES ADMINISTRATIVAS

10.1.- Caracterización general

En relación con lo señalado en el epígrafe inmediatamente anterior, en el ejercicio de sus actividades y funciones públicas las Corporaciones de Derecho Público tienen reconocidas todas aquellas potestades necesarias para su realización, en aras de alcanzar las finalidades legalmente previstas, como dice Camps Povill[1367].

Las potestades administrativas son poderes exorbitantes conferidos por el ordenamiento para alcanzar esos fines, que escapan del poder de disposición o de la voluntad de sus miembros, a

[1364] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 28 febrero 2012 [ES:TS:2012:1399].

[1365] No obstante, también hay sentencias de signo contrario, como SSTS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 411/2009, de 2 de junio [ES:TS:2009:3496]; y núm. 422/2009, de 3 de junio [ES:TS:2009:3511], que declaran la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones presupuestarias y concernientes a las cuotas de los Colegios y Consejos Generales.

[1366] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133.

[1367] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 229-230.

diferencia de lo que podría ocurrir en una entidad privada en la que el acuerdo de voluntades es el que determina o confiere esos poderes a la entidad, según dice Ortega Martín[1368]. Dicho de otro modo y utilizando las palabras de Navarro González[1369], la potestad deriva de la Ley o del ordenamiento jurídico y, por tanto, es inalienable e irrenunciable. Esto significa que tal potestad, y a diferencia de los derechos subjetivos, es de ejercicio obligado e inexcusable si se dan los presupuestos de hecho. Así, por ejemplo, cuando se produzca un ilícito, la Corporación debe necesariamente ejercer la potestad disciplinaria.

10.2.- Potestad reglamentaria

Las Corporaciones tienen reconocida la potestad de dictar normas para ordenar su actividad; las relaciones con sus miembros y entre estos; así como su estructura y funcionamiento, como bien reconoce la mayoría de la doctrina[1370].

Baena de Alcázar[1371] califica la potestad de dictar normas acerca de la estructura interna como potestad estatutaria, mientras que aquella destinada a regular las relaciones con los miembros la denomina potestad reglamentaria propiamente dicha. Esta última despliega sus efectos exclusivamente respecto de los asociados. También matiza que solo los estatutos particulares de los Colegios son producto de aquella potestad, ya que los Estatutos Generales son aprobados por la Administración[1372].

La potestad de dictar normas dimana, según Ortega Martín[1373], de la función de ordenación. De ahí que no se reconozca a determinadas Corporaciones, como las Cámaras Oficiales de Comercio, en tanto actúan en el mercado o sector eminentemente regulado. Por esa misma razón

[1368] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 214.

[1369] NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", cit., p. 245.

[1370] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 169; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 577 y 630-631; NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", cit., p. 249; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 83; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 102-104.

Referida también en STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398].

[1371] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit. pp. 148-153; CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 230-231.

[1372] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 169.

[1373] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 218.

carecen de potestad disciplinaria, como dice Casares Marcos[1374].

En el ejercicio de esta potestad, las Corporaciones están sometidas a los principios propios de la potestad reglamentaria, como la subordinación a la Ley y a las normas de rango superior[1375] o la inderogabilidad singular. Asimismo, el procedimiento de aprobación es similar a los reglamentos administrativos[1376]. Así pues, en defecto de norma que contemple un sistema de producción normativa diferente, el procedimiento de elaboración de este tipo de normas por parte de las Corporaciones de Derecho Público ha de seguir los cauces propios para la elaboración de las normas reglamentarias procedentes de las Administraciones Públicas, en cuanto sea compatible con su naturaleza[1377]. Desde el punto de vista de Requero Ibáñez[1378] y dada su dimensión pública las Corporaciones dictan verdaderas normas; según Salom Parets[1379] estarían sometidas en el ejercicio de esta potestad a las normas y principios de la producción normativa, que hoy obran en la LPAC.

En la mayoría de los supuestos, el proceso de aprobación exige una intervención por parte de la Administración tutelante[1380], circunstancia esta última que critica Salom Parets[1381], porque entiende que entre Administraciones no hay relación de tutela o jerarquía y el único control de legalidad incumbe al Poder Judicial.

[1374] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., p. 577.

[1375] Véase, por ejemplo, el art. 49.5 de la Ley 1/2024, de Galicia, que indica: "Los estatutos de los consejos reguladores en ningún caso podrán contradecir lo dispuesto en la presente ley, en sus normas de desarrollo y en la normativa específica de cada figura de protección de la calidad diferenciada".

[1376] Así se desprende de los arts. 42 apartados 1 y 2, y 61 de la Ley 7/2006, de Cataluña, sobre Colegios Profesionales, el cual además alude al procedimiento de elaboración, que será el contemplado en los estatutos pero que, necesariamente, deberá contener una serie de trámites que coinciden con los previstos en la LPAC o en las normas correspondientes de las Comunidades Autónomas, tales como el trámite de información pública.

[1377] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen jurídico de los Colegios", cit., p. 195.

[1378] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 84.

[1379] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 126-127.

[1380] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 48, 52-54, aluden a un proceso bifásico y control de legalidad en el caso de las normas de las Federaciones, similar al procedimiento de aprobación de las normas de los entes colegiales.

[1381] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 161-162.

Analicemos ahora el alcance que tiene esta intervención, es decir, si verdaderamente les priva de la categoría de norma corporativa y se debe reputar como un producto de la Administración tutelante.

Parece que, según el TS[1382], la norma no se ve privada de carácter y origen corporativo, a pesar de esa intervención ulterior de la Administración que, como dice, emana de la tutela y consiste en un control de mera legalidad, que solo le permite aprobar o devolver. También niega, en ese caso, que los reglamentos federativos sean disposiciones de carácter general por cuanto no proceden de una Administración, sino que son normas dictadas por una entidad privada.

Como bien dicen Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1383], el hecho de que esas normas exijan ratificación no les priva de carácter reglamentario. No pueden considerarse reglamentos ejecutivos, sino reglamentos en un sentido amplio, sometidos al principio de legalidad y que constituyen un ordenamiento propio, diferente del estatal y autonómico. Opinión contraria a la que manifiesta Camps Povill[1384], que niega carácter administrativo a los reglamentos y los actos que disciplinan la relación con los asociados, y los somete a Derecho Privado.

No podemos estar de acuerdo con esta afirmación precisamente porque el acto de aprobación por parte de la Administración es un acto requerido que no se puede negar, salvo por motivos de legalidad, por lo que el verdadero origen de la norma se sitúa en la entidad corporativa; como bien dice Millán Garrido[1385], que considera más adecuado hablar de ratificación, que de aprobación, por la Administración Pública.

A nuestro juicio, es evidente que son normas corporativas y están sujetas a Derecho Público. De otro modo, carecería de sentido la expresión del art. 2.c) de la LJCA cuando señala que serán recurribles actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público[1386]. Si tomamos

[1382] Véase reciente STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 626/2024, de 15 de abril [ES:TS:2024:2088].

[1383] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 27.

[1384] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 374-375.

[1385] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", cit., pp. 53-54.

[1386] En esta misma línea véanse MONTERO PASCAL, Juan José, "Ámbito y extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa", en MONTERO PASCAL, Juan José, MEDINA GONZÁLEZ, Sara & otros, *Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 48; ORTEGA MARTÍN, Eduardo,

como partida la tesis de Camps Povill, las Corporaciones no producirían verdaderas disposiciones, porque el autor las atribuye a la Administración, que las ratifica o aprueba a través del ejercicio de la tutela; amén de que la tesis de Camps Povill choca con el reconocimiento en algún texto expresamente de la potestad reglamentaria a las Federaciones Deportivas[1387], que también se confiere a otras Corporaciones, como es el caso Consejos Generales autonómicos de Colegios Profesionales[1388].

Para Casares Marcos[1389] no es manifestación de potestad normativa porque esas normas las aprueba la Administración. Esta tesis tampoco la compartimos porque la aprobación no es más que un acto requerido en que la Administración solo comprueba la legalidad de la norma, pero no puede oponerse a su aprobación ni rechazarla por otras razones que no sean de estricta legalidad, es decir, no cabe una oposición por criterios de oportunidad[1390], amén de que, si aceptásemos esa tesis carecería de sentido la mención a las disposiciones que contiene el art. 2 de la LJCA.

10.2.1.- Especial referencia al principio de legalidad y las relaciones de especial sujeción

El mayor problema en torno a las normas producidas por las Corporaciones lo encontramos en el ámbito sancionador. Las Corporaciones ostentan potestad sancionadora y/o disciplinaria y

*"*Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 214-221. Este último autor considera los estatutos colegiales son producto de la potestad reglamentaria, aun cuando reconoce que existe un procedimiento de formación bifásico con intervención de la Administración, igual que los estatutos y ordenanzas de las Comunidades de Regantes.

[1387] Véanse el art. 68.7 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias. Entra en cierta contradicción porque alude a aprobación de estatutos y reglamentos por la Administración, en su apartado 8, mientras que en el art. 74.1.a), al referir las formas de tutela, habla de verificación de conformidad previa a la ratificación. Además, el art. 14.f) de la Ley 39/2022, de Deporte, somete a ratificación estatutos y reglamentos federativos y de las Ligas Profesionales, pero la competencia para elaborarlos y aprobarlos las atribuye al ente, *ex* art. 51.e).

[1388] Véase el art. 61 de la Ley 7/2006, de Cataluña, de Colegios Profesionales.

[1389] CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 638-639.

[1390] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 351; FANLO LORAS, Antonio, "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", cit., p. 123; MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", cit., pp. 45-48, 52, 53-54 y 56, dice que son normas comunes a todas las asociaciones, no se trata de una función pública, a pesar de que presenten un cierto interés público. Refieren también la intervención administrativa como mera ratificación, no como aprobación; dice que esta última se produce en el seno de la Federación, lo cual es lógico si se considera privada.

emiten normas que contienen la tipificación de infracciones y sanciones. Por eso, esas normas con rango infralegal, *a priori*, podrían ser contrarias al principio de legalidad y el art. 25 de la CE, como han apuntado algunos autores[1391].

Cuando tiene lugar esta rebaja de las exigencias del principio de legalidad, los tribunales han admitido la regulación del régimen disciplinario por esta vía[1392] siempre que se cumplan otros principios, como el de publicidad y tipicidad; la garantía del conocimiento, así la posible o eventual impugnación en un ulterior proceso declarativo. Dicho de otro modo, la problemática que surge en torno a la aplicación del principio de legalidad se solventaría mediante la exigencia de otra serie de garantías[1393].

Ahora bien, otros autores no se muestran partidarios de la tesis de las relaciones de especial sujeción y la rebaja de los derechos de los miembros de las entidades corporativas; abogan por garantizar en todo caso los derechos de los afectados aun en el marco de las relaciones de especial sujeción, como es el caso de De Andrés Fuertes[1394], García Macho[1395] o Parejo Alfonso[1396]. Este último habla de una excepción o reblandecimiento del principio de legalidad, que surge de la necesidad de dotar de una explicación sencilla a cuestiones complejas.

[1391] Véanse BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 176-180; GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 476-484.

[1392] Véase STC (Sala Primera) núm. 93/1992, de 11 de junio.

[1393] Véase PINO TARRAGONA, Glikeya, "El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" en particular", cit., p. 104, en la que alude a las dos corrientes, la primera, se apoya en la figura de la integración para justificar la existencia de normas reglamentarias; mientras que la segunda, rechaza que en nuestro ordenamiento actual pueda regularse una materia tan sensible como la sancionadora a través de normas infralegales.

[1394] DE ANDRÉS FUERTES, Santiago, "El principio de legalidad de la Administración. Las Potestades Administrativas. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: especial consideración de la desviación de poder. Los nombramientos discrecionales del Consejo General del Poder Judicial: su control judicial. Los conceptos jurídicos indeterminados", en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 659.

[1395] GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 476-484. Es muy crítico tanto con la rebaja de los derechos fundamentales en el marco de las relaciones de especial sujeción como con la aplicación de esta última tesis en el ámbito colegial, tanto para justificar las sanciones administrativas sin cobertura legal como la remisión en blanco de la LCP.

[1396] PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 332-334.

La cuestión de las relaciones de especial sujeción ha sido ampliamente analizada por García Macho[1397]. El autor apunta a una extensión desmesurada de la figura de origen alemán en nuestro ordenamiento a supuestos que, como las Corporaciones, no estaban previstos en el Derecho alemán como relaciones de especial sujeción.

Por todo ello, resulta todavía más sorprendente la referencia a la costumbre que obra en el art. 81.2 del TRLA, como fuente de Derecho en el ámbito de las Comunidades de Usuarios de Aguas. Nos explicamos, si ya existe discusión sobre la admisión de esa regulación del régimen disciplinario vía estatutaria, su regulación en una norma consuetudinaria es, a todas luces, inadmisible.

A nuestro juicio, en el ámbito administrativo sancionador y disciplinario en el marco de las Corporaciones de Derecho Público, son plenamente aplicables los principios del Derecho Penal[1398], porque constituye una garantía o salvaguarda de los derechos fundamentales de los interesados. Pero el mayor problema se encuentra en la reserva de Ley y el principio de tipicidad[1399], porque es difícil conciliar estos dos derechos o principios con la autonomía normativa de las Corporaciones.

Lo más respetuoso con aquellos principios sería la tipificación por el legislador de las infracciones y sanciones. No obstante, esto podría derivar en que, por su carácter general, las infracciones no se adaptasen a la realidad de una entidad corporativa concreta. Piénsese, por ejemplo, en los diferentes ámbitos de actuación de los Colegios Profesionales y las diferentes conductas que pudieran ser constitutivas de infracción; las conductas típicas que pudieran cometer profesionales de la medicina, nada tienen que ver con las de los abogados o ingenieros. Así las cosas, una Ley de Colegios Profesionales no podría regular la totalidad de las infracciones, sino que tendría delegar la tipificación en las normas internas de los propios Colegios, atentando así contra el principio de reserva de Ley.

[1397] GARCÍA MACHO, Ricardo, *Las relaciones de especial sujeción en la constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 111 y 220-224.

[1398] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 181-191, alude también a la aplicación supletoria del procedimiento administrativo sancionador; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 95-99; ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 226-227.

[1399] GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 84-86, 92-93.

El problema de la regulación vía corporativa de las infracciones y sanciones es precisamente que las normas que producen las Corporaciones no son Leyes y, por tanto, atentan contra el principio de reserva de Ley. Pero sí se muestran como un instrumento hábil e idóneo para poder dispensar la regulación disciplinaria que es precisa[1400], adaptándola a cada ámbito corporativo. De ahí que se haya mostrado cierta flexilibización del principio de legalidad, como dice Parejo Alfonso[1401].

10.3.- Potestad de admisión o autorización

A esta supuesta potestad alude Salom Parets[1402] para referir la facultad que el ordenamiento jurídico reconoce a los Colegios Profesionales; referida también por Camps Povill[1403] respecto de las Federaciones Deportivas; y en el mismo sentido se pronuncia González González[1404] sobre la calificación de los vinos o añadas como requisito para hacer uso de la denominación.

Tal potestad tiene por objeto determinar quién es miembro de la Corporación, emitiendo un acto de índole indudablemente administrativa[1405], como dice Parada Vázquez[1406] y como ha reconocido también la jurisprudencia[1407]. En este sentido, Del Saz Cordero[1408] dice que el acto

[1400] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", cit., pp. 897-899.

[1401] PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., pp. 997-998.

[1402] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 109.

[1403] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 230-231, aunque más adelante rechaza que la misma dimane de una función pública por cuanto es inherente a cualquier persona jurídica (p. 237).

[1404] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., pp. 124-126.

[1405] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel, "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", cit., pp. 20 y 27-28.

[1406] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 374.

[1407] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 2161/2016, de 4 octubre [ES:TS:2016:4495]. Señala esta sentencia, en un caso en que se exonera de la cuota inicial a los profesores universitarios que impartían docencia en el Colegio de Abogados de Zaragoza, que el régimen de incorporación es siempre público y esos acuerdos o protocolos que exoneraron a los profesores eran de índole o naturaleza pública, porque enlaza con el régimen de pertenencia, aun cuando se trata de obligaciones económicas de los propios afiliados.

[1408] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 143 y 166.

de admisión está sometido a Derecho Administrativo[1409] como consecuencia de la adscripción forzosa, y su enjuiciamiento incumbe a los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como también apunta Salom Parets[1410].

En la medida en que ese procedimiento tendente a la obtención de un acto de admisión o de incorporación se suele iniciar por medio de una solicitud de los particulares, y como afirma Salom Parets[1411], las solicitudes podrían entenderse estimadas o desestimadas en virtud de silencio administrativo, es decir, resulta aplicable a las Corporaciones el régimen de silencio que tendrá el sentido establecido en la norma estatutaria o bien, subsidiariamente, habrá que acudir a las normas de la LPAC. Corrobora esta última tesis el hecho de que la normativa de deporte prevea la concesión o denegación por silencio de esas licencias deportivas[1412]. En defecto de regulación específica y ya que la solicitud no se enmarcaría, sin profundas modulaciones, en los supuestos del art. 24 párrafo segundo de la LPAC, entendemos que de la falta de resolución en plazo determinaría la estimación presunta de esa solicitud.

Además, según Cosculluela Montaner[1413], en tanto que la condición de miembro se determina *ex lege* en base a circunstancias objetivas el acto de admisión tiene carácter reglado, como dice también López González[1414].

10.4.- Potestad disciplinaria

En el marco de la función que se encomienda a las Corporaciones de velar por el correcto

[1409] Véanse también CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 285; LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 82.

[1410] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., pp. 110-111.

[1411] SALOM PARETS, Aina *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 123-126, considera que el silencio sería positivo en los casos de solicitud de incorporación.

[1412] Véanse el art. 28 de la Ley 16/2018, de Aragón, que fija un plazo de un mes; el art. 41 de la Ley 2/2000, de Cantabria, establece un plazo máximo de un mes y el silencio sería negativo; los arts. 10 y 11 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid, que refieren su expedición por las Federaciones con un plazo máximo de dos meses, carácter reglado y sentido positivo del silencio; el art. 67 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, fija un plazo de un mes para su expedición y el sentido positivo del silencio; el art. 100.1.b) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares.

[1413] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 301 y 307.

[1414] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 82.

ejercicio o desarrollo de la actividad y de salvaguardar el ordenamiento que ellas mismas producen a través del ejercicio de la potestad reglamentaria[1415], se les encomienda también la potestad de sancionar a los miembros que infrinjan ese ordenamiento[1416].

Como indica la doctrina más autorizada[1417], en el ejercicio de esta potestad las Corporaciones dictan verdaderos actos administrativos a través de un procedimiento de la misma naturaleza, susceptibles de ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. De modo que, como dice Salom Parets[1418], resultarían aplicables instituciones propias del Derecho Administrativo Sancionador en esos procedimientos, tales como la caducidad[1419].

No obstante, también existen voces discrepantes, como Camps Povill[1420], que diferencia según la infracción sea de las normas de competición o de las asociativas, para calificar la función como pública o privada, respectivamente. Ello condicionará, prosigue, que el acto tenga naturaleza administrativa y, a la postre, el orden jurisdiccional competente. A las infracciones de normas asociativa les niega carácter administrativo.

El caso de los Consejos Reguladores requiere mención aparte como consecuencia de que se han visto desprovistos de esa función, lo cual ha sido criticado por González González. Y es que, sin aquella potestad podemos decir que se desnaturalizan los Consejos Reguladores como

---

[1415] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 173.

[1416] BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 169; BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit., pp. 148-153; CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 230-231; CASARES MARCOS, Anabelén, "El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo", cit., pp. 577 y 633; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales* cit., p. 104.
Véase también STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398], que alude a la potestad de las Comunidades de Usuarios de imponer sanciones y dirimir controversias.

[1417] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 374; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 90; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 105-108 y 111-112.

[1418] SALOM PARETS, Aina *Los Colegios Profesionales,* cit., p. 122.

[1419] Ahora bien, la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 129/2022, de 17 marzo [ES: TSJM:2022:3277], dice que no se les aplica la suspensión de los plazos procesales derivada del COVID en tanto no son sector público. Se refería al supuesto de la tramitación de un expediente disciplinario en el seno del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

[1420] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 374-376.

Corporaciones de Derecho Público precisamente por la sustracción de la potestad sancionadora o disciplinaria, como pieza de cierre de la función de autoorganización u ordenación que se predica de las entidades que forman la Administración Corporativa.

En el ámbito de la potestad disciplinaria, se plantea la duda acerca del valor o fuerza probatoria de determinados documentos girados por personal de la Corporación. En tanto estamos ante persona laboral y no adscrito a una Administración, por mucho que lleven a cabo labores de inspección, sus documentos no gozan de la presunción de veracidad del art. 77.5 de la LPAC, por razones de legalidad y seguridad jurídica[1421]. Ahora bien, no faltan sentencias que hayan otorgado cierto valor cualificado a testimonios de personal dependiente de las Cofradías de Pescadores[1422], y en algún caso se reconoce legalmente la condición de autoridad a ese personal, por ejemplo, a los veedores de los Consejos Reguladores[1423].

Como decíamos anteriormente, el mayor problema en torno a las normas producidas por las Corporaciones lo encontramos en el ámbito disciplinario. Las Corporaciones ostentan potestad sancionadora y/o disciplinaria y emiten normas con tipificación de infracciones y sanciones. Esas normas con rango infralegal, *a priori*, serían contrarias a lo dispuesto en el art. 25 de la CE, como han apuntado algunos autores[1424]. Los tribunales han admitido la regulación del régimen disciplinario por esta vía[1425] siempre que se cumplan otros principios, como el de publicidad y tipicidad; la garantía del conocimiento; y la posible o eventual impugnación en un

[1421] Ahora bien, esta condición choca con lo establecido en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) 19 julio 2002 (Fundamento de Derecho cuarto), en la que se indica deniega la condición de autoridad a los mismos, así como el carácter público, a efectos del art. 77.5 de la LPAC, a las actas por ellos levantadas, si bien constituyen un medio de prueba hábil, en cualquier caso.

[1422] SSTSJ Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 391/2020, de 3 de junio [ES:TSJGAL:2020:3862]; núm. 469/2021, de 21 de octubre [ES:TSJGAL:2021:6010].

[1423] Así, por todas, la Orden de 13 de febrero de 2017, de la DOP Queixo de Tetilla, indica que los inspectores del Consejo Regulador tendrán la condición de autoridad, si bien requieren de una habilitación emitida por la Conselleria, configurando el Consejo como un organismo de certificación, control e inspección, pero derivando la potestad sancionadora a la Consellería.

A ello aludía LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Las denominaciones de origen*, cit., p. 155, pero al hilo del Estatuto del Vino, hoy derogado. Las actas de veedores en el ejercicio de la función inspectora conferida al Consejo, constituían prueba cierta de los hechos.

[1424] Véanse BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 176-180; GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 476-484.

[1425] Véase STC (Sala Primera) núm. 93/1992, de 11 de junio [ES:TC:1992:93].

ulterior proceso declarativo. Dicho de otro modo, la problemática que surge de la aplicación del principio de legalidad se solventaría mediante la exigencia de otra serie de garantías[1426].

Ahora bien, otros autores no se muestran partidarios de la tesis de las relaciones de especial sujeción y la rebaja de los derechos de los miembros de las entidades corporativas, y abogan por garantizar en todo caso los derechos de los afectados aun en el marco de las relaciones de especial sujeción, como es el caso de De Andrés Fuertes[1427], García Macho[1428] o Parejo Alfonso[1429]. Este último autor habla de una excepción o reblandecimiento del principio de legalidad, que surge de la necesidad de dar explicación sencilla a cuestiones complejas.

La cuestión de las relaciones de especial sujeción ha sido ampliamente analizada por García Macho[1430]. El autor apunta a una extensión desmesurada de la figura de origen alemán en nuestro ordenamiento a supuestos no previstos en el Derecho alemán para las relaciones de especial sujeción.

A nuestro juicio, en el ámbito administrativo sancionador y disciplinario en el marco de las Corporaciones de Derecho Público, son plenamente aplicables los principios del derecho penal[1431], pero con ciertos límites. Son aplicables porque constituye una garantía o salvaguarda de los derechos fundamentales de los interesados.

[1426] Véase PINO TARRAGONA, Glikeya, "El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" en particular", cit., p. 104.

[1427] DE ANDRÉS FUERTES, Santiago, "El principio de legalidad de la Administración. Las Potestades Administrativas. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: especial consideración de la desviación de poder. Los nombramientos discrecionales del Consejo General del Poder Judicial: su control judicial. Los conceptos jurídicos indeterminados", cit., p. 659.

[1428] GARCÍA MACHO, Ricardo, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 476-484.

[1429] PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., pp. 332-334.

[1430] GARCÍA MACHO, Ricardo, *Las relaciones de especial sujeción en la constitución española*, cit., pp. 111 y 220-224.

[1431] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., pp. 181-191, alude también a la aplicación supletoria del procedimiento administrativo sancionador; GALLEGO MORALES, Ángel J., *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, cit., pp. 95-99; ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 226-227.

10.5.- Potestad ejecutiva o ejecutividad

De nuevo Salom Parets[1432] refiere como potestad reconocida a los Colegios Profesionales, la facultad de dotar de eficacia y exigir coercitivamente el cumplimiento de sus decisiones, como apunta Ortega Martín[1433] respecto de las sanciones disciplinarias, y como ocurre con las Administraciones Públicas territoriales *ex* art. 99 de la LPAC.

Esta potestad también se encuentra reconocida, por poner un ejemplo, respecto de las Comunidades Usuarios de Aguas en el art. 83 apartados 1 y 4 del TRLA[1434], que contempla tanto la vía de apremio como la prohibición del uso de las aguas en caso de impago de deudas.

Es cierto que las entidades privadas, de una u otra manera, pueden también proceder a la ejecución de sus acuerdos, en algún caso con medidas similares a las previstas en la normativa administrativa, por ejemplo, la expulsión de sus miembros en caso de incumplimiento de las decisiones asociativas o como consecuencia de infracciones; pero, obviamente, la capacidad de compulsión de una Administración siempre es mayor, y no se puede hablar de autotutela ejecutiva en el caso de entidades privadas.

10.6.- Potestad de aprobar tarifas y aranceles

Siguiendo a Baena de Alcázar[1435] o Camps Povill[1436], podemos aludir también a una suerte de potestad tributaria, consistente en la aprobación de tarifas y aranceles; también llamada "potestad de planificación económica" por parte de Navarro González[1437]. Según Parada Vázquez[1438], en el ejercicio de esta potestad las Corporaciones dictan verdaderos actos administrativos a través de un procedimiento de la misma índole, susceptibles de ulterior

[1432] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, cit. pp. 148-153; SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 109.

[1433] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 225.

[1434] Véase el artículo 122.2 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, sobre la vía de apremio. Véase también STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398], que alude a estas potestades de las Comunidades de Usuarios de Aguas.

[1435] BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", cit., p. 169.

[1436] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 231.

[1437] NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío, "La atribución de las potestades administrativas", cit., p. 248.

[1438] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I,* cit., p. 374.

impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo [1439].

Desde nuestro punto de vista, es más que discutible que estemos ante una verdadera potestad administrativa. La cuestión entronca con la organización interna; todas las entidades privadas gozan de esta suerte de potestad o poder, y ello no quiere decir que aprueben tributos ni que gocen de una potestad tributaria. Es decir, las cuestiones de índole económica, financiera y presupuestaria son comunes a las entidades privadas y las Corporaciones actúan, en este punto, de forma similar a aquellas. Además de lo anterior, mal casa esa supuesta potestad tributaria de las Corporaciones con el principio constitucional de legalidad tributaria. Es decir, y a nuestro juicio, no podemos hablar de potestad tributaria porque las Corporaciones no aprueban verdaderos tributos.

11.- RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Como corolario de lo señalado en el apartado anterior y ya que en el ejercicio de las funciones públicas las Corporaciones de Derecho Público producen verdaderos actos administrativos[1440], resulta necesario aludir al régimen de impugnación de tales actos, mencionando tanto la vía corporativa, administrativa como judicial.

11.1.- Recursos Corporativos

La primera vía de impugnación de los actos de las Corporaciones de Derecho Público es la vía corporativa. Dentro de este apartado aludiremos genéricamente a los recursos que proceden en el marco de la estructura y organización corporativa propiamente dicha, que serán, en definitiva, los previstos en la normativa propia o estatutaria de cada una de estas entidades.

Estamos plenamente de acuerdo con Salom Parets[1441], cuando dice que el régimen de los

[1439] SSTS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 411/2009, de 2 de junio [ES:TS:2009:3496]; y núm. 422/2009, de 3 de junio [ES:TS:2009:3511], que declaran la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones presupuestarias o concernientes a las cuotas de los Colegios Profesionales y Consejos Generales.

[1440] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp.645-646, no solo para las Corporaciones, sino respecto de cualquier sujeto privado o particular.

[1441] SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 122.

recursos corporativos, en defecto de regulación en la normativa propia, se someterá a la normativa de procedimiento administrativo común, por ejemplo, en lo que se refiere al órgano y plazo de interposición, suspensión de eficacia del acto, etc.

Cabe advertir, en primer término, que no todas las Corporaciones de Derecho Público disponen de un sistema de revisión interna de esta índole, porque la normativa estatal, autonómica o propia, puede prescindir del recurso corporativo, bien para establecer en su lugar un recurso de alzada impropio ante la Administración o bien porque dejan ya expedito el acceso a la vía contencioso-administrativa. De hecho, es bastante inusual la previsión de un sistema de impugnación corporativo, solo recogido respecto de los Colegios Profesionales. Ciertamente, este sistema de impugnación lo que hace es dilatar el acceso a la jurisdicción.

Podemos diferenciar en relación con los Colegios Profesionales cuatro sistemas de impugnación, o tres sistemas y un caso particular que no resulta encuadrable en los anteriores:

1.- Aquellas normas que prevén un recurso corporativo ante un órgano propio de la Corporación[1442].

2.- Aquellas normas que prevén, siendo esta la opción mayoritaria[1443], un recurso corporativo ante los Consejos Generales[1444]. Los textos legales lo denominan de distinta forma, unos

[1442] Véase el art. 35.1 de la Ley 10/2003, de Andalucía, que contra los actos de los Colegios prevé recurso de alzada ante el Consejo Andaluz, y si no existiese, ante la Comisión de Recursos contemplada en el art. 33; el art. 19 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid, prevé un régimen de recursos corporativos y contempla un órgano específico para la resolución de recursos contra los actos de los órganos de gobierno, que es la Comisión de Recursos, no sometida a instrucciones jerárquicas del Colegio, siempre y cuando, aquel no esté integrado en el Consejo autonómico correspondiente; el art. 25 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares, establece un sistema de recursos sumamente intrincado, de forma que podrá preverse estatutariamente bien un recurso ordinario que se resolvería por el órgano superior jerárquico, o bien a un órgano especial constituido al efecto, o bien los estatutos pueden sustituirlo por lo que llaman el recurso corporativo especial ante la Comisión Mixta de Garantías, de la que forma parte también la Administración *ex* art. 25.3; el art. 22.2 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia, cuando no exista Consejo, prevé subsidiariamente un recurso ante un órgano especial constituido en el seno de la Corporación.

[1443] De hecho, el sistema anteriormente señalado de recurso en el seno de la Corporación se contempla como subsidiario, para el caso de que no exista un Consejo.

[1444] Véanse el art. 35.1 de la Ley 2/1998, de Aragón, prevé recurso potestativo de reposición ante el Consejo General Aragonés, si no existiese aquel, ante el Consejo de ámbito estatal; el art. 27 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, prevé un recurso de alzada ante el Consejo autonómico o, de no existir, ante el Consejo General; el

potestativo de reposición y otros textos lo llaman alzada.

La distinción que hacen las normas a la hora de denominar ese recurso bien sea de alzada o de reposición, potestativo o no, no resulta baladí porque si la normativa castellanoleonesa o aragonesa lo refieren como "potestativo", ello implica que el acto agota la vía administrativa y, aunque no se recurra internamente, se puede acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No obstante, en el caso manchego, gallego o extremeño, como se habla de recurso de alzada y no se refiere expresamente como un recurso potestativo, entendemos que existe obligación de interponerlo so pena, en caso contrario, de toparnos con una causa de inadmisión por no haber agotado la vía corporativa. Corrobora nuestra tesis la disyuntiva prevista en la normativa extremeña que, para el caso de que no exista el Consejo General, dice que los actos y acuerdos de los Colegios agotan la vía administrativa. Así pues, de existir aquel Consejo, los actos y acuerdos del Colegio Profesional no agotarían la vía corporativa, es decir, si hay Consejo General hay que interponer el recurso contra el acto o acuerdo colegial ante el mismo.

De igual modo, el art. 9.e) de la LCP prevé el recurso corporativo de los actos de los Colegios ante el Consejo Superior correspondiente, en caso de que exista. Como dice Martin Rebollo[1445], la irrupción de los Consejos autonómicos ha mutado el régimen de recursos del art. 9.e) de la LCP, puesto que se sustituye el recurso ante el Consejo General por un recurso ante el Consejo autonómico. Además, el autor entiende que se trata de un recurso de alzada, dada la relación jerárquica entre el Colegio y el Consejo correspondiente.

Además, el sistema de recursos establecido, como dice Requero Ibáñez[1446], no es baladí a efectos de determinación de la competencia porque en caso de estimarse parcialmente el recurso corporativo por el Consejo General frente a un acto de un Colegio, la competencia incumbe al

art. 24.2 de la Ley 7/1998, de Castilla y León, prevé con carácter potestativo recurso ante el Consejo autonómico o General, si el primero no existiese; el art. 34.2 de la Ley 11/2002, de Extremadura, establece recurso de alzada ante el Consejo autonómico, si estuviese creado, en caso contrario agotan la vía corporativa; el art. 31.1 de la Ley 11/2001, de Galicia, prevé alzada ante el Consejo gallego frente actos y acuerdos de los Colegios, y frente a los actos de los Colegios Profesionales únicos, cuando no existe Consejo gallego, ante el Consejo General, siempre que lo establezcan los estatutos; el art. 22.2 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia, prevé recurso de alzada ante el Consejo contra los actos de los órganos de gobierno.

[1445] MARTIN REBOLLO, Luis, *Leyes Administrativas,* Aranzadi*,* Cizur Menor, 2017, pp. 1049 y 1057.

[1446] Véase REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 102-103.

TSJ. Mientras tanto, si el sistema de recursos se agota en el propio ente colegial, es decir, si no se prevé un recurso ante el Consejo autonómico o nacional, la competencia será siempre del Juzgado, *ex* art. 8.3 de la LJCA.

3.- Aquellos textos legales que dejan expedita la vía contencioso-administrativa[1447].

En general, como prevé el art. 8 de la LCP y la normativa autonómica[1448], contra los actos de los Colegios Profesionales y Consejos que agoten la vía administrativa cabe recurso contencioso-administrativo.

A renglón seguido, el art. 8 de la LCP contempla unas causas de nulidad que no coinciden plenamente con las previstas en el art. 47 de la LPAC. Faltarían dos causas: "Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición" y "Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional".

No obstante, en tanto la primera de las causas consagrada en el art. 8.2 de la LCP es tan amplia y hace una remisión genérica a la infracción de cualquier Ley, lo cierto es que un acto corporativo que lesione derechos y libertades fundamentales, en tanto estas se disciplina por Ley, sería reconducible a la causa de nulidad prevista en el art. 8.2 de la LCP; y lo mismo respecto de los actos por los que se adquieran facultades o derechos careciendo de los requisitos.

4.- El caso canario merece especial atención por lo enrevesado y complicado que se presenta.

En primer término, el art. 22 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, contempla un recurso de reposición, ante el propio Colegio, previo a la vía judicial. Frente a las resoluciones de ese recurso de reposición, el art. 22.2 contempla recurso de alzada ante los Consejos, autonómico o General, de ser el caso, pero con carácter potestativo.

[1447] Véase el art. 49.1 de la Ley 18/1997, de País Vasco, sin perjuicio de que los estatutos pueden prever un sistema de recursos, bien ante el Consejo o la Administración, es decir, corporativo o administrativo.

[1448] Véanse el art. 28 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, prevé que contra los actos de los Consejos Generales cabe directamente recurso contencioso-administrativo, en tanto ultiman la vía administrativa; y el art. 67.1 de la Ley 7/2006, de Cataluña, prevé que los actos y acuerdos de los Consejos y Colegios Profesionales sean recurrible directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso potestativo de reposición que también contempla.

Además de las anteriores, otras normas autonómicas no se afanan en disciplinar el régimen de los recursos y lo dejan en manos del legislador o bien de los estatutos[1449].

En el caso de los Consejos Generales autonómicos la mayoría de la normativa prevé que sus actos sean directamente recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pero algún texto contempla también recurso potestativo de reposición o bien ante un órgano especial[1450].

Para Martín Rebollo[1451] estos recursos corporativos son una vía usual para dirimir conflictos entre los colegiados y los propios Colegios Profesionales, que no se circunscribe a las funciones públicas, sino que puede producirse en el marco de actividades privadas como la reclamación del cobro de percepciones o régimen de servicios que se presta a los colegiados; en estos casos reconoce que no serían recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La realidad es que el recurso corporativo depende de una previsión estatutaria, porque el legislador no lo regula específicamente en la norma matriz de cada Corporación. En el caso de la abogacía, por poner un ejemplo, el legislador deja en manos de los estatutos la previsión de los recursos corporativos o administrativos, contra los actos y acuerdos de los Consejos autonómicos y Colegios Profesionales. Contra los actos del Consejo General cabría recurso de reposición ante el mismo o directamente recurso contencioso-administrativo[1452]. Matiza que se

[1449] Véanse el art. 12 de la Ley 1/2001, de Cantabria, si bien se remite a los estatutos para la regulación de los recursos en vía corporativa y agotados los mismos queda expedita la vía contencioso-administrativa, conforme al art. 12.2; el art. 27.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña, prevé también los recursos legales y recurso contencioso-administrativo, pero no concreta más; la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana, no disciplina un régimen de impugnación, pero al referir en su art. 16 las competencias o funciones de los Consejos Generales autonómicos determina que resolverán de los recursos contra los actos de los Colegios, por lo que contempla un sistema de recurso implícitamente, y en el art. 20.1 dice que contra los actos de Colegios y Consejo caben los recursos establecidos legalmente; tanto el art. 17 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; como art. 11 de la Ley 4/1999, de La Rioja, prevén recursos corporativos y, ulteriormente, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

[1450] Véanse el art. 24.3 de la Ley 7/1998, de Castilla y León; el art. 34.1 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 22.2 de la Ley 6/1997, de la Región de Murcia, que prevé un recurso ante un órgano especial creado *ad hoc* en el seno del Consejo.

[1451] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., p. 196.

[1452] Véanse los arts. 115 y 116 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

Por ejemplo, el art. 117 de la Orden de 3 de agosto de 2023, por la que se aprueban los estatutos del Ilustre Colexio da Avogacía de Santiago de Compostela, contempla recurso ante el Consello da Avogacía Galega, pero nuevamente

trata de los actos sujetos a Derecho Administrativo, pero no aclara en ningún extremo qué actos tienen aquella condición de los dictados por los Colegios *ex* art. 68[1453].

Otro ámbito donde se evidencia ese sistema de recursos internos es el federativo. Así, en la normativa autonómica[1454] se prevé la posibilidad de que las decisiones de las Federaciones sean recurribles en el seno de la Corporación, posteriormente ante la Administración para, ulteriormente, desembocar en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

11.2.- Recursos de alzada impropios.

Bajo la denominación de recurso de alzada impropio aludimos a aquella clase de recursos que proceden frente a los actos de las Corporaciones y cuyo conocimiento y resolución corresponde a la Administración, en el ejercicio de la tutela. Para Requero Ibáñez[1455] y Lesmes Serrano[1456] es la manifestación más importante de tutela.

El calificativo impropio resulta de la ausencia de una jerarquía entre los entes corporativos y la

deja sin clarificar qué actos están sometidos a Derecho Administrativo o se dictan en el ejercicio de potestades administrativas.

[1453] Lo mismo establece el art. 122 del Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española, prevé recurso, que denomina de alzada, ante el Consejo autonómico o General, contra los actos de los Colegios Oficiales y, en su apartado cuarto, dice que contra los actos del Consejo General cabe recurso de reposición o bien recurso contencioso-administrativo.
El art. 31.7 de la Orden 30 de julio de 2014, por la que se aprueban los Estatutos del Colexio Oficial de Veterinarios de Lugo, prevé recurso de alzada ante el Consejo autonómico contra la denegación de colegiación.

[1454] Véanse el art. 34 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, señala que han de contemplarse dos instancias administrativas, Comité de Competición y Comité de Apelación, antes de poder recurrir ante el Tribunal Deportivo de Castilla y León; el art. 68.7 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, indica que, contra actos, normas y reglamentos dictado en materia competencial, electoral o disciplinaria por la Asamblea, cabe recurso ante la Junta Directiva y, posteriormente, ante la Administración; el art. 71 del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares, prevé recursos contra la resoluciones sancionadoras ante el Comité de Competición y de Apelación, cuyas resoluciones agotan la vía asociativa (según dice el texto de la norma) y cabría ulterior recurso ante el Comité Balear de Disciplina Deportiva, y los no atribuidos a los órganos sancionadores federativos son impugnables ante la autoridad judicial *ex* art. 71.6 del mismo Decreto; ; el art. 68.7 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, indica que, contra actos, normas y reglamentos dictado en materia competencial, electoral o disciplinaria por la Asamblea, cabe recurso ante la Junta Directiva y, posteriormente, ante la Administración.

[1455] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p .116.

[1456] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133.

Administración, cuya relación es de tutela. De ahí que el recurso no reúna los perfiles o aristas propios de una alzada al uso o propiamente dicha. Adviértase que, para Ariño Ortiz[1457], el término de alzada impropio no es adecuado, incluso al hablar de las Corporaciones de Derecho Público, por cuanto una alzada, impropia o no, siempre presupone la existencia de una relación jerárquica, que aquí no se da.

Por otro lado, el recurso de alzada impropio tiene la virtualidad de publificar el acto corporativo, según Fernández Rodríguez & García de Enterría[1458]. A esto se refiere Fernández Rodríguez[1459] cuando habla de que la intervención de la Administración produce la administrativización final del acto, siendo, por ende, competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo su enjuiciamiento.

En el ámbito de los Colegios Profesionales, se prevé el recurso de alzada impropio[1460], pero constreñido a las actuaciones derivadas del ejercicio de las funciones delegadas. Como especialidad, podemos indicar que la normativa balear prevé que los estatutos puedan sustituir el recurso ordinario por uno que denomina corporativo y que incumbe resolver a un órgano integrado por representantes de la Administración y el Colegio, denominado Comisión Mixta de Garantías[1461]. Esta figura se encontraría a caballo entre un recurso de alzada propio e impropio, por las especialidades del ente encargado de resolver.

En relación con las Cámaras Oficiales de Comercio, se prevé también recurso ante la Administración tutelante frente a los actos y acuerdos dictados en el ejercicio de competencias administrativas, así como en relación con el régimen electoral; ulteriormente, según la

[1457] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública", cit., p. 52.

[1458] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 455.

[1459] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 122.

[1460] Véase el art. 12 de la Ley 1/2001, de Cantabria, prevé recurso de alzada impropio contra actos dictados por los Colegios en el ejercicio de la competencia del art. 10.o): "Ejercer cuantas competencias administrativas les sean atribuidas por la legislación, así como colaborar con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines, que puedan serle solicitadas o que acuerden formular por propia iniciativa"; y el art .4.3 de Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, que prevé recurso ante la Consejería contra los actos y resoluciones de Colegios y Consejos adoptadas en el ejercicio de funciones públicas.

[1461] Véase el art. 25.3 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares.

normativa estatal y autonómica[1462], cabría recurso contencioso-administrativo.

En cuanto a los Consejos Reguladores también se contempla en la normativa estatal[1463] y autonómica[1464]; pero debemos centrarnos en el régimen de impugnación previsto en la normativa de Extremadura[1465]. A diferencia de otras normas autonómicas, el legislador extremeño lo ha regulado de forma pormenorizada e identifica claramente las funciones públicas, proclama su sometimiento a Derecho Administrativo, así como prevé ulteriormente un recurso de alzada impropio ante la Dirección General. Es más, contempla incluso un motivo de nulidad concreto y específico para este tipo de recursos, sin perjuicio de la remisión a las causas de nulidad y anulabilidad de la LPAC. Para completar esa pormenorizada regulación del sistema de impugnación, el legislador extremeño también hace mención a la revisión de oficio y a la declaración de lesividad.

En el ámbito de las Comunidades de Usuarios de Aguas también se contemplan recursos de

[1462] Véanse el art. 36 de la LBCOCISN. Asimismo, véanse el art. 49 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 42 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 2.3 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 7 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 37 de la Ley 4/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 23 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 42 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 57 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 33 de la Ley 3/2015, de La Rioja, y declara expresamente que el silencio es negativo; el art. 41 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 48 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia, que también prevé el plazo de un mes para la resolución del recurso y, en caso de no resolverse, podrá entenderse desestimado.

[1463] Asimismo, art. 17.h) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, sobre Consejos Reguladores también contempla recurso de alzada impropio ante el Ministerio contra los actos y resoluciones derivados del ejercicio de determinadas funciones: llevanza de registros oficiales; determinación de límites máximo de transformación y producción; emitir certificaciones de producto u operador; establecer requisitos mínimos de las etiquetas comerciales; establecer los requisitos y gestionar contraetiquetas, precintos y otros marcados de garantía.

Asimismo, SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 426.

[1464] Véanse el art. 21.3 de la Ley 10/2007, de vino de Andalucía, y el art. 13.3 de la Ley 2/2011, de calidad agroalimentaria de Andalucía, que prevé recurso de alzada contra los actos en materia de gestión de cuotas, registros y acuerdos sobre límites máximo de producción, transformación y, en general, de coyuntura general; el art. 36.1 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 12.5 de la Ley 14/2003, de Cataluña, prevé recurso de alzada impropio ante el Director General; el art. 25.3 de la Ley 8/2005, de Castilla y León, también prevé recurso de alzada contra las decisiones de índole pública; art. 19.4 de la Ley Foral 16/2005, de Navarra.

[1465] Véanse los arts. 16.2, 21 a 24 de la Ley 4/2010, de Extremadura.

alzada impropios ante la Administración tutelante[1466]. Sánchez Morón[1467] dice que las Comunidades de Usuarios de Aguas dictan actos administrativos ejecutivos y recurribles en alzada ante la Administración hidráulica.

Asimismo, frente a los actos de las Entidades Urbanísticas cabrá recurso de alzada impropio ante el Ayuntamiento correspondiente, de acuerdo con la normativa autonómica[1468] y la doctrina[1469].

También en el caso de las Federaciones Deportiva se contemplan recursos de alzada impropios. La especialidad estriba, como en el caso de las Comunidades de Usuarios de Aguas, en que el órgano de tutela no es una Administración territorial, sino un organismo autónomo, en ese caso Consejo Superior de Deportes[1470] o los órganos autonómicos correspondientes.

11.3. Vía judicial

Lo primero que hemos de advertir es que en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, se produce una modificación del trato que, a efectos procesales, recibían las Corporaciones de Derecho Público.

Si bien en el art. 1.2 c) de la Ley del año 1956 se incluían en el concepto de Administración y

[1466] Véase el art. 140 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, que prevé recurso ante el Consejo Insultar de Aguas.
También alude a esa forma de tutela la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398].

[1467] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 427.

[1468] Véanse el art. 103.3 de la Ley 7/2021, de Andalucía; el art. 156.4 del Decreto-Legislativo 1/2014, Aragón; el art. 175.3 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias; el art. 161.4 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 81.2 de la Ley 5/1999, Castilla y León; el art. 130.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña; los arts. 108.3.g) y 137.5 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid; el art. 123.7 de la Ley 2/2016, de Galicia; el art. 83.6 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; el art. 227.6 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias; el art. 165.4 de la Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; el art. 140.5 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 162.3 de la Ley 2/2006, de País Vasco; el art. 209.3 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

[1469] Véase BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 164, alude a tres fórmulas de tutela o supervisión sobre las Entidades Urbanísticas: aprobación y modificación de estatutos; recursos de alzada y su disolución; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico,* cit., p. 145.

[1470] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

se adoptaba, por ende, un criterio subjetivo; ahora en el art. 1 de la actual norma procesal se omite su referencia en el concepto de Administración Pública. Su mención se trasladó al art. 2 de la LJCA, que regula el ámbito material del orden jurisdiccional[1471], en virtud de un criterio objetivo, o pragmático y funcional como apunta Ortega Martín[1472].Y es que, como dice Requero Ibáñez[1473], las Corporaciones son estructuras asociativas que presentan interés no solo para el Derecho Administrativo, sino también para el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en tanto ejercen funciones públicas, con abstracción de su consideración o no como Administraciones.

Existió en su momento una fuerte discusión doctrinal en torno a la verdadera naturaleza de las Corporaciones de Derecho Público[1474] en aras de determinar su régimen jurídico, auspiciada también por el criterio subjetivo que se implementó en la norma procesal y su inclusión en el concepto de Administración[1475]. Hoy en día esta discusión, entendemos, está totalmente superada al incluir a las Corporaciones en el art. 2 de la LJCA. Así las cosas, la discusión sobre la verdadera naturaleza de los entes resulta inane[1476]; el debate que nos importa es el de la naturaleza del acto que, a su vez, va a depender de la naturaleza de la función o actividad, porque condicionará tanto el régimen de recursos, el régimen jurídico de la actividad y el orden jurisdiccional competente. Y es que, como dice Santamaría Pastor[1477] , lo que importa es la calificación a "efecto molecular, esto es, si su personal es funcionario, si sus contratos son

[1471] Véase también GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 645-646.

[1472] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 202.

[1473] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 81 y 88-91.

[1474] Véase el resumen que de estas posiciones hacen ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., pp. 220-221; SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 584-586.

[1475] El art. 1.2.c) de la antigua Ley de jurisdicción-contenciosa: *"La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley y 2) Se entenderá a estos efectos por Administración pública: a) La Administración del Estado, en sus diversos grados. b) Las Entidades que integran la Administración local; y c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local".*

[1476] TORNOS MAS, Joaquín, "Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación", cit., pp. 787-791.

[1477] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 282.

públicos y si su patrimonio es demanial o no"[1478].

11.3.1.- Actividad impugnable

Frente a los actos de las Corporaciones adoptados en el ejercicio de funciones públicas cabe, aunque la normativa propia de cada una de ellas guarde silencio[1479], recurso contencioso-administrativo, como dice Lesmes Serrano[1480].

La cuestión espinosa pasa por determinar qué actos están sometidos a Derecho Administrativo o se han dictado en el ejercicio de funciones públicas. Esto va a precisar un examen *ad casum*, para dilucidar cuándo es competente o no el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como postula Parejo Alfonso[1481].

Según González Pérez[1482], nos hallaríamos ante tales supuestos en el caso de los actos de admisión y, especialmente, de denegación de la condición de miembros; aprobación de cuotas de adscripción y efectos de impago; actos derivados de potestad sancionadora; los acuerdos o actos dimanantes de los procesos electorales; y disposiciones reglamentarias, incluidas normas deontológicas.

Por su parte, Moreu Carbonell[1483] considera sujetos a Derecho Administrativo y serían enjuiciables por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: los actos derivados de las potestades sancionadora y normativa; las cuestiones relativas al proceso de constitución, en particular, creación y segregación[1484]; aprobación de los estatutos y los procesos electorales; el ingreso y el cese; así como el funcionamiento de los órganos de gobierno (celebración de sesiones y convocatorias).

[1478] En la misma línea GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II,* cit., pp. 645-646.

[1479] En sentido contrario se pronuncia Salom Parets, que indica que los estatutos deben contemplar el acceso a la vía judicial agotados los recursos corporativos. SALOM PARETS, Aina, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 123.

[1480] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

[1481] PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo,* cit., p. 1197.

[1482] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., pp. 158-159.

[1483] MOREU CARBONELL, Elisa, "Artículo 2", cit., p. 128.

[1484] Añadiríamos nosotros también fusión o escisión, así como cualquier otra modificación estructural.

En otros casos, las dudas son resueltas por el legislador que se encarga de clarificar qué actos están sometidos al enjuiciamiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por ejemplo, en el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio se prevé que frente a las resoluciones de la Administración tutelante dictadas frente a los recursos interpuestos contra los actos o acuerdos de las Cámaras de Comercio en materia electoral y en el ejercicio de competencias administrativas, cabe recurso contencioso-administrativo, como contempla la normativa autonómica[1485]. También frente al acuerdo de disolución o suspensión de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio y frente al acuerdo de extinción adoptado por la Administración tutelante, pero aquí el acto no es corporativo, sino de la Administración.

En cualquier caso, es evidente que la intervención por parte de la Administración, mediante la tutela y a través del recurso de alzada impropio, determina la administrativización del acto y supone la sujeción de este al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como ha determinado la doctrina[1486]. Ahora bien, adviértase que la recurribilidad ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1487], no depende de los mecanismos de tutela, sino que los actos corporativos producidos sin injerencia de la Administración tutelante también se residencian ante aquel orden jurisdiccional, en tanto que sujetos a Derecho Público.

Como sabemos, la LJCA ha establecido un sistema en virtud del cual son susceptible de impugnación los actos, las disposiciones, las actuaciones materiales y la inactividad[1488], como dice Gamero Casado[1489].

Ahora bien, en el caso de las Corporaciones y como se deduce del tenor literal del art. 2.c) de la LJCA, no parece que se haga extensivo a todas estas modalidades, en contra de lo que parece

[1485] Véase el art. 33 de la Ley 3/2015, de La Rioja.

[1486] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* cit., p. 122; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 455.

[1487] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 100.

[1488] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., p. 158.

[1489] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 47.

sostener Requero Ibáñez[1490] y Lesmes Serrano[1491], los cuales entienden que dentro de la actividad corporativa impugnable también cabe hablar de vía de hecho e inactividad.

Analicemos ahora las características de la actividad corporativa susceptible de recurso contencioso-administrativo.

En cuanto al acto administrativo, este puede adoptar cualquier forma, incluso una suerte de requerimiento de colegiación al particular, como ha señalado la jurisprudencia[1492]. Ese acto administrativo debe reunir las características propias del art. 25 de la LJCA. Ha de ser definitivo, es decir, deben haberse agotados los recursos corporativos, si ello es preceptivo, o bien los de alzada impropios si estuvieran previstos.

Respecto de las disposiciones, cabe decir que el hecho de que el art. 2.c) de la LJCA haya incluido una mención expresa a aquellas, como entiende Lesmes Serrano[1493], implica que todas las disposiciones que tengan su origen en las Corporaciones son fiscalizables ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; y que el legislador asume una verdadera potestad normativa de aquellas entidades, con independencia de que se exija una aprobación o ratificación ulterior por la Administración tutelante. Se sitúa así el centro productor de la norma en el seno de la Corporación, como decían Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1494].

Por último, como ya adelantaba Lesmes Serrano, entendemos que recurso contencioso-administrativo puede dirigirse también contra la inactividad o una actuación material constitutiva de vía de hecho, a pesar de no aparecer mencionadas expresamente en el art. 2.c de la LJCA. Y ello porque no puede haber esferas de la actividad exenta del control por parte de

[1490] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 88.

[1491] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

[1492] SSTS (Sala de lo Civil, Sección Única) núm. 1086/2003, 19 de noviembre [ES:TS:2003:7299]; y núm. 418/2003, 30 de abril [ES:TS:2003:2969]. En estos casos, un Colegio de Odontólogos se enfrentaba a un tercero, intruso, que no se había colegiado. El TS entendió que era competente el orden jurisdiccional contencioso-administrativo porque, a pesar de no haber un acto administrativo en el sentido riguroso del término, sí que existían requerimientos que podían entenderse como actuación administrativa a tales efectos, expresivos aquellos de la voluntad del Colegio.

[1493] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

[1494] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 27, indican la ratificación no les priva del carácter de norma autónoma corporativa.

los tribunales, máxime cuando su sometimiento a Derecho Administrativo presupone una afectación del interés general.

11.3.2.- Sobre la competencia objetiva y territorial

A la hora de hablar del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es ineludible la referencia a la competencia, objetiva y territorial, para conocer de los recursos contra los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público.

Empezando por la competencia objetiva, hemos de partir de lo señalado en el art. 8.3 de la LJCA. Este precepto alude específicamente a las Corporaciones de Derecho Público y, de su tenor literal, podemos extraer que cuando se impugna el acto originario dictado por una Corporación cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional la competencia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, aunque haya sido confirmado por la Corporación superior, como en el caso de los Consejos Superiores respecto de los actos y acuerdos de los Colegios Profesionales; o confirmado por la Administración de tutela en vía de recurso de alzada impropia, como han declarado también el TS[1495]y el STJ de La Rioja[1496]. Se extiende también la competencia, según Requero Ibáñez[1497], a la impugnación de las disposiciones, a pesar del silencio del legislador, que solo cita los actos.

En contra de lo que sostiene Requero Ibáñez, en tanto la norma habla de Corporaciones, no de órganos corporativos, no hay que diferenciar entre órgano y Corporación. Lo esencial es el ámbito de actuación de la entidad corporativa, con abstracción del ámbito territorial o competencial del órgano del que emana el acto, a nuestro entender. Además, es sumamente difícil encontrar un órgano cuyo ámbito territorial de actuación sea inferior al de la Corporación, salvo piénsese en la ONCE y sus Delegaciones Territoriales, pero hemos descartado ya su carácter corporativo.

No ocurre lo mismo cuando el acto de la Corporación superior o de la Administración de tutela rectifican el acto de la Corporación de Derecho Público, en vía de recurso o fiscalización. En

[1495] ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 7 de junio 2017 [ES:TS:2017:6511].

[1496] ATSJ La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) núm. 10/2018, de 10 enero [ES: TSJLR:2018:1A], respecto de un Consejo Regulador.

[1497] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 101.

tal caso, la competencia no se irrogaría al Juzgado *ex* art. 8.3, y tampoco se consideraría la Corporación como Administración demandada al albur del art. 20, al haberse rectificado o revocado su acto en vía de recurso, corporativo o de alzada impropio.

El problema estriba en que, en tales casos de revocación del acto originario, no contempla la LJCA a quien se atribuye la competencia.

Así y en el caso de que el recurso fuese estimado por una Corporación de segundo grado, este silencio deriva en la necesidad de acudir a la cláusula residual del art. 10.1.n) de la LJCA por lo que serían competentes las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la sede del Consejo respectivo[1498].

Otra opción es, dándole una vuelta de tuerca al art. 8.3 y habida cuenta de que los Consejos autonómicos ciñen su competencia o ámbito de actuación territorial a la Comunidad Autónoma, pensar que sería igualmente aplicable el art. 8.3 por cuanto el tenor literal del mismo alude a Corporaciones cuyo ámbito de actuación no se extendiese a todo el territorio nacional. Por ende, la competencia objetiva seguiría ostentándola el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, opción que también plantea Requero Ibáñez.

En el caso de que la Corporación de segundo grado que conoce en vía de recurso del acto o disposición dictado por la Corporación de primer grado, extienda su competencia a todo el territorio es indudable el recurso a la cláusula residual del art. 10.1.n) de la LJCA[1499].

No obstante, cuando se trata de una Administración Pública en el ejercicio de la tutela, es decir, al resolver un recurso de alzada impropio, dependerá de las reglas generales de los arts. 8 a 11 de la LJCA. Nos explicamos: cuando se trate de un Ayuntamiento, que revoque un acto de una Entidad Urbanística la competencia es del Juzgado *ex* art. 8.1; si la competencia para resolver incumbe a Organismo de Cuenca también será competente el Juzgado, pero en virtud del art. 8.3; si se tratase de una Consejería de la Comunidad Autónoma, la competencia es de la Sala *ex* art. 10.1.b) de la LJCA; y cuando sea la Administración del Estado incumbe a la Audiencia Nacional *ex* art. 11.1.b) del a LJCA, salvo que se trate del CSD, en cuyo caso la competencia

[1498] Véanse LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 152; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 102.

[1499] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 152.

corresponde a los Juzgados Centrales *ex* art. 9.c) de la LJCA[1500]. Pero en todos estos casos, el objeto de enjuiciamiento no es el acto de la Corporación sino de la Administración que, en ejercicio de la tutela, revoca o rectifica el acto de la primera.

En consecuencia, la interpretación adecuada de los artículos relativos a la competencia objetiva y territorial de la LJCA es, a nuestro entender, la siguiente:

1.- Cuando la Corporación tenga un ámbito de actuación inferior al estatal, ya sea autonómico, provincial, local o inferior incluso, la competencia incumbe a los Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Es decir, cuando estemos ante un Colegio o Consejo autonómico es competente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo porque su competencia no se extiende a todo el territorio nacional, sino únicamente al de la Comunidad Autónoma.

2.- Cuando se trata de Corporaciones con ámbito nacional, tales como los Consejos Generales de Colegios Profesionales de ámbito estatal, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España, o las Federaciones Deportivas nacionales y las Ligas Profesionales la competencia incumbe a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en virtud de la cláusula residual del art. 10.1.n) de la LJCA[1501]. Generalmente, corresponde la competencia a la Sala del TSJ de Madrid por cuanto la mayoría de estas Corporaciones tendrán su sede en esta ciudad, a pesar de que nada impide que en función de la sede de la Corporación pueda atribuirse la competencia a otro Tribunal Superior de Justicia, por la vía del art 14 de la LJCA.

11.3.3.- Sobre la legitimación activa

Una de las cuestiones más problemáticas de la posición de las Corporaciones de Derecho Público en el proceso contencioso-administrativo es la posibilidad de impugnar aquellas los actos y disposiciones de las Administraciones que ejercen la tutela. Podemos adelantar que la respuesta no puede ser general, sino que debe atemperarse a las circunstancias del caso.

Lo que sí podemos afirmar es que las mismas no se encuadran, sin más, en el art. 20.c) de la LJCA, que impide interponer recurso contra la actividad de una Administración "a las entidades

[1500] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 106-107.

[1501] FERNÁNDEZ FARRERES, Germán*, Sistema de Derecho Administrativo II*, Aranzadi, Madrid, 2024, p. 603.

de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración".

Y decimos que las Corporaciones no se pueden subsumir en el precepto, sin profundas modulaciones, por dos razones que se desprende de la lectura del precepto: en primer término, porque las Corporaciones no son entidades de derecho público dependientes o vinculadas; y, en segundo término, porque se les ha dotado de un estatuto con autonomía, siendo por tanto aplicable la excepción del precepto transcrito. Además de lo anterior, hemos de tener presente el principio *pro actione* que obliga a una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión, como es el caso[1502].

La jurisprudencia ha entendido esto, no obstante, de manera diferente. Y es que parece que los tribunales de justicia desplazan la cuestión a un análisis de cada caso particular para dilucidar cuando tienen o no la condición de entidad dependiente o vinculada *ex* art. 20.c) de la LJCA[1503], reconociendo legitimación únicamente cuando actúan en pro de intereses privados[1504].

[1502] No obstante, no parece ser una tesis que se acoja en todos los tribunales. Por ejemplo, véase STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1984/2024, de 10 de junio [ES:TSJCAT:2024:5608], que estimó la causa de inadmisión alegada por la Generalitat frente al recurso contencioso-administrativo interpuesto por un Consejo Regulador contra la resolución por la que la Generalitat estimaba un recurso de alzada contra el acuerdo en virtud del cual se fijaban las cuotas de inscripción en el Consejo Regulador.
Asimismo, STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 709/2024, de 21 de junio [ES:TSJAND:2024:11294], que inadmite con aplicación del art. 20.c) el recurso de un Colegio frente al del Consejo General autonómico que anula, en alzada, un acuerdo sancionador.

[1503] Véanse STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398]; y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 diciembre 2014 [ES:TS:2014:5444]. En el primer caso, recurría la Comunidad de Usuarios de Aguas la sentencia de la Sala del TSJ de la Comunidad Valenciana que inadmitía el recurso, y el TS señalaba que las Corporaciones no se sitúan, siempre e indefectiblemente, en el campo del art. 20.c), precisamente por el carácter híbrido de los intereses. En el segundo caso la Sala enjuiciaba la resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo que estimaba el recurso de alzada impropio interpuesto por un miembro de la Comunidad de Usuarios de Aguas frente al acuerdo corporativo de denegarle el riego. La Sala negó la legitimación *ex* art. 20.c) de la LJCA a la Comunidad porque se estaba ante el ejercicio de una potestad pública y, por tanto, la Comunidad no podía oponerse al criterio del Organismo de Cuenca adoptada en pro del interés general.

[1504] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1100/2018, de 27 junio [ES:TS:2018:2441], admite la legitimación de los Colegios cuando impugnan cuestiones relativas al ejercicio de competencias o a la exigencia de titulaciones.

Ahora bien, cuando ejercen funciones delegadas por la Administración sí que se toparían con el óbice procesal de art. 20, pero no por la vía de la letra c), sino el previsto en la letra b), esto es, como agentes o vicarios de la Administración, nunca como entidades dependientes y desprovistas de autonomía. Es decir, recibirían el mismo trato que los concesionarios de los servicios públicos, pero solo cuando ejerzan funciones delegadas por la Administración, no las que señalábamos más arriba y que dimanan de la Ley directamente.

A nuestro juicio, solo cuando las Corporaciones ejerzan por delegación competencias administrativas puede considerarse que carecen de legitimación, por la vía del art. 20.b)[1505], pero nunca podría acogerse la interpretación extensiva que hace el TS de la causa de inadmisión del art. 20.c); máxime porque la separación entre intereses generales y corporativos o privados no es suficientemente nítida, hasta el punto de que en el ejercicio de una función privada se están salvaguardando los intereses del grupo o colectivos, pero también puede confluir el interés general.

Esta parece que es la tesis que sostiene Boto Álvarez[1506]; aunque no la comparten García Enterría & Fernández Rodríguez[1507], que abogan por aplicar siempre la causa de inadmisión por cuanto, para ellos, el ejercicio de las funciones públicas se debe a una delegación, no es consustancial a las Corporaciones, que solo se rigen por Derecho Administrativo y, en consecuencia, dictan actos de la misma naturaleza, cuando actúan en lugar de la Administración o por delegación de esta.

Parada Vázquez[1508] indica que los entes institucionales son hechura de los entes territoriales y, en consecuencia, no puede haber contraposición de intereses. No obstante, sí que puede haber intereses contrapuestos o enfrentados entre la Administración Pública y las Corporaciones,

Igualmente, véanse SSTSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 457/2021, de 14 de julio [ES:TSJGAL:2021:4304]; y núm. 256/2022, de 30 de marzo [ES:TSJGAL:2022:2235].

[1505] Así lo ha entendido también REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 121.

[1506] BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, "Artículo 20", en EZQUERRA HUERVA, Antonio (Dir.) & OLIVAN DEL CACHO, Javier (Dir.), *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 627.

[1507] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I,* cit., p. 455.

[1508] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 375.

entre las cuales además hay una incomunicación patrimonial[1509], de deudas y responsabilidad[1510].

Suscribimos plenamente esta tesis puesto que el *telos* del art. 20.c) es evitar que órganos dependientes o vinculados, cuya actuación ha de ser unívoca a la de entidad matriz, puedan recurrir la actividad de aquellas. Pero esto no afecta a las Corporaciones de Derecho Público por el régimen de autonomía que tienen reconocido. De lo contrario, mal podrían aquellas hacer uso de su autonomía si, ante cualquier recurso contra la actuación de la Administración tutelante, se topasen con el óbice procesal del precepto anotado. De hecho, autores, como Descalzo González[1511], no ven impedimento para que las Federaciones Deportivas impugnen las resoluciones del CSD, en tanto gozan de autonomía y no dependen jerárquicamente de la Administración.

Para Requero Ibáñez[1512], la causa de inadmisión que tendría cabida, cuando se impugnen actos de las Administraciones tutelantes dictados en los recursos de alzada frente a los actos corporativos, sería la vía del art. 20.a) de la LJCA. No podemos estar de acuerdo porque, como acontece con la letra b), tampoco se dan los presupuestos de aplicación de esa causa de inadmisión. A pesar de que existan los mecanismos de tutela, ello no convierte a la Administración Corporativa en órgano de la entidad tutelante, ni tampoco se puede presuponer

[1509] Véase también BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 556.

[1510] Véase también CHAVES GARCÍA, José Ramón, *Derecho Administrativo Mínimo*, cit., p. 287.

[1511] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 60.

[1512] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 115, 117-121, excepciona los actos de suspensión o disolución porque en esos, entiende, que la Corporación tiene un interés que escapa a una relación de jerarquía, como en los otros supuestos.
Siguiendo esta línea, véase STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 14 de marzo de 2011 [ES:TS:2011:1177], que reconocía legitimación por cuanto el acto de la Administración de tutela entroncaba con la autonomía de la entidad, en concreto, la configuración del censo electoral y la determinación de los electores. En la misma línea, se pronuncia la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 6 de octubre de 2004 [Recurso de Casación núm. 4258/2001], en relación con un acuerdo de pertenencia a la Cámara. El TSJ de Madrid desestimó el recurso de la Cámara interpuesto contra el acuerdo de la Consejería, en virtud del que se anulaba la resolución del Pleno de la Cámara relativa a la inclusión de los gestores administrativos en su censo de electores. En este caso el gestor administrativo solicitaba la exclusión, la Cámara desestimó su solicitud de no-adhesión y la Consejería admitió que no procedía la inclusión del gestor en el censo. El STS estimó el recurso y declaró la legitimación de la Cámara con los mismos razonamientos, para posteriormente rechazarlo en cuanto al fondo, al entender que los gestores administrativos no desarrollan actividad comercial.

que la existencia de un recurso implica la delegación de funciones públicas por parte de la Administración, que es el presupuesto de hecho básico de la letra a). No se puede confundir la tutela o recurso de alzada impropio con una inserción de la Corporación en la estructura administrativa. Precisamente, el reconocimiento de una personalidad jurídica propia imposibilita, en contra de lo sostenido por el autor, la aplicación de la letra a).

También alude este mismo autor a la causa de inadmisión del art. 20.a) cuando estemos ante recursos contencioso-administrativos interpuestos por los Colegios frente a los actos de los Consejos Generales de Colegios. En tal caso, el autor considera que se produce una ficción como si se tratase de una misma Administración; lo cual de nuevo escapa al tenor literal de la norma, a nuestro juicio, y aboca a una interpretación extensiva de una causa de inadmisión, contraria al principio *pro actione*.

Ahora bien, y a pesar de que abogamos por una interpretación restrictiva de las causas de inadmisión del art. 20 de la LJCA; tampoco cabe reconocer una legitimación genérica o libérrima a las Corporaciones, sino que tiene que haber conexión con sus fines e intereses y con su ámbito territorial[1513].

Hasta ahora hemos aludido a la legitimación para actuar en pro de los intereses corporativos, pero también sería posible en virtud de un acto de apoderamiento que el Colegio se arrogase la defensa y representación de los intereses de alguno de sus miembros, a pesar de que Requero Ibáñez[1514] y Baena de Alcázar[1515]entienden que basta con el acto de colegiación para depositar la defensa de los intereses individuales en el ente corporativo.

[1513] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 303/2019, de 8 marzo [ES:TS:2019:849], es necesaria una conexión entre el Colegio y la actividad impugnada, puesto que de otro modo se convertirían en garantes de la legalidad, así se exige que los intereses profesionales se vean afectados negativa o positivamente como consecuencia del mantenimiento o anulación del acto o disposición objeto del recurso.
En idénticos términos, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 1302/2019, de 3 octubre [ES:TS:2019:2966]. Ahora bien, en este caso no descansaba la falta de legitimación en la desconexión con los intereses profesionales, sino en el distinto ámbito de actuación del Consejo autonómico gallego y el ámbito de eficacia de la disposición impugnada que se refería a todo el territorio estatal, en los mismos términos que las SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 1543/2018, de 22 octubre [ES:TS:2018:3585]; y núm. 920/2020, de 2 de julio [ES:TS:2020:2106].

[1514] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 114.

[1515] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 180-181.

11.3.4.- Otras especialidades procesales de las Corporaciones de Derecho Público

Bajo este apartado aludiremos a otras peculiaridades que presenta la situación y naturaleza de las Corporaciones de Derecho Público en el marco del proceso contencioso-administrativo.

En primer lugar, y como consecuencia de que no se trata de verdaderas Administraciones Públicas a los efectos de la LJCA, es evidente que no podemos aplicar lo previsto en el art. 44 de la LJCA, que se limita a litigios entre Administraciones Públicas, como indica Requero Ibáñez[1516].

En segundo término, las dispensas otorgadas a las Administraciones a la hora de constitución fianza o deposito para recurrir, o bien para instar la suspensión de un acto no son aplicables a la Administración Corporativa, en tanto escapan del concepto legal de Administración Pública, como ha tenido ocasión de indicar el TS[1517]. Así pues, las Corporaciones de Derecho Público no están exentas de la prestación de fianza o constitución de depósito, como ha declarado el TS por varias razones: 1) El artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, no incluye expresamente entre los órganos exentos de constituir cauciones u otro tipo de garantías a las Corporaciones de Derecho Público, en aquel caso, el Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla; 2) la exención de prestar garantía o caución ha de establecerse por Ley.

En tercer lugar, para Requero Ibáñez[1518] sería aplicable el proceso especial de suspensión de acuerdos previsto en el art. 127 de la LJCA, en base a literalidad de este; pero, según dice, el precepto estaba ideado para la Administración local, por lo que hace imposible que pueda ser aplicado *de facto* a las Corporaciones de Derecho Público.

Finalmente, si bien desviándonos del proceso contencioso-administrativo *stricto sensu*, cabe reseñar la viabilidad del recurso de amparo ante la actuación de las Corporaciones en aplicación

[1516] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 125.

[1517] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 693/2018, de 26 abril [ES:TS:2018:1720]. Se enjuiciaba la medida cautelar de suspensión de ejecución de la sanción pecuniaria y el Colegio de Abogados de Sevilla pedía suspensión, pero sin prestación de caución o fianza. El TS desestima la solicitud porque considera que esa exención debe imponerse por Ley y no se extiende a la Administración Corporativa *ex* art. 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

[1518] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 108-109 y 126.

de lo previsto en el art. 41.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que habla expresamente de entes corporativos, como bien apunta Fanlo Loras[1519].

12.- LA TUTELA Y SUS MANIFESTACIONES

12.1.- Concepto de tutela

Como venimos diciendo al hilo de los caracteres o rasgos definitorios de las Corporaciones de Derecho Público, uno de ellos es la sujeción a mecanismos de tutela en el desempeño de funciones públicas[1520], aunque a veces también en el desarrollo de actividad privadas.

La tutela es una característica que dimana de la conjugación de la autonomía reconocida a las Corporaciones y la delegación de las funciones públicas, como dicen De Lorenzo García & Sánchez Cánovas[1521]. La tutela se sitúa a caballo entre la plena autonomía y la jerarquía que ejerce la Administración sobre sus órganos, como un término intermedio entre ambas. De ahí, que las Corporaciones puedan recurrir las decisiones de la Administración dictadas en el ejercicio de la tutela.

Por otra parte, algunos autores consideran que la tutela únicamente puede versar sobre funciones o actuaciones de naturaleza administrativa, sirviendo consiguientemente como criterio distintivo de la naturaleza de la actividad. No obstante, como hemos dicho en el epígrafe noveno, la tutela se puede manifestar sobre actuaciones de índole privada, como por ejemplo cuando se trata de actuaciones patrimoniales que requieran de una autorización administrativa[1522].

La tutela se puede definir como una serie de mecanismos de que dispone la Administración frente a las Corporaciones de Derecho Público para garantizar que aquellas ejerzan las funciones públicas que tienen legalmente encomendadas en el marco de la legalidad y en aras

[1519] FANLO LORAS, Antonio, *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales,* cit., pp. 50-51.

[1520] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133.

[1521] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", cit., p. 1.

[1522] Véase en este sentido, REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 101, 104 y 106.

del interés general[1523], con respeto siempre a su autonomía y sin suplantar su actuación.

Laguna de Paz[1524] la define como:

"El conjunto de facultades de control que el ordenamiento jurídico reconoce a un ente público sobre los entes descentralizados que de él dependen, para velar por la legalidad de sus actos, así como por su adecuación para la satisfacción del interés general".

Perea Crespillo[1525] define la tutela, por contraposición a la jerarquía, como:

"Técnica de relación fundada en el control de una organización mediante la fijación de las líneas centrales de actuación del órgano tutelado, la capacidad para dictar decisiones de carácter estratégico sobre el mismo y la determinación de la actuación de éste mediante medios como la disposición presupuestaria o el control último de las decisiones del mismo".

12.1.1.- Caracteres y finalidad de la tutela

La tutela, según Sala Arquer[1526], no se presume[1527], debe ser otorgada expresamente por el legislador[1528], así como constituye un control de legalidad[1529] o una fiscalización o

[1523] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 99.

[1524] LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., pp. 472-473.

[1525] PEREA CRESPILLO, Gil Manuel, "Federaciones deportivas y la normativa en materia de contratación pública: el debate que no cesa. Sentencia del TJUE de 3 de febrero de 2021 en los Asuntos acumulados C-155/19 y C-156/19", cit., p. 606.

[1526] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público"*,* cit., pp. 590-592.

[1527] ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica", cit., p. 30, señala que se ciñe a supuestos muy tasados.

[1528] Véase también ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Corporaciones profesionales y Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 72, 1973, p. 52; CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 212; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 58; LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 142; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 103 y 106, utiliza la ilustrativa expresión*:* "pas de tutelle sans texte*"*.

[1529] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 105.

comprobación de la corrección jurídica de la actividad. La Administración no puede, por medio de la tutela, suplantar la actuación de las Corporaciones[1530], como también señalan De Lorenzo García & Sánchez Cánovas[1531], Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1532] y Ortega Martín[1533].

La razón de ser de la tutela descansa, según Descalzo González[1534], en la encomienda a entidades privadas de la gestión de intereses públicos importantes para la sociedad. Y es que, añadimos nosotros, aun cuando existe una delegación legal de la gestión de tales asuntos, los poderes públicos no pueden abstraerse y despreocuparse completamente del fin o de la función pública que se encomienda o delega, en este caso, a una entidad corporativa. He ahí donde radica la importancia de la tutela, como sugieren algunos autores[1535].

[1530] Estos caracteres, carácter tasado y control de legalidad, se plasman en el Derecho positivo. Véase el art. 69.2 de la Ley 7 /2006, de Cataluña, en relación con los Colegios Profesionales. Por poner otro ejemplo, el art. 8 de la Ley 8/2018, de Castilla y León, en relación con las Cámaras Oficiales de Comercio, al aludir a las facultades de tutela, en relación la autorización para disponer de bienes y aprobación de los presupuestos, establece una serie de funciones muy tasadas, para garantizar la autonomía de aquellas.
Es sumamente ilustrativo el art. 53 de la Ley 18/1997, de País Vasco, sobre Colegios Profesionales que dice: "La actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de las competencias atribuidas por esta ley, tendrá, en todo caso, carácter reglado"; en los mismos términos se expresa el art. 15 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, en torno a la actuación administrativa sobre las modificaciones estructurales.
Otra técnica que garantiza la autonomía y previene la intromisión de la Administración es la prevista en el art. 36 de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía; y el art. 124 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, que señalan que la Administración no podrá oponerse a aprobar estatutos y ordenanzas de las Comunidades de Usuarios de Aguas, ni introducir modificaciones, sin dictamen del Consejo Consultivo, corroborando que estamos ante un control de legalidad, y no de oportunidad.

[1531] DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", cit., p. 1.

[1532] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 101, 104 y 106.

[1533] ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., p. 220.

[1534] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., p. 31.

[1535] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 99.

12.1.2.- Tensión entre tutela y autonomía corporativa

Siguiendo a Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1536], la Constitución no establece el grado autonomía reconocido a las Corporaciones, lo cual ha llevado al legislador a disciplinarlo de forma diferente. Reclaman estos autores una cierta armonía en la regulación de los mecanismos de tutela, ya que van a influir directamente en el margen de autonomía de que disponen las Corporaciones. En especial, requieren dicha uniformidad en torno a los recursos procedentes contra sus acuerdos y actuaciones, en aras de la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos. Los autores ponen de relieve así esa balanza o equilibrio que debe existir entre fuerzas de signo opuesto, como son la tutela y la autonomía corporativa.

La autonomía corporativa y los mecanismos de tutela constituyen, pues, un rasgo distintivo de las Corporaciones de Derecho Público frente a las entidades instrumentales. Precisamente la autonomía de las entidades corporativas y su distinta personalidad jurídica es lo que impide, a juicio de Descalzo González[1537], considerar a las Federaciones como entidades privadas dependientes o vinculadas del ente conforme al art. 2.2 da LRJSP.

A nuestro juicio, la tutela no puede suponer una merma de la autonomía y capacidad de autodecisión y gobierno que preside una estructura humana, en este caso las Corporaciones de Derecho Público. Si la tutela fuese demasiado intensa hasta el punto de anular la autonomía de la entidad, no habría ningún interés del individuo de integrarse en la Corporación. Decimos esto desde el punto de vista del individuo que se integra en la Corporación y que la nutre económicamente en aras de satisfacer y defender unos intereses propios; que no tendría interés en participar ni integrarse en esa entidad, al estar fiscalizada en su totalidad por la Administración puesto que él no obtiene, como contrapartida del sostenimiento económico del ente, ningún beneficio. En suma, no podemos concebir un individuo tan altruista que, además de verse obligado a integrarse y sufragar una estructura, admita que la misma se encamine a la satisfacción de intereses que le son, en parte ajenos, y sobre la que no ejerce ningún control. Nos explicamos, si el miembro nutre la entidad es porque espera que la misma defienda y represente sus intereses, y eso solo ocurre cuando existe un margen, más o menos amplio, de autonomía. No podríamos hablar de autoadministración ni los individuos estarían interesados

[1536] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 32, 101 y 103.

[1537] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* cit., p. 74. Ahora bien, el autor las califica como asociaciones de configuración legal, no como Corporaciones.

en participar, mucho menos en sufragar, una estructura que sirve a los intereses de la Administración, partiendo del concepto de esta que barajaba Ariño Ortiz[1538].

De ahí que, para salvaguardar la autonomía de las Corporaciones, los mecanismos de tutela no se presuman, sino que deben ser contemplados de forma expresa en la norma con rango legal y que, además, su ejercicio no sea libérrimo, sino que se condicione a la concurrencia de una serie de requisitos, bien con la fijación de los supuestos tasados para su ejercicio o mediante la intervención de órganos consultivos. Hasta tal punto resulta peligrosa la tutela que Parada Vázquez[1539] no ha dudado en indicar que las Cámaras de Comercio se podrían convertir en una pantalla de la Administración habida cuenta la intensidad de la tutela a que están sometidas.

12.2.- Manifestaciones de tutela

Dentro de las manifestaciones de tutela, la doctrina ha establecido ciertas clasificaciones de estos mecanismos.

Por ejemplo, Baena de Alcázar[1540] diferencia entre la tutela de la organización y el control de la actividad. Similar clasificación hace Descalzo González[1541], que alude a la tutela sobre los órganos directivos y la tutela sobre los actos y decisiones de las Federaciones, en los mismos términos que Rebollo Puig, Falcón y Tella & López Benítez[1542]. Por su parte, Sala Arquer[1543] diferencia la supervisión de acuerdos y la supervisión de órganos, dentro ambos del concepto del control de legalidad. En esta misma línea López Benítez[1544] habla de control sobre órganos, inclusive el nombramiento de los cargos directivos por parte de la Administración; en contraposición al control de sus actos y disposiciones; y, además, incluye como tercer clase o

[1538] ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *Constitución y Colegios profesionales,* cit., p. 14: "Nuestra Administración es heredera de Napoleón, rígidamente jerarquizada, autoritaria, con afición al secreto y al misterio de sus razones. Excesivamente politizada, demasiado sumisa al mando político".

[1539] PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo I*, cit., p. 411.

[1540] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 197-198.

[1541] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 61.

[1542] REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 104.

[1543] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 590.

[1544] LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, "Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 142.

tipo de tutela, las autorizaciones y comunicaciones.

Aludiremos aquí a las fórmulas o manifestaciones de la tutela que ejercen las Administraciones sobre las entidades corporativas, que no necesariamente van a coincidir en todas las Corporaciones de Derecho Público. Por esta razón, al hilo de su enumeración acudiremos a la normativa de cada una de ellas para exponer en cuáles Corporaciones de Derecho Público se da cada uno de esos mecanismos de tutela o control.

12.2.1.- Designación de miembros en los órganos de gobierno de la Corporación

La primera manifestación o forma de tutela que podemos referir, por su intensidad, es la designación por la Administración tutelante de alguno de los miembros que integran los órganos de gobierno de la Corporación de Derecho Público. A través de esta fórmula la Administración adquiere presencia en el órgano deliberante y/o de gobierno del ente corporativo. Precisamente por ello, porque constituye una manifestación extrema de tutela e intromisión en la autonomía corporativa, no se da en todas las Corporaciones.

Sí que concurre en el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, tal y como refiere Rebollo Puig[1545] y la normativa autonómica[1546]; en los Consejos autonómicos de Cámaras, conforme a la normativa autonómica[1547]; y también se da esta fórmula en la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España, cuyos vocales tanto en el pleno como en el comité ejecutivo son designados con intervención tanto de la Administración estatal como autonómica (arts. 25 y 26 de la LBCOCINS).

También se da esta manifestación o forma de tutela en el caso de las Entidades Urbanísticas

[1545] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 397.

[1546] Véanse el art. 19.4 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 10.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 17.1 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 12.4 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 21.2 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 8.4 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 7.6 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 15.7 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 16.2 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 13.2 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 31 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 8 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 16 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 15.3 Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1547] Véanse el art. 65.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 47.2 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 38.1.e) de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; los arts. 40.3 y 42.2 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 33.3 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana.

colaboradoras, conforme a la normativa autonómica[1548] y como indica la doctrina[1549]. En la mayoría de estos supuestos la junta rectora estará integrada, además de por los propios miembros, por un representante del Ayuntamiento, que, recordemos, es la Administración tutelante.

Asimismo, en el caso de los Consejos Reguladores, la Consejería autonómica es la encargada de designar un representante, con voz, pero sin voto, según la legislación autonómica[1550]. Es una manifestación, si se quiere, menos intensa que las anteriores, precisamente por la sustracción del derecho a voto al representante de la Administración.

En suma, esta fórmula de tutela, tal vez porque constituye un peligro para la posible autonomía del ente corporativo, no se da en todas las Corporaciones de Derecho Público, como es el caso de los Colegios Profesionales y sus Consejos. Desde luego, no resulta baladí que se haya eludido esta forma de intromisión en la Corporación, siendo aquellos el paradigma de la Administración Corporativa. Además, tampoco tiene lugar esta manifestación respecto de las Federaciones Deportivas.

12.2.2.- Paralización de la actividad y/o disolución de los órganos de gobierno

Ligada íntimamente a la anterior fórmula, nos topamos con la posibilidad de que la Administración tutelante pueda paralizar, mediatizar o condicionar la actuación del órgano de gobierno de la entidad corporativa o, incluso, disolver aquel en los casos más extremos, como

[1548] Véanse el art. 103.1 de la Ley 7/2021, de Andalucía; el art. 154.3 del Decreto-Legislativo, 1/2014, de Aragón; el art. 161.2 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 130.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña; el art. 108.3.f) de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid; el art. 123.5 de la Ley 2/2016, de Galicia; el art. 83.3 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; el art. 227.4 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias; el art. 165.3 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; el art. 140.3 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 162.2 de la Ley 2/2006, de País Vasco; el art. 209.2 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.
Como especialidad, la integración de un miembro del Ayuntamiento en el órgano rector de la Corporación tiene carácter potestativo en Asturias, conforme a lo previsto en el art. 175. 2 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias.

[1549] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 282, 289-290.

[1550] Véanse el art. 15.8 de la Ley 2/2011, de Andalucía, y el art. 25.5 de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 34.5 de la Ley 9/2006, Aragón, prevé hasta dos delegados; el art. 30.1.b) de la Ley 8/2005, de Castilla y León, prevé entre uno y dos representantes de la Consejería; el art. 8.11 de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 34.8 de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña, que prevé la designación por el Instituto Catalán del Vino de dos vocales técnicos en la comisión gestora; el art. 39.4 de la Ley 4/2010, de Extremadura.

han señalado Rebollo Puig[1551] o Descalzo González[1552]. También se prevé la convocatoria por parte de la Administración de esos órganos para debatir asuntos concretos, cuando no se hubieran convocado reglamentariamente por aquellos que tengan esa obligación, según el propio Descalzo González y Silva de Lapuerta[1553].

Esta manifestación de tutela se evidencia en los Consejos Reguladores, de acuerdo con la normativa autonómica[1554]. Ahora bien, dada la intensidad de esta medida el legislador se ha cuidado bien de concebirla como un último recurso, de modo que contempla mecanismos previos para evitar la suspensión y remoción de los miembros de los órganos corporativos, como una advertencia o requerimiento previo, así como instaura de forma taxativa los supuestos de hecho en que se podrá acudir a tal medida.

Asimismo, este mecanismo tiene lugar en el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, conforme al art. 34 de la LBCOCISN y la normativa autonómica reguladora de estas [1555]. De

[1551] REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 397.

[1552] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 66.

[1553] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 396-397.

[1554] Véanse el art. 16 de la Ley 2/2011 de Andalucía; el art. 11 de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 39 de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña, ambos preceptos prevén una advertencia en caso de incumplimiento de obligaciones y, de persistir, la suspensión de los órganos de gobierno y nombramiento de comisión gestora; el art. 35 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del Vino de Castilla y León; el art. 33 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

Asimismo, el art. 38 de la Ley 9/2006, de Aragón, que llegó a ser aplicado por STSJ de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 239/2019, de 20 junio [ES:TSJAR:2019:1080]; en un caso en que no existía incumplimiento propiamente dicho, pero el órgano no podía funcionar porque los vocales que representaban a los ganaderos en el Consejo Regulador de la DOP Jamón de Teruel habían dejado de asistir a las reuniones. Prevé el precepto una advertencia en caso de incumplimiento de las obligaciones del Consejo y, de persistir aquel, la suspensión del órgano de gobierno, nombramiento de comisión gestora y la convocatoria de elecciones por parte de la Administración.

Por su parte, el art. 57 de la Ley 1/2024, de Galicia, que prevé un apercibimiento previo con indicación de las medidas correctoras a adoptar y el plazo para ejecutarlas, que no excederá de cuatro meses. En caso de persistir el incumplimiento, contempla la suspensión, temporal o definitiva, o la inhabilitación de los órganos de gobierno. El art. 60 prevé en caso de transgresiones graves del ordenamiento o imposibilidad de funcionamiento normal del Consejo, la suspensión de la actividad de los órganos de gobierno por un periodo determinado y la asunción por la consejería competente de las funciones de gestión de la figura de calidad. De subsistir la causa de suspensión, contempla bien la disolución del órgano de gobierno y convocatoria posterior de elecciones o, en último caso y ante la imposibilidad de celebrar elecciones, la revocación de la autorización, liquidación y disolución del Consejo.

[1555] Véanse el art. 48 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 43 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 22.2 de la Ley 8/2015, de Asturias; los art. 48 y siguientes de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; los arts. 8 a 11 de la Ley

nuevo, se alude a la suspensión de los órganos de gobierno en supuestos extremos, pero tasados, de transgresiones del ordenamiento o imposibilidad de funcionamiento de la Cámara.

Asimismo, la normativa autonómica[1556] también prevé dicha posibilidad en el caso de las

8/2018, de Castilla y León; el art. 21 de la Ley 14/2002, de Cataluña; los arts. 33 y 34 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 21 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; los arts. 6 y 43 de la Ley 3/2018, de Extremadura; los arts. 58 a 61 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 34 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; los arts. 34 a 36 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; los arts. 30 a 32 de la Ley 3/2015, de La Rioja; los arts. 39 a 43 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 46. 2 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

La totalidad de las normas autonómicas sobre Cámaras contienen un artículo, el que citamos, con una somera relación de las facultades de tutela entre las que suelen incluir: "facultades de aprobación, fiscalización, resolución de recursos, suspensión, disolución y extinción y, en los casos más graves, como transgresiones del ordenamiento o imposibilidad de funcionamiento la suspensión de la actividad de sus órganos de gobierno".

[1556] Véanse el art. 62 letras a), b), c) y f) de la Ley 5/2016, de Andalucía, que aluden a la convocatoria de elecciones, de los órganos, nombramiento de comisión gestora así como avocación o revocación de las funciones públicas delegadas; el art. 53 apartados 2 y 4 de la Ley 16/2018, de Aragón, que alude a la suspensión provisional en consonancia con el art. 8 apartado 1 letras b) y c) del Decreto 181/1994, de Aragón, que aluden a la convocatoria de los órganos así como a la suspensión por plazo máximo de tres meses del presidente; el art. 37.3 letras a), b) y c) de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 7.4 del Decreto 29/2003, prevén convocatoria de los órganos, si no se hubiere realizado, o de elecciones, el art. 37.3.c) de la Ley, para el caso de abandono o notoria inactividad que constituya infracción de los deberes y obligaciones, prevé que la Administración intervenga la Federación y nombre comisión gestora o, según el art. 37.3.d), que avoque el ejercicio de las competencias públicas; el art. 26.4 de la Ley 2/2000, de Cantabria, prevé que las funciones públicas atribuidas *ex lege* pueda ser revocada en caso de notoria inactividad o dejación de funciones que implique incumplimientos de deberes estatutarios o reglamentarios, para su ejercicio por la Administración a través de una comisión gestora, en término idénticos al art. 7.4 del Decreto 72/2002; el art. 31.2. b) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, prevé la convocatoria de los órganos por la Administración en consonancia con el art. 5.1.b) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, que contempla también en su letra c) la suspensión cautelar por apertura de expediente disciplinario; el art. 48.2 letras b) y c) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, prevé la convocatoria de los órganos rectores y la posible avocación de ejercicio de sus funciones por parte de la Consejería; el 40.1. letras b), c) y d) del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana, prevé convocatoria de elecciones, de los órganos y la suspensión temporal en caso de inactividad o notoria dejación de funciones que constituya incumplimiento de deberes; el art. 31 letras b) y d) de la Ley 2/1995, de Extremadura, y el art .6 letras b) y d) del Decreto 27/1998, de Extremadura, prevén tanto la posibilidad de convocar a los órganos de gobierno como la suspensión de los directivos en caso de indicios de infracción o irregularidad susceptible de sanción; el art 57 de la Ley 3/2012, de Galicia, prevé la suspensión provisional de los órganos de gobierno, la convocatoria de los mismos o de elecciones, así como el nombramiento de una comisión gestora en determinados supuestos; el art. 101.1.c) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, prevé la convocatoria de los órganos, mientras que la letra e) la suspensión cautelar en caso de abandono de funciones, la letra h) contempla la avocación y revocación de las funciones públicas, y la letra j) en caso de suspensión, prevé la posibilidad de nombrar a personal interventor o administrador y convocar elecciones; el art. 74.2 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, que en su art. 74.1.c) alude a la posibilidad de convocar a los órganos

Federaciones Deportivas[1557], como indica Silva de la Puerta[1558] , y respecto de las Ligas profesionales, Bassols Comas[1559] alude a la convocatoria de órganos y suspensión cautelar disciplinaria por parte del Consejo Superior de Deportes.

Dada la magnitud y trascendencia que tiene esta manifestación de tutela, la normativa se cuida bien de establecer una serie de cautelas. Con carácter general, y sin perjuicio de que la normativa autonómica respecto de cada Corporación puede variar, solo es posible legalmente ante incumplimientos reiterados de sus obligaciones, una vez desoídos los requerimientos o advertencias previas por parte de la Administración, como reconoce también la doctrina[1560]. Es

cuando, previo requerimiento, no hubieran sido debidamente convocados, y la letra d) alude a la suspensión, provisional o definitiva, del presidente o cargo directivo por apertura del expediente; el art. 93 apartados 4 a 6 de la Ley 1/2015, de La Rioja, prevé tanto la convocatoria de los órganos federativos, de elecciones como la intervención de aquellas mediante el nombramiento de una comisión gestora en los casos de notoria inactividad o dejación de funciones que implique el incumplimiento de los deberes de los órganos, o también la avocación del ejercicio de las funciones públicas *ex* art. 87.4 de la Ley; los arts. 51 y 52 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, bajo la rúbrica de tutela y medidas provisionales, respectivamente, disciplinan una serie de medidas de tutela, como la avocación o revocación de las funciones públicas, convocatoria de los órganos para la resolución y decisión de asuntos relacionados con esas funciones públicas, convocatoria de la asamblea general, así como la designación de administradores, asesores o administradores en el seno de los órganos, el art. 52 prevé tanto la suspensión de los órganos por la apertura de un expediente disciplinario por faltas graves o muy graves o por notoria inactividad, así como el nombramiento de una comisión gestora en su lugar, en consonancia con el art. 58 del Decreto Foral 80/2003; el art. 42.1. b) de la Ley 2/2023, de País Vasco, prevé la convocatoria de los órganos cuando no hubiera tenido lugar, la letra c) contempla la suspensión motivada y cautelar del presidente o los miembros de los órganos en caso de incoación de expediente disciplinario por infracciones graves o muy graves o bien por abandono de sus deberes, pudiendo nombrar en tal caso, para sustituirlos, interventor o interventores; el art. 55.1.a) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, alude a la convocatoria de los órganos para debate y votación cuando no hubieran sido debidamente convocados, letras c) y v) refieren la potestad de suspender motivadamente de forma cautelar al presidente y a los demás miembros de los órganos colegiados cuando se incoe contra los mismos expediente sancionador o disciplinario como consecuencia de presuntas infracciones administrativas o disciplinarias de carácter grave o muy grave relacionadas directa o indirectamente con el ejercicio de funciones públicas delegadas, en los supuestos de abandono o deficiente cumplimiento de las funciones públicas delegadas, pudiendo nombrar interventores o administradores en su lugar conforme al art. 55.2.

[1557] Véase el art. 62.2 letras a) y c) de la Ley 39/2022, 30 de diciembre, de Deporte, que prevé tanto la convocatoria de elecciones como la suspensión motivada de los órganos de gobierno de Federaciones y Ligas Profesionales por parte del CSD.

[1558] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 396-397.

[1559] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., p. 297.

[1560] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

más, y como decíamos al hilo del nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno, esta fórmula de tutela resulta especialmente peligrosa para la autonomía corporativa. De ahí que no se dé en todas las entidades, ni mucho menos en el paradigma de la Administración Corporativa, como son los Colegios Profesionales[1561].

De hecho, Camps Povill[1562] ha sido especialmente crítico con la tutela consistente en el nombramiento de cargos y la disolución autoritaria de los órganos de gobierno, puesto que las Federaciones Deportivas no son órganos administrativos, a pesar de desempeñar funciones públicas. Es decir, vuelve a la idea que señalábamos antes de que esta medida, como el nombramiento de miembros o representantes, atenta contra la autonomía de la Corporación.

Introducimos aquí un supuesto muy específico y difícil de encuadrar en otros: la obligación de las Comunidades de Usuarios de Aguas de acometer las obras indicadas por la Administración; esta última podrá acordar la suspensión del uso del agua mientas no se realicen aquellas, *ex* art. 83.3 del TRLA.

12.2.3.- Control de legalidad a través de los recursos de alzada impropios

En tercer término, podemos aludir a otra fórmula sobradamente conocida de tutela, como es el control de legalidad que, sobre las actuaciones de las Corporaciones de Derecho Público, ejercen las Administraciones Públicas a través de los recursos de alzada impropios. Es la tutela sobre la actividad a la que aludía Baena de Alcázar[1563]. Es, además, una manifestación que se da en la mayor parte, si no en todas, las Corporaciones de Derecho Público; la más importante según la doctrina[1564]. Esta fórmula resulta relevante desde un punto de vista del régimen jurídico, porque la intervención de la Administración publifica la actuación y las ulteriores controversias se residenciarán, en caso de existir, ante el orden jurisdiccional contencioso-

[1561] Lo más parecido, pero muy lejos de esas técnicas de tutela tan gravosas, es el art. 69.5 de la Ley 7/2006, de Cataluña, que prevé requerimiento previo a los Colegios o Consejos y, en caso de no cumplir con las obligaciones de carácter público, el departamento correspondiente de la Consejería podrá proceder a la ejecución subsidiaria a través de sus propios medios.

[1562] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., p. 213.

[1563] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., pp. 197-198, alude como mecanismo de control el nombramiento de cargos, aprobación de normas, resolución de recursos y la potestad disciplinaria.

[1564] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p .116.

administrativo.

En el caso de los Colegios Profesionales, no existe el recurso de alzada impropio porque la normativa autonómica de los Colegios Profesionales establece un sistema genérico de recursos corporativos agotados los cuales se podrá acceder a la vía judicial. De igual modo, el art. 9.e) de la LCP prevé contra los actos de los Colegios el recurso corporativo ante el Consejo Superior correspondiente, en caso de que existan. Así las cosas, el recurso corporativo sustituye al recurso de alzada impropio y no podemos hablar en estos casos de este mecanismo de tutela; nueva muestra de que los Colegios Profesionales gozan de un *status* de autonomía superior al resto de las entidades corporativas.

Tiene cabida la alzada impropia en el ámbito de las Cámaras Oficiales de Comercio, de acuerdo con el art. 36 de la LBCOCINS y la normativa autonómica[1565]. Todos los textos autonómicos recogen que las decisiones o actuaciones de las Cámaras, en el desarrollo de las funciones público-administrativas y en relación con el régimen electoral, son recurribles ante la Consejería correspondiente.

En cuanto a las Entidades Urbanísticas y Juntas de Compensación, existe un reconocimiento expreso esta fórmula de tutela en toda la normativa autonómica[1566], que contempla un recurso de alzada impropio ante el Ayuntamiento correspondiente.

[1565] Véanse el art. 49 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 42 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 7 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 21 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 37 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 23 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 42 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 57 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 35 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 41 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 48 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1566] Véanse el art. 103.3 de la Ley 7/2021, de Andalucía; el art. 156.4 del Decreto Legislativo 1/2014, de Aragón; el art. 175. 3 del Decreto Legislativo 1/2004, de Asturias; el art. 161.4 de la Ley 5/2022, de Cantabria; el art. 81.2 de la Ley 5/1999, Castilla y León; los arts. 123.2 y 130.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña; el art. 108.3.g) de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid, sobre los acuerdos de las juntas de compensación, y el art. 137.5 sobre acuerdos de las entidades de conservación; el art. 123.7 de la Ley 2/2016, de Galicia; el art. 83.6 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares; el art. 227.6 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias; el art. 165.4 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; el art. 140.5 de la Ley 5/2006, de La Rioja; el art. 162.3 de la Ley 2/2006, de País Vasco; el art. 209.3 de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Ocurre lo mismo con los Consejos Reguladores, conforme a la normativa autonómica[1567] y estatal[1568]. Los actos y acuerdos dictados por los Consejos Reguladores en el ejercicio de funciones públicas son susceptibles de recurso de alzada impropio ante la Consejería o el Ministerio correspondiente.

Por otro lado, contra las decisiones adoptadas por los órganos de las Comunidades de Usuarios de los recursos hidráulicos, de acuerdo con la jurisprudencia y la normativa estatal[1569], también procede recurso de alzada ante el Organismo de Cuenca, a excepción de las resoluciones del Jurado. Sobre esto último, como dice Del Saz Cordero[1570], la ejecutividad de las resoluciones de los jurados se entendía como una ausencia de control ulterior. Hoy en día este concepto ha ido evolucionando y se predica igualmente esa ejecutividad, aun existiendo controles sobre la resolución del jurado en cuestión, es decir, se ha abandonado el silogismo ejecutividad-irrecurribilidad.

Esta forma de tutela también se evidencia en el caso de las Federaciones Deportivas en relación con las decisiones adoptadas en el ejercicio de funciones públicas o administrativas[1571]. La

[1567] Mención especial exige el régimen contemplado en la Ley 4/2010, de Extremadura (arts. 21-24) que prevé no solo un recurso de alzada impropio, sino también declaración de lesividad y revisión de oficio, de cuya tramitación se encargará la Administración tutelante.

Asimismo, prevén recursos de alzada impropios el art. 21.3 de la Ley 10/2007, de vino de Andalucía, y el art. 13.3 de la Ley 2/2011, de calidad agroalimentaria de Andalucía; el art. 36.1 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 25.3 de la Ley 2/2019, de Asturias; el art. 25.3 de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 12.5 de la Ley 14/2003, de Cataluña, y el art. 33.4 de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art 51.2 de la Ley 1/2024, de Galicia; el art. 19.4 de la Ley Foral 16/2005, de Navarra.

[1568] Véase el art. 17.e) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

[1569] También alude a esa forma de tutela la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398], en consonancia con el art. 84.5 del TRLA.

[1570] DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 343-344.

[1571] Véanse los arts. 60.5, 62.e) y 146.1 de la Ley 5/2016, de Andalucía, que prevé recurso ante el Tribunal Andaluz del Deporte frente a los actos dictados en ejercicio de funciones públicas, en consonancia con el art. 29.4 del Decreto 41/2022; el art. 2.4 del Decreto 181/1994, de Aragón, prevé recurso de alzada contra los actos derivados de funciones públicas ante la Dirección General de Deportes; los arts. 109.3.b) y 120 de la Ley 5/2022, de Asturias, prevén recurso de alzada impropio contra las decisiones federativas o de las juntas electorales ante el Comité Asturiano de Justicia Deportiva, en consonancia con el art. 3.2 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 26 apartados 3 y 4 de la Ley 2/2000, de Cantabria, que prevé recurso de alzada impropio ante la Consejería, salvo en materia electoral o disciplinaria, ya que en esas materias el recurso procede ante el Comité Cántabro de Disciplina Deportiva, en consonancia con el art. 90 de la misma Ley; el art. 2.2 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 48.1.a) de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 15.4 del Decreto 39/2005; el art. 11.2

cuestión, no obstante, presenta matices propios en el caso de las Federaciones porque según la materia, difiere el órgano ante el que debe interponerse el recurso que puede ser un órgano de disciplina deportiva especializado, o cuando se trata de cuestiones electorales un órgano específico, incardinados en ambos casos en la estructura de la Administración correspondiente.

Como veíamos anteriormente muchos autores, entre ellos Descalzo González[1572], diferenciaban, por un lado, la tutela sobre los órganos directivos y, por otro, la tutela sobre los actos y decisiones de las Federaciones. Este autor incluye dentro de esta última el control *ex ante* y el control *ex post* de aquellas decisiones y actuaciones[1573].

12.2.4.- En el nacimiento de la Corporación

Hemos hablado al hilo de los rasgos definitorios de las Corporaciones de su origen público. He ahí donde encontramos la que pudiera ser la primera manifestación de la tutela desde un punto de vista cronológico, es decir, la emisión de la resolución que determina el nacimiento a la vida jurídica del ente corporativo como tal, en el sentido en que lo expresan Lesmes Serrano[1574] o

del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid, que prevé que las decisiones adoptadas en ejercicio de funciones públicas sean susceptibles de recurso bien ante el Consejero o bien Comisión Jurídica del Deporte; el art. 40 del Decreto 27/1998, de Extremadura, alude al recurso ante el Comité Extremeño de Justicia Deportiva en materia disciplinaria; el art. 56.3 de la Ley 3/2012, de Galicia, somete a recurso ante el Comité Galego de Xustiza Deportiva los actos dictados en el ejercicio de funciones públicas; el art. 71 del Decreto 33/2004, de las Islas Baleares, prevé recurso ante el Comité Balear de Disciplina Deportiva; el art 78 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, prevé un sistema de recursos frente a los actos y resoluciones derivados de las funciones públicas trifronte: a) Los dictados en materia disciplinaria ante el Comité Canario de Disciplina Deportiva; b) los dictados en materia electoral ante la Junta Canaria de Garantías Electorales del Deporte; c) el resto bien ante la Administración o ante el orden jurisdiccional contenciosa-administrativa, previo agotamiento de la vía federativa en los términos del apartado 2 del mismo artículo; el art. 87 apartados 2 y 3 de la Ley 1/2015, de la Rioja, señala que frente a las resoluciones en el ámbito electoral, organizativo-competencial y disciplinario cabría recurso a través de la fórmula arbitral ante el Tribunal del Deporte, ahora bien, también cabría el mismo recurso cuando se dicten en materia asociativa, cuando se hayan sometido a clausula arbitral y, en cualquier otro caso, sería competencia del orden jurisdiccional por razón de la materia; el art. 51.5 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, alude a la posibilidad de recurrir los actos dictados en el ejercicio de funciones públicas delegadas ante el Comité de Disciplina Deportiva de la Región de Murcia, cuando se trata de materia disciplinaria, dejando después expedita la vía judicial o ante la Consejería, conforme a los arts. 2.5 y 59 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

[1572] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., pp. 61, 83 y 119.

[1573] Véase también LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 149.

[1574] LESMES SERRANO, Carlos, "La tutela de la Administración Corporativa", cit., p. 133.

Camps Povill[1575].

Nuevamente, hemos de matizar que la intervención o control que ejerce la Administración en el nacimiento de la entidad atañe a la comprobación de los requisitos legales. Así, se trata de un mero control de legalidad[1576], no de oportunidad[1577], como indicaba Sala Arquer[1578] en relación con las Cámaras Oficiales de Comercio.

A esto alude Silva de Lapuerta[1579] cuando refiere la tutela que ejerce el Consejo Superior de Deportes sobre las Federaciones Deportivas mediante el reconocimiento de la modalidad deportiva[1580], aprobación de sus estatutos e inscripción en el registro pertinente. Alude a ellos como actos sin los cuales aquella Federación no podría nacer[1581], como también apuntan

[1575] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 284-290.

[1576] Como bien se desprende del art. 20.2 del Decreto 72/2002, de Cantabria; del art. 47.2 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, que indica que, comprobada la legalidad del proyecto de estatutos, se dictará resolución de reconocimiento de la Federación.

[1577] COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español", cit., p. 351.

[1578] SALA ARQUER, José Manuel, "Corporaciones de Derecho Público", cit., p. 591.

[1579] SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., pp. 395-396.

[1580] PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., p. 209. Se trata de un acto reglado pues los requisitos se establecen en la Ley.

[1581] El art. 14.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, al aludir a las competencias del CSD refiere la autorización de creación de las Federaciones Deportivas Españolas.

Véanse el art. 61 apartados 1 y 2 de la Ley 5/2016, de Andalucía, que prevé solicitud de los promotores, y reconocimiento previo de la modalidad deportiva, en relación con los arts. 32 y 35 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 43 de la Ley 16/2018, de Aragón, que prevé solicitud de los promotores, reconocimiento previo de la modalidad deportiva y autorización por la Administración, en relación con el art. 3 del Decreto 181/1994, de Aragón; los arts. 32.4 y 34 la Ley 5/2022, de Asturias, que lo somete a la presentación de la solicitud, aprobación de los estatutos provisionales, resolución favorable de la Consejería y ulterior autorización de inscripción registral, en consonancia con los arts. 6 a 7 del Decreto 29/2003, de Asturias; los arts. 18.3 y 20 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, exigen la existencia de modalidad reconocida o práctica habitual no atribuida a otra Federación, la solicitud de los promotores y la ratificación de los estatutos por la Administración, como paso previo al reconocimiento oficial, en consonancia con el art. 47.4 del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 21 apartados 3 y 4 de la Ley 2/2000, de Cantabria, que alude al reconocimiento oficial mediante la aprobación de los estatutos e inscripción en el Registro, así como en su apartado primero a la necesaria existencia de la modalidad deportiva previamente, como también indica el art. 6.5 del Decreto 72/2002; el art. 27 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, alude a autorización de constitución, en relación con el art. 11 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, que exige un reconocimiento previa de la modalidad o práctica habitual, solicitud de los promotores y

Descalzo González[1582] , Millán Garrido[1583] y Rodríguez Ten[1584].

Se produce en el caso de las Federaciones Deportivas una especialidad: el reconocimiento provisional de las mismas. Camps Povill[1585] explica el reconocimiento o inscripción provisionales en el caso de las Federaciones Deportivas como una fórmula de control más de la Administración. Así, mediante el reconocimiento o inscripción provisionales, la Administración puede comprobar durante ese interregno que las Federaciones Deportivas cumplen el cometido legalmente asignado, como dice también Rodríguez Ten[1586] . Se trata de una garantía o prueba de su viabilidad. Este reconocimiento provisional de las Federaciones se evidencia también en

resolución de autorización así como inscripción para su reconocimiento oficial *ex* art. 9 del Decreto; el art. 47 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 36 del Decreto 39/2005, que prevé la solicitud de los promotores, acta fundacional y proyecto de estatutos; los arts. 3 y 4 del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid, que exige el reconocimiento previo de la modalidad, acta fundacional, aprobación de estatutos e inscripción; el art. 63.2 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana, que exige autorización y el reconocimiento previo de la modalidad deportiva por la Administración, en consonancia con el art. 43 del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana; el art. 23 de la Ley 2/1995, de Extremadura, en consonancia con los arts. 10 y 12 del Decreto 27/1998, de Extremadura, que aluden a la solicitud, reconocimiento, aprobación de los estatutos y autorización, reconocimiento e inscripción de las Federaciones; el art. 54 de la Ley 3/2012, de Galicia, que exige previamente el reconocimiento de la modalidad deportiva *ex* art. 54.4, y que corrobora que estamos ante un control de legalidad, porque la Administración se debe limitar a constatar que cumplen los requisitos, en otro caso, no podrá denegar la autorización de constitución; el art. 93 apartados 4 y 5 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en consonancia con los arts. 9 y 10 del Decreto 33/2004, que exigen solicitud, existencia previa de modalidad o práctica habitual, aprobación de los estatutos y autorización de reconocimiento por la Consejería; el art. 67 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, en relación con el art. 5.2 y 14.1 del Decreto 51/1992, que alude a la existencia previa de la modalidad, solicitud de los promotores, acta fundacional, resolución administrativa e inscripción, que alude a la aprobación de los estatutos por la Administración para su reconocimiento; el art. 85 apartados 4 y 6 de la Ley 1/2015, de La Rioja, exige el previo reconocimiento de la modalidad deportiva y la solicitud de los promotores, en consonancia con el art. 3 del Decreto 4/1996, de La Rioja; los arts. 43 apartados 2, 3 y 5 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, exigen acta fundacional, estatutos e inscripción en el Registro, además de la existencia de una modalidad deportiva admitida expresamente por la Administración *ex* art. 47, todo ello en relación con los arts. 30 y 34 del Decreto Foral, 80/2003; el art. 37.2 de la Ley 2/2023, de País Vasco, habla de aprobación administrativa en relación con el art. 51.2 del Decreto 16/2006, de País Vasco; el art. 49 apartados 1 y 2 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, que prevé acta fundacional, aprobación de los estatutos por la Dirección General e inscripción, amén del previo reconocimiento de la modalidad deportiva por la Administración *ex* art. 48, y de acuerdo con los arts. 4 a 5 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

[1582] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 62.

[1583] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", cit., pp. 48.54.

[1584] RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", cit., pp. 67-68.

[1585] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 213-214.

[1586] RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", cit., p. 74.

la normativa autonómica, si bien los plazos varían de una Comunidad Autónoma a otra[1587].

También se evidencia una intervención de las Administraciones en el nacimiento tanto de los Consejos Reguladores[1588], los Consejos de Colegios Profesionales[1589], las Cámaras Oficiales de Comercio[1590] y sus Consejos[1591], las Entidades Urbanísticas[1592] y las Ligas profesionales[1593].

La excepción la encontramos en las entidades que tienen origen legal puesto que, como es evidente, la Administración tutelante no ejerce aquí una injerencia al estar depositada en el poder legislativo la potestad de crear el ente corporativo, como ocurre con los Colegios

[1587] Véanse el art. 61.3 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 44.5 del Decreto 2/2018, de la Comunidad Valenciana, prevé un plazo de un año; el art. 23.2 de la Ley 2/1995, de Extremadura; el art. 54.2 de la Ley 3/2012, de Galicia, contempla un plazo de dos años; el art. 67.3 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, en relación con el art. 14.2 del Decreto 51/1992, de las Islas Canarias; el art. 85.3.a) de la Ley 1/2015, de La Rioja, que refiere un procedimiento administrativo para la autorización de la Federación cuya eficacia será temporal, de dos años, y se constriñe a la comprobación de los requisitos, una vez constatada su concurrencia tras el transcurso de aquel plazo se otorga con carácter definitivo; al igual que el art. 45 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, que indica que el reconocimiento de la Federación es provisional durante dos años.

[1588] Véase el art. 50 de la Ley 1/2024, de Galicia, que regula tanto la presentación de la solicitud por los interesados, con el proyecto de estatutos y la aprobación de estos, que implica la autorización de constitución del Consejo, por parte de la Consellería.

[1589] Véanse el art. 8.1 de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales; el art. 27 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 30 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; los arts. 57 y 58.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 22 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 21 apartados 3 y 4 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 23 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 24 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 41 de la Ley 18/1997, de País Vasco; el art. 16 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1590] Las únicas Comunidades Autónomas que lo disciplinan son Andalucía y Galicia. Véase el art. 13.1 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 11 de la Ley 5/2004, de Galicia. Aunque, tanto el art. 6.2 de la Ley 10/2019 de las Islas Canarias, como el art. 5 de la Ley 14/2002, de Cataluña, al aludir al ámbito territorial, se refieren a la posible autorización por el Gobierno para la constitución de nuevas Cámaras.

[1591] Véase el Decreto 4/1997, de 28 de enero, de Creación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha; el Decreto 77/1995, de 27 de abril, por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León; el Decreto 81/1996, de 16 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.

[1592] Véase el art. 67.2.b) de la Ley 5/1999, de Castilla y León, que habla expresamente de que su constitución será aprobada, tanto en el caso de Entidades Urbanísticas, Juntas o asociaciones de propietarios, por la Administración; el art. 181.2.b) de la Ley 13/2015, de la Región de Murcia, en los mismos términos.

[1593] Véase el art. 14.j) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte.

Profesionales. Lo mismo ocurre con las Comunidades de Usuarios de Aguas que nacen una vez concurre los presupuestos legales necesarios para ello[1594]. Ahora bien, el art. 136 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias[1595], requiere para su constitución un acto del poder público.

12.2.5.- En la extinción de la Corporación

Sensu contrario, como nacen a través de un acto emitido por el poder público, las Corporaciones también se extinguen como consecuencia de la decisión de las correspondientes Administraciones.

Así ocurre respecto de las Federaciones Deportivas[1596] , por razones tasadas. En este caso, la

[1594] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 143; REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 99.

[1595] En contraposición, contempla la posibilidad de extinguir la Comunidad tras un expediente sancionador instruido por el Consejo Insultar, especialmente, cuando quede constatado el abandono de la conservación y mantenimiento del aprovechamiento por parte de la Comunidad.

[1596] El art. 14.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, de forma ilustrativa, alude a la competencia del CSD para acordar la extinción de las Federaciones, tras lo cual, conforme al art. 43.6, dice que no podrán seguir actuando como Federación Deportiva.

Véanse el art. 61.4 de la Ley 5/2016, de Andalucía, por incumplimiento de fines y funciones o por desaparecer las circunstancias que motivaron su nacimiento y dice expresamente que la revocación da lugar a la extinción; el art. 55 de la Ley 16/2018, de Aragón, sobre revocación de la autorización con expresión en el apartado 2 de unas causas tasadas; el art. 34.2 de la Ley 5/2022, de Asturias, habla de revocación de reconocimiento si cambian las condiciones o requisitos, o se constatase incumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, en términos iguales al art. 7.3 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 28.1.b) de la Ley 2/2000, de Cantabria, alude a la extinción por revocación del reconocimiento, en relación con el Decreto 72/2002, de Cantabria, establece causas tasadas como desaparición o pérdida de los requisitos, modificación o cambio de las condiciones que dieron lugar al reconocimiento, o bien incumplimiento de los fines que motivaron su creación; el art. 18.5 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, en relación con el art. 48 del Decreto 58/2010, de Cataluña; el art. 28.1.b) de la Ley 2/2000, de Cantabria, en relación con el art. 25 del Decreto 72/2002; el art. 42.1.c) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 11 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 47.3 de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 7.a) del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 69.3 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 34.2 de la Ley 2/1995, de Extremadura, es extremadamente claro pues determina que incumbe a la Consejería la declaración de extinción; el art. 54 apartados 1 y 8 de la Ley 3/2012, de Galicia, sobre la revocación de la autorización en relación con el art. 63.1.b) y el art 64; el art. 93.6 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, en relación con el art. 10.5 del Decreto 33/2004; el art. 67.4 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, sobre la revocación del reconocimiento, en relación con el art. 16 del Decreto 51/1992, de las Islas

normativa autonómica emplea el término revocación de autorización que sustraería las competencias públicas, cuyo ejercicio identifica a las Federaciones Deportivas, es decir, la decisión administrativa implica una disolución de la Federación, pero no del grupo humano que, como dice Gamero Casado[1597], para ser disuelto necesita de un pronunciamiento judicial. Asimismo, los Consejos Reguladores, de acuerdo con la normativa autonómica[1598], ante determinados incumplimientos de sus obligaciones pueden ser disueltos por la autoridad competente.

Igualmente, podemos aludir a la extinción por decisión administrativa tanto de los Consejos Generales de Colegios Profesionales[1599], las Cámaras Oficiales de Comercio[1600], como de las Entidades Urbanísticas[1601].

Tampoco es libérrima esa decisión, sino que el legislador establece unos supuestos tasados para su extinción. De lo contrario, esta facultad de tutela reconocida a la Administración podría atentar contra la autonomía del ente corporativo. Estriba aquí una de las diferencias con las entidades privadas o asociativas, ya que las mismas no pueden ser disueltas por decisión

---

Canarias; los arts. 85.1 y 94 de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 46 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, en relación con el art. 38 del Decreto Foral 80/2003, aluden a la revocación que determina el nacimiento de la obligación de disolución *ex* art. 46.2.c) de la Ley; el art. 51 de la Ley 2/2023, de País Vasco, establece dos formas de disolución: por decisión asamblearia o judicial, excluyendo *a priori* la administrativa. Decimos que lo excluye *a priori* porque la revocación del reconocimiento implica la obligación de disolución conforme al art. 52, es decir, diferencia estas dos instituciones lo que abona la tesis de que la decisión administrativa no elimina la base humana; el art. 49.3 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, en relación con los arts. 8.b) y 9 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

Véase también CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 214-215; PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., pp. 209-210.

[1597] GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 37

[1598] Véase el art. 38 de la Ley 6/2022, de vinos de Castilla-La Mancha; el art. 14.5 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 58 de la Ley 1/2024, de Galicia, en que se contempla, entre otras, el incumplimiento reiterado de las obligaciones por el Consejo Regulador como causa de revocación de la autorización.

[1599] Véanse el art. 9 de la Ley 6/1995, de Consejos de Andalucía, que, en coherencia con el art. 8 sobre su forma de creación, exige decreto del Gobierno para su extinción; el art. 30 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 65.2 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 29 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 17 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1600] Véase art. 9.4 de la Ley 1/2017, de las Islas Canarias.

[1601] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 164, alude a tres fórmulas de tutela, entre ellas, la disolución.

administrativa, a diferencia de las Corporaciones que, de la misma forma en que son creadas por las instancias públicas, pueden ser también extinguidas o eliminadas.

12.2.6.- Intervención en las modificaciones estructurales

Las Administraciones Públicas también intervienen en los procedimientos de modificación de la estructura u organización de las Corporaciones de Derecho Público, en el ejercicio de las funciones de tutela que asumen aquellas. Estamos hablando, si acogemos la nomenclatura propia del ámbito societario, de las modificaciones estructurales tales como fusión, escisión, cambio de ámbito territorial y, en un concepto bastante laso del término "modificación estructural", también englobamos aquí los cambios de denominación de las Corporaciones.

Dichas modificaciones exigen un acto administrativo de aprobación, como ocurre en el caso de los Colegios Profesionales, de acuerdo con el art. 4.2 de la LCP que lo somete a decreto, así como el resto de normativa autonómica[1602].

También se manifiesta esta fórmula de tutela en el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios[1603].

[1602] Véanse los arts. 12-14 de la Ley 10/2003, de Andalucía, contempla tanto cambio de denominación, fusión cuando se trata de Colegios de la misma profesión, así como la segregación cuando no varíe la titulación exigible; el art. 10 apartados 2 y 3, sobre el cambio de denominación, y el art. 13.2, sobre la fusión de Colegios de la misma profesión o actividad, ambos de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 6 apartados 6 y 7, y el art. 7.3 de la Ley 1/2001 de Cantabria; los arts. 15 a 18 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, exigen decreto, salvo que se trate de fusiones o segregaciones de Colegios de diferentes profesiones o para cuya integración se exigiese una titulación profesional diferente, en cuyo caso lo somete a norma con rango legal; el art. 10 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 15.4 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid, exige orden para modificación de denominación; el art. 8 apartados 1 a 3 y el art. 9 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 8 de la Ley 11/2002, de Extremadura; los arts. 13.3, 14.2 y 15.2 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 3.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; los arts. 12 y 13 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; los arts. 5.5 y 6.3 de la Ley 4/1999, de La Rioja, para la segregación y cambio de denominación; los arts. 8.3 y 11 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 29.3 de la Ley 18/1997, de País Vasco, cuando de la disolución de un Colegio surjan otros esta exige decreto del Gobierno vasco; los arts. 5.3 y 13 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia.

[1603] Véanse el art. 10 de la Ley 4/2019, de Andalucía, que señala que el Gobierno, mediante decreto, podrá alterar la demarcación, y el art. 12 establece que la creación, fusión, integración forzosa y modificación de las demarcaciones se aprobará mediante decreto del Gobierno; el art. 9 de la Ley 8/2018, de Castilla y León, sobre la integración y fusión; el art. 34 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 8 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias, sobre la autorización para la fusión; los arts. 8.3 y 9 Ley 12/2015, de la Región de Murcia, exigen respectivamente autorización para alterar la demarcación territorial y decreto para la fusión o integración,

Nuevamente nos topamos con un control de legalidad, de modo que la Administración no podrá oponerse a la modificación, sino cuando el acuerdo vulnere la Ley, reglamentos o normas estatutarias e internas, en los términos previstos en alguna normativa autonómica que deja claro que estamos ante un control de mera legalidad[1604].

12.2.7.- Aprobación de sus normas

Por otro lado, la tutela también se refleja en la aprobación por la Administración tutelante de las normas que rigen o disciplinan el funcionamiento de la entidad corporativa, como señalan muchos autores[1605], entre otros, Requero Ibáñez[1606] con cita de los Colegios Profesionales, de las Cámaras Oficiales de Comercio, de las Academias, de las Federaciones Deportivas y los Consejos Reguladores. No obstante, el autor diferencia esos supuestos de otros en que las normas son aprobadas por la Corporación y la intervención de la Administración solo afecta a su eficacia, como algunos estatutos colegiales o los reglamentos de régimen interior de las Cámaras.

En el caso de los Colegios Profesionales y los Consejos autonómicos, la normativa de las diferentes Comunidades Autónomas prevé la comunicación a la Consejería correspondiente de los estatutos y sus modificaciones. Establecen que la Administración se encargará de su

respectivamente.

El art. 9.3 de la Ley 1/2017, de las Islas Canarias, prevé la integración forzosa de las Cámaras a instancia de la propia Consejería.

[1604] Véase el art. 15 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, sobre Colegios Profesionales; así como el art. 19 de la Ley 10/1990, de Castilla-La Mancha. Dice el precepto: "Todos los actos de la Administración autonómica previstos en este capítulo tienen carácter reglado, debiéndose verificar en los mismos sólo y exclusivamente la adecuación de los acuerdos colegiales al ordenamiento jurídico".

[1605] BAENA DE ALCÁZAR, Mariano, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* cit., p. 198; BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 164.

[1606] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., pp. 85-88.

calificación legal[16071608], salvo la normativa legal de la Comunidad de Madrid, que no contempla ese trámite para la aprobación de los estatutos colegiales.

Las Administraciones aprueban los reglamentos de régimen interior de las Cámaras Oficiales de Comercio, como dispone el art. 26 de la LBCOCINS y la normativa autonómica[1609]. Por su parte, el Ministerio correspondiente es el encargado de aprobar el reglamento de régimen interior de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España, de acuerdo con el art. 32.2 de la LBCOCISN.

En el caso de los Consejos Reguladores, conforme al art. 17 d) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, es el Ministerio el que aprueba los reglamentos de aquellos Consejos de ámbito supraautonómico, como también prevén las normas autonómicas respecto de los Consejos Reguladores de su ámbito territorial[1610].

En el caso de las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación, según

[1607] Véanse el art. 22 de la Ley 10/2003, de Andalucía; los arts. 19 y 31 respecto de los Colegios y los Consejos, respectivamente, de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 15 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 24.1 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 6.1 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; los arts. 37.3.c) y 46 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 4.3 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 18.1 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 21.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 6.2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 14 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 8.2 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; los arts. 29.1 y 33.5 de la Ley 18/1997, de País Vasco.

[1608] Véase el art. 28.3 de la Ley 11/2001, de Galicia, sobre los estatutos de los Consellos, prevé que se aprobarán por decreto del Consello da Xunta, previa calificación de legalidad.

[1609] En la normativa autonómica, podemos citar el art. 29.1 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 23 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 21 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha, y el art. 46 respecto del Consejo de Cámaras de la Comunidad; el art. 25 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 16 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 12 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana, su art. 38 se refiere al Consejo; el art. 22 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 26 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 19 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 35 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 32.1 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 16 de la Ley 13/2015, de La Rioja; el art. 23 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia, y su art. 43 se refiere del Consejo de Cámaras y su reglamento de régimen interno.

[1610] Hay que precisar que en la mayoría de los casos de constitución de Consejos Reguladores se va a exigir que se acompañe a la solicitud la propuesta de reglamento, así como un pliego de condiciones que va a disciplinar el Consejo Regulador, por ejemplo, véase el art. 30 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 6 de la Ley 14/2003, de Cataluña; los arts. 8 a 11 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 50 de la Ley 1/2024, de Galicia; el art. 28 de la Ley 6/2002, del País Vasco.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Estévez Goytre[1611] y Fernández Rodríguez[1612], es el Ayuntamiento el que aprueba sus estatutos, las bases de actuación y proyecto de compensación, de acuerdo con toda la normativa autonómica[1613]. Según el primer autor, los estatutos se refieren la organización y funcionamiento, mientras que las bases de actuación disciplinan aspectos técnicos.

De igual modo, conforme a lo previsto en el art. 82.3 del TRLA, las ordenanzas y los estatutos de las Comunidades de Usuarios de recursos hidráulicos serán aprobadas por el Organismo de Cuenca[1614]; a pesar de lo cual la jurisprudencia reconoce una verdadera potestad reglamentaria o normativa a las Comunidades de Usuarios. El TS reconoce que estamos ante un acto debido, que no se puede denegar; las modificaciones estarían sujetas al dictamen del Consejo de Estado *ex* art. 81 del TRLA, como también indica Martín-Retortillo Baquer[1615], que corrobora que estamos ante un control de legalidad [1616].

Lo mismo ocurre con los estatutos y reglamentos normativos de las Federaciones Deportivas españolas y autonómicas que han de ser aprobados, dentro del proceso de su constitución, por

[1611] ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., pp. 282, 288, 292-293. El proyecto de compensación requiere aprobación del Ayuntamiento y determina la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios.

[1612] FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 143.

[1613] Véanse el art. 154.1 del Decreto-Legislativo 1/2014, de Aragón; el art. 172 del Decreto 1/2004, de Asturias, sobre el proyecto de actuación; los arts. 162 y 163 de la Ley 5/2022, de Cantabria, el primero sobre los estatutos y el segundo sobre las bases de actuación y proyecto de compensación; los arts. 67.2.b), 81 y 82 de la Ley 5/1999, de Castilla y León; el art. 119.4 del Decreto Legislativo 1/2010, de Cataluña, sobre la aprobación de estatutos y bases para aplicar el sistema de compensación; los arts. 106 y 107 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid; el art. 123 de la Ley 2/2016, de Galicia, respecto de los estatutos y el proyecto de compensación; el art. 83.4 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares, sobre estatutos y proyectos; el art. 26 de la Ley 4/2017, de las Islas Canarias, indica que la aprobación de los estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación determina también su nacimiento; el art. 136 de la Ley 5/2006, de La Rioja, respecto de los estatutos y las bases de actuación; el art. 162 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de Navarra; el art. 160 de la Ley 2/2006, de País Vasco, habla de la aprobación de un convenio; los arts. 181.2.b) y 207 apartados 3 y 4 de Ley 13/2015, de la Región de Murcia.

[1614] Véanse también el art. 36 de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía; el art. 16.k) de la Ley 9/2010, de Aguas de Galicia; y el art. 124 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias.

Véase también ORTEGA MARTÍN, Eduardo, "Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas", cit., pp. 219-221; SANCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, cit., p. 427.

[1615] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", cit., pp. 120-121.

[1616] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398].

parte del Consejo Superior de Deportes o las Consejerías correspondientes[1617], como bien dicen Aguirreazkuenaga Zigorraga[1618] y Millán Garrido[1619], que lo consideran también como un control de legalidad. Del mismo modo que respecto de las Ligas Profesionales[1620], según Bassols Coma[1621].

En cualquier caso, reiteramos que se trata de un control de legalidad o un acto debido. De este modo, la Administración no puede negarse a ratificar las normas, salvo que existan reparos de

[1617] El art. 14.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, alude a ratificación de estatutos y reglamentos, tanto de Federaciones como Ligas Profesionales.

Véanse el art. 62.f) de la Ley 5/2016, de Andalucía, alude a ratificación previa verificación de adecuación tanto de reglamentos como estatutos, en consonancia con el art. 41 del Decreto 41/2022, de Andalucía; el art. 32.4 de la Ley 5/2022, de Asturias; el art. 47.2 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 25 del Decreto 39/2005; el art. 27.2 del Decreto 72/20002, de Cantabria, en relación con el art. 30, que diferencia estatutos, que exigen aprobación, de los reglamentos que requieren mera ratificación; el art. 20.1 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña, también alude a ratificación; el art. 4.2 del Decreto 159/1996, de la Comunidad de Madrid; el art. 26.2 de la Ley 2/1995, de Extremadura, en relación con el art. 16 del Decreto 27/1998; el art. 54. apartados 1 y 7 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 97 apartados 6 y 7 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, alude la ratificación de los estatutos, reglamentos disciplinarios, electorales y de organización interna; el art. 68.8 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, alude a la entrada en vigor de reglamentos disciplinarios y electorales y los estatutos tras la aprobación por la Dirección General de Deportes, así como el art. 74.1 se refiere a la comprobación previa a la ratificación de los mismos; el art. 85.7 de la Ley 1/2015, de La Rioja, en relación con los arts. 3, 8 y 9.1 del Decreto 4/1996, de La Rioja; el art. 44.3.c) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra, sobre la aprobación de los estatutos y el art. 40 del Decreto Foral 80/2003, alude a los reglamentos; los arts. 65 y 69.2 del Decreto 16/2006, de País Vasco; los arts. 49.2.b) y 50.3 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, en consonancia con el art. 12 del Decreto 220/2006, de la Región de Murcia.

Como especialidad, los arts. 47 y 48 de la Ley 16/2018, de Aragón, aluden a la aprobación por la asamblea general tanto de los estatutos como de los reglamentos, pero también refieren la necesidad de informe jurídico del departamento competente para poder proceder a su inscripción en el Registro, por lo que sería necesaria la intervención administrativa igualmente, a pesar de que no se hable expresamente de autorización o aprobación. Lo mismo ocurre en los arts. 39 y 41 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, si bien el informe debe ser emitido por el Comité de Justicia Deportiva de Castilla-La Mancha, respecto de estatutos y reglamentos.

[1618] AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "Público y Privado en el ordenamiento jurídico deportivo", cit., p. 4251.

[1619] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", cit., p. 54.

[1620] Véase el art. 14.j) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte.

[1621] BASSOLS COMA, Martín, "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", cit., p. 292.

legalidad, como ha señalado el TSJ de Madrid[1622] y de González González[1623]; este último avala que la Administración pueda introducir modificaciones por motivos legalidad, sin cercenar la autonomía del Consejo Regulador.

La discusión doctrinal y jurisprudencial[1624] atañe al sentido o naturaleza del acto de la Administración tutelante. Si estamos un mero control de legalidad como acto rogado o si, por el contrario, estamos una verdadera aprobación. También cabe cuestionarse cuál es el resultado de todo el procedimiento, es decir, si el producto es un reglamento administrativo al uso o, bien, estamos una norma corporativa, como una manifestación de la potestad normativa de las Corporaciones.

A nuestro entender, la realidad es que, conforme al art. 2.c) de la LJCA, las Corporaciones producen disposiciones susceptibles de impugnación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Si entendemos que los estatutos y normas de régimen interior son aprobados por la Administración tutelante, sería tanto como negar la autonomía de las Corporaciones y privar de sentido a la norma procesal que acabamos de señalar. La intervención de la Administración, ya sea mediante aprobación o calificación de legalidad, no constituye más que un acto de comprobación, de mero trámite si se quiere, que no desvirtúa el origen de la norma ni impide que pueda ser calificada como Corporación de Derecho Público, como han indicado muchos autores[1625].

12.2.8.- Control de los procesos electorales

Como se ha dicho anteriormente, las Corporaciones de Derecho Público tienen base asociativa

[1622] STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 230/2022, de 17 de mayo [ES:TSJM:2022:6149].

[1623] GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín, *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* cit., p. 118.

[1624] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 85; SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel, *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, cit., pp. 80-82, reflejan esos debates doctrinales.

[1625] Véase DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", cit., pp. 13-15, aluden a un procedimiento bifásico, también para los Colegios, pero en tanto mero control de legalidad no puede decirse que los estatutos no sean norma corporativa; MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", cit., p. 53-54; SALOM PARETS, Aina *Los Colegios Profesionales,* cit., pp. 155-161.

y, consiguientemente, están sometidas a un sistema de democracia interna, de acuerdo con los arts. 36 y 52 de la Constitución y su normativa específica.

La relevancia que para las Administraciones Públicas y el interés general tiene esa estructura social, a la que legalmente se encomienda el ejercicio de funciones públicas, determina que los procesos electorales sean uno de los aspectos que se encuentran mediatizados por la intervención de la Administración tutelante en la mayoría de las Corporaciones. He ahí donde encontramos mecanismos de tutela sobre actividad propiamente privada pero que, en tanto que trascendente y esencial para las funciones públicas, exige una intervención administrativa.

La normativa autonómica prevé tres fórmulas de tutela que puede ejercer la Administración sobre las Cámaras Oficiales de Comercio en el marco del proceso electoral: la convocatoria de las elecciones[1626]; la integración de las juntas electorales con miembros de la propia Administración[1627]; y el control de la legalidad de las actuaciones mediante el recurso contra los acuerdos de las juntas electorales o de la propia Cámara de Comercio, en concreto, respecto de las resoluciones frente a las reclamaciones sobre el censo electoral[1628].

En cuanto a las Federaciones Deportivas, la normativa autonómica prevé la aprobación de los reglamentos electorales por la Administración[1629]; la integración de los órganos encargados de

[1626] Véanse el art. 36.3 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 30 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 30 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 23.2 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 29 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 19 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 22.1 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 28 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 32 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 23 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 23 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 22.1 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 34.1 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 27 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1627] Véanse el art. 31 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 31 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 23.2 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 17.2 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 24.2 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 28 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1628] Véanse el art. 34.5 de la Ley 4/2019, de Andalucía, otorga competencia al Comité ejecutivo para resolver reclamaciones contra inclusiones o exclusiones del censo; el art. 29.4 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 23 apartados 4 y 5 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha, que también atribuye la competencia para resolver reclamaciones del censo al comité ejecutivo; el art. 21.1 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 20 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 28 apartados 3 y 5 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 33.6 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 26.8 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 34.3 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 26.3 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1629] Véanse el art. 32.2 de la Ley 5/2022, de Asturias, en relación con el art. 13 apartados 1 y 2 del Decreto 29/2003, de Asturias; el art. 44.5 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, en relación con el art. 33 del Decreto 39/2005; el art.

velar por la legalidad por parte de miembros de la Administración[1630]; o la resolución de los recursos planteados contra los órganos encargados de velar por la legalidad de los procesos electorales en el seno de las entidades federativas[1631]. Frente a esto, se muestra especialmente crítico Camps Povill[1632] que lo conceptúa como una injerencia injustificada y que no altera la naturaleza privada de la cuestión. Por su parte, el TS[1633] ha proclamado la relevancia de que se cumplan los plazos para la celebración de las elecciones federativas.

También se aprecia una cierta injerencia en el control de procesos electorales de los Consejos Reguladores[1634].

58.5 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 68.8 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 53.3 de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 45 del Decreto Foral 80/2003.

Véase también MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen electoral federativo", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, p. 96.

[1630] Véanse los arts. 29 a 32 de la Ley 3/2015 de Aragón; disposición adicional segunda del Decreto 29/2003, sobre la Junta Electoral Autonómica en Asturias que resuelve los recursos y reclamaciones contra las decisiones de las Comisiones Electorales, adoptadas en primera instancia, *ex* art. 17 del mismo Reglamento; el art. 23.1 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 32 de la Ley 2/1995, de Extremadura, que alude al Comité de Garantáis Electorales; los arts. 26 a 28 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia.

Véase también MILLÁN GARRIDO, Antonio, "El régimen electoral federativo", cit., p. 98.

[1631] Véanse el art. 147.f) de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 50.3 de la Ley 16/2018 de Aragón, para resolver recursos contra acuerdos de las Comisiones Electorales por parte del Tribunal Administrativo del Deporte Aragonés; los arts. 109.3.b) y 120 de la Ley 5/2022, de Asturias, prevén recurso de alzada impropio contra las decisiones de las juntas electorales ante el Comité Asturiano de Justicia Deportiva; los arts. 30.3 y 34 del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha, que prevé que el Comité de Disciplina Deportiva actué como Junta de Garantías Electorales, siendo las resoluciones recurribles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; el art. 34 del Decreto 39/2005, de Castilla y León; el art. 32 de la Ley 2/1995, de Extremadura, alude al Comité de Garantías Electorales; el art. 78.1.d) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, refiere la Junta Canaria de Garantías Electorales; el art. 126.1.c) de la Ley Foral 15/2001, de Navarra; el art. 126.2 del Decreto 16/2006, de País Vasco.

Véase también MILLÁN GARRIDO, Antonio, "El régimen electoral federativo", cit., p. 99; SILVA DE LAPUERTA, Marta, "La Administración Deportiva", cit., p. 409, alude a una administración electoral formada por: las juntas electorales; los comités que resuelven las reclamaciones contra los actos de aquellas; y los órganos administrativos que ultiman la vía administrativa previa.

[1632] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones Deportivas. Régimen Jurídico*, cit., pp. 243-244 y 376-380.

[1633] SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 de marzo de 2012 [ECLI: ECLI:ES:TS:2012:1179]; y de 13 de marzo de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:1340]. Y consagra otra especialidad, que es la demora de las elecciones hasta la conclusión, de ser el caso, de los Juegos Olímpicos para las Federaciones que participen, puesto que así se garantizaría que quienes asistan al evento sean quienes participaron en la programación, y no una eventual junta entrante.

[1634] SABATÉ VIDAL, Josep M., "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", cit., pp. 16-17.

No discutimos que se trata de una cuestión privada y que, en ningún caso, puede hablarse de función, mucho menos pública. Pero es igualmente incuestionable que la estructura interna de la Corporación es relevante para el cumplimiento de sus fines y la realización de las funciones públicas. De ahí que, como ocurre en aspectos patrimoniales, la tutela administrativa se proyecte también sobre los procesos electorales y, una vez producida la intervención administrativa, se publifica la cuestión, como ha tenido ocasión de indicar Millán Garrido[1635]. Detengámonos en el régimen jurídico de los procesos electorales de las Corporaciones de Derecho Público. Y es que a pesar de que entronca con el propio funcionamiento interno de la entidad y podría considerarse *prima facie* como un aspecto ajeno al Derecho Administrativo por estar vinculado con la organización interna; la mayoría de la normativa[1636] así como la doctrina[1637] sujetan esos procesos y la constitución de los órganos de gobierno a Derecho Público[1638]. Además, como hemos visto, los actos producidos en los procesos electorales son susceptibles de recurso ante la Administración y, ulteriormente, su impugnación judicial se

Véase, por ejemplo, el art. 34.6 de la Ley 9/2006, Aragón, obliga al Consejos a suministrar toda la información requerida por el personal de la Administración encargado de velar y control de los procesos electorales.

[1635] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "Régimen electoral Federativo", cit., p. 96.

[1636] En cuanto a los Colegios Profesionales, se someten a Derecho Administrativo tanto la constitución de sus órganos como los procesos electorales conforme al art. 34.1 de la Ley 2/1998, de Aragón; el art. 11 de la Ley 1/2001, de Cantabria; el art. 26.1 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha; el art. 11 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 4.3 de la Ley 11/2002, de Extremadura; el art. 30 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 3.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 6.2 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias; el art. 10.1 de la Ley 4/1999, de La Rioja.

Sobre los Consejos Reguladores, véanse el art. 6.c) de la Ley 5/2005, de La Rioja, sujeta a Derecho Administrativo la constitución de sus órganos; el art. 19 de la Ley Foral, 16/2005, de Navarra, somete a Derecho Público la organización, constitución y procesos electorales.

[1637] Véase también BARRIO ANDRÉS, Moisés, "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", cit., p. 555; ESPINOSA CALABUIG, José Luis, "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", cit., pp. 222-223; LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho Administrativo Económico*, cit., pp. 1615-1616; REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 46; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 50-51; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., p. 282.

[1638] Véase REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., p. 46. Justifican esa sujeción a Derecho Público en la condición de personas jurídico-públicas, hace que la estructura, organización, constitución de sus órganos, actos de admisión, creación y extinción de la Corporación se someta a Derecho Administrativo.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

residencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como dice Requero Ibáñez[1639].

12.2.9.- Comunicaciones y requerimientos de información

Otra fórmula de control de que disponen las Administraciones es la de recabar de las entidades corporativas la información precisa sobre sus actividades, si bien es la menos intensa y tampoco podría calificarse *stricto sensu* de tutela, puesto que todo ciudadano tiene la obligación de cooperar con la Administración. Las Cámaras Oficiales de Comercio deben remitir la memoria anual a las Consejerías[1640] , sus reglamentos de régimen interior[1641], la copia de los acuerdos adoptados por sus órganos[1642], incluso el código de buenas prácticas que han de aprobar aquellas en el ejercicio de las funciones públicas[1643], todo ello de acuerdo con la normativa autonómica.

Esta fórmula se reproduce también en el ámbito de las Federaciones Deportivas. Así, según la normativa autonómica[1644] es precisa la autorización de la Administración para la asunción de compromisos de gastos de carácter plurianual o la enajenación de bienes inmuebles, a que alude Descalzo González[1645]; este autor considera que la tutela no se circunscribe únicamente a los aspectos vinculados a las funciones públicas.

Asimismo, la normativa estatal de Colegios Profesionales prevé la comunicación de la composición de los órganos de gobierno, tras la celebración de las elecciones y ante cualquier

[1639] REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", cit., p. 90.

[1640] Véanse el art. 32.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 7 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 7 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 23.2 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1641] Véanse el art. 13 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 30.5 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 40 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra.

[1642] Véase el art. 36 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares.

[1643] Véanse el art. 31.2 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 19 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares.

[1644] Véase, por ejemplo, el art. 45.1.c) de la Ley 16/2018, de Aragón, alude a la calificación de las competiciones oficiales y su necesaria comunicación a la Dirección General, en consonancia con el art. 8.1.a) del Decreto 181/1994, de Aragón; el art. 5.1.a) del Decreto 109/1996, de Castilla-La Mancha; el art. 101.1.a) de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, sobre supervisión de documentación; el art. 74.1.b) de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias, alude a la inspección de los libros de la Federación así como la obligación de entrega cuando se hubieran abierto diligencias informativas o disciplinarias; el art. 55.1.a) de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, se refiere a la inspección de los libros.

[1645] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, *Derecho Público de las Federaciones Deportivas*, cit., p. 65.

modificación de su composición, conforme al art. 7.6 de la LCP y la normativa autonómica[1646]. Asimismo, se impone la obligación de comunicación de los estatutos y sus modificaciones para su calificación de legalidad, inscripción y publicación[1647].

La misma obligación de comunicación acerca de la composición de los órganos de gobierno de los Consejos Reguladores se establece en la normativa autonómica[1648], así como se impone la obligación de comunicar un inventario de bienes inmuebles, incorporales y bienes muebles que excedan de un determinado valor y, también, las modificaciones de los estatutos, conforme al art. 36 apartados 3 y 4 de la normativa aragonesa.

En suma, estamos ante una fórmula de tutela liviana pero que no deja de ser excepcional y propia de las Corporaciones de Derecho Público, puesto que no existen tales obligaciones respecto de las asociaciones y, si bien la Administración puede recabar información de aquellas, ningún precepto legal positiviza de forma tan clara y taxativa esa potestad de la Administración, y la correlativa obligación del ciudadano, como lo hace en el caso de las Corporaciones de Derecho Público.

13.- ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

13.1.- Introducción

Una de las características propias de las Corporaciones de Derecho Público estriba en la necesaria estructura y funcionamiento democráticos, que trae causa de su configuración como *universitas personarum*. Estas exigencias vienen consagradas en la Constitución y en el art.

[1646] Véanse los arts. 20 a 24 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 24.2 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, que incluye también a los Consejos en el ámbito de la obligación; el art. 8 de la Ley 8/1997, de Castilla León; el art. 11.2 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 20.4 de la Ley 11/2002, de Extremadura, el art. 31 menciona los Consejos; el art. 18.2 de la Ley 11/2001, de Galicia; el art. 21.1.a) y apartado 2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares.

[1647] Véanse los arts. 20 a 24 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 24 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, que incluye también a los Consejos en el ámbito de la obligación; el art. 8 de la Ley 8/1997, de Castilla y León; el art. 69.4 de la Ley 7/2006, de Cataluña; el art. 11.1 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; los arts. 21.1 a) y 21.2 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares.

[1648] Véanse el art. 15.2 de la Ley 2/2011, de Andalucía; el art. 22.2 de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía; el art. 30.1.e) de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 38 de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña; el art. 39.5 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 31.13 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

15.1.d) de la LOAPA. La estructura y funcionamiento democráticos se contraponen a la típica estructura jerarquizada de la Administración, basada en órdenes e instrucciones procedentes de los órganos superiores y ejecutadas por los inferiores. No hay democracia, sino burocracia[1649], en el funcionamiento interno de la Administración Pública.

Estos principios democráticos tienen reflejo, como no podría ser de otra manera, en el carácter electivo de los miembros de los órganos de gobierno de las Corporaciones mediante la celebración de elecciones, a las cuales no resultaría aplicable la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, según De Lorenzo García & Pindado García[1650] y Martín Rebollo[1651]. Y hasta tal punto es importante el carácter democrático que la jurisprudencia lo antepone al cumplimiento de las obligaciones económicas por parte de los miembros de la Corporación[1652].

El carácter democrático de su estructura y funcionamiento aparece consagrado en toda la normativa que alude a los tipos corporativos, tanto estatal[1653] como autonómica. No entendemos que esas exigencias se vean entorpecido por una distinta valoración de los votos, ya sea en función del carácter de ejerciente o no, como prevé el art. 7.3 de la LCP[1654]; o bien por la distribución proporcional atendida la cuota de propiedad; bien el número de miembros de los entes corporativos cuando hablamos de las Corporaciones de segundo grado, como los Consejos Generales de Colegios, en el caso de la normativa vasca[1655].

Martín Rebollo[1656] diferencia la estructura, que alude a la composición de los órganos; del funcionamiento, que se refiere a la forma de adopción de acuerdos, la transparencia y los

[1649] Véase BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., pp. 94-95; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., pp. 137-138, al hilo de las diferencias entre Instituciones y Corporaciones.

[1650] DE LORENZO GARCIA, Rafael & PINDADO GARCÍA, Fernando, "El funcionamiento democrático de la ONCE", cit., pp. 1-2.

[1651] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., p. 158.

[1652] STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 24 de septiembre de 2008 [ES:TS:2008:4962].

[1653] Véase, por ejemplo y en relación con los Consejos Reguladores, el art. 17 f) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo.

[1654] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 167-169. Cuestión distinta, como dice el autor, es que la vida colegial pueda quedar mediatizada por los colegiados no ejercientes cuando su interés no entronca con las funciones públicas, sino con las actividades privadas que desempeña el Colegio y, a su juicio, son accesorias.

[1655] Véase el art. 46.2 de la Ley 18/1997, de País Vasco.

[1656] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 158 y 184.

controles y garantías necesarios al efecto.

Pues bien, en este epígrafe vamos a aludir, por un lado, a los órganos de gobierno de las Corporaciones y, por otra parte, a los procesos electorales.

13.2.- Órganos de las Corporaciones de Derecho Público

Para Albaladejo y Camps Povill[1657], las organizaciones sociales o personas jurídicas precisan de órganos que desarrollen sus competencias, integrados por personas físicas y que sirven para configurar la voluntad del ente.

La estructura organizativa de todas las Corporaciones de Derecho Público es bastante similar, como ocurre también en las sociedades o asociaciones. Es más, según Martín Rebollo[1658] y, en virtud del art. 149.1.1º de la CE, es necesaria una cierta homogeneidad en la estructura de los entes colegiales.

Así, tenemos un órgano supremo de deliberación y participación, que asume las decisiones de mayor importancia para la entidad[1659]; un órgano de dirección o ejecución[1660]; y el presidente. Esta estructura viene determinada por la Ley y los cargos son electivos entre los propios miembros del ente corporativo, como indica Cosculluela Montaner[1661].

La impronta del principio democrático implica la integración de la asamblea por parte de todos los miembros, directamente o por medio de representación; y el nombramiento de los integrantes de la junta, como órgano de dirección o gobierno, también por parte de los miembros del grupo. Como explica Martín Rebollo[1662], el principio democrático no solo impone un sistema de elección en el seno del grupo, sino también la posible remoción de los cargos mediante el voto de censura. Asimismo, la elección del presidente puede ser directa por los miembros de la Corporación o bien por los miembros del órgano de gobierno[1663].

[1657] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones deportivas. Régimen Jurídico,* cit., p. 311.

[1658] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., p. 158.

[1659] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 160-165.

[1660] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., pp. 95-101.

[1661] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 302.

[1662] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 164-165 y 167.

[1663] MARTÍN REBOLLO, Luis, "Régimen Jurídico de los Colegios", cit., pp. 172-173.

Esta estructura es la que presentan los Colegios Profesionales que, según la normativa gallega[1664], disponen de un órgano plenario y soberano de decisión; un órgano de gobierno y administración; y un órgano presidencial[1665], encargado este último de la ejecución de los acuerdos del órgano de gobierno. Asimismo, prevé la posible creación de otros órganos jerárquicamente dependientes de los anteriores. Dentro de estos últimos órganos, que podríamos denominar accesorios o no necesarios, podemos referir que el art. 19 de la Ley 19/1997 de la Comunidad de Madrid y el art. 33 de la Ley 10/2003, de Andalucía, prevén la Comisión de Recursos, como un órgano independiente del órgano de gobierno y no sometido a sus instrucciones, encargado de resolver recursos contra los actos de los Colegios Profesionales.

En el caso de los Consejos de Colegios Profesionales, la estructura no se aborda en casi ningún texto autonómico, salvo en Cataluña y País Vasco. En la normativa vasca, la regulación es idéntica a la reseñada para los Colegios[1666] . Por su parte, el art. 63 de la Ley 6/2007, de Cataluña, que es la otra norma autonómica que la disciplina, se omite la referencia al ejecutivo, y se queda solamente con un órgano de deliberación o asamblea general y, dentro de esta se contempla la presidencia. Esta última incumbe a cada uno de los Colegios que integran el Consejo de forma rotatoria.

Lo mismo ocurre con las Cámaras Oficiales de Comercio, según el art. 9 de la LBCOCISN y la normativa autonómica[1667], que contemplan el pleno, el comité ejecutivo y el presidente.

[1664] Es la práctica habitual en el resto de las normas de las Comunidades Autónomas. Véanse los arts. 19 a 22 de la Ley 11/2001, de Galicia. Asimismo, y en términos similares, los arts. 29 a 32 de la Ley 10/2003, de Andalucía; los arts. 17 a 19 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid; el art. 10 apartados 4 a 6 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valencia, y en concreto y desde un punto de vista meramente terminológico emplea las expresiones decano, presidente, sindico o cargo asimilable (art. 10.6); los arts. 34 a 37 de la Ley 18/1997, del País Vasco.
Como especialidad, el art. 20 de la Ley 10/1998, de las Islas Canarias, no prevé la figura del presidente como tal. Otras, como los arts. 49 a 51 de la Ley 7/2006, de Cataluña; y la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid, prevén la figura de la presidente insertada en el órgano de gobierno.
Véase, también, el art. 77 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

[1665] BLANQUER CRIADO, David, *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* cit., p. 173; BLANQUER CRIADO, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, cit., p. 195.

[1666] Véase el art. 46.1 de la Ley 18/1997, de País Vasco.

[1667] Véanse, entre otros, el art. 146 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 10 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 13 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 9 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 19 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 6 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 8 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 13 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 12.1 de la

Además, Cosculluela Montaner[1668], alude también al director-gerente y al secretario, como posibles órganos complementarios o accesorios.

De forma idéntica, esta estructura organizativa cameral se reproduce también en las corporaciones camerales de segundo grado, esto es, a los Consejos autonómicos de Cámaras[1669] y la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, de acuerdo con el art. 24 de la legislación básica.

Los Consejos Reguladores disponen también de presidencia, vicepresidencia y pleno[1670]. Alguna normativa autonómica contempla la secretaría general[1671] y, en algunos casos, una comisión específica[1672], además de cualesquiera otros órganos que puedan contemplar sus reglamentos[1673].

En las Federaciones Deportivas nos encontramos también con la asamblea general, como órgano de decisión y participación; la junta directiva, que es el órgano ejecutivo, y el

Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 11 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 8 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 12 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 12 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1668] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 304.

[1669] Véanse el art. 63 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 47 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 37 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 38 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 33 de la Ley 3/2015, Comunidad Valenciana; el art. 30 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias.

[1670] Véase el art. 34.3 de la Ley 9/2006, de Aragón; el art. 28 de la Ley 8/2005, de Castilla y León; el art. 44.6 de la Ley 2/2005, de la Comunidad Valenciana; el art. 15.2 de la Ley 4/2010, de Extremadura; el art. 31.9 de la Ley 5/2004, de País Vasco.

[1671] Véase el art. 25.1 de la Ley 10/2007, de Vinos de Andalucía.

[1672] Véase el art. 15.1 de la Ley 2/2011, de Andalucía, que prevé esa estructura y, concretamente, la comisión específica cuando el órgano de gestión se encargue de dos figuras de calidad.

[1673] El art. 34.3 de la Ley 2/2020, de vitivinicultura de Cataluña, prevé como órganos necesarios la presidencia y la comisión rectora, del mismo modo que el art. 8.7 de la Ley14/2003, de calidad alimentaria de Cataluña.

presidente[1674], como órgano de representación deportiva y legal[1675]. Para Camps Povill[1676] se puede diferenciar un régimen presidencialista, en el que la junta es elegida por el presidente, que ostenta la potestad de ejecución y una prevalencia frente a aquel órgano colegiado; mientras que otros sistemas federativos optan por dotar de mayor importancia a la junta directiva como órgano ejecutivo, en detrimento del presidente, siendo en estos casos que la asamblea general la que elige a la junta directiva, no el presidente.

En el caso de las Federaciones Deportivas nos encontramos también con otros órganos, como los disciplinarios y los encargados de la revisión bien de las decisiones disciplinarias, o bien de velar por la legalidad de los procesos electorales[1677]; así como un secretario general[1678]; la gerencia[1679]; la comisión revisora de cuentas[1680] o el interventor[1681]; el comité de jueces árbitros

[1674] Véanse el art. 45.2 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte; el art. 23.2 de la Ley 2/2000, de Cantabria; el art. 44.1 de la Ley 3/2019, de Castilla y León; el art. 34.2 de la Ley 15/1994, de la Comunidad de Madrid; el art. 58.1 de la Ley 3/2012, de Galicia; el art. 68.3 de la Ley 1/2019, de las Islas Canarias; el art. 53.3 de la Ley 15/2001, de Navarra; el art. 47.4 de la Ley 8/2015, de la Región de Murcia, aluden a asamblea y presidente, no a junta directiva. Por su parte, el art. 27 de la Ley 2/1995, de Extremadura, contempla la junta directiva como órgano potestativo.

[1675] Véanse el art. 59.2 de la Ley 5/2016, de Andalucía; el art. 46.2 de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 22 del Decreto Legislativo 1/2000, de Cataluña; el art. 95.1 de la Ley 2/2011, de la Comunidad Valenciana; el art. 94.1 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares; el art. 88.1 de la Ley 1/2015, de La Rioja; el art. 34.2 de la Ley 2/2023, de País Vasco, que prevén asamblea, junta y presidencia.

Por su parte, los arts. 34, 35 y 36 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, diferencia órganos de gobierno: presidencia, vicepresidencias y junta; de órganos de representación: asamblea, la delegación de los clubes deportivos, la delegación de los deportistas, la delegación de los jueces o árbitros y la delegación de los entrenadores o técnicos; y de gestión: secretaría y gerencia.

[1676] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones deportivas. Régimen Jurídico,* cit., pp. 314-317, 324-327.

[1677] Véanse los arts. 50 y 51 de la Ley 16/2018, de Aragón, prevén ambas clases de órganos; tanto el art. 114 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte como el art. 37 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha, prevén órganos jurisdiccionales de primera instancia y, de ser el caso, apelación; el art. 44.5 de la Ley 3/2019, de Castilla y León, respecto de la Junta Electoral Federativa; el art. 29 de la Ley 2/1995 de Extremadura, prevé las juntas electorales; los arts. 95 y 96 de la Ley 2/2023, de las Islas Baleares, respecto de comités específicos de jueves y árbitros, de técnicos, y los comités de disciplina y competición y el comité de apelación, respectivamente.

[1678] Véanse el art. 46.2.d) de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 36 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha; el art. 28 de la Ley 2/1995 de Extremadura; el art. 59 de la Ley 3/2012, de Galicia, que prevé la figura del secretario.

[1679] Véase el art. 36 de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha.

[1680] CAMPS POVILL, Andreu, *Las Federaciones deportivas. Régimen Jurídico,* cit., pp. 329-337.

[1681] Véase el art. 46.2.e) de la Ley 16/2018, de Aragón; el art. 89 de la Ley 1/2015, de La Rioja, alude al tesorero-interventor. Por su parte, el art. 45.2 de la Ley 39/2022, de Deporte, alude a una comisión de control económico.

y el comité de técnicos; así como otros órganos vinculados al deporte escolar[1682].

En cuanto a las Comunidades de Usuarios de Aguas o recursos hidráulicos, según Sánchez Morón[1683] y Cosculluela Montaner[1684], también hay una estructura organizativa con tres órganos, a saber: la asamblea o junta general; la junta de gobierno, elegida por aquella; y uno o varios jurados, como especialidad en este tipo corporativo y en consonancia con el art. 84 del TRLA[1685].

En cuanto a los jurados, es la especialidad que requiere una atención especial en este tipo corporativo. El art. 84.6 del TRLA, dispone que los jurados se encargarán de imponer sanciones por las infracciones y fijar las indemnizaciones derivadas de las mismas[1686], en procedimientos públicos y verbales regidos, principalmente, por normas consuetudinarias, siendo sus resoluciones ejecutivas. El paradigma de este tipo de Jurado es el archiconocido Tribunal de las Aguas de Valencia[1687].

El art. 139.3 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, prevé la figura del secretario general, que será la persona que desempeñe las funciones de secretario en el órgano de gobierno.

Por lo que respecta a la Ligas Profesionales, de acuerdo con el art. 26 del Real Decreto 1835/1991, los órganos necesarios serían la presidencia y la asamblea.

[1682] Véase el art. 52 de la Ley 16/2018, de Aragón.

[1683] SANCHEZ MORÓN, Miguel *Derecho Administrativo*, cit., p. 427.

[1684] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., pp. 305-306.

[1685] También los arts. 137 y 140 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias, aluden a una junta general, órgano de gobierno y a uno o varios jurados; defieren a los estatutos su creación.

[1686] Del mismo modo se pronuncia el art. 140 del Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias.

[1687] Véase el art. 8.2 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta Valenciana, sobre las competencias del Tribunal de las Aguas de Valencia, como paradigma de esos jurados. Véase también COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, cit., p. 306; DEL SAZ CORDERO, Silvia*, Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, cit., pp. 155-156 y 341-344.

13.3.- Procesos electorales

Los procesos electorales de las Corporaciones generan bastante litigiosidad en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Nadie duda, aunque el legislador guarde silencio al respecto, que las controversias surgidas en el marco de los procesos electorales están sometidas a Derecho Administrativo[1688] y se enjuician por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previo recurso de alzada impropio, de ser el caso, ante la Administración tutelante.

Hay que puntualizar, no obstante, que una cuestión son las funciones públicas sujetas a Derecho Administrativo, como puede ser la ordenación o la admisión de los miembros, y otra bien distinta una actividad que se produce en el seno de la Corporación y que está sometida a Derecho Administrativo, pero que no puede calificarse como función pública, por razones más que obvias.

En tal sentido, Millán Garrido[1689], al hilo de las Federaciones Deportiva, indica que la naturaleza híbrida de las mismas conduce al debate acerca de la naturaleza pública o privada de las elecciones o procesos electorales; pero una vez prevista legalmente la intervención de la Administración en los procesos electorales, la cuestión se publifica y queda depositada definitivamente en la vía contencioso-administrativa. Otra cuestión sería el debate acerca del alcance de esa intervención administrativa, motivada por el interés público, o si sería aconsejable que esos controles fuesen más livianos o, incluso, no existiesen.

En el marco de esos procesos electorales corporativos también nos encontramos con lo que podríamos denominar una Administración electoral, similar a la prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con mesas y juntas electorales.

El proceso electoral se inicia generalmente por la Administración tutelante en el plazo fijado en

[1688] DEL SAZ CORDERO, Silvia, *Los Colegios Profesionales*, cit., p. 166; REBOLLO PUIG, Manuel, *Derecho Administrativo*, cit., pp. 50-51.

[1689] MILLÁN GARRIDO, Antonio, "El régimen electoral federativo", cit., pp. 95-97.

la normativa de referencia[1690]. Como dice Guillem Carrau[1691], se trata de una forma de tutela ejercida por la Administración en relación con los procesos electorales[1692]. Hay que diferenciar en este punto la apertura de las elecciones que, conforme a la normativa extremeña y canaria, incumbe al Ministerio frente a la convocatoria propiamente de las elecciones, que ya es competencia autonómica[1693].

También controla la Administración la legalidad del proceso electoral mediante un sistema de recursos de alzada impropios, como es el caso de las reclamaciones contra el censo o el proceso electoral propiamente dicho, de acuerdo con el art. 18 de la LBCOCISN o la normativa autonómica[1694], todo ello en relación con las Cámaras de Comercio.

14.- EXTINCIÓN

Como decíamos al hilo de las diferencias con las asociaciones surgidas de la libre voluntad de las partes, las Corporaciones nacen de una decisión del poder público, en la mayoría de los

[1690] En relación con las Cámaras Oficiales de Comercio, véanse el art. 36.3 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 30 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 30 de la Ley 8/2015, de Asturias; el art. 23.2 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 29 de la Ley 8/2018, de Castilla y León; el art. 19 de la Ley 14/2002, de Cataluña; el art. 22.1 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 28 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 32 de la Ley 5/2004, de Galicia; el art. 23 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 23 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias; el art. 22.1 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 34.1 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra; el art. 27 de la Ley 12/2015, de la Región de Murcia.

[1691] GUILLEM CARRAU Javier, *Denominaciones de Origen de Calidad,* cit., p. 519.

[1692] Véase, por ejemplo, el art 31.11 de la Ley 5/2005, de vino del País Vasco.

[1693] Véanse el art. 23.2 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; los arts. 21.1 y 22.1 de la Ley 2/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 14 de la Ley 3/2015, de la Comunidad Valenciana; el art. 23 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares; el art. 23 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias.

[1694] Véase el art. 35 de la Ley 5/2004, de Galicia, prevé una comisión de seguimiento del proceso electoral, y el art. 33.6 contempla recurso ante la Administración frente a los actos adoptados en el marco del proceso electoral. Véanse también el art. 23 apartados 4 y 5 de la Ley 6/2017, de Castilla-La Mancha; el art. 22.3 de la Ley 3/2015, de La Rioja; el art. 34 apartados 2 y 3 de la Ley Foral 17/2015, de Navarra, prevén también la constitución de las juntas electorales, frente a los actos de estas o contra los actos de la Cámara en relación con las reclamaciones contra el censo electoral contemplan recurso de alzada impropio ante la Administración autonómica.
Véanse los arts. 28 y 42.3 de la Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 25.1 de la Ley 3/2015, de las Islas Canarias, que prevén que las reclamaciones contra el censo se sustancien primero ante el comité ejecutivo, y abre el recurso de alzada contra la resolución de aquel ante la Consejería. También prevén las juntas, integradas por personal de la Administración, cuyos acuerdos son susceptibles de recurso de alzada impropio (art. 42.6 Ley 3/2018, de Extremadura; el art. 25 de la Ley 3/2015, de las Islas Canarias).

casos provocada o instigada por los particulares. Esto tiene también una consecuencia lógica en la vida, más bien en la muerte, de la Corporación. Y es que, a diferencia de las asociaciones, las Corporaciones de Derecho Público se extinguen también por una decisión del poder público, pues no les resulta aplicable, empleando las palabras de López González[1695], la garantía del art. 22.4 de la Constitución[1696].

Esto se plantea en la mayoría de los casos. En primer lugar, en los Colegios Profesionales, para cuya disolución, conforme al art. 4.2 de la LCP, es necesaria la iniciativa del Colegio, la audiencia del resto de entidades colegiales y un acto de la Administración tutelante en forma de decreto. Este procedimiento de disolución se reproduce también en la normativa autonómica[1697]. La normativa autonómica prevé que en el decreto se establezca el destino de los bienes remanentes tras el proceso de liquidación, así como las consecuencias jurídicas de la extinción. Lo mismo ocurre respecto de los Consejos de Colegios Profesionales en la normativa aragonesa[1698].

La mayoría de los textos autonómicos salvaguardan la posibilidad de que la extinción se produzca por medio de una norma con rango legal[1699]. Lo cual parece acorde a la naturaleza del acto de creación que, como veíamos más arriba, es precisamente la Ley. No parece conforme al principio *contrarius actus* que la extinción de un Colegio Profesional, con origen legal, pueda

[1695] LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, *Los Colegios Profesionales como Corporaciones de Derecho Público: un estudio en clave constitucional*, cit., p. 25.

[1696] Véase REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* cit., pp. 30-31.

[1697] Véanse el art. 15 de la Ley 10/2003, de Andalucía; el art. 15 de la Ley 2/1998, de Aragón, que exige informe del Consejo; el art. 8 de la Ley 1/2001 de Cantabria; el art. 17 de la Ley 10/1999, de Castilla-La Mancha, también prevé la extinción por medio de una Ley; el art. 11 de la Ley 8/1997, de Castilla y León, exige informe del Consejo; el art. 55 respecto de las causas tasadas de disolución y art. 56 sobre el procedimiento, que culminará con decreto de la Generalitat en virtud de su apartado cuarto de la Ley 7/2006, de Cataluña, y art. 65 respecto de los Consejos; el art. 12 de la Ley 19/1997, de la Comunidad de Madrid, que prevé ambas posibilidades: la extinción por Ley o por decreto; el art. 9 de la Ley 11/2002, de Extremadura, contempla la posible extinción vía legal o por decreto; el art. 29 de la Ley 11/2001, de Galicia, también respecto de los Consejos; el art. 14 de la Ley 10/1990, de las Islas Canarias, prevé la extinción legal o por decreto; el art. 7 de la Ley 4/1999, de La Rioja; el art. 11.1 de la Ley Foral 3/1998, de Navarra; el art. 14 de la Ley 6/1999, de la Región de Murcia, y el art. 17 regula los Consejos.

[1698] Véase el art. 30 de la Ley 2/1998, de Aragón.

[1699] Como especialidad, podemos reseñar el art. 8.4 de la Ley 6/1997, de la Comunidad Valenciana; el art. 9 de la Ley 10/1998, de las Islas Baleares; el art. 31 de la Ley 18/1997, de País Vasco que exigen Ley para su disolución.

tener lugar a través de un instrumento de menor valor, como es un decreto autonómico, amén del diferente origen de un acto y otro, uno procedente del poder legislativo y otro del ejecutivo. En este sentido, Pau Pedrón[1700] dice que en tanto nacen de normas públicas deben extinguirse en virtud de normas de la misma naturaleza. Por ello, la solución de algún legislador autonómico[1701] nos parece, en este sentido, la más lógica y acorde a la legalidad y al rango del acto que da origen al Colegio.

En la mayoría de la normativa autonómica, y dada la especial autonomía o posición privilegiada que se reconoce a los Colegios Profesionales, la decisión extintiva no parte de la Administración ante posibles incumplimientos, sino del propio Colegio, previo informe del Consejo Autonómico de Colegios, si existiese, como dispone el art. 15 de la norma aragonesa.

Respecto de las Cámaras Oficiales de Comercio, la Administración tutelante puede acordar la extinción, si bien solo por unas causas tasadas, como trasgresiones graves del ordenamiento jurídico o imposibilidad de funcionamiento. Asimismo, la Administración puede ostentar potestades en el proceso de liquidación del patrimonio, hasta el punto de que puede ser adscrito a aquella el patrimonio resultante de la liquidación, así como la Administración puede llegar a determinar en el acuerdo de extinción las consecuencias respecto del personal de aquellas[1702]. La medida es, en cualquier caso, un último recurso al que se acude ante la imposibilidad de celebrar elecciones una vez disuelta la Cámara y cesados los integrantes del comité ejecutivo, sustituidos por una comisión gestora.

En lo que afecta a las Comunidades de Usuarios Aguas, el art. 136 Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias[1703], alude a las causas de extinción de las Comunidades de Usuarios de Aguas. La disolución, como la constitución, requiere de un acto del poder público, conforme a su apartado tercero, esto es, la aprobación por parte del Consejo Insular con la determinación del destino de los bienes y las

[1700] PAU PEDRÓN, Antonio, *Instituto de España y Reales Academias*, cit., p. 14.

[1701] Véase el art. 31 de la Ley 18/1997, de País Vasco, que exige Ley para la disolución.

[1702] Véanse los arts. 56 a 59 de la Ley 4/2019, de Andalucía; el art. 44.4 de la Ley 3/2015, de Aragón; el art. 35 de la Ley 4/2014, de la Comunidad de Madrid; el art. 37.4 de la Ley 1/2017, de las Islas Baleares, que prevé la adscripción del patrimonio a otra Cámara para iniciar el proceso de integración, en lugar de asignarlo a la Administración tutelante; el art. 9 de la Ley 10/2019, de las Islas Canarias.

[1703] Contempla la posibilidad de extinguir la Comunidad tras un expediente sancionador instruido por el Consejo Insultar, especialmente, cuando quede constatado el abandono de la conservación y mantenimiento del aprovechamiento por parte de la Comunidad.

operaciones de liquidación que la anteceden, siendo esta la única norma que disciplina la cuestión ante el silencio del TRLA.

Respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación y las Juntas de Compensación, el art. 87.4 de la Ley 12/2017, de las Islas Baleares, prevé una serie de circunstancias que condicionan la posibilidad de extinguir la entidad corporativa. Y es que recordemos que es la única que se constituye por tiempo determinado, condicionado a la ejecución de las obras. Por eso, la norma señala que solo se podrá acordar la disolución cuando se hayan ejecutado y entregado las obras; cumplido las obligaciones; entregado y recibido por la Administración los terrenos de cesión obligatoria y gratuita; así como cuando se haya abonado el justiprecio, en caso de ser beneficiaria la Junta de Compensación.

Asimismo, en las Federaciones Deportivas, la extinción puede proceder de la Administración, como indica la normativa estatal y autonómica[1704]. El más claro de estos preceptos, y que abona nuestra tesis de que la revocación solo afecta al ejercicio de funciones públicas, es el art. 30.2.e) de la Ley 5/2015, de Castilla-La Mancha. En la misma línea la actual norma estatal que señala que la revocación de la autorización de las Federaciones deportivas españolas por el CSD implica que no pueden seguir actuando como Federaciones, pero desde un punto de vista funcional, es decir, no afecta a la masa humana que sigue existiendo[1705].

Lo que venimos señalando es que la extinción afecta a la personalidad jurídica de la Corporación, puesto que el grupo social no se puede disolver mediante una decisión del poder político[1706]; aunque le pueda sustraer su caracterización de Corporación, que implica, en esencia, la sustracción de las funciones públicas encomendadas y desnaturalización de aquellas que ya no pueden seguir siendo concebidas como verdaderas Corporaciones de Derecho Público. No obstante, nada impide que puedan mutar a otra forma de personificación propia del Derecho Privado. A esto aboga Rodríguez Ten[1707], al admitir federaciones no oficiales, que no pueden acceder a las funciones públicas, pero cuya existencia es admisible conforme a Derecho.

[1704] Véanse los arts. 63.1.b) y 64 del a Ley 3/2012, de Galicia; los arts. 51.1 y 52 de la Ley 2/2023, de País Vasco.

[1705] El art. 14.f) de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, de Deporte, de forma ilustrativa, alude a la competencia del CSD para acordar la extinción de las federaciones, tras lo cual, conforme al art. 43.6, no podrán seguir actuando como Federación Deportiva.

[1706] Contrariamente a lo indicado por PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón, "El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales", cit., pp. 210-211.

[1707] Véase GAMERO CASADO, Eduardo, "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", cit., p. 37; RODRÍGUEZ TEN, Javier, "Constitución y estructura orgánica", cit., pp. 67-68.

En síntesis, la extinción de las Corporaciones de Derecho Público, además de voluntaria, puede ser administrativa, es decir, derivada de una decisión de la Administración que ejerce la tutela. Ahora bien, y como hemos indicado, cabe hacer dos matices: en primer lugar, la decisión no es libérrima y el legislador se cuida bien de indicar los casos en que la Administración puede proceder a la extinción corporativa, con una serie de cautelas previas para tratar de evitar ese desenlace, precisamente porque la extinción es la medida más agresiva contra la autonomía corporativa; y en segundo término, la extinción afecta a la naturaleza como Corporación y la despoja de sus funciones públicas y su régimen jurídico particular, pero ello no obsta a que sus miembros puedan permanecer unidos, bajo otra forma asociativa y realizar otras funciones.

15.- CONCLUSIONES

15.1.- RAZONES QUE JUSTIFICAN LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

La existencia de las Corporaciones de Derecho Público como entidades que gestionan tanto intereses privados como públicos descansa en la decisión del legislador que, a la hora de optar por una fórmula de gestión de la *res pública*, tiene distintas alternativas. Las razones que abogan por la fórmula corporativa son, a nuestro entender, las siguientes:

1) La eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, ante la imposibilidad del aparato administrativo de abordar determinadas materias. Esa eficacia y eficiencia descansa en la proximidad al problema y la condensación del saber especializado en la Corporación.

2) La participación del individuo y grupos propiamente afectados en la gestión de los asuntos públicos, fomentando la implicación social y dotando a las actuaciones de un plus de legitimidad.

3) El ahorro de costes económicos para la Administración que, de no existir la entidad corporativa, debería asumir la gestión de esos asuntos.

4) La garantía de una actuación presidida por los principios de neutralidad, democracia y unidad.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

5) En relación con lo anterior, la existencia de una sola entidad, representativa de todo el

sector, frente al riesgo e inconveniente que supone tener que enfrentarse y relacionarse con una pluralidad de interlocutores.

15.2.- INCONVENIENTES Y RECELOS EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

A pesar de las bondades que puede presentar la Administración Corporativa, la unanimidad de la doctrina ha señalado como inconveniente de esta fórmula de administración la eventual patrimonialización de las entidades, es decir, que se empleen para satisfacer o perseguir intereses del grupo social o de sectores concretos, en detrimento del recto ejercicio de las funciones públicas en pos del interés general.

Ahora bien, como han apuntado algunos autores, para evitar este riesgo siempre se puede hacer uso de los mecanismos de tutela, tales como el nombramiento de comisiones gestoras o la exigencia de responsabilidad disciplinaria de los órganos de gobierno en caso de que aquellas no ejerzan las funciones que les son inherentes, no cumplan sus obligaciones o provoquen la paralización de la entidad.

15.3.- PROBLEMAS CONCEPTUALES. TRAS LA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO DE LAS CORPORACIONES

El problema de definir las Corporaciones es común a cualquier otra realidad variable y confusa, ya sea jurídica o de otra índole. Así, son dos las razones que dificultan su definición:

1) La heterogeneidad de las figuras que la integran. Esto trae causa de una extensión desmesurada de la fórmula corporativa, en particular, a figuras que no reúnen los rasgos característicos; así como la deformación o debilitamiento de los rasgos que las han caracterizado tradicionalmente.
2) Dispersión normativa e inexistencia de una norma común que las discipline.

15.4.- RASGOS CORPORATIVOS

Tras el estudio anterior podemos concluir que los rasgos o características de las Corporaciones son los siguientes:

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1) Origen público entendido este como el nacimiento a través de una norma con rango legal o bien una resolución administrativa, sin perjuicio de que deba existir una iniciativa privada que pueda instar el procedimiento administrativo en el seno del cual se evacúa aquella.

Las Corporaciones se sustraen así al principio de autonomía de la voluntad. Será la Ley o la resolución administrativa la que determine su estructura, configuración, funciones y finalidades, miembros, órganos, etc.

Frente a aquellos autores que hablan de constitución obligatoria de las Corporaciones, entendemos que no es un postulado susceptible de extensión al grueso de las Corporaciones, precisamente porque uno de los sistemas de nacimiento es la creación a través de una resolución dictada en el marco de un procedimiento administrativo, que debe ser instado por terceros.

Desde esta perspectiva diferenciamos Corporaciones que nacen de una Ley directamente: los Colegios Profesionales; los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales en Navarra y Castilla y León; las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de ámbito local en la Comunidad de Madrid; la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de España; los Consejos autonómicos de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Galicia, Islas Canarias y Murcia; las Comunidades de Usuarios de Aguas, en las que la Ley no crea la entidad pero precisa con tal detalle los presupuestos habilitantes para su constitución que podemos englobarlas en esta categoría.

En contraposición, otras Corporaciones de Derecho Público nacen en virtud de una resolución administrativa dictada en el marco de un procedimiento de la misma naturaleza. En este punto, resulta irrelevante la denominación que la Ley confiere a esta resolución, ya sea reconocimiento, autorización, aprobación o ratificación; es evidente que estamos ante una actuación que debe llevar a cabo la Administración para que pueda surgir el ente corporativo. Nacen de este modo las siguientes Corporaciones: los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas; las Federaciones Deportivas y las Ligas Profesionales; los Consejos autonómicos de Colegios Profesionales, salvo en Castilla y León y Navarra; las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios, salvo lo previsto en cuanto a las de ámbito local en la Comunidad de Madrid; y las Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2) El segundo rasgo corporativo es el sustrato o base humana, entendida esta como un conjunto de personas que integran sus órganos de gobierno y dirigen la entidad corporativa, así como nutren y sostienen económicamente la estructura con sus cuotas o aportaciones. Ello trae consigo la necesaria estructura y funcionamiento democráticos.

3) El tercer rasgo es el denominado monopolio, unicidad o exclusividad. Este rasgo implica que cada Corporación de Derecho Público es única en su ámbito de actuación material y territorial. De esta forma, no puede haber dos Colegios de la misma profesión en un mismo territorio; ni dos Federaciones en el mismo territorio que actúen sobre la misma modalidad deportiva; ni puede existir más de un Consejo Regulador para gestionar una figura de calidad.

4) El cuarto rasgo es la dualidad de fines, públicos y privados, que conllevan el ejercicio de funciones y realización de actividades tanto públicas como privadas.

5) Consecuencia de lo anterior, las Corporaciones se someten a un régimen jurídico mixto, es decir, están sujetas tanto a normas de Derecho Público como de Derecho Privado.

6) Las Corporaciones están presididas por un régimen de adscripción o adhesión forzosa, de modo que los individuos que quieran realizar una determinada actividad se integran necesariamente en su estructura.

7) Las Corporaciones gozan de autonomía, pero como corolario del ejercicio de funciones públicas por ministerio legal, están sujetas también a mecanismos de tutela por parte de la Administración.

8) Finalmente, las Corporaciones se pueden extinguir como consecuencia de una decisión de la Administración Pública.

15.5.- NECESIDAD DE LA ADSCRIPCIÓN FORZOSA Y SU JUSTIFICACIÓN

Las Corporaciones no pueden existir sin adscripción forzosa. La razón última de la creación de la Corporación estriba en el ejercicio de las funciones legalmente encomendadas y la adscripción voluntaria imposibilita el ejercicio de aquellas, anula la eficacia de esas funciones y hace inservible e innecesaria la Corporación. Asimismo, la adscripción voluntaria puede poner en riesgo la existencia misma de la Corporación, que depende de las cuotas de los

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

miembros.

Por todo ello, entendemos que la adscripción voluntaria mal casa con la naturaleza y finalidad de las Corporaciones de Derecho Público.

15.6.- SOBRE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL ART. 36 DE LA CONSTITUCIÓN

Sobre la cuestión de si debe el legislador ordinario respetar los rasgos de los Colegios Profesionales o si, por el contrario, el art. 36 de la Constitución no contiene garantía institucional, entendemos que la mención a las "peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales" implica una alusión a un régimen jurídico con aristas propias que, por tanto, deben ser respetadas por el legislador ordinario. ¿Qué sentido tendría sino una mención expresa como la que contiene el precepto anotado?

Dentro de esas aristas o perfiles que individualizan el régimen de los Colegios Profesionales nos encontramos con la adscripción forzosa y el monopolio, indudablemente. Por otro lado, que el legislador regule colegios voluntarios supone una manifiesta inobservancia de las peculiaridades que presenta el régimen jurídico de aquellos, una deformación de las categorías jurídicas y contraviene abiertamente la Constitución.

15.7.- SOBRE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL Y LA CABIDA O PRESENCIA DE LAS ENTIDADES CORPORATIVAS EN EL ART. 52 DE LA CONSTITUCIÓN

El art. 52 de la CE nada dice respecto de la naturaleza de esas organizaciones a que se refiere. Ahora bien, sí que exige la estructura y funcionamiento democráticos; y también contempla una reserva de Ley, circunstancia extraña a las entidades de tipo asociativo que nacen en virtud de acuerdo *inter partes*.

Esa mención a la Ley que hace el precepto, a nuestro juicio, enlaza con el origen público de esas organizaciones profesionales. No hay otras entidades que defiendan intereses profesionales y que nazcan o proceden de las instancias públicas, con estructura y funcionamiento democrático, más allá de las de tipo corporativo. Tampoco entendemos qué sentido tendría una nueva mención en el texto constitucional a las entidades de tipo asociativo, que ya están previstas en el art. 22 de la Constitución. Necesariamente el legislador está refiriendo una realidad diferente y todo apunta a que se trata de las Corporaciones de Derecho Público.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Consideramos que la norma deja abierta la puerta a cualquier entidad corporativa que exista o pueda existir. Tenemos que alabar aquí la técnica legislativa, porque una mención específica a algún tipo concreto de Corporación, el empleo de una cláusula cerrada, no abriría la puerta a otras entidades que puedan nacer con posterioridad, así como se podría llegar al caso de referir realidades que, posteriormente y como ocurre con las Cámaras de Propiedad Urbana, desaparecieron.

15.8.- SOBRE LA VERDADERA NATURALEZA DE LAS COFRADÍAS DE PESCADORES Y SUS FEDERACIONES

Las Cofradías de Pescadores no reúnen los rasgos típicos de las Corporaciones de Derecho Público.

De hecho, la explicación de que se hayan calificado como tales es de índole política y preconstitucional. Así, se incluyeron en el aparato del Estado, como los sindicatos, durante la etapa franquista. Solo durante esta breve etapa de la larga historia de las Cofradías de Pescadores se calificaron como Corporación. Es decir, la naturaleza corporativa nunca ha sido consustancial a las Cofradías de Pescadores.

En primer lugar, no cumplen el requisito de origen público, como demuestra la importancia que las normas otorgan a la iniciativa privada, así como el amplio margen de actuación de que disponen sus miembros para disciplinar su estructura, organización y funcionamiento. Si bien es cierto que existe una injerencia pública, no es comparable a la que se evidencia en otros tipos corporativos. Decimos que el origen no es público porque los particulares pueden crear, nominativa y funcionalmente, una Cofradía de Pescadores, sin intermediación de los poderes públicos.

Las Cofradías tienen hoy en día asignadas legalmente funciones de representación y colaboración, que no están vedadas a las asociaciones particulares o individuos y que podrían ser ejercidas por las Cofradías sin necesaria mención en la normativa específica.

Consecuencia de lo anterior, las Cofradías de Pescadores no tienen capacidad decisoria ni pueden dictar verdaderos actos administrativos, sujetos a Derecho Administrativo y enjuiciables ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No hay, por tanto, un

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

régimen jurídico mixto.

Por último, pero lo más relevante tal vez, es que en las Cofradías no confluye la obligatoriedad de inscripción o adhesión, precisamente porque las funciones que ejercen no son verdaderamente públicas.

Estos razonamientos son extrapolables también a las Federaciones de Cofradías de Pescadores que las aúnan.

15.9.- NATURALEZA DE LAS ENTIDADES URBANÍSITCAS

A pesar de las diatribas doctrinales y de que no todas las normas autonómicas se lanzan a catalogar de Corporaciones de Derecho Público a estas entidades, entendemos que el origen público, el carácter monopolístico, la obligación de integración e, incluso, la constitución forzosa de estas entidades, pudiendo ser suplida esa falta de iniciativa por la Administración, junto a los mecanismos de tutela y un régimen jurídico bifronte, depositan en la órbita corporativa a las Entidades Urbanísticas de Conservación y Juntas de Compensación.

15.10.- NATURALEZA DE LAS ACADEMIAS

En cuanto a la naturaleza de las Reales Academias y Academias, a pesar de la general admisión de su carácter corporativo, nos mostramos partidarios de la tesis de Martínez López-Muñiz acerca de su carácter institucional.

En primer lugar, el origen público no es esclarecedor en su caso, puesto que confluye tanto en las Corporaciones como en las Instituciones. El carácter monopolístico también es propio de ambas figuras. Es cierto que las Academias están sometidas a mecanismos de tutela, pero ello también es propio de las Instituciones, aunque en tal caso hablamos de jerarquía.

La discusión se solventa en base al sustrato personal y las consecuencias que del mismo derivan; así como la adscripción.

Las Academias son un conjunto de medios para la consecución de un fin; buena prueba de ello es que se nutren mediante transferencias presupuestarias del Estado o las Comunidades Autónomas, no las sufragan sus miembros, ya que los académicos no tienen la obligación de

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

contribuir con el pago de cuotas; ni siquiera pueden considerarse miembros. Como no podemos concebir a los académicos como dueños de la entidad, no confluyen en las Academias verdaderos intereses privados; hasta el punto de que su régimen jurídico es estrictamente público, no mixto. En suma, no hay actividad privada ni representación de intereses de un grupo o colectivo en las Academias.

Por último, el sistema de integración en las Academias no es forzoso, ni aglutina a todos los académicos de una determinada rama, sino que se articula como un sistema de adscripción voluntaria a través de una suerte de procedimiento de índole administrativa iniciado a solicitud del interesado y que culmina con una decisión del órgano rector de la Institución; un procedimiento de tintes semejantes a un proceso selectivo por concurso. Ahora bien, la falta de integración no impide al académico realizar su profesión, ni trae consigo ningún perjuicio profesional, al margen de que la integración en las Academias pueda suponer un plus de reconocimiento o prestigio profesional para el académico. Por ello, la adscripción es voluntaria.

Estos razonamientos son trasladables también al Instituto España que aglutina a ciertas Academias, así como a sus homólogos autonómicos.

15.11.- SOBRE LA NATURALEZA DE LA CORES

En el caso de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos tampoco podemos hablar de una Corporación, sino de una Institución.

La razón fundamental por la que no se puede concebir como una verdadera Corporación es el déficit democrático que se evidencia en la misma. A través de esta, los operadores cumplen con la obligación de garantizar unas reservas mínimas de los productos petrolíferos en su poder, pero la supuesta Corporación no tiene facultades decisorias y no va a dictar verdaderos actos administrativos. Buena prueba de ello es que no se han suscitado controversias judiciales sobre esta Corporación. No ejerce, por tanto, verdaderas funciones públicas. El hecho de que sean pocos los autores que la citan y que, además, aquellos que lo hacen no la califiquen tajantemente como Corporación, no hace más corroborar nuestra postura.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

15.12.- NATURALEZA DEL COMITÉ NACIONAL DE TRANSPORTE POR CARRETERA

En el caso del Comité Nacional de Transporte por Carretera, estamos ante una fórmula de participación orgánica de los afectados o interesados en los asuntos públicos a través de la creación de órganos desconcentrados.

El art. 59 de la LOTT se refiere a las funciones del Comité Nacional del Transporte, que no dejan de ser meramente enunciativas y que bien podrían predicarse respecto de cualesquiera organizaciones o asociaciones sociales implicadas. Esto implica que no se atribuyen funciones que pudiera ejercer sin la meritada previsión legal, por otros cauces.

Asimismo, no tiene esa dualidad de fines propia de las Corporaciones; se integra o incardina en el aparato administrativo y carece de verdadera independencia; y tampoco ostenta verdadero poder decisorio que permita hablar de actos administrativos y de una fórmula de autoadministración. Para finalizar, no parece que sea obligatoria la adscripción, ni que tenga carácter monopolístico en el ejercicio de sus funciones, sino que podría confluir con otros agentes.

15.13.- NATURALEZA DE LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS

A nuestro juicio, obviando la calificación legal y jurisprudencial, si nos atenemos al régimen jurídico de las Federaciones Deportivas, las mismas deben ser consideradas como Corporaciones de Derecho Público por las siguientes razones:

1.- En primer lugar, los particulares no pueden crear Federaciones Deportivas sin la intervención del poder público, esto es, el origen es público. De hecho, para que pueda existir la Federación es necesario un reconocimiento previo administrativo de la modalidad deportiva, es decir, no pueden constituirse sin una previa actuación administrativa sobre el fenómeno deportivo. Sin la intervención del poder público los particulares no podrían constituir una entidad con los rasgos propios de una Federación para el ejercicio de las funciones que la Ley atribuye a aquellas, es decir, no podrían crear funcional y nominativamente una Federación Deportiva.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.- En segundo lugar, no queda al arbitrio de los particulares ni su estructura, ni sus funciones, ni el régimen jurídico, ni el número de entidades federativas que puedan existir, porque la Ley

impone un monopolio. Es decir, el margen de actuación de los particulares es muy limitado a la hora de configurar una Federación Deportiva, a diferencia con lo que ocurre en las asociaciones.

3.- En tercer lugar, la adscripción, en contra de lo señalado por el TC y TS, es verdaderamente obligatoria. Esta circunstancia no es baladí puesto que la pertenencia forzosa ha sido la clave de bóveda de las Corporaciones de Derecho Público. Si, por otro lado, analizamos el régimen de otras asociaciones de configuración legal, como los partidos políticos o los sindicatos, nos percatamos de que la adscripción a aquellas es libre o voluntaria.

3.- En cuarto lugar, la vida federativa se encuentra fuertemente mediatizada por la Administración tutelante, que aprueba sus estatutos y reglamentos, vela por los procesos electorales y incluso determina su extinción mediante la revocación de la autorización.

Si comparamos el régimen con la asociación de configuración legal, los partidos políticos en concreto, vemos que estos no sufren tal injerencia por parte de los poderes públicos. Es más, su disolución solo puede proceder por vía judicial, frente a las Federaciones que se extinguen por decisión de la Administración.

4.- Es importante apuntar que la regulación de las Federaciones Deportivas ha tenido lugar por vía reglamentaria. Esto resulta contradictorio con la proclamación de su naturaleza asociativa, porque implicaría admitir que por medio de reglamentos se ha disciplinado un derecho fundamental, como es el de asociación.

5.- Por último, el hecho de que se reconozca el carácter monopolístico de las Federaciones es sinónimo de su carácter corporativo.

15.14.- NATURALEZA DE LAS LIGAS PROFESIONALES

Las Ligas Profesionales son entidades corporativas integradas forzosamente por los clubes que participan en esa competición deportiva oficial y profesional; como una Corporación dentro de la Corporación, destinada al ejercicio de funciones públicas bajo la tutela de la Administración y, por último, pero no menos relevante, no hay una libertad absoluta de los particulares para constituir Ligas. En el ejercicio de sus funciones públicas, dictan verdaderos actos

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

administrativos, recurribles ante un órgano administrativo, como paso previo al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

15.15.- DIFERENCIAS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Los criterios distintivos entre las Corporaciones y las Administraciones Públicas Territoriales son, según la doctrina y a nuestro juicio, los siguientes:

1) La Administración territorial representa a la población de un territorio, mientras que la Corporación de Derecho Público representa a un sector social o profesional concreto.

2) Igualmente, las entidades corporativas tienen reconocidas potestades administrativas concretas como consecuencia de la especificidad de los fines, siendo esta, a nuestro juicio, la diferencia más importante.

3) La Administración Pública territorial se somete a Derecho Público de forma más intensa que las entidades corporativas, ya que estas últimas gestionan también, y además de intereses públicos, intereses corporativos o privados y, por ende, están sujetas a un régimen jurídico mixto compuesto por Derecho Público y Derecho Privado.

4) Por último, también es importante la diferencia que se plasma en los mecanismos de tutela o control a que se encuentra sometida la Corporación, frente a la autonomía plena de la Administración Pública territorial.

15.16.- DIFERENCIAS CON LAS ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL

Las notas distintivas con la Administración o sector público institucional son las que siguen:

1) La iniciativa para la constitución de las Corporaciones es privada, no pública. Los entes que componen el sector público institucional nacen de la decisión de una Administración Pública que las promueve y las sostiene, no tienen su origen remoto en el grupo social.

2) Las Corporaciones son una *universitas personarum* y los entes institucionales constituyen una *universitas rerum*.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3) Las Corporaciones gozan de autonomía, o al menos de una mayor autonomía, que los entes institucionales por cuanto el funcionamiento y régimen jurídico de estos últimos se encuentra fuertemente mediatizado por la Administración matriz.

4) Las Corporaciones, como consecuencia de su naturaleza asociativa, se rigen por el principio democrático; mientras que las Instituciones están disciplinadas por el principio burocrático.

5) Las Corporaciones están sufragadas por sus propios miembros, a diferencia de las Instituciones, entendidas como un conjunto de medios adscritos a un fin, dependientes de la Administración que las crea, condiciona su funcionamiento y también está obligada a nutrirlas económicamente.

15.17.- DIFERENCIAS CON LAS ASOCIACIONES PRIVADAS

Las diferencias entre las Corporaciones y asociaciones son:

1) El origen legal o público de las Corporaciones, puesto que la voluntad de los promotores, necesaria desde luego, no es suficiente para que pueda nacer la Corporación sin la intermediación del poder público.

2) La concreción, también vía legal o reglamentaria, de una serie de aspectos organizativos y funcionales en el caso de las Corporaciones, mientras que en las asociaciones esas cuestiones quedarían al libre albedrío de los particulares.

3) Las Corporaciones, igualmente, se caracterizan por la existencia de un monopolio, frente a la pluralidad de asociaciones que pueden existir como consecuencia de la libertad de creación.

4) Las Corporaciones son de pertenencia o adscripción forzosa, frente a la libertad de afiliación que se predica de las asociaciones.

5) Las Corporaciones de Derecho Público ejercen siempre, y sin perjuicio de la representación y defensa de intereses privados, funciones públicas, junto con funciones privadas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

6) Las Corporaciones están sometidas al Derecho Público y Privado, frente a las asociaciones que se someten a Derecho Privado, esencialmente.

7) Sobre las asociaciones no pesan los mecanismos de tutela propios del ámbito corporativo.

15.18.- CRITERIOS PARA DELIMITAR Y DIFERENCIAR LAS FUNCIONES PÚBLICAS DE LAS PRIVADAS

Ante el silencio o ambigüedad del legislador, tanto estatal como autonómico; e incluso las contradicciones que puedan existir en la normativa propia de la Comunidad Autónoma o de cada Corporación a la hora de clasificar las funciones como públicas o privadas, vamos a establecer una serie de criterio que traten de arrojar luz acerca de tal cuestión.

1.- Son públicas aquellas que sean expresamente calificadas como públicas por la Ley o norma de referencia, ya sea directa o indirectamente, como puede ocurrir cuando sin calificarlas de públicas se someten a un régimen de Derecho Administrativo.

Sin perjuicio de que pueda ser discutible la calificación hecha por el legislador, este criterio parece determinante porque la declaración *ex lege* de una función o actividad como pública no puede conllevar otra cosa que su sujeción al Derecho Administrativo y la atribución ulteriormente de su enjuiciamiento ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2.- Son también públicas aquellas actividades que están sometidas a mecanismos de tutela, pero muy especialmente al recurso de alzada impropio. La actividad como tal, una vez interviene la Administración, en vía de recurso, se publifica, es decir, se somete a Derecho Administrativo y es susceptible de impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Ahora bien, el criterio no es completamente esclarecedor porque sobre aspectos privados, no publificados, como la enajenación de bienes inmuebles, existen también mecanismos de tutela. Puede haber mecanismos de tutela sobre aspectos propiamente privados pero que, dada su magnitud o importancia para el buen funcionamiento de la entidad, como por ejemplo los procesos electorales, requieren de supervisión por los poderes públicos. A pesar de la naturaleza privada de un proceso electoral o una enajenación patrimonial, tienen una trascendencia vital en el funcionamiento de la Corporación y pueden afectar al ejercicio de las funciones o actividades públicas, de ahí la procedencia de esos mecanismos, más livianos, de tutela sobre los aspectos privados o asociativos.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.- Igualmente, son públicas aquellas actividades que están destinadas a atender necesidades colectivas o que presentan un interés para la sociedad. El problema vuelve a derivar en identificar el interés perseguido puesto que, no pocas veces, se entrecruzan y confunden los intereses del grupo social con el interés general.

4.- Por otro lado, y estrechamente relacionado con el anterior, se consideran públicas aquellas actividades en las que no concurren entidades privadas; o que, dicho de otro modo, sería impensable su ejercicio por las entidades privadas, así como aquellas que, de no existir las Corporaciones, debieran ser asumidas por la Administración.

5.- Para concluir, aludiremos al último criterio que, junto con el primero de los esbozados, nos parece el más esclarecedor. Y es que podemos referir como actividad o función pública toda aquella que la Corporación ostenta y ejerce por mención expresa del legislador; o que, dicho de otra manera, no podría desarrollar sin aquella habilitación legal. *Sensu contrario*, son privadas las actividades que las Corporaciones pueden desempeñar sin necesidad de cita expresa en la Ley, por ejemplo, la aprobación de presupuestos o la enajenación de un bien.

15.19.- SOBRE LAS FUNCIONES DE COLABORACIÓN Y CONSULTA

A nuestro entender, el problema que plantean estas funciones es que no tienen trascendencia *ad extra*. No se van a producir actos verdaderamente administrativos con eficacia jurídica, sino que la función se agota con la contestación o ayuda dispensada desde la Corporación a la Administración, siendo esta última la encargada de adoptar la decisión correspondiente. De ahí que tampoco puedan concebirse mecanismos de tutela, mucho menos recursos de alzada impropios, en relación con estas funciones.

Además, esta función no es exclusiva de las Corporaciones en tanto la Administración puede recabar tal función de cualquier ciudadano, asociación o sindicato. Es más, podrían desempeñarlas igualmente, aunque el legislador no hiciese mención a la función de colaboración y consulta.

15.20.- SOBRE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Las Corporaciones de Derecho Público desempeñan también labores de formación y

divulgación. El alcance de estas es variado puesto que esa actividad puede dirigirse exclusivamente a los miembros del ente corporativo o tener una eficacia *ad extra*, es decir, puede proyectarse sobre otros ciudadanos. Nada impediría aun sin mención legal expresa la organización de actividades formativas por parte de las Corporaciones, de ahí que entendamos que la función es privada.

15.21.- SOBRE LOS ASPECTOS Y ACTIVIDADES DE ÍNDOLE ECONÓMICO

Como toda organización social, las Corporaciones de Derecho Público tienen presupuestos, aprueban y liquidan cuotas a satisfacer por sus miembros y llevan a cabo actividades de índole financiera o económica. A nuestro juicio, estas actividades serían privadas por dos razones: en primer lugar, porque se reduce a la dimensión interna de la entidad con base asociativa, como si de una asociación privada o sociedad civil se tratase, no trasciende al exterior; en segundo lugar, son actividades que podrían ejercer las Corporaciones -y que deben realizar- aún sin previsión legal expresa.

15.22.- SOBRE LA ACTIVIDAD ASISTENCIAL

Es evidentemente privada toda aquella labor de las Corporaciones que se realiza para atender exclusivamente las necesidades particulares y privadas de sus miembros, tales como favorecer el acceso a la vivienda por parte de estos.

15.23.- SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

La distinción que acabamos de hacer resulta crucial para clarificar el régimen jurídico aplicable a las Corporaciones de Derecho Público en su actividad.

Cuando la actividad es pública, según la antedicha clasificación, el régimen jurídico es el Derecho Administrativo. En este sentido, resulta aplicable la normativa estatutaria de la Corporación y, subsidiaria o supletoriamente, la normativa de procedimiento administrativo común, siempre que resulta compatible con la naturaleza de la Corporación.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

En concreto, a las Corporaciones les resulta plenamente aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial, también las previsiones de la LRJSP, aunque no contenga la norma una referencia

expresa a las entidades corporativas.

No resulta, sin embargo, aplicable ni la LOREG, ni la legislación de patrimonio ni la LCSP. Y ello porque no se mencionan en las mismas las Corporaciones de Derecho Público de forma expresa. Ahora bien, cabe hacer una matización en torno a la normativa de contratación porque la cuestión no es tan simple.

Las Corporaciones no pueden ser concebidas como verdaderos poderes adjudicadores y no les resultaría aplicable la normativa de contratos públicos, porque no se cumplen ninguno de los tres requisitos que mencionábamos anteriormente:

1.- La financiación de las Corporaciones corre a cargo de sus miembros, no depende de la Administración.

2.- Tampoco su gestión está controlada totalmente por la Administración Pública. Y ello porque el control que desarrolla la Administración a través de la tutela es un control *ex post*, no *ex ante*. De ahí que no puedan considerarse un poder adjudicador porque no hay una influencia de la Administración en el procedimiento de toma de decisiones.

3.- Finalmente, el último requisito sería el del nombramiento por la Administración de más de la mitad de los miembros de los órganos de gobierno, que tampoco confluye.

Por otro lado, las actividades privadas se someten a la normativa de Derecho Privado. Aun así, resulta aplicables también normas de Derecho Administrativo en virtud de la doctrina de los actos separables, pues cabe diferenciar el acto o actividad respecto de la actividad medial que da lugar al mismo. Así, por ejemplo, es obvio que el patrimonio de las Corporaciones es un patrimonio privado y que, por tanto, los actos de gestión patrimonial son actos privados; no obstante, el control formal del acto previo que autoriza la celebración del contrato, por el mero hecho de provenir de una Corporación de Derecho Público, habrá de ajustarse a las normas de procedimiento y competencia previstas en la normativa corporativa.

15.24.- SOBRE EL PERSONAL DE LAS CORPORACIONES

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

El régimen del personal de las Corporaciones de Derecho Público está sometido a Derecho

Laboral.

El problema estriba en la mención que algunos textos legales hacen a los principios de igualdad, mérito y capacidad para su selección. A nuestro juicio, no sería competencia del orden jurisdiccional social conocer de las controversias que se susciten en el marco de aquel proceso de selección, porque presumimos que quien reclama es el que se ve privado del ulterior contrato y no existiría, por ende, ese nexo laboral entre la Corporación y el candidato descartado, que es lo que derivaría el conocimiento del conflicto al orden jurisdiccional social. Únicamente cabría atribuir la competencia de la controversia al orden jurisdiccional contencioso-administrativo por la vía del genérico art. 2.c) de la LJCA, como si se tratase de un asunto de personal concerniente a una Administración Pública.

15.25.- SOBRE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Si bien la doctrina y jurisprudencia ha señalado como potestades administrativas reconocidas a las Corporaciones la reglamentaria o normativa, la disciplinaria, la de admisión, la potestad tributaria y la potestad ejecutiva, entendemos que no todas ellas son verdaderas potestades o poderes que no pudieran ejercer las Corporaciones sin mandato legal expreso.

Admitimos la potestad normativa. Esta potestad debe ejercerse bajo los principios propios del Derecho Administrativo y, en defecto de regulación específica corporativa, el procedimiento será similar al de aprobación de los reglamentos administrativos; salvo aquellos trámites que por su naturaleza y razones de mera lógica sean imposibles de realizar, como una eventual exigencia de dictamen del Consejo de Estado u órganos consultivos autonómicos equivalentes, informe de los servicios jurídicos, etc.

Asimismo, es indudable que otra potestad de que gozan es la disciplinaria para sancionar aquellas actuaciones de sus miembros que infrinjan la Ley o las normas deontológicas. Entendemos que, si no se admitiese la regulación por medio de normas corporativas de rango inferior a la Ley de las infracciones y sanciones y se dejase en manos de legislador la regulación de aquella, sería harto difícil que se pudieran contemplar de forma plena todos los ilícitos.

Igualmente, las Corporaciones gozan de potestad ejecutiva para llevar a pleno efecto sus actos, pudiendo valerse de los mecanismos previstos en el art. 99 de la LPAC.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Finalmente, la última potestad que se reconoce a las Corporaciones es la de admisión, mediante la expedición de un acto administrativo que confiere al particular la posibilidad de integrarse y desempeñar una actividad.

En contraposición, entendemos que no es una potestad administrativa la tarifaria o presupuestaria porque, aunque la Ley nada dijese al respecto, las Corporaciones aprobarían igualmente cuotas de pago obligatorio para sus miembros, como cualquier entidad privada también.

15.26.- SOBRE LA COMPETENCIA OBJETIVA

En cuanto competencia objetiva, podemos decir que la impugnación de los actos y disposiciones de las Corporaciones se reparte de la siguiente manera entre los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

a) Cuando la Corporación tenga un ámbito de actuación inferior al estatal, ya sea autonómico, provincial, local o inferior incluso, la competencia incumbe a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

b) Cuando se trata de Corporaciones con ámbito nacional, la competencia incumbe a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en virtud de la cláusula residual del art. 10.1.n) de la LJCA. Generalmente corresponde la competencia a la Sala del TSJ de Madrid, por cuanto la mayoría de estas corporaciones tendrán su sede en esta ciudad, a pesar de que nada impide que en función de la sede *ex* art 14.2 sea otro.

15.27.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA.

Una de las cuestiones más problemáticas en la práctica forense en torno a las Corporaciones la encontramos en el art. 20 de la LJCA.

Una interpretación extensiva, contraria al principio *pro actione*, de este precepto ha llevado a inadmitir sus recursos contencioso-administrativos contra la actividad de la Administración de tutela. Ahora bien, solo una labor hermeneútica libérrima y apartada del tenor literal del precepto permite apreciar tal causa de inadmisión porque, no se trata de entes dependientes de la Administración, y gozan además de un estatuto jurídico propio así como personalidad jurídica

que impide, sin profundas modulaciones, englobar a las Corporaciones en aquel precepto.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki: *Intervención Pública en el Deporte*, Civitas, Madrid, 1998.

AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki: "Público y Privado en el ordenamiento jurídico deportivo", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 4215-4263.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente & ARIAS APARICIO, Flor: "Art. 52", en MONTESINOS PADILLA, Carmen (Coord.), *Comentario a la Constitución Española, Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 927-937.

ANDREU LLOVET, Roser: *El acceso a la información pública ¿truco o trato?,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

ARGULLOL MURGADAS, Enric: "Las cámaras de comercio ante el Tribunal Constitucional: de un control riguroso a la autolimitación de la justicia constitucional", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 913-933.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica", en *Documentación Administrativa*, núm. 135, 1970, pp. 11-33, (https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/3343)

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: "Corporaciones profesionales y Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 72, 1973, pp. 27-72, (https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/228091973072027.pdf)

ARIÑO ORTIZ, Gaspar & SOUVIRÓN MORENILLA, José María: *Constitución y Colegios profesionales,* Unión Editorial, Madrid, 1984

BAENA DE ALCÁZAR, Mariano: *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español,* Montecorvo, Madrid, 1968.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BAENA DE ALCÁZAR, Mariano: "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 160-192.

BAÑO LEÓN, José María: "El ejercicio de las profesiones tituladas y los colegios profesionales", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 24, 2000, pp. 27-48. (https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2359/2722).

BAÑO LEÓN, José María: "Iniciativa en la urbanización. Operaciones de distribución de beneficios y cargas. Régimen de valoraciones. Disciplina Urbanística. Problemática de la ejecución de las sentencias en materia de reposición de la legalidad urbanística", en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 1405-1427.

BARRIO ANDRÉS, Moisés: "La Administración Corporativa: Concepto, naturaleza y clasificación. Régimen jurídico. Derecho Público y Derecho Privado en el ámbito de la Administración Corporativa. Disciplina deportiva y su control judicial", en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 543-558.

BARRIO GARCÍA, Gonzalo: "Las Cofradías de pescadores en el derecho español", en *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, núm. 2, 1998, pp. 161-188, (https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/2004?locale-attribute=es).

BASSOLS COMA, Martín: "Las ligas deportivas profesionales. Sus relaciones jurídicas con los clubes y federaciones deportivas", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 275-298.

BERMEJO VERA, José: *Derecho Administrativo Básico,* Civitas, Cizur Menor, 2016.

BLANQUER CRIADO, David: *Curso de Derecho Administrativo I. Los sujetos y la actividad,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BLANQUER CRIADO, David: *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

BLANQUER CRIADO, David: *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra: "Artículo 20", en EZQUERRA HUERVA, Antonio (Dir.) & OLIVAN DEL CACHO, Javier (Dir.), *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 617-633.

BUENO SÁNCHEZ, José Miguel: "El sector público institucional", en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 973-974.

CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael: "Teoría General de la organización administrativa", en VELASCO CABALLERO, Francisco & DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 205-230, (https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo).

CABEZAS HERNÁNDEZ, Mª Teresa: *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: Naturaleza jurídica y funciones*, Atelier, Barcelona, 2002.

CAMPS POVILL, Andreu: Las *Federaciones deportivas. Régimen Jurídico,* Civitas, Madrid, 1996.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa: "Art. 27.29", en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para la Administración Pública, Madrid, 1991, pp. 485-488.

CARRETERO LESTÓN, José Luis: "Funciones", en MILLÁN GARRIDO, Antonio, (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 174-187.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CASARES MARCOS, Anabelén: “El acceso a las profesiones colegiadas. Procedimientos y silencio administrativo”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *Silencio Administrativos y procedimientos sectoriales,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 553-671.

CHAVES GARCÍA, José Ramón: *Derecho Administrativo Mínimo,* Amarante, Salamanca, 2020.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: “Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho Español”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 349-360.

COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Aranzadi, Madrid, 2024.

DE ANDRÉS FUERTES, Santiago: “El principio de legalidad de la Administración. Las Potestades Administrativas. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: especial consideración de la desviación de poder. Los nombramientos discrecionales del Consejo General del Poder Judicial: su control judicial. Los conceptos jurídicos indeterminados”, en HUERTA GARICANO, Inés & MILLÁN HERRANDIS, Alicia (Coords.), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 653-681.

DE HOCES ÍÑIGUEZ, José Ramón: “Régimen jurídico de los hidrocarburos. Ordenación del sector petrolero. Energía nuclear: el Consejo de Seguridad Nuclear. La energía eléctrica. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: la Dirección de Energía. El mercado único de la energía en la Unión Europea”, en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1193-1194.

DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia: “Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, pp. 435-445, (https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-148-eneroabril-1999/reflexiones-en-torno-la-ley-51997-de-18-de-diciembre-de-academias-en-el-ambito-del-principado-de-2).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia: *Las Academias y su configuración jurídica*, Cedecs, Barcelona, 1999.

DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás & RODRÍGIUEZ TEN, Javier: "Las federaciones deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 13-41.

DE LORENZO GARCÍA, Rafael & LOYA DEL RÍO, Miguel: "Estudio de la naturaleza jurídica de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014.

DE LORENZO GARCÍA, Rafael & PINDADO GARCÍA, Fernando: "El funcionamiento democrático de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014.

DE LORENZO GARCÍA, Rafael & SÁNCHEZ CÁNOVAS, Ángel, "El control público de la ONCE", en DE LORENZO GARCÍA, Rafael (Dir.), *Régimen Jurídico de la ONCE*, Aranzadi, Madrid, 2014.

DEL SAZ CORDERO, Silvia*: Aguas subterráneas, Aguas Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990.

DEL SAZ CORDERO, Silvia: "La liquidación de las Cámaras de Propiedad urbanas" en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 805-822.

DEL SAZ CORDERO, Silvia: *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio,* Marcial Pons, Madrid ,1996.

DEL SAZ CORDERO, Silvia: *Los Colegios Profesionales,* Marcial Pons, Madrid, 1996.

DEL SAZ CORDERO, Silvia & ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier: *Derecho Administrativo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio: *Derecho Público de las Federaciones Deportivas,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

DIEZ-PICAZO, Luis María: *Sistema de Derechos Fundamentale*s, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

ENCABO BALBÍN, Ana: "Art. 49.1. 33º", en GARRIDO MAYOL, Vicente (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1349-1357.

ESPINOSA CALABUIG, José Luis: "Los Colegios Profesionales en el marco constitucional", en MARTÍNEZ SOSPREDA, Manuel (Coord.), *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 211-225.

ESTEVE PARDO, José: "Las asociaciones de configuración legal", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 113-122.

ESTEVE PARDO, José: *Lecciones de Derecho Administrativ*o, Marcial Pons, Madrid, 2021.

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo: *Manual de Derecho Urbanístico*, Comares, Granada, 2008.

EZQUERRA HUERVA, Antonio: "Las comunidades de regantes ante la legislación de contratos del sector público", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, 2020, pp. 49-81, (https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.118.2020.02).

FANLO LORAS, Antonio: *El debate sobre colegios profesionales y Cámaras Oficiales*, Civitas, Madrid, 1992.

FANLO LORAS, Antonio: "Encuadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 67-124.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación", en IGLESIAS PRADA, Juan Luis (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 339-358.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley Básica reguladora de las peculiaridades del régimen jurídicos de los Colegios Profesionales", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 125-155.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 24, 2000, pp. 15-26, (https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2350/2707).

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "Corporaciones de Derecho Público", en SAINZ MORENO, Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 365-372.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Sistema de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán*: Sistema de Derecho Administrativo II*, Aranzadi, Madrid, 2024.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Manual de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

FRANCH, Marta & TORRELLES TORRELLES, Joan: "Aplicabilidad de la ley de contratos del sector público en la actividad contractual de las cámaras de comercio", en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, 2009, pp. 393-395, (https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-178-eneroabril-2009/aplicabilidad-de-la-ley-de-contratos-del-sector-publico-en-la-actividad-contractual-de-las-camaras-2).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GALLEGO MORALES, Ángel José: *Colegios Profesionales y Sindicatos. Confluencias y Tensiones*, Comares, Granada, 1996.

GAMERO CASADO, Eduardo: "Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas", en *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 8, Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pp. 25-50.

GAMERO CASADO, Eduardo: "Naturaleza de los reglamentos de las federaciones deportivas, silencio administrativo positivo *secundum quid* y otras curiosidades de derecho administrativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 130, 2024, pp. 223-244, (https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.130.2024.06).

GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2023.

GAMERO CASADO, Eduardo & FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2024.

GARCÍA CABA, Miguel María: "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas: ¿Corporaciones de Derecho Público o Asociaciones Privadas?", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Novedades jurídicas en la gestión del Deporte*, Reus, Madrid, 2024, pp. 147-173.

GARCÍA CAMPA, Santiago: *El voluntariado y su régimen jurídico,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

GARCÍA MACHO, Ricardo: *Las relaciones de especial sujeción en la constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992.

GARCÍA MACHO, Ricardo: "La potestad disciplinaria de los Colegios Profesionales", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 475-484.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Madrid, 2024

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás- Ramón: *Curso de Derecho Administrativo II*, Aranzadi, Madrid, 2024

GARRIDO FALLA, Fernando: "Origen y evolución de las entidades instrumentales", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 27-45.

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2010.

GAVELA LLOPIS, Andrea & SAMPOL PUCURULL, Miguel: "Los sujetos en el Derecho Administrativo", en GAVELA LLOPIS, Andrea & Otros, *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 157-162.

GIMENO MARTÍN, Andrés: "Comentario a la STS 244/2020, de febrero de 2020 "El ámbito de control administrativo sobre los requisitos que estatuariamente pueden prever las ligas profesionales", en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 69, 2021.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Agustín: *El control de las administraciones públicas en el sector vitivinícola: el papel de los consejos reguladores,* Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014, (tesis doctoral), (https://eprints.ucm.es/id/eprint/28632/).

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

GUEDEA MARTÍN, Manuel: "El régimen jurídico de las federaciones deportivas aragonesas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho Deportivo. Libro homenaje a José Bermejo Vera*, Reus, Madrid, 2020, pp. 361-378.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

GUILLEM CARRAU, Javier: “La forma jurídica del Consejo Regulador”, en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 236, 2013, pp. 13-53, (https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_REEAP/r236_13_52.pdf)

GUILLEM CARRAU Javier: *Denominaciones de Origen de Calidad,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel: “La situación jurídica actual de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 243-270.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos: *Derecho Administrativo Económico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos: *Tratado de Derecho Administrativo. General y Económico,* Aranzadi, Pamplona, 2022.

LESMES SERRANO, Carlos: “La tutela de la Administración Corporativa”*,* en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 129-153.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: “Algunas consideraciones a propósito del ámbito subjetivo de la nueva LCSP. En particular el caso de las Corporaciones de Derecho Público”, en *Documentación Administrativa*, núm. 4, 2017, pp. 136-145 (https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/10500/11173).

MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes Administrativas,* Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MARTÍN REBOLLO, Luis: "Régimen Jurídico de los Colegios", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 157-242.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas", en *Revista Catalana de Derecho público,* núm. 21, 1996, pp. 117-128, (https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/122).

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: "Las comunidades de regantes en el tiempo presente", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 883-911.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: "Naturaleza de las Corporaciones Públicas Profesionales", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, pp. 603-608.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: "Estatuto Jurídico de las Academias Científicas Territoriales", en *Revista Jurídica de Castilla y León,* núm. 45, 2018, pp. 113-146, (https://portaldelaciencia.uva.es/documentos/624bbf3be9790a3dbd048fe0).

MASCORT GUICH, Alicia: "Naturaleza jurídica del Instituto España y las Reales Academias", en *Revista de Control Externo,* núm. 61, 2019, pp. 103-115, (https://www.tcu.es/repositorio/4805aeed-5ac9-4997-b7db-6cd764a99301/Revista61.pdf)

MELÓN MUÑOZ, Alfonso: *Memento Práctico Administrativo,* Ediciones Francis Levfebvre, Madrid, 2017.

MILLÁN CALENTI, Rafael Alba & BOTANA AGRA, José Manuel: "Cofradías de Pescadores", en *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, núm. 29/2016, pp. 117-146. (https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6353196)

MILLÁN GARRIDO, Antonio: "Régimen jurídico de las Federaciones Deportivas", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 42-63.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MILLÁN GARRIDO, Antonio: "El régimen electoral federativo", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 92-127.

MONTERO PASCAL, Juan José: "Ámbito y extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa", en MONTERO PASCAL, Juan José, MEDINA GONZÁLEZ, Sara & otros, *Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

MORELL OCAÑA, Luis: *Curso de Derecho Administrativo,* Aranzadi, Pamplona, 1998.

MOREU CARBONELL, Elisa: "Art. 2", en EZQUERRA HUERZA, Antonio (Dir.) & OLIVAN DEL CACHO, Javier (Dir.): *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 115-152.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo X*, BOE, Madrid, 2015.

NAVARRO GONZÁLEZ, Rocío: "La atribución de las potestades administrativas", en GAMERO CASADO, Eduardo*, La Potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 238-243.

NOGUEIRA LÓPEZ, María Alba: "Administración y sectores públicos autonómicos", en VELASCO CABALLERO, Francisco & DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercé (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 255-272, (https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo).

ORRIOLS SALLÉS, María Angels: "Una corporación de derecho público sui generis: La Corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos", en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 961-974.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ORTEGA MARTIN, Eduardo: “Las potestades administrativas de las Corporaciones Públicas”, en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 193-237.

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis: “Las cámaras agrarias: sobre su origen, esplendor y muerte”, en *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm.155, 2012, pp. 1-11.

PALOMAR OLMEDA, Alberto & TEROL GÓMEZ, Ramón: “El Ordenamiento Deportivo Nacional: Federaciones y Ligas Profesionales”, en PALOMAR OLMEDA, Alberto & PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen (Coords.), *Derecho Deportivo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 193-260.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón: *Derecho Administrativo I,* Dykinson, Madrid, 2017.

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

PAU PEDRÓN, Antonio: *Las Reales Academias en el sistema jurídico español*, Cuadernos de Derecho Registral, Madrid, 2009.

PAU PEDRÓN, Antonio: *Instituto de España y Reales Academias*, BOE, Madrid, 2021, (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.phpid=354&modo=2&nota=0&tab=2)

PEREA CRESPILLO, Gil Manuel: “*Federaciones deportivas y la normativa en materia de contratación pública: el debate que no cesa. Sentencia del TJUE de 3 de febrero de 2021 en los Asuntos acumulados C-155/19 y C-156/19*”, en ORTEGA BURGOS, Enrique & GARCÍA CABA, Miguel María, *Derecho Deportivo,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

PINO TARRAGONA, Glikeya: “El debate sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por los Consejos Reguladores en general y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada “Rioja” en particular”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 13, 2008, pp. 77-113, (https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/ajr/article/view/856).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

POMED SÁNCHEZ, Luis: "Doctrina Constitucional sobre Administración Corporativa", en REQUERO IBAÑEZ, José Luis (Dir.), *Los Colegios Profesionales. Administración Corporativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 21-75.

PULIDO QUECEDO, Manuel: *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

RASTROLLO SUÁREZ, Juan José: *Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: la junta de compensación*, Reus, Madrid, 2013.

REBOLLO PUIG, Manuel: "La reclamación de la indemnización", en TOLIVAR ALAS, Leopoldo (Dir.) & CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 92-182.

REBOLLO PUIG, Manuel: *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2015.

REBOLLO PUIG, Manuel & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: "Aplicabilidad y extensión del art. 149.1.18 de la Constitución a entes no administrativos", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 507-522.

REBOLLO PUIG, Manuel, FALCÓN Y TELLA, Ramón & LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: *Naturaleza y Régimen Jurídico de las Cofradías de Pescadores,* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996.

REQUERO IBÁÑEZ, José Luis: "Las Corporaciones de Derecho Público en el Proceso Contencioso-Administrativo", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los Colegios Profesionales. Administración Corporativa*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 77-126

RIVERO YSERN, José Luis: "La Administración Corporativa: la adscripción a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación; análisis jurisprudencial", en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo,* Civitas, Madrid, 1994, pp. 703-736.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RODRÍGUEZ TEN, Javier: "Constitución y estructura orgánica", en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Compendio elemental de derecho federativo*, Reus, Madrid, 2015, pp. 64-91.

SABATÉ VIDAL, Josep M.: "Los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen vitivinícolas catalanas como Corporaciones de Derecho Público", en *Revista catalana de Derecho Público*, núm. 35, 2007, pp. 435-462. (https://www.researchgate.net/publication/277222392_Els_consells_reguladors_de_les_denominacions_d%27origen_vitivinicoles_catalanes_com_a_corporacions_de_dret_public).

SALA ARQUER, José Manuel: "Corporaciones de Derecho Público", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Dir.), *La Administración Pública Española,* Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 583-597.

SALOM PARETS, Aina: *Los Colegios Profesionales,* Atelier, Barcelona, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2022.

SÁNCHEZ SAUDINÓS, José Manuel: *Los Colegios Profesionales en el ordenamiento constitucional*, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2018.

SILVA DE LAPUERTA, Marta: "La Administración Deportiva", en REQUERO IBÁÑEZ, José Luis (Dir.), *Los colegios profesionales. Administración Corporativa,* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, pp. 391-434.

TABOADA MELLA, María Salomé: *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la Cofradía de Pescadores Gallega. Estudio de casos*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2004 (tesis doctoral) (https://investigacion.usc.es/documentos/5d1df66c29995204f766ba8c).

TARDÍO PATO, Jose Antonio, "Las reservas de contratos del sector público a empresas de trabajadores con discapacidad y en riesgo o situación de exclusión social", en *Revista Española de Derecho Administrativo,* núm. 214, 2021, pp. 119-158.

TEJEDOR BIELSA, Julio: “Federaciones Deportivas y Sector Público”, en MILLÁN GARRIDO, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho Deportivo. Libro homenaje a José Bermejo Vera*, Reus, Madrid, 2020, pp. 749-770.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo: “Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias”, en SOSA WAGNER, Francisco (Coord.), *El derecho Administrativo en el umbral de siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2011-2023.

TORNOS MAS, Joaquín: “Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 787-803.

TRAYTER JIMÉNEZ, José Manuel: *Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2022.

VILLAR PALASÍ, José Luis: “Tipología y Derecho estatutario de los entes instrumentales”, en PÉREZ MORENO, Alfonso (Coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 151-167.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

LEGISLACIÓN

Constitución Española
Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
Real Decreto 670/1978, de 11 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores.
Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.
Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
Ley 10/1990, de 15 de octubre, de Deporte.
Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles.
Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas.
Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.
Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.
Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.
Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de Asociación.
Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.
Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.
Ley Orgánica 2/2006, de 3 de marzo, de Educación.
Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia.
Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España.
Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.
Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.
Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común.
Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.
Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.
Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
Orden de 18 de diciembre de 2019, por la que se publica el texto refundido de los Estatutos de la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

-Normativa autonómica de Federaciones Deportivas

Ley 5/2016, de 19 de julio, de Deporte de Andalucía.
Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón.
Ley 5/2022, de 29 de junio, de Actividad Física y Deporte (de Asturias).
Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte (de Cantabria).
Ley 5/2015, de 26 de marzo, de la Actividad Física y el Deporte de Castilla-La Mancha.
Ley 3/2019, de 25 de febrero, de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León.
Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte (de Cataluña).
Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.
Ley 2/2011, de 22 de marzo, del deporte y la actividad física de la Comunidad Valenciana.
Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura.
Ley 3/2012, de 2 de abril, de Deporte de Galicia.
Ley 2/2023, de 7 de febrero, de la actividad física y el deporte de las Illes Balears.
Ley 1/2019, de 30 de enero, de la Actividad Física y el Deporte de Canarias.
Ley 1/2015, de 23 de marzo, del ejercicio físico y del deporte de La Rioja.
Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra.
Ley 2/2023, de 30 de marzo, de la actividad física y del deporte del País Vasco.
Ley 8/2015, de 24 de marzo, de Actividad Física y Deporte de la Región de Murcia.

Normativa reglamentaria de las Federaciones Deportivas

Decreto 41/2022, de 8 de marzo, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Andalucía y se establece la estructura y régimen de funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Deportivas.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Decreto 181/1994, de 8 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas.

Decreto 29/2003, de 30 de abril, por el que se regulan las federaciones deportivas del Principado de Asturias.

Decreto 72/2002, de 20 de julio, de desarrollo general de la Ley 2/2000, de 3 de julio, de Deporte de Cantabria.

Decreto 109/1996, de 23 de julio, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de Castilla-La Mancha.

Decreto 39/2005, de 12 de mayo, de Entidades Deportivas de Castilla y León.

Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña.

Decreto 159/1996, de 14 de noviembre, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Madrid.

Decreto 2/2018, de 12 de enero, por el que se regulan las entidades deportivas de la Comunidad Valenciana.

Decreto 27/1998, de 17 de marzo, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Extremeñas.

Decreto 33/2004, de 2 de abril, por el que se regulan las federaciones deportivas de las Illes Balears.

Decreto 51/1992, 23 abril, por el que se regula la constitución y funcionamiento de las Federaciones Deportivas Canarias.

Decreto 4/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Rioja.

Decreto Foral 80/2003, de 14 de abril, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Navarra y el registro de Entidades Deportivas de Navarra.

Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco.

Decreto 220/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Región de Murcia.

-Normativa autonómica sobre Colegios Profesionales

Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía.

Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón.

Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria.

Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Creación de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha.

Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales (de Cataluña).
Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.
Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana.
Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales de Extremadura.
Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia.
Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Illes Balears.
Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales (de las Islas Canarias).
Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja.
Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra.
Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco.
Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia.
Decreto 62/1999, de 6 de mayo, por el que se crea el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid.

- Normativa autonómica sobre Consejos Generales de Colegios Profesionales.

Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces.

- Normativa propia de Colegios Profesionales y Consejos General y autonómicos de Colegios Profesionales

Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.
Orden de 3 de agosto de 2023 por la que se aprueban los Estatutos del Ilustre Colexio da Avogacía de Santiago de Compostela.
Orden 30 de julio de 2014, por la que se aprueban los Estatutos del Colexio Oficial de Veterinarios de Lugo
Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

- Normativa autonómica sobre Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.
Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón.
Ley 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (de Asturias).
Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.
Ley 8/2018, de 14 de diciembre, por la que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y el Consejo de Cámaras de Castilla y León.
Ley 14/2002, de 27 de junio, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Cataluña y del Consejo General de las Cámaras.
Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.
Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunidad Valenciana.
Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Ley 5/2004, de 8 de julio, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Galicia.
Ley 1/2017, de 12 de mayo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de las Islas Baleares.
Ley 10/2019, de 25 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias.
Ley 3/2015, de 23 de marzo, de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de La Rioja.
Ley Foral 17/2015, de 10 de abril, de la Cámaras Oficial de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de Navarra.
Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

-Normativa autonómica sobre Consejos de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios

Decreto 4/1997, de 28 de enero, de Creación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha.
Decreto 77/1995, de 27 de abril, por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León.
Decreto 81/1996, de 16 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana.
Ley 10/2004, de 20 de diciembre, por la que se crea el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.

-Normativa autonómica sobre Cofradías de Pescadores

Decreto 86/2004, de 2 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores y sus Federaciones (Andalucía).
Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina (de Andalucía).
Ley 1/2021, de 4 de marzo, de Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura de Cantabria.
Ley 22/2002, de 12 de julio, de Cofradías de Pescadores (de Cataluña).
Ley 5/2017, de 10 de febrero, de pesca marítima y acuicultura de la Comunidad Valenciana.
Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia.
Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de Galicia.
Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Islas Baleares.
Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.
Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores (País Vasco).
Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia.

- Normativa autonómica sobre Consejos Reguladores

Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los vinos de Andalucía.
Ley 2/2011, de 25 de marzo, de protección de calidad alimentaria y pesquera de Andalucía.
Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad alimentaria de Aragón.
Ley 2/2019, de 1 de marzo, de calidad agroalimentaria de Asturias.
Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo "Oficina de Calidad

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Alimentaria" (ODECA) (de Cantabria).

Ley 7/2007, de 15 de marzo, de calidad agroalimentaria de Castilla- La Mancha.

Ley 6/2022, de 29 de julio, de la Viña y el vino de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la Viña y el Vino de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2005, de 10 de junio, de viña y del vino de Castilla y León.

Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.

Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña.

Ley 2/2020, de 5 de marzo, de la vitivinicultura (de Cataluña).

Ley 2/2005, de 27 de mayo, de Ordenación del sector vitivinícola de la Comunidad Valenciana.

Ley 4/2010, de 28 de abril, reguladora de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura.

Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia.

Decreto 4/2007, de 18 de enero, por el que se regulan las denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus consejos reguladores (Galicia).

Ley 9/1985, de 30 de julio, de protección de piedras ornamentales (de Galicia).

Ley 10/2006, de 11 de diciembre, de los consejos reguladores de vinos de Canarias.

Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria (de Canarias).

Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears.

Ley 5/2005, de 1 de junio, de los sistemas de protección de la calidad agroalimentaria (La Rioja).

Ley 16/2005, de 5 de diciembre, foral de ordenación vitivinícola de Navarra.

Ley 5/2004, de 7 de mayo, de ordenación vitivinícola del País Vasco.

Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de Consejos Reguladores (Murcia).

Orden de 30 de julio de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen Ribeiro y de su Consejo Regulador.

Orden de 21 de julio de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen Rías Baixas y de su consejo regulador.

Orden de 29 de septiembre de 2009, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen de Ribeira Sacra y de su Consejo Regulador.

Orden de 13 de febrero de 2017, por la que se aprueba el Reglamento de la denominación de origen de Queixo de Tetilla.

- Normativa autonómica sobre Academias científicas

Ley 7/1985, de 6 de diciembre, por la que se crea el Instituto de Academias de Andalucía.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Decreto 138/2022, de 2 de agosto, por el que se regulan las Academias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento.

Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de academias en el ámbito del Principado de Asturias.

Ley 15/1999, de 29 de abril, de las academias de ámbito de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/2009, de 14 de abril, de coordinación del sistema valenciano de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Decreto 91/2015, de 12 de junio, del Consell, por el que se regula la creación de las academias científicas, culturales y artísticas de la Comunitat Valenciana y su registro.

Ley 5/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan las Reales Academias de Canarias y las de nueva creación.

Ley 2/2005, de 11 de marzo, de Academias de la Región de Murcia.

- Normativa propia estatutaria de las Academias

Real Decreto 2878/1979, de 7 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona.

Real Decreto 1109/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba los Estatutos de la Real Academia Española.

Real Decreto 271/2000, de 25 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Galega.

Real Decreto 367/2002, de 19 de abril, por el que se modifica la denominación de la Real Academia de Farmacia y se aprueban sus Estatutos.

Real Decreto 542/2004, de 13 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.

Decreto 75/2005, de 21 de abril, por el que se acuerda la creación de la Academia de Ciencias Veterinarias de Galicia.

Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Real Decreto 39/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de la Historia.

Real Decreto 750/2011, de 27 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Nacional de Medicina.

Real Decreto 397/2013, de 7 de junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ingeniería.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Real Decreto 101/2014, de 21 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España.

Real Decreto 537/2015, de 26 de junio, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Real Decreto 1113/2020, de 15 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de España.

- Normativa Cámaras Agrarias

Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón.

Ley 3/1998, de 2 de abril, de Cámara Agraria de Cantabria.

Ley 7/2021, de 5 de julio, por la que se extingue la Cámara Agraria de Cantabria.

Ley 6/2021, de 5 de noviembre, de extinción de cámaras agrarias provinciales de Castilla-La Mancha y por la que se establece el régimen jurídico para realizar transmisiones de patrimonio procedentes del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León.

Ley 2/2017, de 4 de julio, medidas tributarias y administrativas de Castilla y León.

Ley 6/1998, de 28 de mayo, de régimen jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid.

- Normativa de Comunidades de Usuarios de Aguas

Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía.

Ley 10/2014, de 23 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas de Cataluña.

Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.

Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.

Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Hidráulico de Canarias.

- Normativa sorbe Entidades Urbanísticas

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.
Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (de Castilla-La Mancha).
Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (de Cataluña).
Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.
Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares.
Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Protegidos Naturales de las Islas Canarias.
Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo del País Vasco.
Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

RESOLUCIONES JUDICIALES CITADAS

Sentencias del Tribunal Constitucional

STC (Pleno) núm. 76/1983, de 5 de agosto.
STC (Sala Primera) núm. 23/1984, de 20 de febrero.
STC (Pleno) núm. 67/1985, de 24 de mayo.
STC (Sala Segunda) núm. 22/1988, de 18 de febrero.
STC (Pleno) núm. 87/1989, de 11 de mayo.
STC (Pleno) núm. 89/1989, de 11 de mayo.
STC (Pleno) núm. 132/1989, de 18 de julio.
STC (Sala Primera) núm. 139/1989, de 20 de julio.
STC (Sala Primera) núm. 219/1989, de 21 de diciembre.

USC

STC (Sala Primera) núm. 93/1992, de 11 de junio.
STC (Pleno) núm. 114/1993, de 14 de abril.
STC (Pleno) núm. 113/1994, de 14 de abril.
STC (Pleno) núm. 178/1994, de 16 de junio.
STC (Pleno) núm. 179/1994, de 16 de junio.
STC (Pleno) núm. 330/1994, de 15 de diciembre.
STC (Sala Primera) núm. 5/1996, de 16 de enero.
STC (Pleno) núm. 107/1996, de 12 de junio.
STC (Pleno) núm. 171/1998, de 23 de julio.
STC (Pleno) núm. 194/1998, de 1 octubre.
STC (Pleno) núm. 11/2002, de 17 de enero.
STC (Pleno) núm. 3/2013, de 17 enero.
STC (Pleno) núm. 34/2013, de 14 de febrero.
STC (Sala Segunda) núm. 89/2013, de 22 de abril.
STC (Pleno) núm. 84/2014, de 29 mayo.
STC (Pleno) núm. 62/2017, de 25 mayo.
STC (Pleno) núm. 33/2018, de 12 de abril.

Sentencias del Tribunal Supremo

STS (Sala de lo Civil) 12 de junio de 1990 [ES:TS:1990:11151].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 20 de mayo de 1994 [ES:TS:1994:3919].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 20 de mayo de 1994 [ES:TS:1994:17715].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 17 de marzo de 1995 [recurso de casación núm. 4867/1994].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 31 enero 1996 [ES:TS:1996:544].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 19 de junio de 2002 [Recurso de Casación núm. 39139/1996].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 14 julio 2003 [ES:TS:2003:4995].
STS (Sala de lo Civil, Sección Única) núm. 418/2003, de 30 de abril [ES:TS:2003:2969].
STS (Sala de lo Civil, Sección Única) núm. 1086/2003, 19 de noviembre [ES:TS:2003:7299].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 16 de junio de 2004 [ES:TS:2004:4184].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 6 de octubre de 2004 [recurso de casación núm. 4258/2001].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 25 de enero de 2005 [ES:TS:2005:283].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 10 noviembre 2006 [ES:TS:2006:7639].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 15 diciembre 2006 [ES:TS:2006:8037].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 24 de septiembre de 2008 [ES:TS:2008:4962]

STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 874/2008, de 25 septiembre [recurso de casación núm. 4063/2001].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 diciembre 2008 [ES:TS:2008:6845].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 27 de enero 2009 [ES:TS:2009:523].

STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 411/2009, de 2 de junio [ES:TS:2009:3496].

STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 422/2009, de 3 de junio [ES:TS:2009:3511].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 27 de octubre de 2009 [ES:TS:2009:7083].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 1 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:398].

STS (Sala de lo Contencioso, Sección 6ª) de 28 de febrero de 2011 [ES:TS:2011:1057].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 14 de marzo de 2011 [ES:TS:2011:1177].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 27 de diciembre de 2011 [ES:TS:2011:9051].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 28 febrero 2012 [ES:TS:2012:1399].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 6 de marzo de 2012 [ES:TS:2012:1179].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 13 de marzo de 2012 [ECLI:ES:TS:2012:1340].

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 30 abril 2012 [ES:TS:2012:2781].

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 18 de noviembre de 2014 [ES:TS:2014:5168].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 12 diciembre 2014 [ECLI:ES:TS:2014:5444].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de noviembre de 2015 [ES:TS:2015:4791].
ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 9 junio 2016 [ES:TS:2016:5953].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 2161/2016, de 4 octubre [ES:TS:2016:4495].
ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 7 de junio 2017 [ES:TS:2017:6511].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 693/2018, de 26 abril [ES:TS:2018:1720].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1100/2018, de 27 junio [ES:TS:2018:2441].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 922/2019, de 27 de junio [ES:TS:2019:2209].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 303/2019, de 8 marzo [ES:TS:2019:849].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 1543/2018, de 22 octubre [ES:TS:2018:3585].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 955/2019, de 1 de julio [ES:TS:2019:2475].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 1068/2019, de 15 julio [ES:TS:2019:2334].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 1302/2019, de 3 octubre [ES:TS:2019:2966].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 920/2020, de 2 de julio [ES:TS:2020:2106].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 626/2024, de 15 de abril [ES:TS:2024:2088].
STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1660/2024, de 21 de octubre [ES:TS:2024:5124].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1460/2012, de 17 octubre [ES:TSJAND:2012:13013].

STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 340/2024, de 22 de marzo [ES:TSJAND:2024:7261].

STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 709/2024, de 21 de junio [ES:TSJAND:2024:11294].

STSJ de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 239/2019, de 20 junio [ES:TSJAR:2019:1080].

STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 3/2000, de 12 de febrero [Recurso de Apelación núm. 16/1999].

STSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2ª) núm. 879/2013, de 27 junio [ES:TSJCLM:2013:1898].

STSJ de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Social, Sección 2ª) núm.1336/2012, de 29 noviembre [ES:TSJCLM:2012:3247].

STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 149/2022, de 9 de mayo [ES:TSJCLM:2022:1421].

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección. 5) núm. 859/2022, de 11 marzo [ES:TSJCAT:2022:2995].

STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1984/2024, de 10 de junio [ES:TSJCAT:2024:5608].

STSJ de la Comunidad Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 524/2012, de 18 mayo [ES:TSJM:2012:8449].

STSJ de la Comunidad Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 6ª) núm. 3/2017, de 10 enero [ES:TSJM:2017:200].

STSJ de la Comunidad Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 325/2017, de 30 mayo [ES:TSJM:2017:5638].

STSJ de la Comunidad Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) núm. 725/2018, de 15 noviembre [ES:TSJM:2018:1137].

STSJ de la Comunidad Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativa, Sección 10ª) núm. 140/2019, de 28 febrero [ES:TSJM:2019:2921].

STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección6ª) núm. 561/2020, de 4 diciembre [ES:TSJM:2020:14346].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso- Administrativo Sección 6ª) núm. 184/2022, de 24 febrero [ECLI:ES:TSJM:2022:2314].

STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 129/2022, de 17 marzo [ES:TSJM:2022:3277].

STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 163/2022, de 6 abril [ES:TSJM:2022:4460].

STSJ de la Comunidad de Madrid(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 230/2022, de 17 de mayo [ES:TSJM:2022:6149].

STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 241/ 2022, de 24 de mayo [ES:TSJM:2022:6152].

STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 67/2019, de 6 febrero [ES:TSJCV:2019:411].

STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 3/2009, de 21 de enero [Recurso núm. 492/2007].

STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 457/2021, de 14 de julio [ES:TSJGAL:2021:4304].

STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 256/2022, de 30 de marzo [ES:TSJGAL:2022:2235].

ATSJ La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª) núm. 10/2018 de 10 enero [ES: TSJLR:2018:1A].

STSJ de la Región de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 59/2022, de 8 febrero [ES:TSJMU:2022:135].

Otras sentencias

SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 14 noviembre 2007 [ES:AN:2007:4965].

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de León núm. 298/2013, de 6 de noviembre [ES:JCA:2013:3676].

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Santander núm. 69/2024, de 20 de marzo [ES:JCA:2024:19].

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

El presente trabajo tiene por objeto el régimen jurídico de las Corporaciones de Derecho Público. En primer lugar, se referirán los antecedentes de estas entidades y su justificación como fórmula de administración. Seguidamente, se pasará a analizar el concepto y rasgos de las Corporaciones. Se realizará una enumeración y clasificación de las Corporaciones, y se apuntarán las diferencias con otras figuras similares. En cuanto al régimen jurídico, se expondrá el marco constitucional y se estudiarán las normas propias de cada Corporación para identificar las actividades que realizan, las potestades que ostentan, los mecanismos de tutela a que están sometidas y su estructura. Por último, concluiremos con la referencia a su extinción.