

REJIE NUEVA ÉPOCA

Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa

Nº 33 · Diciembre 2025

Presentación al núm. 33

CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ

INNOVACIÓN EDUCATIVA Y METODOLOGÍAS DOCENTES

Técnicas de autoaprendizaje mediante la redacción de preguntas por estudiantes

SEBASTIÁN LÓPEZ MAZA, GEMMA MINERO ALEJANDRE, TOMÁS BASTARRECHE BENGOA Y CARLOS CASTELLS SOMOZA

Más allá del Código Penal: la Literatura como metodología de innovación docente

MARÍA DOLORES MARTÍNEZ PÉREZ

INVESTIGACIÓN SUSTANTIVA

Marco jurídico-económico adaptativo y protector del modelo de “ecosistema enoturístico colaborativo dinámico” (EECD)

MANUEL VELASCO-CARRETERO, ANTONIO GUEVARA-PLAZA Y CARLOS ROSSI-JIMÉNEZ

OPA del BBVA al Banco Sabadell. El resultado de la concentración económica y sus efectos sobre la competencia

MARÍA DE LOS ÁNGELES RODRÍGUEZ NAVARRO

La fiscalidad de la vivienda de uso turístico: retos fiscales y alternativas para los ayuntamientos

SARA RODRÍGUEZ RUBIALES

Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas italianas.

Límites y desafíos jurídicos

CLARA FILIBERTO

RESEÑAS

RECENSIÓN DE AA.VV., *Docencia e investigación en la era de la inteligencia artificial: reflexiones y aplicaciones innovadoras*. Ed. Dykinson, 2024. POR FERNANDO RAVELO GUILLÉN

RECENSIÓN DE BAUZÁ MARTORELL, F. J. Y MELGOSA ARCOS, F. J. (COORDS.), *Transición digital en turismo*. Ed. Iustel, Madrid, 2025. POR FRANCISCO VEGA AGREDANO

RECENSIÓN DE ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (DIR.), *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas.*

El desafío de la descarbonización económica y la transición justa. Ed. Laborum, 2025. POR JAIME PÉREZ BUENO



UNIVERSIDAD DE VALENCIA



FACULTAD DE
DERECHO

La *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, Nueva Época (REJIE Nueva Época)* pretende abrir “un espacio virtual”, tanto a nivel nacional como internacional, de reflexión y debate en torno a dos ejes diferenciados: de una parte, la actividad docente universitaria en el ámbito de las disciplinas jurídicas, y, de otra, la investigación sustantiva en cualquier campo del Derecho, dirigiéndose a investigadores, docentes, estudiantes y público en general interesados en estas temáticas.

REJIE Nueva Época es una revista electrónica de acceso abierto y periodicidad semestral, que publica trabajos tanto en castellano como en otros idiomas (inglés, francés, portugués, italiano), arbitrada bajo el sistema de revisión por pares a doble ciego. Se estructura en tres secciones: la primera relativa a la innovación educativa y las metodologías docentes; la segunda dedicada a trabajos de investigación sustantiva; y la tercera, a reseñas de obras jurídicas de reciente publicación.

Las opiniones expuestas en los trabajos y colaboraciones publicadas en la *REJIE Nueva Época* son de la exclusiva responsabilidad de sus autores/autoras.

Directora

Isabel González Ríos

isa_gonzalez@uma.es

Subdirectora Académica

Carmen María Ávila Rodríguez

cmavila@uma.es

Secretaria Académica

María del Pilar Castro López

mdcastro@uma.es

Editor

Universidad de Málaga

e-ISSN

1989-8754

<https://revistas.uma.es/index.php/rejienuevaepoca>



Número 33

Diciembre 2025

La Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, nueva época (REJIE nueva época) se encuentra indizada en las bases de datos Latindex, Dice, Isoc e IdeasRePec y REDIB.

Directora: Isabel González Ríos (Universidad de Málaga)

Subdirectora académica: Carmen María Ávila Rodríguez (Universidad de Málaga)

Secretaria académica: María del Pilar Castro López (Universidad de Málaga)

Consejo de redacción

JOSE FRANCISCO ALENZA GARCIA, Universidad Pública de Navarra; JUAN MANUEL AYLLÓN DÍAZ GONZÁLEZ, Universidad de Málaga; MARIBEL CANTO-LÓPEZ, University of Leicester (United Kingdom); BELÉN CASADO CASADO, Universidad de Málaga; MARÍA JESÚS ELVIRA BENAYAS, Universidad Autónoma de Madrid; ELISA GARCÍA LUQUE, Universidad de Málaga; INMACULADA GONZÁLEZ CABRERA, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; NICOLA GULLO, Università degli Studi di Palermo (Italia); MABEL LÓPEZ GARCÍA, Universidad de Málaga; ANTONIO MÁRQUEZ PRIETO, Universidad de Málaga; SUZANA TAVARES DA SILVA, Universidade de Coimbra (Portugal); PATRICIA ZAMBRANA MORAL, Universidad de Málaga.

Comité científico

Comité científico nacional

ROCÍO CARO GÁNDARA, Profesora Titular de Derecho Internacional Privado, Universidad de Málaga; MARÍA E. GÓMEZ ROJO, Profesora Titular de Historia del Derecho y de las Instituciones, Universidad de Málaga; JUAN JOSÉ HINOJOSA TORRALVO, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Málaga; RAFAEL LARA GONZÁLEZ, Catedrático de Derecho Mercantil, Universidad Pública de Navarra; M.^a BELÉN MALAVÉ OSUNA, Profesora Titular de Derecho Romano, Universidad de Málaga; LORENZO MELLADO RUIZ, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Almería; JAVIER PLAZA PENADÉS, Catedrático de Derecho Civil, Universidad de Valencia; SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Catedrática de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Universidad de León; ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Málaga; JOSEFA DOLORES RUIZ RESA, Profesora Titular de Filosofía del Derecho, Universidad de Granada; ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga; JOSÉ M.^a SOUVIRÓN MORENILLA, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga; ÁNGEL VALENCIA SAIZ, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Málaga.

Comité científico internacional

MACIEJ BARCZEWSKI, Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad deGdansk (Polonia); CARLOS JUSTO BRUZÓN VILTRES, Profesor Asistente del Departamento de Derecho, Universidad de Grama (Cuba); VÉRONIQUE CHAMPEIL-DESPLATS, Catedrática de Derecho Público, Universidad Paris X-Nanterre (Francia); PAULO FERREIRA DA CUNHA, Catedrático y Director del Instituto Jurídico Interdisciplinar de la Facultad de Derecho, Universidad de Oporto (Portugal); GABOR HAMZA, Catedrático de Derecho Constitucional y de Derecho Romano, Universidad Eötrös Loránd, Budapest (Hungría); KAZIMIERZ LANKOSZ, Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad Jagellónica, Cracovia (Polonia); BJARNE MELKEVIK, Catedrático de Metodología Jurídica y Filosofía del Derecho, Universidad Laval, Québec (Canadá); HENRI R. PALLARD, Catedrático de Filosofía y Teoría del Medio, Universidad Laurentiana, Sudbury, Ontario (Canadá); LUCIO PEGORARO, Catedrático de Derecho Comparado, Universidad de Bolonia (Italia); GEORGE PENCHEV, Catedrático de Derecho Administrativo y del Medio Ambiente, Universidad de Plovdiv (Bulgaria); HARRY E. VANDEN, Catedrático de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, University of South Florida, Tampa, (Estados Unidos).

Presentación al núm. 33
CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ..... 11

INNOVACIÓN EDUCATIVA Y METODOLOGÍAS DOCENTES

Técnicas de autoaprendizaje mediante la redacción de preguntas por estudiantes
SEBASTIÁN LÓPEZ MAZA, GEMMA MINERO ALEJANDRE, TOMÁS BASTARRECHE BENGOA
Y CARLOS CASTELLS SOMOZA..... 17

Más allá del Código Penal: la Literatura como metodología de innovación docente
MARÍA DOLORES MARTÍNEZ PÉREZ..... 41

INVESTIGACIÓN SUSTANTIVA

**Marco jurídico-económico adaptativo y protector del modelo
de “ecosistema enoturístico colaborativo dinámico” (EECD)**
MANUEL VELASCO-CARRETERO, ANTONIO GUEVARA-PLAZA Y CARLOS ROSSI-JIMÉNEZ 61

**Opa del BBVA al Banco Sabadell. El resultado de la concentración económica
y sus efectos sobre la competencia**
MARÍA DE LOS ÁNGELES RODRÍGUEZ NAVARRO..... 85

La fiscalidad de la vivienda de uso turístico: retos fiscales y alternativas para los ayuntamientos
SARA RODRÍGUEZ RUBIALES 129

**Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas italianas.
Límites y desafíos jurídicos**
CLARA FILIBERTO 155

RESEÑAS

**RECENSIÓN DE AA.VV. *Docencia e investigación en la era de la inteligencia artificial:
reflexiones y aplicaciones innovadoras*. Ed. Dykinson, 2024. Por FERNANDO RAVELO GUILLÉN 179**

**RECENSIÓN DE BAUZÁ MARTORELL, F. J. Y MELGOSA ARCOS, F. J. (COORDS.).
Transición digital en turismo. Ed. Iustel, Madrid, 2025. Por FRANCISCO VEGA AGREDANO 185**

**RECENSIÓN DE ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (DIR.), *Historia, actualidad y prospectiva
del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*.
Ed. Laborum, 2025. Por JAIME PÉREZ BUENO 189**

PRESENTACIÓN AL NÚMERO 33

Presentamos el número 33 de la *Revista de Investigación e Innovación educativa (REJIE, Nueva época)*. Se publican un total de seis artículos, dos en el bloque de innovación educativa metodologías docentes y cuatro en el bloque de investigación sustantiva. El número se cierra con tres reseñas.

En la sección de Innovación educativa y metodologías docentes, el primer artículo se titula “Técnicas de autoaprendizaje mediante la redacción de preguntas por estudiantes” y está firmado por profesores e investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (S. López Maza, G. Minero Alejandro, T. Bastarache Bengoa y C. Castells Somoza), que nos presentan un interesante proyecto de innovación docente desarrollado en la Facultad de Derecho de la UAM, aplicado a diversas asignaturas tanto de Grado como de Posgrado. La propuesta metodológica en la elaboración de cuestionarios por parte del propio alumnado, con el objetivo de promover el aprendizaje autónomo, el pensamiento crítico y el trabajo colaborativo. La experiencia se implementó de forma voluntaria en distintos contextos docentes y contó con el apoyo de herramientas digitales como Moodle y Quizlet. Los resultados ponen de manifiesto una elevada participación del estudiantado y una valoración muy positiva de la actividad, así como una mejora significativa del rendimiento académico, lo que permite concluir que la redacción de preguntas por los estudiantes constituye una técnica eficaz para profundizar en el aprendizaje y aumentar la motivación.

El segundo artículo realizado por la profesora de la Universidad de Almería, M.^a Dolores Martínez Pérez, lleva por título “Más allá del Código Penal: la Literatura como metodología de innovación docente” y en el mismo se nos expone una experiencia de innovación docente basada en el uso de la literatura como herramienta pedagógica para la enseñanza del Derecho Penal. La metodología combinó un debate inicial en el aula con un cuestionario voluntario y no evaluable, lo que favoreció una alta participación del alumnado. La actividad permitió humanizar los conceptos jurídico-penales, fomentar el pensamiento crítico y vincular la teoría con fenómenos sociales complejos. Los resultados muestran un notable interés del estudiantado, que aportó numerosas obras y puso de relieve el papel del formato audiovisual como puente hacia la lectura. El trabajo confirma el valor de la literatura en la formación de juristas con una visión más crítica, contextualizada y humanista del Derecho Penal.

Los cuatro trabajos incluidos en la sección de Investigación sustantiva se inscriben en una de las líneas fundamentales de nuestra publicación: visibilizar los estudios realizados por investigadores noveles en el marco de sus tesis doctorales y trabajos finales de estudios universitarios, y, aunque abordan temáticas muy diversas, todos ellos tienen como denominador común su actualidad y relevancia.

El primero de estos trabajos es el artículo “Marco Jurídico-Económico Adaptativo y Protector del Modelo de «Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico» EECD) “, del que son autores Manuel Velasco Carretero, investigador del Programa Interuniversitario en Turismo, junto a los profesores Antonio Jesús Guevara Plaza y Carlos Manuel Rossi Jiménez, del Departamento de Lenguajes y Ciencias de la Computación de la Universidad de Málaga.

El artículo propone un modelo de Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico (EECD) orientado a mejorar la rentabilidad y el desarrollo local sostenible de las rutas del vino, integrando los aspectos tecnológicos, económicos y jurídicos y destacando la colaboración entre los distintos agentes del sector enoturístico. Se defiende la Agrupación de Interés Económico (AIE) como figura jurídica idónea para articular la gobernanza y la gestión conjunta del ecosistema propuesto, al tiempo que se postula el uso de la inteligencia artificial conforme al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial para dotar a la innovación de un marco adecuado de seguridad jurídica. Los autores ponen de relieve como la adopción de un marco jurídico-económico adaptativo y protector resulta esencial para consolidar un modelo enoturístico competitivo, innovador y sostenible.

El segundo artículo, *“OPA del BBVA al Banco Sabadell. El resultado de la concentración económica y sus efectos sobre la competencia”*, realizado por M.^a de los Ángeles Rodríguez Navarro, egresada del Grado en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, constituye el resultado de su TFG, dirigido por la profesora Fonticiella Hernández y calificado con matrícula de honor. El trabajo aborda la oferta pública de adquisición lanzada por el BBVA sobre el Banco Sabadell desde una perspectiva jurídica y económica. Se analiza el régimen legal de las ofertas públicas de adquisición y las particularidades propias de las sociedades anónimas cotizadas, para a continuación examinar el procedimiento seguido en esta operación concreta y el papel de los distintos sujetos intervinientes, así como estudiar la concentración económica resultante y su posible impacto sobre la competencia en el mercado bancario. Se valoran los efectos jurídicos y competitivos de la operación en el sistema financiero.

El tercer artículo lleva por título *“La fiscalidad de la vivienda de uso turístico: retos fiscales y alternativas para los Ayuntamientos”* y es obra de Sara Rodríguez Rubiales, egresada en el Máster en Abogacía por la UMA. Se aborda un tema de actualidad: la fiscalidad de las viviendas de uso turístico en España y los desafíos que plantea para la financiación municipal. Analiza las limitaciones legales que enfrentan los Ayuntamientos para establecer tributos propios vinculados al turismo y examina diversas alternativas de financiación, incluyendo la participación en los ingresos del Estado y de las CCAA. Asimismo, se estudian instrumentos como el impuesto sobre estancias turísticas y los recargos municipales como posibles soluciones. Se proponen reformas normativas para fortalecer la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios turísticos.

El cuarto trabajo *“Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas italianas. Límites y desafíos jurídicos”* es obra de Clara Filiberto, doctoranda en Estudios de Género por la Universidad de Palermo y en Ciencias Jurídicas y Sociales por la UMA. El artículo analiza los presupuestos con perspectiva de género como una herramienta clave para promover la igualdad entre mujeres y hombres en las Administraciones públicas italianas, examinando el marco jurídico vigente en Italia, desde los fundamentos constitucionales hasta su desarrollo normativo por el Estado, las regiones y los entes locales, para constatar la desigual y fragmentada aplicación territorial, pese a los avances alcanzados a nivel estatal. El trabajo identifica los principales límites jurídicos, como la falta de obligatoriedad, de sanciones y de una metodología uniforme, y concluye proponiendo reformas normativas que refuercen la eficacia y coherencia de los presupuestos con perspectiva de género en todos los niveles administrativos.

El número se cierra con tres reseñas. La primera ha sido realizada por Fernando Ravelo Guillén sobre la obra colectiva, *Docencia e investigación en la era de la inteligencia artificial: reflexiones y aplicaciones innovadoras*, publicada en la editorial Dykinson, en el año 2024. La segunda ha sido elaborada por Francisco Vega Agredano sobre la obra coordinada por los profesores BAUZÁ MARTORELL, F. J. y MELGOSA ARCOS, F. J. *Transición digital en turismo*, publica por la editorial Iustel, en 2025. La tercera ha sido elaborada por Jaime Pérez Bueno sobre la obra que he dirigido yo misma *Historia, actualidad y prospectiva del Derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*, publicada por la editorial Laborum, en 2025.

Carmen María Ávila Rodríguez

Subdirectora académica de la *REJIE, Nueva época*.

Innovación educativa y metodologías docentes

Técnicas de autoaprendizaje mediante la redacción de preguntas por estudiantes

Independent Learning Techniques through the Writing of Questions by Students

Sebastián López Maza

Prof. Titular Derecho Civil, Universidad Autónoma de Madrid
sebastian.lopez@uam.es | <https://orcid.org/0000-0003-3641-3416>

Gemma Minero Alejandre

Prof. Titular Derecho Civil, Universidad Autónoma de Madrid
gemma.minero@uam.es | <https://orcid.org/0000-0002-4165-5148>

Tomás Bastarache Bengoa

Prof. Contratado Doctor Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid
tomas.bastarache@uam.es | <https://orcid.org/0000-0003-3528-4501>

Carlos Castells Somoza

Prof. Honorario Derecho Civil, Universidad Autónoma de Madrid
carlos.castells@uam.es | <https://orcid.org/0000-0002-1561-0325>

Enviado: 17 de noviembre de 2025

Aceptado: 11 de diciembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.22631>

RESUMEN

El objetivo de este proyecto de innovación docente (PID) ha sido potenciar el ejercicio de competencias de aprendizaje autónomo a través de cuestionarios elaborados por estudiantes de varias asignaturas de la Facultad de Derecho, en grupos muy diversos en cuanto al número de estudiantes matriculados se refiere y a la tipología de asignaturas (magistrales y seminarios, obligatorias y optativas, de Grado y de Posgrado). Asimismo, se han cumplido los siguientes objetivos complementarios: 1) el empleo de sistemas colaborativos de trabajo, 2) la redacción con dominio del lenguaje jurídico y capacidad de síntesis, 3) el trabajo en equipo y 4) la capacidad crítica y evaluadora.

PALABRAS CLAVE

Redacción de cuestionarios, aprendizaje autónomo, trabajo colaborativo, capacidad crítica.

ABSTRACT

The aim of this Innovative Teaching Strategies Project has been to promote the exercise of independent learning skills through questionnaires in students of various topics/subjects of the Law School. The experience has been implemented in very diverse groups in terms of the number of students enrolled and the type of topics (lectures and seminars, compulsory and elective courses, undergraduate and graduate students, private and public law subjects). In addition, the following complementary objectives have been accomplished: 1) the use of collaborative work tools, 2) writing with a command of legal language and synthesis capacity, 3) teamwork and 4) critical and evaluative capacity.

KEYWORDS

Writing questionnaires, self-directed learning, collaborative work, critical capacity.



Sumario: 1. Introducción. 2. Objetivos. 3. Recursos a disposición. 4. Justificación del equipo de trabajo. 5. Desarrollo. 6. Resultados. 7. Conclusiones. 8. Referencias bibliográficas. 9. Anexo I: tabla comparativa de resultados entre asignaturas.

1. Introducción

En el actual sistema de docencia universitaria, los docentes desempeñamos el papel de vehículos del pensamiento crítico y creadores de estrategias para que nuestros estudiantes puedan aprender por sí mismos, es decir, para que puedan llevar a cabo un verdadero aprendizaje autónomo, adquiriendo, con ello, capacidad propia para pensar. En este sentido, el aprendizaje ha dejado de entenderse como un proceso externo al estudiante y pasivo. En la actualidad, se busca que el aprendizaje constituya un verdadero proceso interno, en el que cada estudiante participa activamente en su educación, siendo el docente un mediador que guía los procesos de sus estudiantes y concede importancia al análisis de las actividades que involucran al sujeto con el objetivo de seleccionar, adquirir, organizar, recordar o integrar el conocimiento¹. Se parte de la base de que el modelo de aprendizaje autónomo que aquí se propone fomenta la auto-disciplina, la responsabilidad y el compromiso del estudiante consigo mismo y con el grupo, lo que, a su vez, permite trasladar estos valores a la relación del estudiante con la institución y, a mayores, con la propia sociedad². Con ello, se permite relacionar el empleo de las metodologías de aprendizaje autónomo con el aprendizaje significativo y permanente, que pueda acompañar a lo largo de toda la vida o, por lo menos, que trascienda de la actividad en la que se consigue³.

El PID cuyos resultados aquí se presentan ha buscado la participación global tanto de la persona que aprende, como de la persona que enseña a aprender de forma autónoma y del grupo al que pertenece quien aprende. Se basa en la voluntariedad: la actividad en cuestión no era de carácter obligatorio para la totalidad de estudiantes matriculados en la asignatura, sino voluntaria, de donde se infiere que la persona que participa lo hace de forma libre, consciente y deliberada. Este dato puede contribuir, en cierta medida, a la realización personal del estudiantado que participe en el proyecto⁴.

1 VERA VELÁZQUEZ, R. (2021), “Aprendizaje Autónomo y Desarrollo de Competencias”, *Serie Científica de la Universidad de las Ciencias Informáticas*, Vol. 14, núm. 10: págs. 131-142. [En línea] <https://publicaciones.uci.cu/index.php/serie/article/view/929>

2 SOLÓRZANO MENDOZA, Y. (2017), “Aprendizaje Autónomo y Competencias”, *Dominio de las Ciencias*, Vol. 3, núm. extraordinario 1: págs. 241-253. [En línea] <https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/390> (DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v3i1.390>)

3 IBARRA SAIZ, M., y RODRÍGUEZ GÓMEZ, G. (2011), “Aprendizaje autónomo y trabajo en equipo: reflexiones desde la competencia percibida por los estudiantes universitarios”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Vol. 14(4): págs. 73-85. [En línea] <http://www.redalyc.org/pdf/2170/217022117006.pdf>; y RUÉ DOMINGO, J. (2009), *El aprendizaje autónomo en la universidad*. Madrid: Narcea.

4 SCHMIDT, V., MOLINA, M. F., CELSI, I., y CORTI, J. F. (2022), “La experiencia de disfrute y su contribución a la realización personal en jóvenes estudiantes”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Vol. 25(2): págs. 59-78. [En línea] <https://revistas.um.es/reifop/article/view/517201/324311> (DOI: <https://doi.org/10.6018/reifop.517201>)

El equipo que conforma este PID es plenamente consciente de la necesidad de trabajar el aprendizaje autónomo en el estudiantado de la Facultad de Derecho y, con este fin, ha realizado dos proyectos consecutivos que buscan implementar una metodología muy concreta —la redacción de cuestionarios por el estudiantado— para tratar de cumplir plenamente con el objetivo de aprendizaje autónomo en diversas asignaturas impartidas. Con esta experiencia se ha buscado crear una metodología que potencie el pensamiento crítico de los estudiantes y no sólo la repetición y memorización. Esta metodología se ha implementado en dos ocasiones: una primera vez a modo de prueba y una segunda vez en la que se introdujeron mejoras y se corrigieron los puntos débiles, ambas avaladas por sendos PID concedidos por la universidad a los autores que firman este trabajo.

Con este proyecto se buscaba potenciar el ejercicio de competencias de aprendizaje autónomo en estudiantes de diversas asignaturas impartidas en la Facultad de Derecho, de Grado y de Posgrado. La gran diversidad referida tanto a la tipología de asignaturas y cursos como las características del estudiantado de cada una de ellas ha permitido obtener valiosa información sobre la implementación de este proyecto e importantes aprendizajes para la docencia futura de los integrantes de este proyecto.

Finalmente, la metodología propuesta ha tenido un impacto importante en el estudio por los estudiantes a modo de recompensas. En particular, mediante dos tipos de beneficios: 1) una puntuación extra, que fue determinada por acuerdo de los docentes implicados; y 2) la inclusión de cierto número de preguntas elaboradas por los estudiantes en el examen final, que ha sido determinado individualmente por cada docente, a la luz de la calidad de las preguntas creadas. Para conseguir lo primero, los estudiantes debían haber participado en todas las actividades propuestas, incluida la realización de las tres encuestas. Para conseguir la segunda recompensa, era necesario que el cuestionario no hubiera sido objeto de más de 5 correcciones de fondo por parte del docente. En el epígrafe 6 de este trabajo se expone la aplicación de ambos tipos de recompensas de forma específica para cada asignatura.

2. Objetivos

El objetivo principal de este proyecto era potenciar el ejercicio de competencias de aprendizaje autónomo en estudiantes de diversas asignaturas de Derecho, mediante la elaboración de preguntas de respuesta corta que serían volcadas a la plataforma Quizlet para su posterior uso a modo de repaso. Se han perseguido, además, los siguientes objetivos complementarios: 1) la búsqueda de material bibliográfico y jurisprudencial de forma autónoma; 2) el empleo de sistemas colaborativos de trabajo; 3) la redacción con dominio del lenguaje jurídico y capacidad de síntesis; 4) el trabajo en equipo; 5) el manejo de las bases de datos jurídicas; y 6) la capacidad crítica y evaluadora.

El presente proyecto ha permitido al estudiante desarrollar habilidades de autoaprendizaje, adquiriendo conocimientos y competencias de manera continuada a lo largo de su desarrollo⁵.

⁵ MORÓN MORENO, F. (2015), “La importancia de hacer buenas preguntas a nuestros alumnos de la ESO”, *Revista Arista Digital*, Vol. 54(1): págs. 29-39. [En línea] https://www.afapna.com/aristadigital/archivos_revisita/2015_marzo_0.pdf

En cuanto a los primeros, la elaboración de preguntas de un tema concreto del programa de la asignatura les ha permitido adentrarse en su análisis y estudio. Han sido partícipes de su propio proceso de aprendizaje, adquiriendo un claro hábito de estudio. Respecto a las segundas, las competencias, el proyecto ha permitido fomentar: a) la capacidad de resolución de problemas y el pensamiento creativo, al tener que redactar algunas preguntas en formato caso práctico, así como el pensamiento crítico y creativo⁶; b) el trabajo en grupo con personas desconocidas, incluyendo la coordinación y planificación de tareas, una competencia que tendrán que desarrollar a lo largo de su futuro profesional; y c) el manejo de la terminología jurídica.

El proyecto, además, ha permitido desarrollar estrategias y recursos pedagógicos específicos para promover el aprendizaje autónomo de los estudiantes. En este caso, el acceso al banco de preguntas de los distintos temas se ha convertido en una herramienta fundamental para su estudio y repaso, obteniendo un *feedback* inmediato. Dicho acceso se puede llevar a cabo desde cualquier dispositivo con acceso a Internet (*tablet*, ordenador o *smartphone*), por lo que los estudiantes han podido —y podrán seguir haciéndolo en el futuro— testar sus conocimientos en cualquier momento y en cualquier lugar. Los cuestionarios, obviamente, no han sustituido ni van a sustituir a los manuales universitarios, pero pueden jugar un papel muy importante en los estudiantes. En particular, pueden tener como fines: a) servir de aliado para el estudio de los temas que componen el programa de las asignaturas; y b) servir de repaso para preparar el examen final.

Por otro lado, la implementación del proyecto en un número elevado de asignaturas distintas —un total de cinco— permite extraer conclusiones de corte generalista y aplicar los resultados a otras distintas donde se quiera desarrollar esta metodología en el futuro.

3. Recursos a disposición

El proyecto se ha desarrollado con los siguientes recursos:

1. Curso de Moodle de cada una de las asignaturas implicadas, creado automáticamente por la universidad.
2. Formulario de cesión de derechos de propiedad intelectual referidos a las preguntas y respuestas redactadas por los grupos de trabajo.
3. Rúbrica de evaluación de la participación en el proyecto.
4. Encuestas inicial, intermedia y final de valoración del desarrollo del proyecto.
5. Mecanismo anónimo de denuncia de estudiantes con actitud pasiva o inadecuada dentro de su equipo de trabajo.
6. Cuestionarios redactados por los estudiantes y corregidos por los docentes.

6 SÁNCHEZ SOTO, I. R. (2017), “Aprendizaje basado en preguntas y su impacto en las estrategias de aprendizaje en Física”, *Enseñanza de las Ciencias*, núm. extraordinario: págs. 1903-1908. [En línea] <https://raco.cat/index.php/Ensenanza/article/view/336741>

7. Fichas de Quizlet con el volcado de los cuestionarios y enlaces a las mismas.
8. Examen final de la asignatura, en el que los docentes incluyeron algunas de las preguntas creadas por los equipos de trabajo, en caso de cumplir con las condiciones exigidas para ello.

4. Justificación del equipo de trabajo

El equipo de trabajo se integró por cuatro profesores de Derecho, con diversas categorías profesionales —un profesor titular, dos contratados doctores y un investigador predoctoral— que pertenecen a dos departamentos diferentes —Derecho privado y Derecho público— y que cuentan con una amplia formación docente y una extensa experiencia previa en proyectos de innovación docente. Todos han tenido asignada docencia en los cursos académicos en los que se implementó la metodología. Además, de carácter heterogéneo, en el Grado y en el Posgrado en Derecho, incluyendo tanto asignaturas obligatorias como optativas. Ello convierte el equipo en un grupo diverso y especialmente apto para extender la aplicación del proyecto y de sus posibles acciones de mejora a un número importante de asignaturas en futuros cursos académicos.

Las decisiones tomadas en la preparación y en la ejecución del proyecto han sido consensuadas y colaborativas, con métodos democráticos de escucha, deliberación y votación, sin jerarquías entre los miembros y llevando a cabo los cuatro docentes la totalidad de actividades programadas y de los indicadores de seguimiento y evaluación.

5. Desarrollo

La implementación del proyecto ha abarcado los dos cuatrimestres del curso, con el fin de cubrir las distintas asignaturas en las que los profesores participantes tenían encomendado su encargo docente y permitir, así, la participación del mayor número posible de estudiantes. Se detalla, a continuación, el plan de trabajo llevado a cabo y la carga de trabajo que ha implicado para los docentes y estudiantes. Se materializó en cuatro fases:

FASE 1 (semanas primera y segunda del cuatrimestre):

- *Explicación del proyecto a los estudiantes*, incluido el incentivo en el examen final y el posible plus en la calificación de la asignatura.
- *Redacción de los formularios de cesión de derechos de propiedad intelectual* de los estudiantes para el uso de sus preguntas en el seno de este proyecto, a contestar mediante cuestionario de Microsoft Forms. El formulario estuvo a disposición de los estudiantes desde el inicio del cuatrimestre, mediante un enlace en Moodle.
- *Redacción de encuestas*. Los docentes del equipo redactaron de forma unificada de tres encuestas: inicial, intermedia y final. Las encuestas se diseñaron a través de la herramienta Microsoft Forms y los enlaces de acceso se publicaron en el curso de Moodle de la asignatura. En esta primera fase se abrió el plazo de respuesta a la encuesta inicial.

- *Identificación de los estudiantes que han decidido participar* voluntariamente en el proyecto.
- *Formación de equipos de trabajo.* Por decisión de los docentes participantes en el PID, en atención a la experiencia del primer año de implementación de la metodología. Cuatro fue el número máximo de miembros de cada equipo. Para facilitar la integración de todos los estudiantes, los grupos se han formado de manera aleatoria por el docente. Cada equipo ha contado con un representante, libremente designado por cada equipo, con dos funciones: 1) contacto con los profesores, de cara a resolver los eventuales problemas que pudieran surgir; y 2) subida de la documentación a Moodle.
- *Determinación del mecanismo de denuncia anónima* de aquellos estudiantes que no aporten y pretendan beneficiarse del esfuerzo y trabajo de sus compañeros. Los docentes unificaron el mecanismo, creando un formulario específico en Microsoft Forms. Asimismo, decidieron establecer como penalización la pérdida de la posibilidad de conseguir la puntuación extra derivada de la participación en este proyecto.
- *Reparto de temas.* Cada docente atribuyó de forma aleatoria un tema del programa de la asignatura a cada equipo, sobre el que habrían de elaborar las preguntas correspondientes. Algunos temas del programa fueron asignados a más de un equipo en algunas asignaturas.

FASE 2 (semanas tercera y cuarta):

- *Localización, por los grupos, de los recursos necesarios para la elaboración de las preguntas.* Cada grupo buscó las herramientas que les permitieran redactar las preguntas del tema atribuido, partiendo de las referencias bibliográficas suministradas por los docentes.

FASE 3 (semanas quinta a octava):

- *Redacción de, al menos, 12 preguntas por cada grupo de trabajo,* de las cuales la mitad deberán incidir en los contenidos teóricos y la otra mitad estar planteadas en formato de caso práctico. Las preguntas debían abordar los distintos puntos del tema asignado, conforme aparecen en los programas incorporados a las guías docentes. Respecto de algunos grupos, esta dinámica funcionó como una suerte de metodología *flipped classroom*, pues se tuvieron que adentrar en el estudio de su tema antes de que hubiese sido explicado en clase por el docente.
- *Subida a Moodle del documento* por un miembro del equipo por cada grupo de trabajo.
- *Realización de la encuesta intermedia* por los estudiantes.

FASE 4 (semanas novena y décima):

- *Corrección de los cuestionarios por los docentes,* con el fin de que el banco de preguntas resultante sea lo más preciso y correcto posible y, así, evitar que el manejo por los estudiantes de preguntas imprecisas pueda llevarlos a error. La corrección fue acompañada de las debidas explicaciones.

- *Volcado de las preguntas a la plataforma Quizlet*, a modo de banco de preguntas, para la preparación del examen final, con el compromiso de los docentes de incluir un determinado número de preguntas en el examen final de cada asignatura. Este volcado estuvo disponible con la antelación suficiente al examen final.
- *Encuesta final de opinión*, antes del examen final.
- *Focus group* con determinados estudiantes seleccionados.

En paralelo, en cada una de estas fases, los profesores han realizado un seguimiento de los resultados de las encuestas y el *feedback* informal de los estudiantes en las distintas actividades que realicen, valorando su grado de participación, el potencial abandono de estudiantes, el tiempo empleado, la adquisición de aprendizaje significativo y, en la fase final, las notas obtenidas.

6. Resultados

A continuación se exponen los resultados obtenidos, divididos por materias. Para facilitar el análisis comparativo entre asignaturas, no obstante, se incluye también una tabla como Anexo I (*vid. infra*).

6.1. Propiedad intelectual e industrial

“Propiedad intelectual e industrial” es una asignatura optativa que se imparte durante el cuarto curso del Grado en Derecho. Del total de estudiantes matriculados (43), 33 participaron en el proyecto (76,7% de los matriculados), sin que ningún estudiante anulase su participación durante el cuatrimestre. Los estudiantes se dividieron en 8 grupos de trabajo y sólo en una ocasión se activó el mecanismo de denuncia anónimo, en el caso de una estudiante con fallecimiento de familiar de primer grado en el primer mes de curso que volvió a su país de origen (Italia) durante el cuatrimestre. La situación se resolvió a través de la comunicación continuada con la estudiante y el compromiso de incrementar su participación en el proyecto en un momento posterior, contando con el beneplácito del resto de estudiantes que conformaban el equipo de trabajo.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se fijó entre 0 y 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, siempre que el estudiante superara los requisitos para presentarse al examen final y la nota obtenida en éste sea mayor a 5 puntos sobre 10. El 100 % de los participantes obtuvo la máxima recompensa posible. También se emplearon en el examen final 5 preguntas elaboradas por los estudiantes.

Por lo que se refiere a las calificaciones, todos los estudiantes participantes en el proyecto aprobaron la asignatura. Si bien ningún estudiante obtuvo matrícula de honor, dado que no se otorgó ninguna en ese curso académico en esa asignatura, 14 de los estudiantes obtuvieron una nota sobresaliente (de los cuales, 6 obtuvieron la máxima calificación posible, siendo los únicos estudiantes matriculados que obtuvieron un 10). Se detecta, pues, una patente relación entre la participación en el proyecto y la obtención de la calificación de matrícula de honor o de sobresaliente.

En cuanto a los resultados de las encuestas, la totalidad de los estudiantes afirmaron que volverían a participar en el proyecto y entendieron que el esfuerzo realizado compensa con el plus de nota obtenida. Valoran su propio esfuerzo realizado entre 7 y 10, el trabajo en equipo entre 5 y 10, y el aprendizaje obtenido entre 6 y 10. Al 66 % de los encuestados le parece bien que los enlaces a las fichas de Quizlet no se compartan con personas que no han participado en el PID. Como aspectos positivos de la actividad, la palabra más repetida es aprendizaje —aprendizaje en profundidad, nueva forma de aprender, aprendizaje ameno—. Como aspectos negativos, la respuesta más repetida es “nada”, pero también hay otras respuestas referidas a la dependencia de otros compañeros para enviar la tarea, a la necesidad de estar detrás de algunos compañeros o al elevado tiempo empleado.

Por último, de la reunión con el *focus group* se extrae que los aspectos más positivos son una mayor involucración con la asignatura y la experiencia de ocupar el papel de docentes, mientras que los aspectos más negativos se relacionan con la dificultad de redactar preguntas de contenido práctico y el excesivo tiempo empleado en el desarrollo del proyecto.

6.2. Contratos: preparación, celebración y ejecución

“Contratos: preparación, celebración y ejecución” es una asignatura optativa impartida en el Máster de Acceso a la Abogacía y la Procura, compartida con estudiantes del Máster en Investigación Jurídica y el doble máster de Acceso a la Abogacía y la Procura y en Investigación Jurídica. De los 34 estudiantes matriculados, 22 participaron en el proyecto (64,7 %), sin que ninguno anulase su participación durante el cuatrimestre. Los estudiantes se organizaron en 6 grupos de trabajo y no se activó el mecanismo de denuncia anónimo en ninguna ocasión.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se estableció entre 0 y 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, siempre que el estudiante superara los requisitos para presentarse al examen final y obtuviera en éste una nota mayor a 5 puntos sobre 10. El 100 % de los participantes obtuvo la máxima recompensa posible. También se emplearon en el examen final 5 preguntas de entre las elaboradas por los estudiantes.

En cuanto a las calificaciones, todos los estudiantes participantes en el proyecto aprobaron la asignatura. Catorce estudiantes lograron una nota sobresaliente, de los cuales 6 obtuvieron una calificación de 10 (100 % de los estudiantes que obtuvieron esta calificación) y, a su vez, dos obtuvieron matrícula de honor (100 % de las matrículas que se otorgaron). Ello demuestra una clara relación entre la participación en el proyecto y la obtención de calificaciones sobresalientes y matrículas de honor.

En las encuestas, la totalidad de los estudiantes afirmó que volvería a participar en el proyecto y consideró que el esfuerzo realizado se compensaba con el plus de nota obtenida. Valoraron su esfuerzo entre 7 y 10, el trabajo en equipo entre 5 y 10, y el aprendizaje obtenido entre 6 y 10; además, el 78 % considera que no hubo compañeros con actitud pasiva. El 60 % de los participantes consideró adecuado que los enlaces a las fichas de Quizlet no se compartieran con personas que no participaron en el PID. Como aspectos positivos de la actividad, se destacaron el aprendizaje y el repensar, mientras que como aspectos negativos, aunque la respuesta más repetida fue “nada”, se mencionaron el elevado número de preguntas, la pasividad de algún compañero, las dificultades del trabajo en equipo, el exceso de tareas internas, la asignación del tema por el docente y la falta de corrección de preguntas hasta la fase final.

Los estudiantes que compusieron el *focus group* reseñaron como aspectos positivos la fijación de contenidos del programa de la asignatura, la autoevaluación de conocimientos, la automotivación en el proceso de aprendizaje y su contribución a la realización personal. Por contraposición, los aspectos negativos mencionados incluyeron el tiempo excesivo invertido y la falta de uniformidad en la velocidad de trabajo de los miembros del equipo.

6.3. Derecho de familia y sucesiones (seminarios)

“Derecho de familia y sucesiones” es una asignatura obligatoria impartida en el tercer curso del Doble Grado en Derecho y Ciencia Política. De los 73 estudiantes matriculados, 64 participaron en el proyecto (lo que supone el 87,7 % de los participantes), sin que ninguno anulara su participación durante el proyecto. Los estudiantes se organizaron en 17 grupos de trabajo y no se activó el mecanismo de denuncia anónimo en ninguna ocasión.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se estableció entre 0 y 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, y el 67,2 % de los participantes obtuvo la máxima recompensa posible. En el examen final se emplearon 5 preguntas elaboradas por los estudiantes.

En cuanto a las calificaciones, todos los estudiantes participantes en el proyecto aprobaron la asignatura. Después del examen final de clases magistrales, 24 estudiantes lograron una nota sobresaliente en seminarios y, de estos, 12 obtuvieron una calificación de 10 (92,3 % de los estudiantes que alcanzaron esta calificación).

Por lo que a las encuestas se refiere, el 96,7 % de los estudiantes afirmó que volvería a participar en el proyecto y el 95 % consideró que el esfuerzo realizado estaba compensado con el plus de nota obtenida. En cuanto a la valoración de su propio esfuerzo, un participante lo valoró en 2/10, otro en 5/10, dos más en 6/10, quince en 7/10, once en 8/10, catorce en 9/10 y dieciséis en 10/10. Respecto al trabajo en equipo, un participante lo valoró en 3/10, otro en 4/10, tres en 6/10, otros tres en 7/10, dieciséis en 8/10, doce en 9/10 y veinticuatro en 10/10. Mientras que, en relación con el aprendizaje obtenido, un estudiante lo valoró en 3/10, dos en 5/10, dos más en 6/10, siete en 7/10, dieciocho en 8/10, dieciséis en 9/10 y catorce en 10/10. El 81,7 % de los encuestados afirmó que no hubo compañeros con actitud pasiva.

Como aspectos positivos de la actividad, la mayoría de las respuestas destacaron el aprendizaje en profundidad, la utilidad para la preparación del examen final y una mejor comprensión de la aplicación práctica del temario. Como aspectos negativos, aunque muchos afirmaron que no había ninguno, otros mencionaron las dificultades del trabajo en equipo o de elaborar preguntas sobre temas que todavía no habían sido explicados en clase.

6.4. Derechos Fundamentales (seminarios, Grupo Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas)

“Derechos Fundamentales” es una asignatura obligatoria impartida en el segundo curso del Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas. De los 40 estudiantes matriculados, 37 participaron en el proyecto (92,5 %), sin que ninguno anulase su participación. Los estudiantes se organizaron en 8 grupos de trabajo y no se activó el mecanismo de denuncia anónimo.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se estableció entre 0 y 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, obteniendo el 100 % de los participantes la máxima recompensa posible. Además, en el examen final se emplearon 2 preguntas elegidas de entre las elaboradas por los estudiantes en el seno del proyecto.

En cuanto a las calificaciones, 32 estudiantes participantes en el proyecto aprobaron la asignatura (86,4 %). De entre ellos, 3 estudiantes lograron una nota sobresaliente y, a su vez, uno de ellos obtuvo una calificación de 10 (2,7 % de los estudiantes que obtuvieron esta calificación).

En las encuestas, el 71 % de los estudiantes afirmó que volvería a participar en el proyecto y el 42 % consideró que el esfuerzo realizado compensa con el plus de nota obtenida, mientras que el 54 % lo hizo con reservas (solo un 4 % entendió que no compensaba). Valoraron su esfuerzo personal entre 7 y 10 (con el 54 % valorándolo en 8), el trabajo en equipo entre 3 y 10 (con un 29 % valorándolo con un 7), y el aprendizaje obtenido entre 6 y 10 (con un 21 % valorándolo con un 7, un 25 % con un 8 y otro 25 % con un 9). El 63 % de los encuestados afirmó que no hubo compañeros con actitud pasiva. Como aspectos positivos de la actividad, se destacaron la facilitación del estudio, el asentamiento de conocimientos y la involucración del alumnado, siendo la palabra más repetida “profundizar”. Como aspectos negativos, se mencionaron las cuestiones de grupo, tanto por deseos de que fuese “individual” como por “tener otro grupo”.

En la reunión con el *focus group*, los aspectos más positivos señalados fueron la mayor involucración con la asignatura y la posibilidad de profundizar en determinados temas a través de la metodología de formular preguntas, con una evaluación muy positiva en este sentido. Los aspectos negativos mencionados incluyeron los diferentes ritmos de trabajo de los grupos, con algunos teniendo las preguntas y respuestas disponibles muy pronto y otros tardando más, así como la calidad divergente de algunas de las respuestas.

6.5. Derechos Fundamentales (seminarios, Grupo Grado en Derecho)

“Derechos Fundamentales” es una asignatura obligatoria impartida en el segundo curso del Grado en Derecho. De los 50 estudiantes matriculados, 46 participaron en el proyecto (88 %), sin que ninguno anulase su participación. Los estudiantes se organizaron en 9 grupos de trabajo y se activó el mecanismo de denuncia anónimo en una ocasión.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se estableció entre 0 y 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, y todos los participantes obtuvieron la máxima recompensa posible. En el examen final se emplearon 2 preguntas elaboradas por los estudiantes.

En cuanto a las calificaciones, 43 participantes en el proyecto aprobaron la asignatura (93,4 %). De entre ellos, 3 estudiantes lograron una nota sobresaliente y uno de ellos obtuvo una calificación perfecta (2,1 % de los estudiantes con calificación de 10).

En los resultados de las encuestas, el 79 % de los estudiantes afirmó que volvería a participar en el proyecto y el 83 % consideró que el esfuerzo realizado compensa con el plus de nota obtenida, mientras que el 8 % lo hizo con reservas (un 8 % entendió que no compensaba el esfuerzo). Valoraron su esfuerzo entre 7 y 10, el trabajo en equipo entre 5 y 10, y el aprendizaje

obtenido entre 2 y 10, siendo la valoración más común un 7 (29 %), seguida de las valoraciones 8, 9 y 10 con un 17 % cada una; según el 46 % de los encuestados, no hubo compañeros con actitud pasiva. Como aspectos positivos de la actividad, se destacaron la profundización en temas y la ayuda para repasar para el examen, mientras que, como aspectos negativos, se mencionó la necesidad de una mayor presencia de la actividad en clase y algunas críticas al modelo *flipped classroom*.

En la reunión con el *focus group*, los aspectos más positivos señalados fueron la implicación de la actividad en el propio examen, tanto por ser la misma materia como por incluir preguntas cuyas respuestas ya existían. Los aspectos negativos mencionados incluyeron la difícil coordinación de la actividad con el docente y dentro de los grupos.

6.6. Derecho de la persona

“Derecho de la Persona” es una asignatura obligatoria impartida en el primer curso del Doble Grado en Derecho y en Ciencia Política. De los 118 estudiantes matriculados, 44 participaron en el proyecto (40 %), sin que ninguno anulase su participación durante el cuatrimestre. Los estudiantes se organizaron en 11 grupos de trabajo y no se activó el mecanismo de denuncia anónimo en ninguna ocasión.

La recompensa en la calificación por participar en el proyecto se estableció en 0 o 0,5 puntos sobre la nota final de la asignatura, siempre que el estudiante superara los requisitos para presentarse al examen final y obtuviera una nota mayor a 5 puntos sobre 10. El 60 % de los participantes obtuvo la máxima recompensa posible. En el examen final se emplearon 5 preguntas elaboradas por los estudiantes.

En cuanto a las calificaciones, 43 estudiantes participantes en el proyecto aprobaron la asignatura (99 %). De entre ellos, 13 estudiantes lograron una nota sobresaliente. En particular, 4 obtuvieron una calificación perfecta de 10 y, a su vez, estos también obtuvieron las matrículas de honor concedidas. Se detecta así una clara correlación entre la participación en el proyecto y la calificación final obtenida.

En los resultados de las encuestas, el 100 % de los estudiantes afirmaron que volverían a participar en el proyecto y el 79 % consideraron que el esfuerzo realizado compensa con el plus de nota obtenida. Valoraron su esfuerzo con una media de 8,47, el trabajo en equipo con una media de 8,53 y el aprendizaje obtenido con una media de 8,26. El 93 % de los encuestados consideró que los compañeros adoptaron una actitud pasiva, y el 74 % consideró adecuado que los enlaces a las fichas de Quizlet no se compartieran con personas que no participaron en el proyecto. Como aspectos positivos de la actividad, destacaron que los cuestionarios sirven para repasar el temario de cara al examen final, y que el trabajo permitió profundizar en ciertos temas y facilitó el estudio. Como aspectos negativos, por el contrario, se mencionaron la falta de compromiso de algunas personas con las tareas, la baja puntuación para el esfuerzo que requiere y la aleatoriedad en la formación de los grupos.

En la reunión con el *focus group*, los aspectos más positivos señalados fueron la profundización en el estudio de ciertos temas y la facilitación del aprendizaje. Los aspectos negativos mencionados incluyeron el tiempo invertido para la nota obtenida y la preferencia por trabajar con personas conocidas.

7. Conclusiones

Del análisis de los resultados obtenidos se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. El PID se ha aplicado a un número muy elevado de estudiantes —un total de 246—, a pesar del carácter voluntario de su participación, que se han podido ver beneficiados por la adquisición de las competencias asociadas al proyecto y por los propios incentivos otorgados por los docentes.
2. El 100 % de los estudiantes participantes valoran positivamente la experiencia.
3. La totalidad de los estudiantes participantes consideran útil la metodología del aprendizaje autónomo y entienden que les ha permitido profundizar en el tema trabajado y comprenderlo mejor.
4. Los estudiantes se perciben capacitados para el ejercicio de la competencia de trabajo en equipo.
5. La participación en el PID ha tenido un reflejo positivo en las calificaciones.
6. El mecanismo anónimo de denuncia apenas ha sido empleado y, en todo caso, no se ha utilizado de forma aleatoria o injustificada por los estudiantes.
7. La tasa de abandono del PID es cero.
8. Los docentes han empleado algunas de las preguntas redactadas por los estudiantes participantes en el PID en el examen final de la asignatura.
9. Los estudiantes consideran elevado el tiempo y el esfuerzo dedicado, en comparación con la nota que podían obtener.
10. La participación en PID puede contribuir a la automotivación en el proceso de aprendizaje y a la realización personal.

8. Referencias bibliográficas

- IBARRA SAIZ, M., y RODRÍGUEZ GÓMEZ, G. (2011), “Aprendizaje autónomo y trabajo en equipo: reflexiones desde la competencia percibida por los estudiantes universitarios”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Vol. 14(4): págs. 73–85. [En línea] <http://www.redalyc.org/pdf/2170/217022117006.pdf>
- MORÓN MORENO, F. (2015), “La importancia de hacer buenas preguntas a nuestros alumnos de la ESO”, *Revista Arista Digital*, Vol. 54(1): págs. 29-39. [En línea] https://www.afapna.com/arista-digital/archivos_revista/2015_marzo_0.pdf
- RUÉ DOMINGO, J. (2009), *El aprendizaje autónomo en la universidad*. Madrid: Narcea.
- SÁNCHEZ SOTO, I. R. (2017), “Aprendizaje basado en preguntas y su impacto en las estrategias de aprendizaje en Física”, *Enseñanza de las Ciencias*, núm. extraordinario: págs. 1903-1908. [En línea] <https://raco.cat/index.php/Ensenanza/article/view/336741>

SOLÓRZANO MENDOZA, Y. (2017), “Aprendizaje Autónomo y Competencias”, *Dominio de las Ciencias*, Vol. 3, núm. extraordinario 1: págs. 241-253. [En línea] <https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/390> (DOI: <https://doi.org/10.23857/dc.v3i1.390>)

SCHMIDT, V., MOLINA, M. F., CELSI, I., y CORTI, J. F. (2022), “La experiencia de disfrute y su contribución a la realización personal en jóvenes estudiantes”, *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, Vol. 25(2): págs. 59-78. [En línea] <https://revistas.um.es/reifop/article/view/517201/324311> (DOI: <https://doi.org/10.6018/reifop.517201>)

VERA VELÁZQUEZ, R. (2021), “Aprendizaje Autónomo y Desarrollo de Competencias”, *Serie Científica de la Universidad de las Ciencias Informáticas*, Vol. 14, núm. 10: págs. 131-142. [En línea] <https://publicaciones.uci.cu/index.php/serie/article/view/929>

9. ANEXO I: Tablas de resultados por asignatura

a. Propiedad intelectual e industrial (Optativa, 4º Curso del Grado en Derecho)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	33/43 (77 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	1
	Número de grupos de trabajo	8
	Estudiantes de género femenino	31
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	100 %
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	33 (100 %)
	Obtuvieron sobresaliente	14
	Obtuvieron un 10	6
	Obtuvieron M.H.	0
	Preguntas empleadas en el examen final	5

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	7 - 10
	Valoración del trabajo en equipo	5 - 10
	Valoración del aprendizaje obtenido	6 - 10
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	NO (83 %)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	SÍ (66 %)
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	100 %
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	100 %
	Aspectos positivos	La palabra más repetida es aprendizaje —aprendizaje en profundidad, nueva forma de aprender, aprendizaje ameno—.
	Aspectos negativos	La respuesta más repetida es “nada”, pero también hay otras respuestas referidas a la dependencia de otros compañeros para enviar la tarea, a la necesidad de estar detrás de algunos compañeros o al elevado tiempo empleado.
	Aspectos mejorables	1) División entre quienes piensan que es buena idea que la configuración de grupo sea aleatoria y quienes hubieran preferido conformar por sí mismos los grupos. 2) Dificultad en la corrección de las preguntas de otros grupos. 3) Carácter confuso de algunas correcciones.
FOCUS GROUP	Aspectos positivos	Involucrarse más con la asignatura, cumplir el papel de la docente.
	Aspectos negativos	Grado de dificultad de redactar preguntas de tipo práctico.
	Aspectos mejorables	1) Conformación del grupo de trabajo por los estudiantes para evitar problemas de comunicación, al ser una asignatura optativa y no conocerse previamente. 2) Conocimiento por los estudiantes de las preguntas que han sido seleccionadas por la docente para su inclusión en el examen final con antelación.

b. Contratos: preparación, celebración y ejecución (Optativa, MAA)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	22/34 (65 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	0
	Número de grupos de trabajo	6
	Estudiantes de género femenino	13
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	100 %
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	22 (100 %)
	Obtuvieron sobresaliente	14
	Obtuvieron un 10	6
	Obtuvieron M.H.	2
	Preguntas empleadas en el examen final	5

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	7 - 10
	Valoración del trabajo en equipo	5 - 10
	Valoración del aprendizaje obtenido	6 - 10
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	NO (78%)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	SÍ (60%)
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	100%
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	100%
	Aspectos positivos	Aprendizaje —aprender— y repensar.
	Aspectos negativos	La respuesta más repetida es “nada”. También hay respuestas referidas al elevado número de preguntas, a la pasividad de algún compañero, a las dificultades propias del trabajo en equipo, al exceso de tareas internas, a la asignación del tema y a la falta de corrección de preguntas por la profesora hasta la fase final.
	Aspectos mejorables	Mayor claridad sobre la forma de entrega de las tareas, mayor número de preguntas seleccionadas en el examen final, mayor corrección de preguntas por la profesora, eliminar la fase de corrección de otros grupos o redacción por la profesora de un manual para la creación de preguntas.
FOCUS GROUP	Aspectos positivos	Fijar contenidos del programa de la asignatura y autoevaluación de conocimientos, automotivación en el proceso de aprendizaje y su contribución a la realización personal.
	Aspectos negativos	Tiempo invertido excesivo.
	Aspectos mejorables	1) Posibilidad de modificar los grupos de trabajo hechos por la docente. 2) Redacción por la docente de un libro electrónico de preguntas, actualizado año a año.

c. Derechos Fundamentales (*Obligatoria, 2º Curso del Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas*)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	37/40 (93 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	0
	Número de grupos de trabajo	8
	Estudiantes de género femenino	/
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	100 %
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	7
	Obtuvieron sobresaliente	3
	Obtuvieron un 10	1
	Obtuvieron M.H.	0
	Preguntas empleadas en el examen final	2

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	7 (25 %), 8 (54 %), 9 (13 %), 10 (8 %)
	Valoración del trabajo en equipo	3 - 10 MODA: 7 (29 %)
	Valoración del aprendizaje obtenido	6 - 10 MODA: 8 (25 %), 9 (25 %)
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	NO (63 %)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	SÍ (71 %)
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	72 %
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	SÍ (42 %), SÍ CON RESERVAS (54 %)
	Aspectos positivos	Ha facilitado el estudio; asienta conocimientos; involucra al alumnado. La palabra más repetida y sus derivados semánticos es "profundizar".
	Aspectos negativos	Resalta los cuestionamientos de grupo tanto por deseos de que fuese "individual", así como por "tener otro grupo".
	Aspectos mejorables	Sin duda destaca dificultad en la corrección de las preguntas de otros grupos, o carácter confuso de algunas correcciones. También el darle más peso. También resulta claro el deseo de más comentarios en clase sobre las preguntas.
FOCUS GROUP	Aspectos positivos	Involucrarse más con la asignatura. La posibilidad de profundizar en determinados temas a través de la metodología de formular preguntas. En este sentido la evaluación es muy positiva.
	Aspectos negativos	Los diferentes impulsos de los grupos, habiendo actuado algunos más rápido y otros más lento. También la calidad de algunas de las respuestas.
	Aspectos mejorables	1) Mayor rigidez por parte del docente en la disciplina y plazos de los grupos. 2) Mayor peso de la actividad y relación con las clases.

d. Derechos Fundamentales (*Obligatoria, 2º Curso del Grado en Derecho*)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	46/50 (80 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	1
	Número de grupos de trabajo	9
	Estudiantes de género femenino	/
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	100 %
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	43 (93 %)
	Obtuvieron sobresaliente	3
	Obtuvieron un 10	1
	Obtuvieron M.H.	0
	Preguntas empleadas en el examen final	4

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	7 - 10
	Valoración del trabajo en equipo	5 - 10
	Valoración del aprendizaje obtenido	2 - 10 MODA: 7 (29%)
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	SÍ (54%)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	SÍ (79%)
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	79%
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	SÍ (83%), SÍ CON RESERVAS (8%)
	Aspectos positivos	Profundizar en temas y ayudar a repasar para el examen.
	Aspectos negativos	En general se hace referencia a que hubiera habido más presencia de la actividad en clase. Igualmente, se refieren negativamente en ocasiones al modelo <i>"flipped classroom"</i> .
	Aspectos mejorables	Sin duda, mayor claridad sobre la forma de entrega de las tareas, mayor peso de la actividad y mayor corrección de preguntas por la profesor.
FOCUS GROUP	Aspectos positivos	La implicación de la actividad en el propio examen. Tanto por ser la misma materia como por la cuestión de que entren preguntas cuyas respuestas ya existen.
	Aspectos negativos	La difícil coordinación de la actividad con el propio docente y, así mismo, dentro del grupo y entre los grupos.
	Aspectos mejorables	Sin duda darle más peso en la nota final de la actividad.

e. Derecho de Familia y Sucesiones - Seminarios (*Obligatoria, 3er curso, Doble Grado en Derecho y Ciencia Política*)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	64/73 (88 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	0
	Número de grupos de trabajo	17
	Estudiantes de género femenino	42
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	67,2%
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	64 (100%)
	Obtuvieron sobresaliente	24
	Obtuvieron un 10	23
	Obtuvieron M.H.	/
	Preguntas empleadas en el examen final	5

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	2 (1,7%), 5 (1,7%), 6 (3,3%), 7 (25%), 8 (18%), 9 (23%), 10 (27%)
	Valoración del trabajo en equipo	3 - 10 MODA: 10 (40%)
	Valoración del aprendizaje obtenido	3 - 10 MODA: 8 (30%)
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	NO (82%)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	/
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	97%
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	95%
	Aspectos positivos	La mayoría de las respuestas destacan el aprendizaje en profundidad; muchas también mencionan la utilidad para la preparación del examen final y una mejor comprensión de la aplicación práctica del temario.
	Aspectos negativos	Aunque muchos afirman que no hay aspectos negativos, otros apuntan a las dificultades del trabajo en equipo o de elaborar preguntas sobre temas que todavía no habían sido explicados en clase.
	Aspectos mejorables	1) Permitir a los alumnos formar sus propios grupos. 2) Que los grupos realicen preguntas sobre distintos temas y no sobre uno específico. 3) Posponer la actividad para que se haya avanzado más en el temario.

f. Derecho de la Persona (*Obligatoria, 1er Curso del Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas*)

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ASIGNATURA/ ESTUDIANTE	Estudiantes participantes / matriculados	44/118 (40 %)
	Estudiantes que anularon su participación	0
	Activación de mecanismo de denuncia anónimo	0
	Número de grupos de trabajo	11
	Estudiantes de género femenino	27
	Recompensa en calificación por participación en PID	0 - 0,5
	Participantes que obtuvieron la recompensa máxima (%)	60 %
CALIFICACIONES	Aprobaron la asignatura	43 (99 %)
	Obtuvieron sobresaliente	13
	Obtuvieron un 10	4
	Obtuvieron M.H.	4
	Preguntas empleadas en el examen final	5

ENCUESTA FINAL	Valoración del esfuerzo realizado	5 - 10 MEDIA: 8,47
	Valoración del trabajo en equipo	6 - 10 MEDIA: 8,52
	Valoración del aprendizaje obtenido	7 - 10 MEDIA: 8,26
	¿Ha habido compañeros/as con actitud pasiva?	NO (93 %)
	¿Está de acuerdo con que las preguntas no se compartan con quienes no participaron en el PID?	SÍ (74 %)
	Estudiantes que volverían a participar en el PID	100 %
	Estudiantes que entienden que el esfuerzo compensa con el plus de nota	79 %
	Aspectos positivos	Los cuestionarios sirven para repasar el temario de cara al examen final; el trabajo ha permitido profundizar en ciertos temas; facilita el estudio.
	Aspectos negativos	Personas que no se comprometen con las tareas; baja puntuación para el esfuerzo que requiere; la aleatoriedad en la formación de los grupos.
	Aspectos mejorables	Grupos formados por los estudiantes; subir la puntuación a conseguir; reducir el número de actividades; recordatorio de las entregas.
FOCUS GROUP	Aspectos positivos	Este trabajo les ha permitido profundizar en el estudio de ciertos temas, además de facilitarles el aprendizaje.
	Aspectos negativos	Entienden que han invertido mucho tiempo para la nota que obtienen; preferirían trabajar con gente que conocen.
	Aspectos mejorables	Incrementarían la nota y reducirían el número de actividades.

Más allá del Código Penal: la Literatura como metodología de innovación docente

Beyond The Penal Code: Literature as an Innovative Teaching Methodology

María Dolores Martínez Pérez
Profesora Sustituta Interina de Derecho Penal
Universidad de Almería
Investigadora Centro de Investigación en Derecho y Economía Social (CIDES)
mariadoloresmartinez@ual.es
<https://orcid.org/0000-0003-3451-2154>

Enviado: 6 de agosto de 2025
Aceptado: 22 de diciembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.22208>

RESUMEN

El presente artículo describe y evalúa una actividad de innovación docente implementada en la asignatura de Derecho Penal, Parte Especial II. El objetivo principal fue utilizar la literatura como vehículo para humanizar los conceptos jurídicos, fomentar el pensamiento crítico y conectar la teoría penal con fenómenos sociales complejos. La metodología se basó en un debate inicial en el aula y un posterior cuestionario online de participación voluntaria y no evaluable, que fue respondido por 85 estudiantes. Los resultados muestran un alto grado de compromiso del alumnado, que llegó a sugerir 22 títulos diferentes por iniciativa propia. El análisis cualitativo de estas propuestas revela un profundo interés por temas como la crítica al sistema judicial, la figura de la víctima y la delincuencia organizada. Además, se constató que las adaptaciones audiovisuales a menudo funcionan como un “puente” que motiva al estudiante a profundizar en la obra escrita. Se concluye que el uso de la literatura es una innovación pertinente y eficaz para formar juristas con una visión más completa, crítica y humanista del Derecho, demostrando su utilidad para vincular la teoría dogmática con la complejidad del fenómeno criminal.

PALABRAS CLAVE

Innovación docente, Derecho Penal, Literatura y Derecho, Metodologías activas, Participación estudiantil, Motivación intrínseca.

ABSTRACT

This article describes and evaluates a teaching innovation activity implemented in the course “Criminal Law, Special Part II”. The main objective was to use literature as a vehicle to humanize legal concepts, foster critical thinking, and connect penal theory with complex social phenomena. The methodology was based on an initial in-class debate and a subsequent voluntary, non-graded online questionnaire, which was answered by 85 students. The results show a high degree of student commitment, with students suggesting 22 different titles on their own initiative. The qualitative analysis of these proposals reveals a deep interest in topics such as criticism of the judicial system, the figure of the victim, and organized crime. Furthermore, it was noted that audiovisual adaptations often function as a “bridge” that motivates the student to delve deeper into the written work. It is concluded that the use of literature is a relevant and effective innovation for training jurists with a more complete, critical, and humanistic vision of the Law, demonstrating its utility in linking dogmatic theory with the complexity of the criminal phenomenon.

KEYWORDS

Teaching innovation, Criminal Law, Law and Literature, Active learning methodologies, Student participation, Intrinsic motivation.



Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología y objetivos. 2.1. Diseño de investigación. 2.2. Desarrollo de la actividad. 3. Análisis de los resultados obtenidos. 3.1. Conocimiento de las obras propuestas por la docente. 3.2. Obras y autores sugeridos por el alumnado. 4. Discusión. 4.1. Análisis exhaustivo de las obras propuestas por la docente. 4.2. Análisis de las obras más sugeridas por el alumnado. 5. Conclusiones. 6. Propuestas de futuro. 7. Bibliografía

1. Introducción

En una era pedagógica dominada por la gamificación, el aula invertida, las aplicaciones interactivas y la inteligencia artificial, proponer una actividad docente basada en la lectura de libros podría parecer, a primera vista, un paso atrás. Sin embargo, en la enseñanza del Derecho, y muy especialmente en la del Derecho Penal, esta metodología aparentemente clásica sigue siendo no solo un recurso válido, sino profundamente necesario y revolucionario, tanto para los estudiantes como para los profesores.

Sobre la utilidad de la Literatura en la enseñanza del Derecho se ha resaltado que:

la cultura y el conocimiento humano en todas sus facetas es integrado y enriquecedor y, en este supuesto, lo mostramos en la relación que se puede establecer al usar la Literatura en la docencia del Derecho [...] sería deseable incluir este enfoque también en el estudio del Derecho pues, como apuntamos, contribuye a una formación del alumno que va más allá de la puramente positivista, proporcionándole una visión más amplia y, sobre todo, más vívida y humana del Derecho. (García Gestoso, 2021)

También se ha hecho hincapié en que:

el caso literario es el punto de partida de una exploración sobre la naturaleza intrínseca de la justicia y los sistemas de control social [...] la confluencia de nuevas técnicas didácticas de carácter activo participativo en combinación el método del derecho en la literatura, inaugura un sendero poco transitado, pero prolífico en su potencial de generar nuevas formas —más humanas— de aprender el derecho. (Curto Valdivia, 2023)

Desde la perspectiva del alumno, los beneficios van mucho más allá de la simple comprensión de la asignatura. El acercamiento al Derecho Penal a menudo se percibe como el aprendizaje de un catálogo de delitos y penas, un ejercicio abstracto y dogmático. La literatura rompe esta barrera, ofreciendo un “laboratorio de la condición humana” donde los conceptos jurídicos se encarnan en personajes complejos. Pero, además, la lectura de obras de calidad impacta directamente en las herramientas fundamentales de cualquier futuro jurista: mejora la redacción, enriquece el léxico y perfecciona el uso del lenguaje, competencias clave en una profesión eminentemente oral y escrita. En un mundo de consumo de información rápido y fragmentado, la lectura de una obra completa entrena una capacidad de concentración y análisis profundo cada vez más escasa. Asimismo, sumerge al estudiante en entornos sociales, históricos y culturales diferentes, ampliando su visión del mundo y su empatía, cualidades indispensables para comprender el contexto de cualquier conflicto legal.

Desde el punto de vista del docente, esta metodología ofrece beneficios valiosos de difícil cuantificación. Es una herramienta de alto impacto pedagógico con un bajo coste de implementación, que transforma el aula en un foro de debate dinámico y participativo, rompiendo la rigidez de la clase magistral. Permite al profesor conectar con el bagaje cultural que el alumno ya posee, validando sus conocimientos y convirtiéndolos en agentes activos de su propio aprendizaje.

Por tanto, esta actividad no ignora la realidad actual, sino que la integra. Reconoce que la relación del alumnado con la lectura ha cambiado y que, como se demostrará en este artículo, a menudo el interés por un libro nace de su adaptación audiovisual. Lejos de ser un obstáculo, este “puente” se convierte en una oportunidad para guiar al estudiante desde el consumo pasivo de una pantalla hacia el análisis crítico de la obra escrita. Por todas estas razones, la experiencia “Literatura y Delito” que aquí se detalla demuestra que fomentar la lectura sigue siendo una de las innovaciones más pertinentes y eficaces para formar juristas con una visión más completa, crítica y humanista del Derecho.

El presente documento analiza los resultados de una actividad de innovación docente implementada en la asignatura “Derecho Penal, Parte Especial II” del Grado en Derecho. La iniciativa parte de la premisa de que el estudio del Derecho Penal no debe limitarse al análisis dogmático de los tipos delictivos, sino que puede enriquecerse enormemente a través de un enfoque interdisciplinar que incorpore la literatura y las narrativas audiovisuales.

La finalidad de esta investigación es averiguar en qué medida el uso de la literatura de ficción y no-ficción, constituye una herramienta eficaz para el aprendizaje de conceptos jurídico-penales y el desarrollo de competencias transversales en el Grado en Derecho. Para ellos se buscó, por un lado, sondear el capital cultural de los estudiantes en relación con obras de ficción y no-ficción vinculadas a la materia; y por otro, utilizar dichas obras como un vehículo para humanizar los conceptos jurídicos, fomentar el pensamiento crítico y conectar la teoría penal con sus manifestaciones más complejas y humanas.

La asignatura de Derecho Penal, como de todos es sabido, se estructura en dos grandes bloques. Explicándolo a grandes trazos decimos que la denominada Parte General, está dedicada a su concepto, naturaleza, funciones, principio y, como no, a la Teoría Jurídica del Delito. Mientras la Parte Especial se centra en el estudio de todos y cada uno de los delitos que se tipifican en el Libro II del Código Penal. Es, precisamente, en la docencia de las disciplinas dedicadas a la Parte Especial, en las que la metodología objeto de este trabajo es de gran utilidad. Ello no es impedimento para que algunas de las consideraciones que aquí se realizan puedan implementarse en otras asignaturas cómo pueden ser, por ejemplo, Derecho Constitucional y Derecho Procesal.

Las asignaturas de Derecho Penal Parte Especial I y Derecho Penal Parte Especial II son ambas asignaturas obligatorias en el Grado de Derecho, de 6 ECTS y carácter semestral.

En los estudios del Grado de Derecho de la Universidad de Almería, en estas materias se persigue, como competencias básicas que el alumno debe adquirir las capacidades de comunicar y aptitud social, de emitir juicios, de crítica y autocrítica, facultad para aprender a trabajar de forma autónoma y para resolver problemas, así como el compromiso ético, una comunicación adecuada tanto oral como escrita en la propia lengua y la habilidad de trabajar en equipo.

Ha sido tradicional que en los Grupos de trabajo de estas materias se dedicasen, si no de forma exclusiva, si mayoritaria, a la resolución de casos prácticos que consistían en la descripción de unos determinados hechos sobre los que los alumnos tenían que responder a determinadas preguntas o calificar lo acontecido según la Teoría Jurídica del Delito y encajándolo en el tipo o tipos penales que estimasen idóneo. La metodología que se ha desarrollado en las clases y que es objeto de investigación en el presente trabajo, ha tratado de romper con esta dinámica.

2. Metodología y objetivos

La presente investigación posee un objetivo general que se desglosa, a su vez en varios objetivos concretos. La finalidad principal de esta experiencia de innovación docente es evaluar hasta qué punto el uso sistemático de obras literarias es útil y válido como herramienta para el aprendizaje de conceptos jurídico-penales y para el desarrollo de competencias transversales en el Grado en Derecho.

De este objetivo general se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el bagaje cultural del alumnado en relación con obras literarias y ensayísticas relacionadas con el Derecho Penal, tanto entre las propuestas por la docente como entre las sugerencias espontáneas de las y los estudiantes.
- Analizar cómo las narrativas literarias permiten humanizar los conceptos jurídicos, facilitando la comprensión de la Parte Especial del Derecho Penal a través de personajes, conflictos y contextos concretos.
- Comprobar en qué medida la participación en la actividad contribuye al desarrollo de competencias como el pensamiento crítico, la argumentación jurídica, la empatía hacia víctimas y ofensores y la capacidad de relacionar teoría dogmática y fenómenos sociales complejos.
- Detectar las limitaciones de la propuesta para mejorar futuras ediciones y desarrollar nuevas líneas de trabajo.

2.1. Diseño de la investigación

La metodología empleada fue cualitativa y se desarrolló en tres fases: una sesión presencial interactiva, un cuestionario voluntario posterior en el Aula Virtual, diseñado para no ser evaluable y fomentar así la participación genuina y la traslación de lo aprendido a sesiones posteriores.

La actividad se desarrolló durante el curso académico 2024-2025 en los grupos de trabajo de mañana y tarde. La participación fue de carácter voluntario y no puntuaba para la nota final, buscando así fomentar la motivación intrínseca del alumnado. El diseño metodológico se estructuró en varias fases secuenciales. El diseño de la investigación se estructuró en tres fases sucesivas, que se sintetizan en la tabla 1, y que posteriormente se describen con mayor detalle en los apartados siguientes.

TABLA 1. Fases de la investigación

Fase	Denominación	Objetivo principal	Actividades clave	Participantes	Resultados
1	Presentación y debate inicial en el aula	Introducir la actividad "Literatura y Delito", motivar al alumnado y activar sus referentes culturales en relación con el Derecho Penal.	Presentación de la lista de obras seleccionadas por la docente; explicación de su conexión con los delitos de la Parte Especial; debate abierto en el aula donde el alumnado comenta las obras y sugiere títulos adicionales de viva voz.	Estudiantes de los grupos de trabajo de mañana y tarde de "Derecho Penal, Parte Especial II".	Lista inicial de obras propuestas por la docente; primeras sugerencias orales del alumnado; observaciones cualitativas sobre el grado de interés y participación.
2	Cuestionario online en el Aula Virtual	Recoger de forma sistemática información sobre el conocimiento previo de las obras y las recomendaciones literarias del alumnado.	Diseño y publicación de un cuestionario voluntario y no evaluable en el Aula Virtual; cumplimentación anónima por parte del estudiante; cierre y descarga de respuestas.	91 estudiantes participantes (de un total de 150 matriculados), con posibilidad de marcar varias obras conocidas y de proponer múltiples títulos.	Base de datos con 91 cuestionarios; información cuantitativa (porcentajes de conocimiento de cada obra) y cualitativa (22 títulos sugeridos y comentarios abiertos).
3	Integración del corpus literario en las clases prácticas	Utilizar las obras (propuestas y sugeridas) como herramienta para el análisis jurídicopenal y el desarrollo de competencias transversales.	Selección de textos y escenas relevantes; debates guiados en clase sobre delitos, garantías, víctimas, iter criminis, etc.; vinculación explícita de las obras con los temas del programa.	Mismos grupos de "Derecho Penal, Parte Especial II", en las sesiones prácticas posteriores.	Discusiones jurídicas estructuradas a partir de las obras; identificación de ejes temáticos (crítica institucional, victimología, delincuencia organizada, etc.); evidencias cualitativas sobre motivación y participación.

FASE 1: Presentación y debate inicial en el aula. En una primera sesión, la docente expuso una lista de seis obras recomendadas, presentando brevemente su conexión con la materia. Para despertar el interés de los alumnos, seguí dos criterios. El primero, no ceñirme a obras relacionadas con los delitos contra bienes jurídicos supraindividuales que conforman el contenido de la asignatura. Decidí ampliar la selección a libros que también versasen sobre delitos contra bienes jurídicos individuales, puesto que en muchas ocasiones estas figuras delictivas despiertan una mayor curiosidad y, el hecho de que se tratase de alumnos que ya habían cursado Derecho Penal Parte Especial I, permitía esta posibilidad. El segundo criterio fue elegir obras del siglo XX hasta la actualidad, de forma que la conexión temporal fuese más sencilla con los estudiantes. Cómo de manera adecuada ha expuesto (Ramos Herrera, 2024) en la Literatura Clásica española existen obras maestras que permiten el estudio del Derecho a través de ellas pero, como acierta a manifestar la autora, también existen obras contemporáneas idóneas para este fin, y ésta fue mi elección.

La exposición dio paso a un debate abierto donde los propios alumnos comenzaron a sugerir de viva voz otros títulos, conectando la propuesta con sus propios referentes culturales.

FASE 2: Recogida de datos mediante cuestionario online. Para capitalizar el interés generado, se habilitó un cuestionario en el Aula Virtual. Este instrumento, que fue respondido por 85 estudiantes, permitía marcar más de una opción y añadir múltiples sugerencias. Las preguntas se centraron en identificar qué obras conocían de las propuestas por la docente y en recoger sus propias recomendaciones literarias. El cuestionario se diseñó para ser flexible: se permitía que los alumnos pudieran marcar más de una opción al indicar qué obras conocían de las propuestas por la docente. Del mismo modo, el campo para realizar sus propias sugerencias estaba abierto a que incluyeran más de un título si así lo deseaban. Las preguntas se estructuraron de la siguiente manera:

- ¿Conocías alguno de los libros que se han tratado en clase? (Respuesta múltiple). En caso afirmativo, ¿cuál o cuáles?
- Haz tu propia sugerencia de un libro (o varios) que consideres de interés para la asignatura.
- Una pregunta abierta final para que pudieran añadir cualquier comentario o reflexión.

FASE 3: Discusión guiada de las obras seleccionadas. En las siguientes clases prácticas, se utilizó el corpus literario completo para el análisis jurídico-penal guiado por el profesor.

A continuación, se muestra una tabla con la vinculación de los delitos y conceptos jurídicos estudiados con las obras tratadas en la actividad.

TABLA 2. Obras, género y su vinculación con figuras penales

Obra literaria	Tipo de obra	Conexión jurídica principal
<i>Matar a un ruiseñor</i> (Harper Lee)	Novela de ficción	Presunción de inocencia, falso testimonio, discriminación racial como agravante, ética profesional del abogado y confianza en el sistema judicial.
<i>Fariña</i> (Nacho Carretero)	No ficción periodística	Delitos contra la salud pública, organización criminal, blanqueo de capitales, corrupción política y económica, estructura del narcotráfico como "superdelito".
<i>Cero Cero Cero</i> (Roberto Saviano)	No ficción periodística	Delincuencia transnacional organizada, mercado mundial de la cocaína, blanqueo, violencia sistémica y riesgo para la seguridad colectiva.
<i>Patria</i> (Fernando Aramburu)	Novela de ficción	Delitos de terrorismo, asesinatos y extorsión, delitos de odio y acoso social a víctimas, memoria de las víctimas y contexto social del terrorismo.
<i>A sangre fría</i> (Truman Capote)	No ficción / "novela real"	Asesinato, agravantes de alevosía y ensañamiento, diferenciación entre dolo y móvil, análisis criminológico del autor, génesis del "true crime".
<i>Hay algo que no es como me cuentan</i> (J. J. Millás)	No ficción testimonial	Acoso sexual en el ámbito de superioridad, victimización secundaria, credibilidad de la víctima, delito contra la integridad moral y responsabilidad política.

Obra literaria	Tipo de obra	Conexión jurídica principal
<i>Crímenes</i> (Ferdinand von Schirach)	Relatos breves basados en casos reales	Casuística penal diversa: legítima defensa, estado de necesidad, errores judiciales, distancia entre “verdad jurídica” y justicia material, estilo de narración forense.
<i>El encargo. Un abogado en el juicio del procés</i> (J. Melero)	Crónica jurídicopolítica	Delitos contra la Constitución y el orden público, función de la defensa, garantías procesales en macrocausas, dimensión política del proceso penal.
<i>El italiano</i> (Arturo PérezReverte)	Novela de ficción	Delitos de guerra, protección de la comunidad internacional, análisis del conflicto armado y sus protagonistas desde la óptica del Derecho Penal internacional.
<i>Crimen y castigo</i> (F. Dostoievski)	Novela de ficción	Iter criminis, culpabilidad, fines de la pena, conflicto moral del autor del delito, relación entre castigo, culpa y redención.
<i>El proceso</i> (F. Kafka)	Novela de ficción	Garantías procesales, tutela judicial efectiva, arbitrariedad del poder, deshumanización procesal, “contraejemplo” del Estado de Derecho.
<i>Vigilar y castigar</i> (M. Foucault)	Ensayo	Fines de la pena, genealogía del sistema punitivo, poder disciplinario, prisión y control social más allá de la dogmática penal
<i>De los delitos y de las penas</i> (C. Beccaria)	Ensayo clásico	Principio de legalidad, proporcionalidad, rechazo de la tortura, fundamento ilustrado del Derecho Penal moderno.
<i>La mente criminal</i> (V. Garrido)	Ensayo criminológico	Psicopatía, imputabilidad, perfiles criminales, técnicas de investigación policial, vínculo entre criminología y parte especial.
Obras de Carmen Mola y Javier Castillo	Thriller contemporáneo	Asesinato con ensañamiento, delitos contra la libertad (detención ilegal, secuestro), victimología y construcción mediática del crimen.
Obras sugeridas por el alumnado (p.ej. <i>El caso Collini</i> , <i>La ciudad y los perros</i> , John Grisham)	Ficción / no ficción	Crítica al sistema de justicia, errores judiciales, responsabilidad del Estado, corrupción en grandes despachos, violencia institucional en contextos cerrados.

2.2. Desarrollo de la actividad

De un total de 150 alumnos matriculados, participaron en el cuestionario 91 estudiantes (60,7%). Es importante señalar que 59 alumnos (el 39,3 % restante) optaron por no realizar la actividad voluntaria. Si bien la tasa de participación es notablemente alta para una iniciativa no puntuable, este dato refleja la existencia de un segmento importante del alumnado al que no se logró movilizar con esta propuesta. Para próximas ocasiones será necesario profundizar en el absentismo tan elevado en esta actividad que, pudo deberse, a la cercanía de las pruebas evaluables de mitad de cuatrimestre.

3. Análisis de los resultados obtenidos

3.1. Conocimiento de las obras propuestas por la docente

De los 91 participantes, 51 estudiantes (un 56 %) declararon conocer al menos una de las obras propuestas, mientras que 40 (un 44 %) no conocían ninguna de ellas. El desglose de las obras conocidas es sumamente revelador:

- *Fariña*: 25 menciones
- *Matar a un ruiseñor*: 23 menciones
- *Patria*: 17 menciones
- *A sangre fría*: 5 menciones
- *Cero Cero Cero*: 4 menciones
- *Hay algo que no es como me cuentan*: 1 mención
- *Crímenes* y *El encargo*: 0 menciones

GRÁFICO 1. Libros recomendados por la docente



3.2. Obras y autores sugeridos por el alumnado

Un dato fundamental sobre el nivel de implicación es que, de los 91 alumnos que completaron el cuestionario, la gran mayoría (69 estudiantes, un 76%) se involucró activamente ofreciendo sus propias recomendaciones. Sin embargo, es igualmente reseñable que 22 de los participantes (un 24% de los que respondieron) no fueron capaces de sugerir ninguna obra, limitándose a contestar la primera parte del cuestionario. Este dato puede sugerir bien una falta de referentes que considerasen adecuados, bien una participación más pasiva en la actividad.

Las sugerencias activas fueron de una riqueza y diversidad extraordinarias, destacando *Crimen y castigo* (7 menciones), *El proceso* (5), las obras de John Grisham (5), las de Carmen Mola (4), así como textos teóricos de Beccaria y Foucault.

GRÁFICO 2. Libros más recomendados por los estudiantes



4. Discusión

El análisis cualitativo de las obras seleccionadas revela una serie de tendencias en los futuros juristas.

Ejes temáticos de la propuesta docente: La selección del profesorado buscó sentar las bases del debate en torno a varios ejes. Con *A sangre fría* y *Fariña*, se abordó el crimen como fenómeno social y mediático. Con *Matar a un ruiseñor*, se introdujo la defensa de inocentes y la crítica al racismo en el sistema judicial. La inclusión de obras de juristas como *Crímenes* y *El encargo* pretendía ofrecer una visión interna y realista del proceso penal. Resulta destacable que estas dos últimas obras fueron las menos conocidas por el alumnado, lo que permitió introducirles en un género de no-ficción jurídica al que estaban menos expuestos. Finalmente, con *El Italiano* de Pérez-Reverte, se planteó la discusión sobre los delitos de guerra.

Tendencias en las recomendaciones del alumnado: crítica institucional y thriller. La principal tendencia observada en las 20 obras propuestas por los estudiantes fue un marcado interés por la crítica al sistema de justicia. La obra más recomendada, *El Proceso*, sirvió como arquetipo para debatir la angustia y deshumanización procesal. Este eje se vio reforzado por *El caso Collini*, que permitió analizar la prescripción y la justicia histórica, y por *El abogado de pobres*, enfocado en los errores judiciales. La segunda gran tendencia fue la popularidad del thriller contemporáneo. Aquí, además de obras como *La chica de nieve* y la saga de Carmen Mola, que centraron el debate en la investigación de secuestros y la Victimología, destacó la figura de John Grisham. Su obra, representada en las sugerencias por *La firma*, introdujo la discusión sobre la corrupción en grandes despachos, consolidando el thriller legal como un subgénero de gran interés para el alumnado.

El puente audiovisual: de la pantalla al libro. Un hallazgo crucial, reiterado en los debates, fue el itinerario de consumo cultural del alumnado. Obras como Fariña, La chica de nieve, o Patria no fueron descubiertas en un primer momento a través de la lectura, sino de sus aclamadas adaptaciones a series o películas. Este fenómeno, lejos de ser un demérito, se reveló como una poderosa oportunidad pedagógica. El formato audiovisual actúa como un gancho que despierta la curiosidad y motiva al estudiante a profundizar en la obra escrita, donde se encuentran los matices necesarios para un análisis jurídico-penal riguroso.

Profundización en conceptos penales y criminológicos por parte de los estudiantes. Las sugerencias del alumnado también demostraron una voluntad de profundizar en los fundamentos de la asignatura. La recomendación de clásicos como Crimen y Castigo sirvió para explorar conceptos de la Parte General como la culpabilidad y la finalidad de la pena. Otras obras como La ciudad y los perros permitieron analizar la violencia en instituciones cerradas y el abuso de poder, mientras que la sugerencia de Vigilar y Castigar de Foucault introdujo una valiosa crítica filosófica al sistema punitivo.

El análisis de las 91 respuestas ofrece una visión detallada y de gran valor sobre los referentes culturales de los estudiantes y su conexión con el Derecho Penal. El verdadero valor de esta actividad se revela al desgranar el potencial de cada obra para la enseñanza del Derecho Penal. A continuación, se realiza un análisis detallado, tanto de la lista propuesta por la docente como de las obras más populares entre el alumnado.

4.1. Análisis exhaustivo de las obras propuestas por la docente

- *Fariña* (Nacho Carretero): Es un caso práctico ideal sobre delitos contra la salud pública, organización criminal y blanqueo de capitales. Su narrativa facilita la comprensión de la estructura jerárquica y la permanencia en el tiempo que definen a una organización criminal. La atención de los estudiantes hacia esta obra nace, en un primer momento, de la serie que se realizó sobre la misma, y que aumentó cuando se les informó que, durante cinco meses, a lo largo de 2018, fue secuestrada judicialmente con carácter cautelar, por las acciones legales interpuestas contra ella por uno de los narcotraficantes a los que se citaba.
- *Matar a un ruiseñor* (Harper Lee): Herramienta universal para ilustrar la lucha por la presunción de inocencia, el delito de falso testimonio y para introducir el debate sobre la agravante de discriminación por motivo racista. En clase se resaltó que esta obra fue prácticamente la única de su autora (no volvió a publicar hasta poco antes de su muerte) y no por ello dejó de convertirse en una obra maestra de la literatura norteamericana del siglo XX. Además, fue llevada al cine en una película dirigida por Robert Mulligan y protagonizada por Gregory Peck.
- *Patria* (Fernando Aramburu): Ofrece un contexto humano para el estudio de los delitos de terrorismo, analizando desde el asesinato o la extorsión hasta las coacciones y el delito de odio que se manifiesta en el acoso social a las víctimas. La gran virtud de esta novela de cara al aprendizaje de los alumnos es acercarlos a la realidad del terrorismo en nuestro país para una generación ya nacida tras el abandono de las armas y la disolución de ETA.

- *A sangre fría* (Truman Capote): Recurso extraordinario para el análisis del delito en general y del tipo de asesinato es especial. Permite debatir sobre las circunstancias agravantes de alevosía (indefensión de las víctimas) y ensañamiento, y es clave para diferenciar el móvil del dolo. Desde el punto de vista literario, supuso el nacimiento de un nuevo género literario: la novela real o ficción real.
- *Cero Cero Cero* (Roberto Saviano): Eleva la visión de Fariña a una escala global, permitiendo explicar la delincuencia transnacional organizada y cómo el narcotráfico actúa como un “superdelito” que alimenta la corrupción, el blanqueo y la violencia sistémica. En esta ocasión la curiosidad de los estudiantes nace del hecho que el autor se encuentre amenazado de muerte por revelar en sus libros la realidad de la Camorra napolitana y del crimen organizado.
- *Hay algo que no es cómo me cuentan* (Juan José Millás): Caso paradigmático para estudiar el delito de acoso sexual en el ámbito de superioridad. La obra permite un análisis profundo de la construcción social y judicial de la credibilidad de la víctima y de las consecuencias del delito contra la integridad moral. No sólo supuesto la primera condena a un político por acoso sexual, además el desarrollo de la actividad coincidió con el estreno en las salas de cine de Soy Nevenka, la película dirigida por Iciar Bollaín sobre estos hechos y que volvió a poner de actualidad el libro.
- *Crímenes* (Ferdinand von Schirach) y *El encargo. Un abogado en el juicio del proceso*. (Javier Melero): El nulo reconocimiento de estas obras por parte del alumnado es un dato significativo. *Crímenes* es una colección de relatos cortos basados en la experiencia del autor como abogado defensor. Su valor pedagógico es inmenso: cada relato es una píldora jurídica que presenta casos extraños, ambiguos y alejados de los grandes estereotipos. Son perfectos para analizar figuras como la legítima defensa en situaciones límite, el estado de necesidad, errores judiciales y, sobre todo, la enorme distancia que a menudo separa la “verdad jurídica” de la justicia material. Su estilo, escueto y factual, es en sí mismo un ejercicio de narración forense. Más llamativo es que no conociesen *El encargo*, dado que aborda un tema que sigue estando de actualidad política.

4.2. Análisis de las obras más sugeridas por el alumnado

- *Crimen y castigo* (Dostoievski) [7 menciones]: El texto por excelencia para estudiar el *iter criminis*, la complejidad del dolo y los fines de la pena, conectando la teoría jurídica con una profunda exploración psicológica.
- *El proceso* (Kafka) [5 menciones]: El contraejemplo perfecto para explicar la necesidad de las garantías procesales y el derecho a la tutela judicial efectiva a través de su sistemática vulneración. Esta novela “constituye un magnífico ejemplo de lo que significa el artículo 24 y los artículos 17 y 25 de nuestra Constitución” (García Gestoso, 2021).
- La obra de John Grisham [5 menciones]: Funciona como una introducción accesible al Derecho Procesal, ilustrando la práctica judicial y los dilemas de deontología profesional del abogado.

- La obra de Carmen Mola [4 menciones]: Herramienta muy gráfica para explicar el asesinato con ensañamiento, definido como el aumento deliberado e inhumano del dolor de la víctima.
- La obra de Javier Castillo [3 menciones]: Sus tramas son perfectas para abordar los delitos contra la libertad, permitiendo diferenciar figuras como la detención ilegal y el secuestro.
- *Vigilar y castigar* (Foucault) [2 menciones]: Permite una crítica a los fines de la pena y una comprensión histórica y filosófica del sistema penal que trasciende la mera dogmática.
- *De los delitos y de las penas* (Beccaria) [2 menciones]: La base filosófica de toda la asignatura. Es el origen de los principios de legalidad, proporcionalidad de las penas y la prohibición de la tortura.
- *La mente criminal* (Vicente Garrido) [2 menciones]: Conecta directamente el Derecho Penal con la Criminología, útil para analizar el concepto de psicopatía en relación con la imputabilidad y las técnicas de investigación policial.

5. Conclusiones

La metodología docente estudiada valida la eficacia de utilizar la lectura como catalizador del aprendizaje en el Derecho Penal. La cesión del protagonismo al alumnado aumenta su motivación y revela la importancia del formato audiovisual como puerta de entrada a la literatura.

Esta experiencia docente ha permitido extraer conclusiones de notable calado pedagógico. En primer lugar, la eficacia del modelo voluntario y no evaluable se ha demostrado fundamental para generar una participación auténtica y una motivación intrínseca. El alto número de respuestas (85) y la riqueza de las sugerencias (20 títulos distintos) validan este enfoque.

En segundo lugar, la actividad ha confirmado que los estudiantes poseen un considerable bagaje cultural que, si se canaliza adecuadamente, puede convertirse en una poderosa herramienta de aprendizaje. Sus recomendaciones no fueron aleatorias, sino que mostraron una clara inclinación hacia temas de profunda relevancia jurídico-penal. Es igualmente revelador el dato de que un 30 % de los participantes no conocía ninguna de las obras propuestas por el docente, lo que legitima el papel de la universidad no solo como espacio de profundización, sino también de descubrimiento cultural.

En tercer lugar, se ha constatado la importancia del ecosistema mediático actual, donde el formato audiovisual actúa como una puerta de entrada a la literatura. Reconocer y utilizar este “puente” es clave para la docencia universitaria moderna.

Finalmente, esta metodología no solo facilita la comprensión de conceptos dogmáticos abstractos, sino que fomenta competencias transversales esenciales para el jurista del siglo XXI: el pensamiento crítico, la capacidad de argumentación a partir de narrativas complejas, la empatía hacia las víctimas y los victimarios, y una visión más humanista y contextualizada del fenómeno criminal. El hecho de que un 17,6 % de los participantes no hiciera

sugerencias, aun siendo una minoría, abre una interesante vía de reflexión futura sobre cómo involucrar a todo el espectro del alumnado en este tipo de dinámicas participativas.

Hay que señalar el éxito de la actividad con matices en la participación. La tasa de participación voluntaria (60,7%) es un claro indicador del éxito de la iniciativa. Sin embargo, el análisis debe tener en cuenta tanto al 39,3% del alumnado que no participó, como al 24% de los participantes que no aportaron sugerencias, lo que dibuja un mapa más completo del alcance y la penetración real de la actividad.

Resulta de gran interés el camino que recorren los estudiantes para acercarse a las obras. El contenido audiovisual se convierte en la puerta de entrada a la lectura; se confirma de manera empírica que los alumnos llegan a los libros, en gran medida, a través de las series, películas o documentales. Las obras con adaptaciones mediáticas de éxito son exponencialmente más conocidas. Este es el hallazgo principal.

Nos encontramos ante un alumnado con referentes diversos y sofisticados. Las sugerencias demuestran un panorama cultural rico y variado, que abarca desde los *bestsellers* más populares hasta los textos fundacionales de la criminología, la filosofía del castigo y la dogmática penal.

Por último, debe resaltarse la profundidad del vínculo pedagógico. La actividad no solo reveló *qué* leen los alumnos, sino que demostró el inmenso potencial pedagógico de estas obras para desgranar conceptos jurídicos complejos, desde el iter criminis en Crimen y Castigo hasta la estructura de una organización criminal en Fariña.

6. Propuestas de futuro

La riqueza de los resultados obtenidos y el alto grado de implicación del alumnado invitan a consolidar esta actividad y a explorar nuevas vías de desarrollo para futuros cursos académicos. A partir de la experiencia, se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Consolidar un repositorio colaborativo: Crear un espacio permanente en el Aula Virtual donde esta lista de obras crezca año tras año con las aportaciones de nuevas promociones, convirtiéndola en un valioso recurso dinámico y en constante evolución de la asignatura. Incluso podría establecerse anualmente una revisión sistemática de literatura.
- Diseñar itinerarios de lectura personalizados: Utilizar la variada lista de sugerencias para crear “itinerarios” de profundización voluntaria. Se podrían estructurar por áreas temáticas como “Teoría y Filosofía Penal” (con obras como Crimen y Castigo o Vigilar y Castigar), “Clásicos y Dilemas Morales” (El Proceso, Matar a un ruiseñor) y “Procedimiento y Práctica Penal” (El encargo, La firma).
- Implementar exposiciones orales (“Defensa del libro”): Fomentar las habilidades de comunicación y argumentación implementando un formato de breves exposiciones orales. En ellas, los estudiantes podrían “defender” su libro recomendado ante sus compañeros, explicando su relevancia para la asignatura y generando un debate directo entre pares.
- Realizar un análisis comparativo entre Literatura y Cine: Diseñar una práctica específica que aproveche el “puente audiovisual”. Consistiría en el análisis comparativo entre una

obra literaria y su adaptación a serie o película, evaluando cómo se tratan los aspectos jurídico-penales, qué matices se pierden o ganan y cómo influye el lenguaje cinematográfico en la percepción del conflicto.

- Vincular sistemáticamente las obras con el temario: Profundizar en la conexión didáctica clasificando la lista completa de obras y vinculando explícitamente cada título a un delito concreto del programa (homicidio, estafa, prevaricación) o a un concepto dogmático específico (dolo, error de prohibición, legítima defensa), creando un “mapa conceptual literario-penal” de la asignatura.
- Organizar un cine fórum temático: Aprovechar el alto grado de conocimiento de obras con adaptaciones populares como Fariña o la influencia de clásicos como El Proceso para organizar un cinefórum. Esta actividad permitiría un debate más profundo y accesible centrado en una única obra y su adaptación, atrayendo a un público aún más amplio.
- Analizar la no participación: Para mejorar la inclusión en futuras ediciones, sería interesante realizar una breve encuesta anónima para indagar en los motivos de la no participación en el cuestionario. Conocer si se debe a falta de tiempo, de interés o a no considerarlo útil permitiría ajustar la propuesta para hacerla aún más atractiva para todo el espectro del alumnado.

7. Bibliografía

Bibliografía sobre innovación docente en Derecho y Literatura

- ÁLVAREZ, A. R. (2008). El proceso es un cuento: el storytelling en la docencia del Derecho procesal. *Journal of the Legal Writing Institute*, 14, 6.
- AVELLANEDA-VÁSQUEZ, J. (2024). Metodología de investigación en Derecho y Literatura para la educación jurídica y derechos humanos. *Justicia* (0124-7441), 29(45).
- CURTO, J. C. (2022). El uso de la literatura como herramienta pedagógica en la enseñanza del derecho. *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*, (39), 51-70.
- CURTO VALDIVIA, J. C. (2023). ¡Oh, Capitán, mi Capitán! La enseñanza del derecho penal a través del derecho en la literatura. *Revista pedagogía universitaria y didáctica del Derecho*, 10(2), 191-206.
- GALOFRÉ VILÀ, G., & GÓMEZ LEÓN, M. (2025). Revisión Sistemática de la Literatura: Una Herramienta Didáctica para Fomentar el Autoaprendizaje. *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (32), 57-70.
- GARCÍA-BERRIO HERNÁNDEZ, M. T., MARTÍNEZ MUÑOZ, J. A., GAGO GUERRERO, P. F., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, J. C., ITURMENDI RUBIA, J. M., CUADRADO GAMARRA, N., ... & Rosa Rodríguez, M. (2021). Derecho para 'no juristas': La Literatura y el Cine como herramientas didácticas para el aprendizaje de disciplinas jurídicas formativas.
- GARCÍA GESTOSO, N. (2021). El uso de la literatura en la docencia y aprendizaje del Derecho Constitucional y de los derechos fundamentales. *Revista Docencia y Derecho*, (18), 93-107.

GONZÁLEZ, E. M. Á. (2015). El cine como metodología docente aplicable a la enseñanza del Derecho Administrativo. *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, (11), 97-109.

LAMBEA RUEDA, A., GRAU RUIZ, M. A., BRIONES MARTÍNEZ, I. M., FERNÁNDEZ GUADANO, J., YZQUIERDO TOLSADA, M., FERNÁNDEZ CANO, A. C., ... & Cortés Torres, J. A. (2025). Recursos para la docencia. integración digital, histórico-artística, y audiovisual en el aula: IA, herramientas de imagen, literatura, cine, arte y mitología.

MONTESINOS PADILLA, C. (2019). *Docencia y Derecho*. Editorial, n. 13.

OCHOA, L. B. (2021). Reflexiones sobre la interacción entre derecho y literatura: A propósito de una experiencia docente. *Anuario de filosofía del derecho*, (37).

RAMOS HERRERA, C. D. (2024). Aprendizaje del Derecho a través de la Literatura. Una incursión a los grandes clásicos de la narrativa española y su alusión al mundo judicial y a los intervinientes en el proceso, En *Derecho y competencias prácticas* (pp. 526-539). Dykinson.

TORRES DÍAZ, M. C. (2022). El Derecho Constitucional en el cine y la literatura: prácticas docentes en el aula para el debate jurídico crítico.

Bibliografía recomendada por la docente

ARAMBURU, F. (2016). *Patria*. Tusquets Editores.

CAPOTE, T. (2015). *A sangre fría*. Anagrama.

CARRETERO, N. (2023). *Fariña* (Edición actualizada). Libros del K.O.

LEE, H. (2021). *Matar a un ruiseñor*. Harper Collins Ibérica.

MELERO, J. (2020). *El encargo: Un abogado en el juicio del procés*. Ariel.

MILLÁS, J. J. (2004). *Hay algo que no es como me cuentan: La verdad sobre el caso Nevenka*. Seix Barral.

SAVIANO, R. (2014). *Cero Cero Cero: Cómo la cocaína gobierna el mundo*. Anagrama.

VON SCHIRACH, F. (2012). *Crímenes*. Salamandra.

Bibliografía recomendada por los alumnos

ARAMBURU, F. (2010). *Los peces de la amargura*. Tusquets Editores.

BARBER RIOJA, V. (2024). *Más allá del bien y del mal. 33 casos reales que te cambiarán la vida*. Aguilar.

BARKER, J. D. (2017). *El cuarto mono*. Destino.

BECCARIA, C. (2022). *De los delitos y de las penas*. Alianza Editorial.

- CABALLERO, M. (2021). *Tres crímenes reales sin resolver*. Autopublicado.
- CABEZAS, J. (2023). *Matar a Lucía: El triple crimen de Alcàsser: el único libro que el asesino no quiere que leas*. Erein.
- CAMILLERI, A., LUCARELLI, C. y DE CATALDO, G. (2019). *Jueces*. Salamandra.
- CAMUS, A. (2021). *El extranjero*. Alianza Editorial.
- CASTILLO, J. (2017). *El día que se perdió la cordura*. SUMA.
- CASTILLO, J. (2022). *La chica de nieve*. SUMA.
- CASTRO, J. (2024). *Barrotes retorcidos: Memorias de un juez*. Ediciones B.
- CONNELLY, M. (2013). *El quinto testigo*. RBA Libros.
- COOK, R. (2007). *Ceguera asesina*. Debolsillo.
- COSANO, J. P. (2014). *El abogado de pobres*. Ediciones B.
- DI CORLETO, J. (Coord.). (2019). *Género y justicia penal*. Didot.
- DOSTOIEVSKI, F. (2021). *Crimen y castigo*. Alianza Editorial.
- FERNÁNDEZ, B. (2019). *Memorias de una salvaje*. Planeta.
- FOUCAULT, M. (2017). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- GARCÍA LORCA, F. (2022). *Bodas de sangre*. Cátedra.
- GARCÍA ROMERO, F. (2024). *El hombre que no fui*. Autopublicado.
- GARCÍA SÁENZ DE URTURI, E. (2016). *El silencio de la ciudad blanca*. Planeta.
- GARRIDO, V. (2021). *La mente criminal: La ciencia contra los delincuentes*. Ediciones B.
- GÓMEZ-JURADO, J. (2018). *Reina Roja*. Ediciones B.
- GRISHAM, J. (2015). *Causa justa*. Plaza & Janés.
- GRISHAM, J. (2018). *El caso Fitzgerald*. Plaza & Janés.
- GRISHAM, J. (2021). *La lista del juez*. Plaza & Janés.
- GRISHAM, J. (2022). *La firma*. Debolsillo.
- HUNTER, S. (2002). *El gran golpe*. Ediciones B.
- JAKOBS, G. y MELIÁ, M. C. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Civitas.

- JAMES, P. D. (2011). *Una cierta justicia*. Ediciones B.
- KAFKA, F. (2022). *El proceso*. Alianza Editorial.
- KAFKA, F. (2023). *La condena y otros relatos*. Alianza Editorial.
- LARSSON, S. (2018). *Los hombres que no amaban a las mujeres (Milenium I)*. Destino.
- LOMBROSO, C. (2019). *El hombre delincuente*. B de Bolsillo.
- MOLA, C. (2018). *La novia gitana*. Alfaguara.
- MUÑOZ, T. (2021). *Solo tú me tendrás*. Ediciones Península.
- PÉREZ-REVERTE, A. (2019). *Una historia de España*. Alfaguara.
- PÉREZ-REVERTE, A. (2021). *El italiano*. Alfaguara.
- PÉREZ-REVERTE, A. (2022). *La Reina del Sur*. Alfaguara.
- QUINTERO OLIVARES, G. (Dir.). (2002). *¿A dónde va el derecho penal?*. Thomson Aranzadi.
- REDONDO, D. (2013). *El guardián invisible*. Destino.
- REIG, R. (2012). *Siete crímenes casi perfectos*. Tusquets Editores.
- STEVENSON, B. (2016). *Cuestión de justicia: La lucha por la igualdad en Estados Unidos*. Península.
- TARRUELLA, O. (2022). *Diario de un agente de homicidios*. La Esfera de los Libros.
- THOMAS, A. (2017). *El odio que das*. Gran Travesía.
- TUDOR, C. J. (2018). *El hombre de tiza*. Plaza & Janés.
- VARGAS LLOSA, M. (2020). *La ciudad y los perros*. Alfaguara.
- VON SCHIRACH, F. (2019). *El caso Collini*. Salamandra.
- WEBB, K. (2012). *El legado*. Planeta.
- WESTLAKE, D. E. (2024). *Robos imposibles*. RBA Libros.
- ZAFFARONI, E. R. (2000). *Hacia un realismo jurídico penal marginal*. Monte Ávila Editores.

Investigación sustantiva

Marco jurídico-económico adaptativo y protector del modelo de “ecosistema enoturístico colaborativo dinámico” (EECD)

Adaptive and Protective Legal-Economic Framework for the Dynamic Collaborative Wine Tourism Ecosystem (DCTE) Model

Manuel Velasco-Carretero

Investigador Programa de Doctorado Interuniversitario en Turismo*
m.velasco@uma.es | <https://orcid.org/0009-0005-6473-1747>

Antonio Guevara-Plaza

Depto. de Lenguajes y Ciencias de la Computación
Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo, Universidad de Málaga
guevara@uma.es | <https://orcid.org/0000-0002-2400-0668>

Carlos Rossi-Jiménez

Depto. de Lenguajes y Ciencias de la Computación
Instituto Andaluz de Investigación e Innovación en Turismo, Universidad de Málaga
rossi@uma.es | <https://orcid.org/0000-0002-5465-2501>

Enviado: 24 de junio de 2025

Aceptado: 29 de noviembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.22041>

RESUMEN

El artículo analiza los aspectos jurídicos y económicos de un modelo de gestión optimizado para un Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico (EECD). Este modelo busca impulsar la rentabilidad y el desarrollo local sostenible mediante la colaboración, la integración de tecnología, y un marco legal sólido y adaptativo. Se propone la Agrupación de Interés Económico (AIE) como figura idónea para articular la entidad central o Nexo, destacando su finalidad auxiliar a los socios y flexibilidad. El uso de la Inteligencia Artificial (IA) debe regirse por el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento IA), que proporciona seguridad jurídica, apoya la innovación y establece requisitos y obligaciones de transparencia. La protección de datos de carácter personal es fundamental, conforme a la Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD) y el RGPD, que garantiza derechos individuales y define los principios y bases del tratamiento lícito. Otros aspectos jurídicos notables incluyen el reparto claro de responsabilidades en acciones conjuntas y el establecimiento de modelos de pago/comisiones transparentes para la venta cruzada y productos conjuntos.

PALABRAS CLAVE

Enoturismo, Ecosistema Colaborativo, Modelo de Gestión, Marco Jurídico, Agrupación Interés Económico (AIE), Inteligencia Artificial (IA), Reglamento IA, Protección de Datos.

ABSTRACT

The document analyzes the legal and economic aspects of an optimized management model for a Dynamic Collaborative Wine Tourism Ecosystem (EECD). This model aims to boost profitability and sustainable local development through collaboration, the integration of technology, and a solid, adaptive legal framework. The Economic Interest Grouping (EIG/AIE) is proposed as the suitable legal entity to structure the central body or Hub/Nexo, highlighting its auxiliary purpose to its members and flexibility. The use of Artificial Intelligence (AI) must comply with Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), which provides legal certainty, supports innovation, and establishes requirements and transparency obligations. Personal data protection is essential, in accordance with Organic Law 3/2018 (LOPDGDD) and the GDPR, which guarantees individual rights and defines the principles and bases of lawful processing. Other essential legal aspects include the clear distribution of responsibilities in joint actions and the establishment of transparent payment/commission models for cross-selling and joint products.

KEYWORDS

Wine Tourism, Collaborative Ecosystem, Management Model, Legal Framework, Economic Interest Grouping (EIG/AIE), Artificial Intelligence (AI), AI Act, Data Protection.

* Programa de Doctorado Interuniversitario en Turismo: Universidad Antonio de Nebrija, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alicante, Universidad de Cádiz, Universidad de Extremadura, Universidad de La Laguna, Universidad de Málaga, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad de Sevilla, Universidad de Vigo, Universidad Rey Juan Carlos y Universitat Oberta de Catalunya.



Sumario: 1. Introducción. 2. Argumento y Objetivos. 2.1. Contexto. 2.2. Objetivo de la investigación. 2.3. Justificación. 3. Propuesta. 3.1. Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico (EECD). 3.2. El Nexo. 3.3. La Tecnología. 3.4. La Operatividad. 4. Marco Jurídico-Económico Adaptativo y Protector. 4.1. Alternativas para la forma jurídica. 4.2. Agrupación de Interés Económico. 4.3. ¿Por qué la investigación considera idónea la AIE para el EECD? 4.4. ¿Y qué sucede con el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en el modelo? 4.5. ¿Y en qué puede afectar y ayudar el Reglamento IA al EECD? 4.6. ¿Y la protección de datos de carácter personal? 4.7. ¿Cómo puede ayudar y afectar el ordenamiento jurídico en materia de protección de datos al EECD? 4.8. Otros aspectos jurídicos que se deben tener en cuenta en el modelo EECD. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

El enoturismo es una práctica prometedora para el desarrollo local y la sostenibilidad, evolucionando en España hacia un modelo que involucra a los turistas como agentes activos en la conservación del entorno. La investigación se centra en la optimización de la gestión de rutas enoturísticas mediante avances tecnológicos, incluyendo el "enoturismo inteligente" de Buhalis (2019)¹, que personaliza experiencias y optimiza operaciones. Esta optimización es básica para aumentar la rentabilidad de los miembros de las rutas y el desarrollo territorial, además de conceptualizar una oferta más atractiva. El estudio también aborda la necesidad de analizar el ordenamiento jurídico para fomentar la colaboración, garantizar la calidad y proteger derechos, buscando un modelo de gestión rentable, sostenible y de alta calidad, que promueva el desarrollo local y el cumplimiento legal.

La finalidad general de este trabajo es analizar los aspectos jurídicos del modelo de gestión operativo y comercial optimizado que se propone para los miembros de un marco enoturístico que, mediante la integración efectiva de tecnologías y la consideración del marco legal vigente, impulse la rentabilidad y contribuya al desarrollo local sostenible. Entre los objetivos específicos se encuentra identificar las principales barreras y oportunidades para la adopción de tecnologías en la gestión de los miembros de rutas enoturísticas, analizar el marco legal (económico y jurídico) que regula la actividad enoturística, identificando posibles áreas de mejora para favorecer la innovación y la competitividad del sector, desarrollar un modelo conceptual de gestión optimizada para rutas enoturísticas, que integre las dimensiones tecnológica, experiencial, económica y legal y proponer estrategias y recomendaciones para la implementación del modelo de gestión optimizada en diferentes contextos enoturísticos.

¹ BUHALIS, D. (2019). Technology in tourism—from information communication technologies to eTourism and smart tourism towards ambient intelligence tourism: a perspective article. *Tourism Review*.

2. Argumento y Objetivos

2.1. Contexto

Siguiendo a Ammirato et al. (2022)², en un mundo cada vez más interconectado y digitalizado (Anglani et al. 2023)³, el sector turístico se enfrenta a retos significativos y, a la vez, oportunidades sin precedentes, puesto que la implementación de tecnologías digitales inteligentes (Avinç y Yildiz, 2024)⁴ se ha convertido en una prioridad para los responsables territoriales que buscan mejorar la competitividad y atraer a un mayor número de visitantes. En este marco, el turismo inteligente emerge como una solución viable para gestionar eficientemente los recursos turísticos y ofrecer experiencias personalizadas a los viajeros, al tiempo que se potencia el desarrollo socioeconómico local (Soldato y Massari, 2024)⁵.

En cuanto al enoturismo, práctica que vincula la cultura del vino con experiencias turísticas, ha experimentado una evolución significativa en España, consolidándose como una de las principales atracciones en diversas comarcas vinícolas. Interpretando la doctrina de Morgan, Elbe et al. (2009)⁶ y Gilmore y Pine (1999)⁷, la intersección entre la tradición vinícola y las innovaciones tecnológicas está transformando la experiencia del enoturismo, ofreciendo a los visitantes una inmersión más rica y significativa en el patrimonio vitivinícola de cada zona. El avance de la tecnología juega un papel importante en la promoción y mejora de las experiencias enoturísticas (Szpilko, 2017)⁸. Por otro lado, las herramientas digitales permiten la creación de aplicaciones que facilitan la información sobre las bodegas, los tipos de vino, y las actividades disponibles, lo que, a su vez, satisface la evolución tecnológica del turista (Malik et al. 2017)⁹. Y es que las rutas enoturísticas no se quedan solamente a la cata de vinos, sino que incluyen experiencias gastronómicas que permiten a los turistas disfrutar de la rica gastronomía local en combinación con los vinos de cada zona vitivinícola, enfoque multidimensional del enoturismo que, siguiendo la tesis de Gilmore y Pine (1999), de multidimensionales vinculadas¹⁰, satisface a los amantes del vino y

2 AMMIRATO, S., LINZALONE, R., CARLUCCI, D. (2022). Digital business models in cultural tourism. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*.

3 ANGLANI, F., PENNETTA, S., REAICHE, C., BOYLE, S. (2023). Crossing digital frontiers with cultural intelligence—A new paradigm for project managers. *International Journal of Project Management*.

4 AVINÇ, G.M., YILDIZ, A. (2024). Evaluating the attractiveness of architectural destinations with content analysis method and artificial intelligence: the case of Ankara. *HBRC Journal*.

5 SOLDATO, E., MASSARI, S. (2024). Creativity and digital strategies to support food cultural heritage in Mediterranean rural areas. *EuroMed Journal of Business*.

6 MORGAN, M., ELBE, J., CURIEL, J. E. (2009). Has the experience economy arrived? The views of destination managers in three visitor-dependent areas. *International Journal of Tourism Research*.

7 GILMORE, J., PINE, J. (1999). *The experience economy*. Harvard Business School Press.

8 SZPILKO, D. (2017). Tourism supply chain—Overview of selected literature. *Procedia Engineering*.

9 MALIK, R., MADAPPA, T., CHITRANSHI, J. (2017). Diversity management in tourism and hospitality: An exploratory study. *Foresight*.

10 Desconexión, educación, entretenimiento, gastronomía, paisaje...

atrae a aquellos otros interesados en la cultura, la gastronomía y el paisaje. A ello se une el desarrollo de propuestas que involucran la participación activa de los turistas, como talleres de elaboración de vino, enoturismo sensorial... iniciativas todas ellas que promueven una conexión más intensa entre los visitantes y la cultura vitivinícola de cada comarca. Tampoco se debe olvidar la influencia del principio de sostenibilidad (Kirafova, 2019)¹¹, que empieza a conformarse como otro motor del enoturismo, al crecer la conciencia sobre la importancia de prácticas agrícolas responsables y el compromiso de las instituciones vitivinícolas con el medio ambiente.

Por tanto, el enoturismo puede ser un motor de desarrollo local y un medio para aumentar la competitividad de las bodegas exportadoras (Lopes et al. 2022)¹², siendo las Denominaciones de Origen (DDO) básicas para asegurar la calidad y la singularidad del vino (Yagüe y Jiménez, 2002)¹³, mientras que las Rutas del Vino pueden articular eficazmente recursos y generar un ambiente propicio para la inversión en turismo (Molina y Gómez, 2022)¹⁴. Por lo anterior, es perentoria la implementación de estrategias que aprovechen mejor el enoturismo como herramienta de promoción, acrecentando el valor añadido de los productos, resaltando sus características (López y Sánchez, 2008)¹⁵, transformándose en una herramienta principal para la promoción del vino y como vía para incrementar la competitividad y mejorar la supervivencia exportadora de las bodegas.

2.2. Objetivo de la investigación

La investigación se propone llenar una serie de vacíos identificados en la literatura existente sobre la gestión de rutas enoturísticas. Se destaca la falta de integración de tecnologías desde la óptica de los miembros de un marco enoturístico. Si bien existen estudios sobre el uso de tecnologías en el turismo, hay una carencia de investigación específica sobre cómo integrar de manera efectiva estas herramientas en la gestión integral de las entidades que conforman una ruta del vino y que participan en la conformación de la oferta enoturística. Por tanto, se necesita explorar cómo las tecnologías, en un marco económico y jurídico seguro, pueden optimizar la gestión de los recursos y facilitar la colaboración entre los agentes del sector.

11 KIRAFOVA, A. (2019). Sustainable tourism marketing strategy: Competitive advantage of destination. In I. Management Association (Ed.), Sustainable tourism: Breakthroughs in research and Practice.

12 LOPES, C., RENGIFO GALLEGOS, J., LEITÃO, J. (2022). Los productos de calidad y el desarrollo de actividades turísticas: el caso de Extremadura (España) y Região Centro (Portugal). Finisterra. Recogido en Velasco-Carretero, Manuel (2023). Enoturismo como estrategia integral. Sitio vinopost. Visitado el 07/09/2024. <https://vinopost.blogspot.com/2023/01/enoturismo-como-estrategia-integral.html>

13 YAGÜE, M. J., JIMÉNEZ, A. I. (2002). La denominación de origen en el desarrollo de estrategias de diferenciación: percepción y efectos de su utilización en las sociedades vinícolas de Mancha y Valdepeñas. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros.

14 MOLINA COLLADO, M. V., GÓMEZ RICO, M. (2022). La importancia de la comunicación y la marca de vino en la intención de visitar bodegas. In A. MONFORT & S. FERNÁNDEZ LORES (Coords.), Leveraging new business technology for a sustainable economic recovery.

15 LÓPEZ, T.J., SÁNCHEZ, S.M. (2008). La creación de productos turísticos utilizando rutas enológicas. PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.

2.3. Justificación

Este artículo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio con un enfoque metodológico mixto, empleando tres métodos: cuantitativo (encuesta a la muestra de una población delimitada), cualitativo (entrevistas a comité de expertos) y participativo (realización de un taller con miembros de marcos enoturísticos, practicando el método investigación-acción). La combinación de estas metodologías permite abordar el problema de investigación desde diferentes perspectivas, enriqueciendo la comprensión del fenómeno estudiado y fortaleciendo la validez de los resultados. El objetivo principal es analizar y proponer un modelo de gestión operativo y comercial optimizado para los miembros de un marco enoturístico que, mediante la integración efectiva de tecnologías y la consideración del marco legal vigente, impulse la rentabilidad y contribuya al desarrollo local sostenible.

Entre las conclusiones de la triangulación de las tres investigaciones realizadas se resalta que el enoturismo, en evolución hacia la sostenibilidad y autenticidad, presenta un sector multifacético con entidades de distribución desigual en España. La digitalización es clave, con un uso extendido de herramientas de comunicación, pero se requiere mayor innovación en tecnologías avanzadas. Aunque la actualización de software es mayormente preventiva, persiste desconocimiento sobre su importancia. Las principales barreras para la adopción tecnológica son la falta de recursos y conocimiento, lo que limita la innovación. La percepción de mejora en eficiencia tras la inversión en tecnología es moderada, con oportunidades para potenciar su impacto.

Existe un conocimiento creciente, aunque no generalizado, de la inteligencia artificial generativa, vista como una aliada para mejorar tareas, especialmente en la creación de contenidos y atención al cliente. Su uso, sin embargo, es aún limitado, con ChatGPT como herramienta principal. La automatización de marketing y el email marketing tienen una adopción y valoración variables. Existe incertidumbre sobre el uso de la IA generativa en campañas de marketing, aunque se reconoce su potencial para la personalización, vista como un factor clave para mejorar la experiencia del cliente.

El uso de sistemas “*Customer Relationship Management*” o Gestión de Relaciones con Clientes (CRM)¹⁶ es limitado, con interés en soluciones digitales, mientras que el software de contabilidad y facturación está ampliamente adoptado, aunque con margen para una mayor integración y automatización. La colaboración en promoción y marketing en las Rutas del Vino tiene potencial sin explotar, requiriendo mayor coordinación y plataformas compartidas. La percepción del sector sobre la tecnología para mejorar la colaboración es positiva, aunque con preocupaciones sobre recursos. Se destaca la necesidad de formación, acceso a recursos y adopción gradual de soluciones digitales para una cooperación más eficiente e innovadora.

16 Conjunto de estrategias, tecnologías y prácticas que las empresas utilizan para gestionar y analizar sus interacciones con los clientes.

3. Propuesta

3.1. Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico (EECD)

Una vez analizados y triangulados los resultados de las tres investigaciones, se propone una interrelación entre los miembros de un marco enoturístico en modo economía colaborativa, que el investigador denomina "Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico" (EECD), que va más allá de una figura jurídica única y se enfoca en una estructura flexible y escalable, que integra elementos de gobernanza, comercialización, financiación y cumplimiento, aprovechando la tecnología para su optimización. El EECD se basa en la premisa de que una Ruta del Vino exitosa no es una suma de individualidades, sino una red sinérgica donde cada miembro contribuye y se beneficia, maximizando el valor para el turista y para el ámbito territorial específico, sustentándose en cuatro pilares interconectados: Gobernanza y Estrategia Centralizada con Flexibilidad Operativa. Plataforma Tecnológica Unificada (*Smart Enotourism Hub*). Modelos Comerciales Flexibles y de Valor Añadido. Marco Jurídico-Económico Adaptativo y Protector.

3.2. El Nexo

En relación con la Gobernanza y Estrategia Centralizada con Flexibilidad Operativa (El "Nexo"), el investigador propone la creación de una entidad centralizada de coordinación y gestión para la Ruta del Vino, que podría adoptar diversas formas jurídicas, y aquí es donde figuras como la Agrupación de Interés Económico (AIE) o incluso un Consorcio, una Asociación de Empresas (con un enfoque muy proactivo y capacidad de gestión), o una Fundación (si se busca un componente más de promoción y desarrollo sostenible con menor ánimo de lucro directo) podrían ser estudiadas. La investigación opta por una AIE, por considerar esta figura jurídica adecuada para el fin que se pretende, ya que su objetivo es facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, mejorar o acrecentar sus resultados, no tiene ánimo de lucro para sí misma, pero sí para sus socios, permite una gestión conjunta de actividades de marketing, compras, desarrollo tecnológico, etc., con una responsabilidad solidaria o subsidiaria limitada si así se pacta, siendo su flexibilidad fiscal y operativa la que la hace muy atractiva.

¿Cuál serían las funciones del Nexo? Definición de estrategia común, en el sentido de visión, misión y objetivos de la ruta (sostenibilidad, calidad, especialización, digitalización); gestión de la Marca, marketing conjunto, promoción nacional e internacional, eventos: estándares de Calidad, estableciendo y supervisando criterios de calidad y sostenibilidad para los servicios y productos ofrecidos por los miembros; fomento de la investigación, desarrollo e innovación en el enoturismo y, caso de que no exista una asociación, interlocución única, representando ante administraciones públicas y otras entidades. Asimismo, dentro del Nexo, se formarían comités específicos (Marketing Digital, Sostenibilidad, Experiencia del Cliente, Desarrollo de Producto) para fomentar la participación activa y el intercambio de conocimientos entre los miembros, sin olvidar la formación continua, articulada a través de programas de capacitación para los miembros en áreas como marketing digital, gestión de reservas, atención al cliente, sostenibilidad, nuevas tecnologías, etc.

3.3. La Tecnología

En cuanto a la Plataforma Tecnológica Unificada (*Smart Enotourism Hub*), es el motor del aspecto colaborativo y la digitalización, convirtiendo la ruta en un "Enoturismo Inteligente".

Un sistema CRM compartido y accesible por todos los miembros permitiría visión 360° del Turista, conocer sus preferencias, historial de visitas, interacciones con distintas bodegas/alojamientos de la ruta; segmentación avanzada, mediante la creación de ofertas personalizadas y campañas de marketing dirigidas; fidelización, a través de programas de puntos, descuentos cruzados y beneficios exclusivos para turistas que visitan múltiples establecimientos de la ruta; plataforma de reservas y gestión de la oferta integrada, como único portal web y app móvil para la ruta donde los turistas puedan buscar, comparar y reservar experiencias (visitas a bodegas, alojamientos, restaurantes, actividades complementarias); integración con los sistemas de gestión internos de cada miembro para disponibilidad en tiempo real y automatización de reservas; *big data* y analítica, recopilando y analizando datos sobre el comportamiento del turista, patrones de visita, preferencias, para una toma de decisiones estratégica en marketing y desarrollo de producto.

También, la disposición de herramientas Colaborativas (B2B), materializadas en un portal interno (Intranet/Extranet) para los miembros, facilitando la comunicación, el intercambio de información, la gestión de proyectos conjuntos y la oferta de servicios entre ellos (por ejemplo: un alojamiento puede ver disponibilidad en una bodega para un grupo, o un restaurante puede coordinar menús con una bodega); sistemas de comunicación interna (chats, foros, avisos), y no olvidar las tecnologías emergentes, explorando el uso de Inteligencia Artificial (IA) para personalización de la experiencia, realidad aumentada/virtual para visitas inmersivas, IoT¹⁷ para gestión de viñedos y bodegas o *blockchain*¹⁸ para trazabilidad del producto.

3.4. La Operatividad

Respecto a los modelos comerciales flexibles y de valor añadido, obviamente esta colaboración entre los miembros de un marco enoturístico también influye en el aspecto productivo, integrando la oferta comercial paquetes y experiencias conjuntas, mediante el desarrollo de productos turísticos integrados que involucren a varios miembros; venta cruzada y retribuciones económicas bien estructuradas mediante comisiones u otras compensaciones económicas, incentivando, de esta forma, la venta de productos y servicios de otros miembros de la ruta, con un sistema transparente de comisiones gestionado por el Nexo; compras agregadas, ya que el Nexo podría negociar con proveedores comunes (material de marketing, transporte, seguros) en nombre de todos los miembros para obtener mejores precios; comercialización B2B con agencias y touroperadores, actuando el Nexo como punto de contacto único para la venta a mayoristas, simplificando el proceso para los operadores externos y abriendo nuevos mercados, y una estrategia de precios dinámicos, utilizando la tecnología para optimizar la oferta de precios en función de la demanda, estacionalidad y eventos.

17 “Internet of Things”, que se traduce como “Internet de las Cosas” en español, tecnología referida a la red de objetos físicos que están conectados a internet, permitiendo que recopilen y compartan datos, y se comuniquen entre sí y con otros sistemas.

18 Tecnología que permite registrar y verificar transacciones de manera segura y transparente, mediante un libro mayor digital distribuido e inmutable. Es una base de datos descentralizada y criptográficamente segura que registra información de forma permanente.

4. Marco Jurídico-Económico Adaptativo y Protector

El cuarto elemento, marco jurídico, sobre el que se centra este artículo, el investigador lo considera un contrafuerte básico para dar solidez y seguridad al modelo colaborativo propuesto.

4.1. Alternativas para la forma jurídica

La Agrupación de Interés Económico (AIE) posibilita la colaboración empresarial con personalidad jurídica propia, pero sin ánimo de lucro para la AIE en sí misma, sino para los socios. Esto es ideal para actividades conjuntas de marketing, investigación, servicios compartidos, gestión de la plataforma tecnológica, etc. Su flexibilidad contractual permite adaptar los derechos y obligaciones de los socios.

Consorcio/Unión Temporal de Empresas (UTE): Si la colaboración es para proyectos específicos y de duración limitada, aunque el enoturismo busca continuidad.

Asociación de Empresas: Más flexible en su constitución, de hecho, existen en España muchas asociaciones representativas de rutas del vino. La investigación observa en esta figura una menor capacidad operativa comercial directa si no se estructura adecuadamente.

Convenios de Colaboración Internos: Más allá de la figura jurídica del Nexo, se redactarían convenios o acuerdos marco entre los miembros.

4.2. Agrupación de Interés Económico

De las alternativas barajadas, la investigación considera que la AIE es la que mejor se adapta al modelo EECD. La Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico (LAAIE), publicada en el «BOE» núm. 103 del 30 de abril de 1991, introdujo en el ordenamiento jurídico español una nueva figura asociativa diseñada para facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros. Esta ley vino a sustituir las figuras previas de las Agrupaciones de Empresas reguladas por leyes anteriores. La AIE posee personalidad jurídica y carácter mercantil, rigiéndose principalmente por lo dispuesto en la LAAIE, y de forma supletoria, por las normas de la sociedad colectiva que sean compatibles con su naturaleza específica. Este vínculo con la sociedad colectiva, siguiendo una trayectoria similar a la del Derecho alemán, buscaba aprovechar el caudal doctrinal y jurisprudencial existente para configurar un régimen completo para esta nueva figura.

La finalidad de una AIE es exclusivamente facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios, sin tener ánimo de lucro para sí misma. Su objeto se limita estrictamente a una actividad económica auxiliar de la que desarrollan sus socios. La ley establece una prohibición clave: la Agrupación no puede poseer participaciones en sus miembros ni dirigir o controlar sus actividades o las de terceros. Pueden constituir una AIE personas físicas o jurídicas que realicen actividades empresariales, agrícolas o artesanales, entidades no lucrativas dedicadas a la investigación, y quienes ejerzan profesiones liberales. Una característica es la responsabilidad de los socios. Los socios de la Agrupación responden personal y solidariamente entre sí por las deudas de esta. Esta responsabilidad es, además, subsidiaria de la de la Agrupación de Interés Económico.

En cuanto a su constitución y funcionamiento, la Agrupación debe inscribirse en el Registro Mercantil y en su denominación debe figurar necesariamente la expresión «Agrupación de Interés Económico» o las siglas A.I.E. La escritura de constitución debe contener información como la identidad de los socios, el capital (si lo hay), la denominación, el objeto, la duración, el domicilio y la identidad de los administradores. También puede incluir pactos sobre la adopción de acuerdos, el régimen de los administradores y las reglas para la distribución de resultados. La adopción de acuerdos puede realizarse en asamblea, por correspondencia o por otros medios escritos. Ciertas modificaciones de la escritura, como el objeto o el número de votos, requieren unanimidad de todos los socios. Para otras cuestiones, se requiere unanimidad salvo que la escritura establezca otras mayorías. La asamblea es convocada por los administradores, por iniciativa propia o a instancia de cualquier socio.

La administración de la Agrupación recae en una o varias personas, designadas en la escritura o por acuerdo de los socios. Pueden ser personas jurídicas (con representante natural) o no socios, a menos que la escritura disponga lo contrario. Los administradores responden solidariamente por los daños causados a la Agrupación si no actúan con la debida diligencia. La representación de la Agrupación corresponde a los administradores. Las limitaciones a sus facultades representativas no son eficaces frente a terceros, salvo en casos específicos donde se pruebe que el tercero conocía que los actos excedían del objeto social. La ley contempla la separación de socios, ya sea por los casos previstos en la escritura, por justa causa o por consentimiento de los demás socios. En el caso de AIEs constituidas por tiempo indefinido, la voluntad de separarse comunicada con antelación mínima de tres meses se considera justa causa. La pérdida de la condición de socio puede ocurrir por dejar de cumplir los requisitos legales o estatutarios, o por declaración de concurso, quiebra o suspensión de pagos. La quiebra, muerte o disolución de un socio no implica automáticamente la disolución de la Agrupación, a menos que los demás socios no lleguen a un acuerdo para su subsistencia.

La disolución de la Agrupación puede darse por diversas causas, como el acuerdo unánime de los socios, la expiración del plazo, la conclusión o imposibilidad de realizar el objeto, la paralización de los órganos sociales, la reducción a un único socio, o por justa causa. La ley también aborda el régimen de las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE) con domicilio en España, regidas por el Reglamento CEE 2137/1985. A estas Agrupaciones se les aplica lo dispuesto en la ley española en aquellos aspectos en los que el Reglamento remite o habilita a la legislación interna. Tienen personalidad jurídica en España y se inscriben en el Registro Mercantil.

En cuanto al régimen fiscal, las AIEs se someten a la imposición general, pero con particularidades. Se les aplica un régimen de transparencia fiscal en el Impuesto sobre Sociedades (derogado en lo que afecte a este impuesto por Ley 43/1995), por el cual las bases imponibles positivas o negativas se imputan directamente a sus socios para su integración en sus impuestos personales. Gozan de exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en operaciones como la constitución, aportaciones, disolución y liquidación. También, existen bonificaciones del 99% en el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en Ceuta y Melilla para ciertas operaciones vinculadas a su objeto social. La ley exigía a los socios residentes en España llevar contabilidad diferenciada para reflejar sus relaciones con la Agrupación. Es importante destacar que el régimen fiscal especial no aplica en ejercicios en que la AIE realice actividades distintas de su objeto o incurra en

prohibiciones. El régimen fiscal de las Agrupaciones Europeas (AEIEs) se rige por normas similares a las AIEs españolas en los artículos aplicables, incluyendo la transparencia fiscal para establecimientos permanentes y la imputación de resultados a socios residentes. (El artículo 30 también fue derogado en lo que afecte al Impuesto sobre Sociedades por Ley 43/1995).

Finalmente, la ley incluyó disposiciones adicionales y transitorias. Se suprimieron referencias a las "Agrupaciones de Empresas" en la Ley 18/1982, que pasan a referirse solamente a las "Uniones Temporales de Empresas" (UTES). Se modificaron artículos de la Ley 18/1982 referentes al régimen fiscal y socios extranjeros de las UTES. Las antiguas Agrupaciones y Sociedades de Empresas tenían un plazo de un año para adaptarse a la nueva ley, transformarse (solamente Agrupaciones) o disolverse, con exención fiscal para dichas operaciones. Se derogaron los artículos 4, 5, 6 y 19 de la Ley 18/1982 y la Ley 196/1963. En síntesis, la Ley 12/1991 estableció un marco jurídico y fiscal detallado para la AIE en España, proporcionando un vehículo para la cooperación interempresarial con personalidad jurídica propia y un régimen fiscal basado en la transparencia, adaptado a las nuevas circunstancias del mercado y la integración europea.

4.3. ¿Por qué la investigación considera idónea la AIE para el EECD?

Basándonos en la LAAIE, esta figura jurídica presenta varias características que la hacen ideal para articular la relación jurídica, mercantil y fiscal entre los miembros de una ruta del vino en torno a un EECD. A continuación se detallan los puntos clave extraídos de la ley que sustentan esta idoneidad:

- **Finalidad Específica y Objeto Auxiliar:** La AIE tiene como finalidad facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios. Su objeto se limita exclusivamente a una actividad económica auxiliar de la que desarrollan sus miembros. En el contexto de un EECD de una ruta del vino, la AIE no reemplazaría la actividad principal de las bodegas (producir vino), los hoteles (ofrecer alojamiento), o los restaurantes (servir comida), sino que se dedicaría a actividades de apoyo como la promoción conjunta del destino enoturístico, la creación de paquetes turísticos integrados, la gestión de una plataforma de reservas común, la organización de eventos promocionales, o la coordinación logística. Esto encaja perfectamente con el carácter auxiliar exigido por la ley.
- **No Ánimo de Lucro para sí Misma:** La AIE no tiene ánimo de lucro para sí misma. Los beneficios o pérdidas procedentes de sus actividades son considerados beneficios de los socios y se reparten entre ellos. En un modelo colaborativo como el EECD, el objetivo principal no es que la entidad central (la AIE) gane dinero por sí sola, sino que su actividad auxiliar genere más negocio y mejore los resultados para las empresas miembros individuales (bodegas, hoteles, etc.). Este rasgo se alinea directamente con la naturaleza colaborativa y no con la de una empresa independiente orientada a su propio beneficio.
- **Sujetos Legibles:** La ley permite que constituyan una AIE personas físicas o jurídicas que desempeñen actividades empresariales, agrícolas o artesanales, así como entidades no lucrativas dedicadas a la investigación y quienes ejerzan profesiones liberales. Los participantes típicos de una ruta del vino (bodegas como empresas agrícolas/empresariales, hoteles y restaurantes como empresas, artesanos locales, guías turísticos como profesionales

liberales, o incluso entidades de promoción turística) encajan en estas categorías legales, lo que facilita su integración como socios de la AIE.

- **Personalidad Jurídica y Carácter Mercantil:** La AIE posee personalidad jurídica y carácter mercantil. Esto significa que la agrupación es una entidad legalmente reconocida, distinta de sus miembros, que puede actuar en el tráfico jurídico: firmar contratos (con proveedores, agencias de viajes, etc.), tener empleados, poseer bienes (como un sitio web, material promocional), y representar a los socios en actividades conjuntas. Esto proporciona la estructura formal necesaria para gestionar un EECD de manera eficaz.
- **Régimen Fiscal de Transparencia:** El régimen fiscal original de la AIE, según la ley, aplicaba la transparencia fiscal en el Impuesto sobre Sociedades. Esto implicaba que las bases imponibles (positivas o negativas) de la AIE se imputaban directamente a sus socios para su integración en sus respectivos impuestos personales (Sociedades, IRPF). Este régimen evita la doble imposición (la AIE pagando impuestos y luego los socios pagando impuestos sobre los resultados distribuidos) y simplifica la tributación de la AIE. Además, ciertas operaciones clave (constitución, aportaciones, disolución, liquidación) gozaban de exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Es importante notar que el artículo 24 sobre Impuesto sobre Sociedades fue derogado posteriormente en lo que le afectaba por la Ley 43/1995. Sin embargo, el concepto original de transparencia fiscal era una característica central que la hacía atractiva para este tipo de colaboraciones.
- **Flexibilidad en la Organización Interna:** Aunque existen requisitos mínimos para la escritura de constitución, la ley permite consignar otros pactos lícitos, incluyendo la forma de adoptar acuerdos, el número de votos de cada socio, el régimen de los administradores y las reglas de distribución de resultados. Esto ofrece una importante flexibilidad para adaptar la gobernanza y el funcionamiento de la AIE a las necesidades específicas de la colaboración entre los distintos miembros de la ruta del vino. Ciertas decisiones clave, como la modificación del objeto o el sistema de votación, requieren unanimidad, asegurando que los socios mantengan el control sobre los aspectos fundamentales de la agrupación.
- **Responsabilidad de los Socios:** Un aspecto importante y distintivo es que los socios de la AIE responden personal y solidariamente entre sí por las deudas de aquélla. Esta responsabilidad es subsidiaria a la de la propia AIE. Si bien esto implica un mayor riesgo personal para los socios que en otras figuras (como las sociedades de responsabilidad limitada), en un contexto de colaboración estrecha como un EECD, puede fomentar un mayor compromiso y control por parte de los miembros sobre la gestión de la agrupación.
- **Adaptación y Sustitución de Figuras Previas:** La ley misma señala que la AIE viene a sustituir las figuras previas de las Agrupaciones de Empresas reguladas por leyes anteriores, buscando un régimen jurídico más completo y adaptado a la creciente necesidad de cooperación interempresarial, especialmente en el contexto de la integración europea.

En conclusión, la AIE, tal como se describe en la LAAIE, proporciona una estructura legal con personalidad jurídica, un objeto auxiliar a las actividades de sus socios, un régimen fiscal (originalmente) transparente, y una flexibilidad interna considerable, todo ello enfocado

a facilitar la colaboración y mejorar los resultados de las empresas que la integran. Aunque la responsabilidad personal y solidaria de los socios es un factor a considerar, estas características la hacen especialmente adecuada como vehículo para formalizar y gestionar las actividades conjuntas de promoción, comercialización y desarrollo de servicios en un Ecosistema Enoturístico Colaborativo Dinámico.

4.4. ¿Y qué sucede con el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en el modelo?

Pues, sencillamente, cumplir con el Reglamento de la Unión Europea sobre Inteligencia Artificial (IA), que establece un marco jurídico uniforme para el desarrollo, introducción en el mercado, puesta en servicio y uso de sistemas de IA en la Unión, siendo su objetivo principal mejorar el funcionamiento del mercado interior al tiempo que se promueve una IA centrada en el ser humano y fiable, lo que implica garantizar un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la "Carta"), incluyendo la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente. El Reglamento busca proteger frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA y, al mismo tiempo, brindar apoyo a la innovación. Al establecer normas uniformes, el Reglamento pretende impedir que los Estados miembros impongan restricciones divergentes que puedan fragmentar el mercado interior, reduciendo la seguridad jurídica y obstaculizando la libre circulación, la innovación y el despliegue de sistemas de IA.

El Reglamento se aplica a los proveedores que introducen sistemas de IA o modelos de IA de uso general en el mercado de la Unión, a los responsables del despliegue (usuarios) de sistemas de IA establecidos en la Unión, a los representantes autorizados de proveedores no establecidos en la Unión y a las personas afectadas ubicadas en la Unión. También, se aplica a las instituciones, órganos y organismos de la Unión cuando actúan como proveedores o responsables del despliegue. Sin embargo, existen exclusiones importantes: el Reglamento no se aplica a los ámbitos fuera del Derecho de la Unión, ni a las competencias de los Estados miembros en materia de seguridad nacional, defensa o fines militares. Tampoco se aplica a los sistemas o modelos de IA desarrollados y puestos en servicio exclusivamente con fines de investigación y desarrollo científicos, ni a las actividades de investigación, prueba o desarrollo previas a la introducción en el mercado. El uso puramente personal y no profesional de sistemas de IA por parte de personas físicas también está excluido. Los sistemas de IA divulgados bajo licencias libres y de código abierto están generalmente excluidos, a menos que sean sistemas de alto riesgo o caigan bajo prácticas prohibidas u obligaciones de transparencia específicas.

El Reglamento se basa en un enfoque basado en el riesgo. Establece diferentes niveles de regulación en función del potencial de un sistema de IA para causar daño. Prácticas de IA Prohibidas (Capítulo II). El Reglamento prohíbe expresamente ciertas prácticas de IA consideradas incompatibles con los valores de la Unión y los derechos fundamentales. Estas incluyen el uso de técnicas subliminales o manipuladoras/engañosas que alteren sustancialmente el comportamiento de una persona o grupo, perjudicando su capacidad de tomar decisiones informadas y causando o pudiendo causar un perjuicio considerable. Se aclara que esto no incluye prácticas médicas lícitas o prácticas comerciales comunes y legítimas que cumplan

con otras leyes aplicables; sistemas de IA para la “puntuación ciudadana” (*social scoring*) que evalúen o clasifiquen a personas basándose en su comportamiento social, resultando en trato perjudicial o desfavorable en contextos no relacionados o desproporcionado. Las evaluaciones lícitas para fines específicos conformes al Derecho de la Unión y nacional no están prohibidas; sistemas de IA para evaluaciones de riesgos de personas físicas con fines policiales, si se basan únicamente en el perfilado o la evaluación de rasgos de personalidad. Esto no prohíbe los análisis de riesgos que no se basen en el perfilado individual o rasgos de personalidad, como los utilizados para evaluar el fraude financiero empresarial o la detección de estupefacientes por parte de aduanas.

También, sistemas de categorización biométrica que clasifiquen individualmente a personas basándose en datos biométricos para inferir raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas, vida sexual u orientación sexual. Esto no incluye el etiquetado o filtrado de conjuntos de datos biométricos adquiridos lícitamente ni la categorización biométrica en el ámbito policial; el uso de sistemas de identificación biométrica remota “en tiempo real” en espacios de acceso público con fines policiales, salvo en situaciones estrictamente limitadas y definidas (como la búsqueda de víctimas de delitos, la prevención de amenazas específicas o la localización de sospechosos de delitos graves). Este uso requiere una autorización judicial o administrativa independiente previa y está sujeto a condiciones estrictas en cuanto a tiempo, geografía y alcance personal, además de una evaluación de impacto sobre los derechos fundamentales. Los Estados miembros pueden optar por no permitir este uso o limitarlo aún más en su Derecho nacional. Asimismo, los sistemas de IA de alto riesgo están sujetos a requisitos estrictos antes de su introducción en el mercado o puesta en servicio.

El Reglamento también aborda específicamente los modelos de IA de uso general (GPAI), definidos por su capacidad para realizar una gran variedad de tareas distintas y su potencial de integración en diversos sistemas. Se distinguen de los sistemas de IA que son aplicaciones con una interfaz de usuario.

Los GPAI que presentan riesgos sistémicos están sujetos a obligaciones adicionales. Un modelo se clasifica con riesgo sistémico si tiene capacidades de gran impacto o un impacto considerable en el mercado interior. Los proveedores deben notificar a la Comisión si su modelo cumple el umbral y pueden argumentar excepcionalmente que no presenta riesgos sistémicos. Más allá de los sistemas de alto riesgo, el Reglamento impone obligaciones de transparencia específicas para ciertos sistemas de IA que pueden plantear riesgos de suplantación o engaño, independientemente de su clasificación de riesgo. Los sistemas diseñados para interactuar directamente con personas físicas deben informar a los usuarios de que están interactuando con una IA, a menos que sea obvio. Los proveedores de sistemas de IA (incluidos los GPAI) que generen contenido sintético (audio, imagen, vídeo, texto) deben asegurar que los resultados estén marcados y sean detectables como generados o manipulados artificialmente, en la medida de lo técnicamente posible.

El Reglamento incluye medidas para apoyar la innovación, especialmente para las pymes y startups. Se fomenta el establecimiento de espacios controlados de pruebas para la IA (*AI sandboxes*). Estos marcos controlados permiten a proveedores e innovadores desarrollar, entrenar, validar y probar sistemas de IA innovadores bajo supervisión regulatoria, incluso en

condiciones reales. Buscan mejorar la seguridad jurídica, apoyar a los innovadores, facilitar el aprendizaje regulatorio y acelerar el acceso al mercado. Bajo ciertas condiciones, se permite el tratamiento de datos personales recogidos para otros fines en estos espacios controlados para desarrollar IA en favor de intereses públicos esenciales. También, se prevé la posibilidad de realizar pruebas de sistemas de IA de alto riesgo en condiciones reales fuera de los espacios controlados. Esto está permitido bajo condiciones estrictas, incluyendo la solicitud de consentimiento informado de los sujetos de las pruebas (con una excepción limitada para ciertos usos policiales).

4.5. ¿Y en qué puede afectar y ayudar el Reglamento IA al EECD?

El Reglamento (UE) 2024/1689, establece normas armonizadas en materia de inteligencia artificial en la Unión Europea. Aunque el documento no menciona específicamente el enoturismo ni los ecosistemas colaborativos, proporciona un marco legal para los sistemas de IA que podrían ser utilizados dentro de un EECD, con el objetivo de promover una IA fiable y centrada en el ser humano, al tiempo que se impulsa la innovación. ¿Cómo puede ayudar este Reglamento a un EECD?

Promoción de una IA fiable y centrada en el ser humano: El reglamento tiene como objetivo mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante un marco jurídico uniforme para los sistemas de IA, garantizando un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, al tiempo que se apoya la innovación. Para un EECD, esto significa que cualquier sistema de IA implementado dentro del ecosistema deberá diseñarse y utilizarse respetando los valores de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Esto es importante para generar confianza entre los participantes del ecosistema (bodegas, alojamientos, restaurantes, guías, turistas) y los usuarios de los sistemas de IA.

Impulso a la innovación y seguridad jurídica: El reglamento busca impulsar el desarrollo, la utilización y la adopción de la IA en el mercado interior, proporcionando al mismo tiempo seguridad jurídica a los operadores (proveedores y responsables del despliegue). Un EECD que incorpore tecnologías de IA para, por ejemplo, optimizar rutas, personalizar experiencias turísticas, gestionar reservas o analizar datos de visitantes, se beneficiaría de esta claridad normativa, evitando la fragmentación derivada de normas nacionales divergentes.

Apoyo a la innovación, especialmente para pymes y startups: El reglamento incluye medidas de apoyo a la innovación, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas (pymes), incluidas las empresas emergentes. Dado que un EECD probablemente involucre a muchas pymes (bodegas, alojamientos rurales, restaurantes), estas medidas son muy relevantes.

Se insta a los Estados miembros a establecer espacios controlados de pruebas para la IA (*AI regulatory sandboxes*) que faciliten el desarrollo y la prueba de sistemas de IA innovadores bajo supervisión regulatoria antes de su introducción en el mercado. Estos espacios buscan aumentar la seguridad jurídica, fomentar el aprendizaje regulatorio y acelerar el acceso al mercado, con un enfoque en la accesibilidad para las pymes. Un EECD podría desarrollar y probar nuevas aplicaciones de IA dentro de estos *sandboxes*. Asimismo, se permite la prueba en condiciones reales fuera de los *sandboxes* bajo ciertas condiciones y salvaguardias, lo que puede acelerar la introducción en el mercado de sistemas de IA de alto riesgo.

Los Estados miembros deben desarrollar iniciativas de sensibilización y comunicación de información dirigidas a pymes, proporcionar canales de comunicación específicos para asesoramiento y responder dudas, y fomentar la participación de pymes en el desarrollo de la normalización. Se tendrán en cuenta los intereses de las pymes al fijar las tasas de evaluación de la conformidad, buscando reducirlas proporcionalmente a su tamaño.

Requisitos para sistemas de IA de alto riesgo: El Reglamento establece requisitos obligatorios para los sistemas de IA considerados de alto riesgo para garantizar un nivel elevado de fiabilidad y protección. Si alguna aplicación de IA dentro del EECd cae en una de las categorías de alto riesgo (como AI utilizada en la gestión de infraestructuras críticas, empleo, evaluación de solvencia), el Reglamento exige que cumplan con requisitos como un sistema de gestión de riesgos, gobernanza de datos (asegurando la calidad y mitigando sesgos), documentación técnica y registro, transparencia, supervisión humana y precisión, solidez y ciberseguridad. El cumplimiento de estos requisitos por parte de los proveedores y responsables del despliegue aumentaría la seguridad y la fiabilidad de las herramientas de IA utilizadas en el EECd.

Obligaciones de transparencia: El Reglamento impone normas de transparencia para ciertos sistemas de IA, como aquellos diseñados para interactuar directamente con personas (deben informar que son un sistema de IA, excepto cuando sea obvio). También establece obligaciones para los proveedores de sistemas que generen contenido sintético (audio, imagen, vídeo, texto) de marcar el contenido para que sea posible detectar que fue generado o manipulado artificialmente. Para los responsables del despliegue que utilicen sistemas de reconocimiento de emociones, categorización biométrica o que generen “ultrasuplantaciones” (*deepfakes*), también hay obligaciones de informar o divulgar su origen artificial. Estas reglas pueden ayudar a mantener la confianza de los usuarios y turistas dentro del EECd al asegurar que son conscientes cuando interactúan con IA o con contenido generado por IA.

Fomento de la alfabetización en materia de IA: El reglamento subraya la importancia de la alfabetización en materia de IA para proveedores, responsables del despliegue y personas afectadas, dotándoles de los conocimientos necesarios para tomar decisiones informadas y ser conscientes de las oportunidades, riesgos, salvaguardias y derechos. Los proveedores y responsables del despliegue deben tomar medidas para garantizar que su personal tenga un nivel suficiente de alfabetización en IA. Esto es básico para un EECd, ya que permite que los miembros del ecosistema (empleados, gestores) utilicen eficazmente las herramientas de IA y que los turistas entiendan sus interacciones.

Códigos de conducta voluntarios: Para los sistemas de IA que no son de alto riesgo, el reglamento fomenta la elaboración de códigos de conducta voluntarios para impulsar la aplicación de requisitos de forma voluntaria. Un EECd podría adoptar o contribuir a tales códigos para garantizar el uso responsable y ético de sistemas de IA de menor riesgo (por ejemplo, para la personalización de ofertas, análisis de reseñas, gestión interna no crítica), basándose en los principios éticos de la IA fiable. Esto puede mejorar las condiciones de trabajo y apoyar una IA fiable.

En síntesis, el reglamento proporciona un marco que, si bien impone requisitos estrictos para la IA de alto riesgo, también apoya la innovación, aumenta la seguridad jurídica, promueve la transparencia y fomenta la alfabetización en IA. Estos elementos son necesarios

para el desarrollo y la operación de un EECD, asegurando que las soluciones de IA utilizadas sean seguras, fiables y generen confianza entre todos los participantes, al tiempo que se facilita la adopción de tecnologías innovadoras. La atención específica a las pymes dentro del reglamento es una ventaja adicional para muchas entidades que probablemente formen parte de dicho ecosistema.

4.6. ¿Y la protección de datos de carácter personal?

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, representa un hito en el ordenamiento jurídico español. Su objeto principal es doble: adaptar el Derecho español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento General de Protección de Datos - RGPD), y completar sus disposiciones. Simultáneamente, la ley busca garantizar los derechos digitales de la ciudadanía. Este marco legal se fundamenta en el derecho fundamental a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución Española, el cual garantiza a la persona el control sobre sus datos y su uso. La ley es aplicable a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado contenido o destinado a ser incluido en un fichero. Se excluyen ciertos tratamientos específicos, como los de datos de personas fallecidas (con excepciones para acceso familiar/herederos bajo ciertas condiciones) o los tratamientos regidos por normativa específica que trasponga la Directiva (UE) 2016/680 (sobre protección de datos para fines penales), aunque transitoriamente se aplicaba la Ley Orgánica 15/1999 a estos últimos.

La ley detalla los principios de protección de datos. Subraya la exactitud de los datos, estableciendo supuestos en los que el responsable no será imputable por inexactitud si ha tomado medidas razonables para suprimir o rectificarla, como cuando los datos provienen directamente del afectado, de un intermediario, del ejercicio del derecho a la portabilidad, o de un registro público. Se recoge explícitamente el deber de confidencialidad para todos los intervinientes en el tratamiento de datos, complementario a los deberes de secreto profesional. El tratamiento basado en el consentimiento requiere una manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca, mediante una declaración o una clara acción afirmativa, eliminando el "consentimiento tácito". Para múltiples finalidades, el consentimiento debe ser específico para cada una. La ley fija la edad para el consentimiento de los menores en catorce años. El tratamiento basado en obligación legal o interés público debe estar amparado por una norma de rango de ley.

Se establecen normas específicas para el tratamiento de categorías especiales de datos (ideología, afiliación sindical, salud, etc.), exigiendo base legal de rango de ley para tratamientos basados en interés público, salud o seguros, y prohibiendo el consentimiento como única base para identificar ideología, afiliación sindical, etc., para evitar discriminación. El tratamiento de datos penales también requiere base legal. La ley aborda el tratamiento de datos de salud para investigación, permitiendo el consentimiento general para áreas de investigación y regulando la reutilización de datos y el uso de datos seudonimizados bajo salvaguardias específicas. Un aspecto innovador de esta ley orgánica es su Título X, dedicado a la garantía de los derechos digitales. Se reconoce que los derechos y libertades constitucionales son plenamente aplicables en Internet. Se garantizan derechos como la neutralidad de Inter-

net y el acceso universal a Internet, buscando superar las brechas digitales. Se consagra el derecho a la seguridad digital.

Se da gran importancia a la educación digital en el sistema educativo, buscando un uso responsable, crítico y seguro de los medios digitales, y la formación del profesorado en esta área. La protección de los menores en Internet es prioritaria, incluyendo la supervisión familiar y la intervención judicial ante la difusión ilegítima de su información personal en redes sociales. La ley reconoce el derecho de rectificación en Internet y el derecho a la actualización de informaciones en medios digitales. En el ámbito laboral, se garantizan derechos como la intimidad en el uso de dispositivos digitales (requiriendo políticas claras con participación de representantes de trabajadores), el derecho a la desconexión digital, y la intimidad frente al uso de videovigilancia y geolocalización (con requisitos de información y límites en su uso). Los convenios colectivos pueden establecer garantías adicionales para los derechos digitales laborales.

Se regula el derecho al olvido en las búsquedas de Internet (eliminación de enlaces inadecuados o desactualizados) y en servicios de redes sociales/equivalentes (derecho a solicitar la supresión de datos propios o de terceros bajo ciertas condiciones, facilitado si los datos se publicaron durante la minoría de edad). Los usuarios de redes sociales también tienen derecho a la portabilidad de sus contenidos. Finalmente, se introduce el derecho al testamento digital, permitiendo a personas vinculadas, herederos o designados acceder y gestionar contenidos digitales de personas fallecidas según sus instrucciones. La ley también impulsa políticas públicas para fomentar estos derechos. En síntesis, la Ley Orgánica 3/2018 adapta el marco español al RGPD, sentando las bases para un tratamiento de datos personales más seguro y controlado, abordando de manera integral la garantía de una serie de derechos fundamentales en el entorno digital, reconociendo su creciente importancia en la sociedad actual.

4.7. ¿Cómo puede ayudar y afectar el ordenamiento jurídico en materia de protección de datos al EECD?

Basándonos en los extractos de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), y considerando el concepto de un EECD recogido en los apartados anteriores, la ley proporciona el marco legal para que dicho ecosistema pueda operar de manera responsable, segura y respetuosa con los derechos de las personas. No es tanto que la ley “ayude” a crear el ecosistema, sino que establece las condiciones y obligaciones bajo las cuales debe funcionar para ser lícito y generar confianza. ¿Qué contenidos de la ley se relacionan y “ayudan” al EECD?

- **Establecimiento de un Marco Jurídico Claro para el Tratamiento de Datos:** El objeto principal de la ley es adaptar el derecho español al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y garantizar los derechos digitales. Un EECD, por su naturaleza colaborativa y dinámica, inevitablemente implicará el tratamiento (recogida, almacenamiento, uso, intercambio) de datos personales de visitantes, empleados, socios, etc. La ley define qué es el tratamiento de datos y a quién se aplica, proporcionando las reglas del juego.
- **Definición de Principios Fundamentales:** La ley detalla principios como la exactitud de los datos, el deber de confidencialidad para todos los que intervengan en el tratamiento,

y cómo debe obtenerse el consentimiento (libre, específico, informado e inequívoco, sin consentimiento tácito). Para un EECD que busca ofrecer experiencias personalizadas, la exactitud de los datos es clave. La confidencialidad es importante para generar confianza entre los socios y con los clientes. Un consentimiento claro y bien gestionado es la base legal para muchos tratamientos de datos dentro del ecosistema.

- **Regulación de las Bases de Licitud del Tratamiento:** La ley, en consonancia con el RGPD, establece bajo qué condiciones es lícito tratar datos personales (consentimiento, obligación legal, interés público, interés legítimo, etc.). Esto permite al EECD determinar, por ejemplo, si puede tratar datos de clientes basándose en un contrato de servicio, en su interés legítimo para mejorar la oferta (siempre ponderando los derechos del interesado), o si necesita su consentimiento específico para ciertas actividades (como el envío de comunicaciones comerciales dirigidas, a menos que usen sistemas de exclusión publicitaria).
- **Protección de Derechos Individuales:** La ley garantiza una serie de derechos a las personas (afectados), como el derecho a la información, acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición. Para un EECD, esto significa que los visitantes y socios pueden saber qué datos suyos se tratan, para qué fines y por quién, acceder a sus datos, corregir datos erróneos o incompletos, solicitar la supresión de sus datos (derecho al olvido, incluso en búsquedas de Internet y redes sociales si aplica), limitar el tratamiento de sus datos en ciertas circunstancias, recibir sus datos en un formato estructurado y solicitar su transmisión a otro responsable (derecho a la portabilidad). Esto es particularmente relevante en un ecosistema donde los usuarios pueden interactuar con múltiples proveedores y podrían querer llevarse sus datos o compartirlos fácilmente entre servicios, oponerse al tratamiento de sus datos en ciertos casos. Facilitar el ejercicio de estos derechos de manera gratuita (salvo excepciones) y accesible genera confianza y transparencia, elementos clave para la colaboración y la participación en un EECD.
- **Regulación de las Relaciones entre Responsables y Encargados (y Corresponsables):** En un ecosistema colaborativo, varios actores (bodegas, hoteles, agencias) pueden ser responsables del tratamiento de datos, y otros pueden ser encargados (proveedores de software, marketing, etc.). La ley establece las obligaciones generales de ambos, cómo deben formalizarse los encargos mediante contrato, y regula los supuestos de corresponsabilidad, donde varios actores deciden conjuntamente los fines y medios del tratamiento. Definir claramente estos roles y responsabilidades conforme a la ley es vital para el buen funcionamiento del EECD y para asegurar que la protección de datos se aplica en toda la cadena de valor.
- **Principio de Responsabilidad Activa y Medidas de Seguridad:** La ley, siguiendo el RGPD, enfatiza la responsabilidad activa. Los responsables y encargados del EECD deben valorar los riesgos de sus tratamientos y adoptar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar la seguridad de los datos. Esto es necesario en un entorno digital donde la seguridad frente a ciberataques es una preocupación constante. La ley incluso lista supuestos que generan mayores riesgos a considerar, como el tratamiento de categorías especiales de datos, la elaboración de perfiles, o el tratamiento masivo.
- **La Figura del Delegado de Protección de Datos (DPD):** La ley detalla la obligación de designar un DPD para ciertas entidades. Si alguno de los participantes principales del

EECD (o el propio EECD como entidad) entra en estos supuestos (por ejemplo, tratamiento a gran escala, datos de salud si ofrecen servicios médicos, videovigilancia extendida, perfiles de usuarios a gran escala), deberán designar un DPD. La figura del DPD, como interlocutor con las autoridades y asesor interno, con acceso a datos y procesos, es clave para supervisar el cumplimiento normativo dentro de la complejidad de un ecosistema. Además, el afectado puede dirigirse al DPD antes de reclamar a la autoridad de control.

- **Fomento de Códigos de Conducta y Certificación:** La ley impulsa la creación de códigos de conducta voluntarios y mecanismos de certificación para fomentar el cumplimiento. Un EECD podría desarrollar su propio código de conducta que detalle cómo sus miembros deben tratar los datos personales en el contexto del enoturismo colaborativo. Adherirse a estos códigos (que pueden incluir mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos) o buscar certificaciones puede demostrar la diligencia debida del ecosistema y aumentar la confianza de usuarios y socios.
- **Regulación de Tratamientos Específicos Relevantes:** La ley contiene disposiciones para tratamientos como la videovigilancia (relevante en bodegas, hoteles) y el tratamiento de datos de contacto profesional. Establece requisitos (información, límites, supresión) que el EECD debe cumplir si utiliza estas tecnologías o trata estos datos.
- **Garantía de Derechos Digitales en el Ámbito Laboral:** Si el EECD involucra el tratamiento de datos de empleados (por ejemplo, uso de dispositivos digitales, videovigilancia, geolocalización, desconexión digital), la ley establece derechos específicos para los trabajadores y empleados públicos que deben ser respetados, a menudo requiriendo la participación de representantes de los trabajadores en la definición de políticas.
- **Enfoque en la Educación y Seguridad Digital:** La ley promueve la educación digital y el derecho a la seguridad digital. Para un EECD, esto subraya la importancia de formar a sus empleados y socios en buenas prácticas de protección de datos y seguridad, y de garantizar que las plataformas y sistemas utilizados sean seguros.

En síntesis, la LOPDGDD proporciona el andamiaje normativo para que un EECD maneje los datos personales de forma legal y ética. Al cumplir con sus requisitos (transparencia, consentimiento, seguridad, respeto de derechos, definición de roles), el EECD evita sanciones y problemas legales, y construye una base de confianza sólida con sus participantes (bodegas, alojamientos, operadores, visitantes). Esta confianza es vital para la colaboración y el éxito a largo plazo de un ecosistema dinámico. La ley “ayuda” al proporcionar las reglas claras que, una vez seguidas, permiten que el ecosistema funcione de manera legítima y sostenible en la era digital.

4.8. Otros aspectos jurídicos que se deben tener en cuenta en el modelo EECD

A título orientativo, no excluyente y a modo conclusivo, por economía de espacio, se enumeran otros aspectos jurídicos que también son relevantes en el modelo EECD.

Reparto de Responsabilidades: Quién hace qué en las acciones conjuntas dentro de un modelo colaborativo, es decir, la necesidad básica de definir con claridad los roles, funciones, tareas y niveles de autoridad de cada miembro de la Ruta del Vino (bodega, alojamiento,

restaurante, agencia, etc.) en cualquier iniciativa o proyecto que decidan emprender juntos. Dicho de otra forma, no basta con tener la voluntad de colaborar; hay que estructurar esa colaboración para que sea efectiva, eficiente y evite conflictos o duplicidades. En la práctica, esto implica claridad en las tareas específicas, en el sentido de, por ejemplo, si se crea un paquete turístico conjunto, ¿quién es el responsable de coordinar las reservas de alojamiento? ¿Quién se encarga de la comunicación con la bodega para las visitas? ¿Quién gestiona el transporte? Si se lanza una campaña de marketing digital conjunta, ¿quién diseña el contenido? ¿Quién gestiona la inversión en publicidad? ¿Quién mide los resultados? Si se implementa el CRM centralizado, ¿quién es el responsable de la carga inicial de datos de cada establecimiento? ¿Quién formará al personal en su uso?

Otro aspecto importante es la definición de roles claros para cada iniciativa. Por ejemplo: Líder de Proyecto: Coordina la iniciativa global. Responsable de Contenido: Crea los materiales para marketing. Gestor de Reservas: Centraliza y procesa las reservas. Representante de la Bodega X: Asegura que su bodega cumple con su parte del paquete. Establecimiento de Procesos y Flujos de Trabajo: ¿Cómo se comunican los miembros? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué pasos hay que seguir para lanzar un nuevo producto conjunto? ¿Quién aprueba cada fase de una acción? Rendición de Cuentas (*Accountability*): Que cada miembro sepa de qué es responsable y ante quién debe rendir cuentas. Si una tarea no se completa, debe ser claro quién es el responsable de esa omisión y cómo afecta al conjunto. Evitar Duplicidades y Vacíos: Sin un reparto claro, puede ocurrir que dos miembros intenten hacer lo mismo (duplicidad de esfuerzos) o que nadie asuma una tarea importante (vacío de responsabilidad), lo que frena la colaboración y genera frustración. Se trata de traducir la buena intención de colaborar en un plan de acción concreto y desglosado, donde cada participante sabe exactamente cuál es su contribución y qué se espera de él para que la acción conjunta sea un éxito. Esto es básico para la eficiencia y la sostenibilidad de cualquier modelo colaborativo.

Modelos de Pago/Comisión: Cómo se retribuyen las ventas cruzadas y las colaboraciones. En el contexto de un ecosistema enoturístico colaborativo, consiste en la necesidad de establecer mecanismos financieros claros y transparentes que regulen cómo se compensa económicamente a los miembros cuando un miembro genera negocio para otro miembro (venta cruzada), varios miembros colaboran para crear un producto o servicio conjunto o un miembro aporta a una iniciativa colectiva que genera beneficios para todos. Es primordial para la sostenibilidad y la equidad del modelo colaborativo, ya que la incertidumbre o la percepción de injusticia en el reparto de beneficios puede erosionar rápidamente la confianza y la voluntad de cooperar.

Entre los puntos clave se encuentran las ventas cruzadas, es decir, cuando, por ejemplo, una bodega recomienda o reserva un alojamiento de la ruta a sus visitantes, o un alojamiento sugiere un restaurante que ofrece un menú maridado con vinos locales de una bodega específica de la ruta. Se establecería un sistema de comisiones donde el miembro que «refiere» o «vende» el servicio de otro recibe un porcentaje preestablecido del valor de esa venta. Este porcentaje puede variar según el tipo de servicio o producto. Es importante que las condiciones de las comisiones sean conocidas y aceptadas por todos los miembros. El «Nexo» (esa AIE como entidad de coordinación de la ruta) podría ser el encargado de gestionar estas transacciones, liquidar las comisiones y proporcionar informes detallados a cada miembro. Ejemplo: Una bodega refiere a sus clientes a un hotel rural asociado. El hotel le paga a la

bodega (o al Nexo, que luego liquida a la bodega) un 10 % de la tarifa de la habitación por cada reserva confirmada a través de esa recomendación.

Otro punto sería el relativo a las colaboraciones y Productos Conjuntos, esa creación de experiencias integradas, como un «Paquete Fin de Semana Enoturístico» que incluye visita a una bodega, cena en un restaurante y noche de hotel, o la organización de un evento especial como un festival de la vendimia que involucra a varios productores y servicios. Se deben definir de antemano cómo se distribuyen los ingresos generados por estos paquetes o eventos conjuntos entre los participantes. Esto puede ser un porcentaje fijo, es decir, cada participante recibe un porcentaje acordado del precio total del paquete; basado en Costes, el sentido que los ingresos cubren primero los costos directos de cada participante, y el remanente se reparte según una fórmula establecida o aportación de Valor: se valora la contribución de cada miembro al paquete (ej. la bodega aporta el atractivo principal, el hotel el servicio de alojamiento) y se asigna un porcentaje en función de ese valor percibido o costo. Ejemplo: Un paquete «Experiencia Total» de 200€ se divide así: 60€ para la bodega (visita y cata), 80€ para el alojamiento, 50€ para el restaurante y 10€ para la gestión del Nexo. Finalmente, para iniciativas que no generan ingresos directos, como una campaña de marketing general de la ruta, se establecería un sistema de reparto de costes basado en cuotas de participación, tamaño del negocio o beneficio esperado.

En cuanto a la transparencia y gestión centralizada, la Plataforma Tecnológica Unificada (*Smart Enotourism Hub*) y el Nexo son necesarios aquí. La plataforma podría registrar automáticamente las ventas cruzadas y los ingresos de paquetes conjuntos, mientras que el Nexo se encargaría de las liquidaciones periódicas (mensuales, trimestrales) y de proporcionar informes detallados a cada miembro, lo que asegura que todos los participantes tengan una visibilidad clara de cómo se generan y se distribuyen los beneficios. En síntesis, establecer modelos de pago/comisión claros y justos es la columna vertebral económica de la colaboración. Sin ellos, las buenas intenciones se diluyen en desconfianza y la colaboración se vuelve insostenible. Permiten que cada miembro vea un retorno tangible y predecible de su participación en las acciones conjuntas, incentivando la proactividad y el compromiso con la red.

5. Conclusiones

La finalidad de la investigación es analizar los aspectos jurídicos y económicos de un modelo de gestión optimizado para miembros de un marco enoturístico que, mediante la integración tecnológica y la consideración del marco legal, impulse la rentabilidad y contribuya al desarrollo local sostenible. Se propone el EECD como un modelo de interrelación en modo economía colaborativa, una estructura flexible y escalable que integra gobernanza, comercialización, financiación y cumplimiento, aprovechando la tecnología. El marco jurídico-económico adaptativo y protector es considerado un contrafuerte básico para dar solidez y seguridad al modelo colaborativo propuesto. Las principales áreas jurídicas analizadas y sus implicaciones para el EECD son:

La Forma Jurídica del “Nexo” (Entidad Central): El documento explora varias alternativas para la entidad central de coordinación y gestión (el “Nexo”), como Consorcios, Asociaciones de Empresas o Fundaciones. La investigación considera idónea la Agrupación de Interés Económico (AIE) para articular esta relación jurídica, mercantil y fiscal entre los miembros

de la ruta del vino en torno al EECD. La Ley 12/1991 regula la AIE como una figura asociativa con personalidad jurídica y carácter mercantil, diseñada para facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros. La idoneidad de la AIE para el EECD se basa en que su finalidad es facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios, limitándose a una actividad económica auxiliar (como promoción conjunta, gestión de plataforma, etc.). No tiene ánimo de lucro para sí misma, sino que los beneficios o pérdidas se reparten entre los socios. Permite integrar a los diversos actores del enoturismo (bodegas, hoteles, restaurantes, artesanos, profesionales liberales) como socios. Su régimen fiscal original de transparencia (aunque el artículo específico del Impuesto sobre Sociedades fue derogado) era atractivo al evitar la doble imposición. Además, ofrece flexibilidad en la organización interna. Es importante anotar que la responsabilidad personal y solidaria y subsidiaria de los socios por las deudas de la AIE puede fomentar el compromiso, si bien implica un riesgo.

El Uso de la Inteligencia Artificial (IA) y el Reglamento (UE) 2024/1689: El uso de IA en el EECD (por ejemplo, para personalización, análisis de datos, optimización de rutas) debe cumplir con el Reglamento de IA de la UE. Este Reglamento ayuda al EECD al establecer un marco jurídico uniforme que promueve una IA fiable y centrada en el ser humano, garantizando la protección de derechos fundamentales. Proporciona seguridad jurídica a los operadores (proveedores y responsables del despliegue) e impulsa la innovación, con especial atención a las pymes y startups. El Reglamento facilita el desarrollo y prueba de sistemas de IA innovadores mediante espacios controlados de pruebas (*sandboxes*). Establece requisitos obligatorios para sistemas de IA de alto riesgo (gestión de riesgos, gobernanza de datos, transparencia, supervisión humana, etc.), lo que aumentaría la seguridad de las herramientas utilizadas en el EECD. Impone obligaciones de transparencia para ciertas IA, como informar a los usuarios que interactúan con un sistema artificial o marcar contenido sintético, lo que ayuda a mantener la confianza de usuarios y turistas. Fomenta la alfabetización en materia de IA para empleados y gestores del ecosistema, y promueve códigos de conducta voluntarios para sistemas de menor riesgo. En resumen, el Reglamento proporciona un marco que, aunque impone requisitos, también apoya la innovación y genera confianza.

La Protección de Datos de Carácter Personal y la LOPDGDD: La Ley Orgánica 3/2018 (LOPDGDD), que adapta el derecho español al RGPD, es el marco legal para que el EECD opere de manera responsable, segura y respetuosa con los derechos de las personas. No "ayuda" a crear el ecosistema, sino que establece las condiciones y obligaciones bajo las cuales debe funcionar para ser lícito y generar confianza. Proporciona un marco jurídico claro para el tratamiento de datos personales de visitantes, empleados y socios. Define principios fundamentales como la exactitud de los datos, el deber de confidencialidad y cómo obtener el consentimiento libre, específico, informado e inequívoco (sin consentimiento tácito), necesarios para la confianza y la personalización en el EECD. Regula las bases de licitud del tratamiento (consentimiento, contrato, interés legítimo, etc.), permitiendo al EECD determinar bajo qué condiciones puede usar los datos. Garantiza derechos individuales como información, acceso, rectificación, supresión (olvido), limitación, portabilidad y oposición. El derecho a la portabilidad es particularmente relevante para usuarios que interactúan con múltiples miembros del ecosistema y desean llevarse o compartir sus datos. Facilitar estos derechos genera confianza y transparencia. Regula las relaciones entre Responsables, Encargados y Corresponsables. Definir estos roles conforme a la ley es vital para el funcio-

namiento del EECDD y asegurar la protección de datos en toda la cadena de valor. Enfatiza la responsabilidad activa y la necesidad de adoptar medidas técnicas y organizativas apropiadas para garantizar la seguridad de los datos, necesario en un entorno digital. Detalla la figura del Delegado de Protección de Datos (DPD), que podría ser necesario para el EECDD o sus miembros si cumplen ciertos supuestos (tratamiento a gran escala, perfiles masivos, etc.), actuando como supervisor interno e interlocutor. Impulsa códigos de conducta voluntarios y mecanismos de certificación. Un código propio del EECDD o la búsqueda de certificaciones demostraría diligencia y aumentaría la confianza. Regula tratamientos específicos como videovigilancia y datos de contacto profesional, relevantes para hoteles o bodegas. Garantiza derechos digitales en el ámbito laboral (uso de dispositivos, desconexión, videovigilancia), requiriendo políticas claras. Promueve la educación digital y la seguridad digital, subrayando la importancia de formar a empleados y socios en buenas prácticas de protección de datos.

Otros Aspectos Jurídicos Clave: Además de las regulaciones específicas, el documento destaca la necesidad de considerar: - El Reparto de Responsabilidades: Es relevante definir claramente los roles, funciones, tareas y niveles de autoridad de cada miembro en las acciones conjuntas para garantizar la eficiencia, evitar conflictos y duplicidades, y asegurar la rendición de cuentas. Se trata de traducir la voluntad de colaborar en un plan de acción concreto. Los Modelos de Pago/Comisión: Establecer mecanismos financieros claros y transparentes sobre cómo se compensan las ventas cruzadas y los productos/paquetes conjuntos. Definir cómo se distribuyen los ingresos y quién gestiona estas transacciones (potencialmente el Nexo) es necesario para la sostenibilidad y equidad del modelo colaborativo, evitando que la percepción de injusticia erosione la confianza. En síntesis, el ordenamiento jurídico, particularmente las leyes de protección de datos y el futuro Reglamento de IA, junto con una adecuada estructuración legal del Nexo (AIE) y la definición clara de responsabilidades y flujos económicos internos constituyen el marco protector y facilitador que permite al EECDD operar de forma segura, legal, transparente y confiable. Este marco legal es indispensable para el éxito y la sostenibilidad de un modelo que busca la colaboración y la integración en el entorno digital.

6. Bibliografía

- AMMIRATO, S., LINZALONE, R., CARLUCCI, D. (2022). Digital business models in cultural tourism. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*.
- ANGLANI, F., PENNETTA, S., REAICHE, C., BOYLE, S. (2023). Crossing digital frontiers with cultural intelligence— A new paradigm for project managers. *International Journal of Project Management*.
- AVINÇ, G.M., YILDIZ, A. (2024). Evaluating the attractiveness of architectural destinations with content analysis method and artificial intelligence: the case of Ankara. *HBRC Journal*.
- BUHALIS, D. (2019). Technology in tourism—from information communication technologies to eTourism and smart tourism towards ambient intelligence tourism: a perspective article. *Tourism Review*.
- GILMORE, J., PINE, J. (1999). *The experience economy*. Harvard Business School Press.
- KIRAFOVA, A. (2019). Sustainable tourism marketing strategy: Competitive advantage of destina-

tion. Information Resources Management Association (Ed.), Sustainable Tourism: Breakthroughs in Research and Practice.

LOPES, C., RENGIFO GALLEGOS, J., LEITÃO, J. (2022). Los productos de calidad y el desarrollo de actividades turísticas: el caso de Extremadura (España) y Região Centro (Portugal). Finisterra. Recogido en Velasco-Carretero, Manuel (2023). *Enoturismo como estrategia integral*. Sitio *vinopost*. Visitado el 07/09/2024. <https://vinopost.blogspot.com/2023/01/enoturismo-como-estrategia-integral.html>

LÓPEZ, T.J., SÁNCHEZ, S.M. (2008). La creación de productos turísticos utilizando rutas enológicas. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*.

MALIK, R., MADAPPA, T., CHITRANSHI, J. (2017). *Diversity management in tourism and hospitality: An exploratory study*. Foresight.

MOLINA COLLADO, M. V., GÓMEZ RICO, M. (2022). La importancia de la comunicación y la marca de vino en la intención de visitar bodegas. In A. Monfort & S. Fernández Lores (Coords.), *Leveraging new business technology for a sustainable economic recovery*.

MORGAN, M., ELBE, J., CURIEL, J. E. (2009). Has the experience economy arrived? The views of destination managers in three visitor-dependent areas. *International Journal of Tourism Research*.

SOLDATO E, MASSARI S. (2024). Creativity and digital strategies to support food cultural heritage in Mediterranean rural areas. *EuroMed Journal of Business*.

SZPILKO, D. (2017). *Tourism supply chain—Overview of selected literature*. Procedia Engineering.

YAGÜE, M. J., JIMÉNEZ, A. I. (2002). La denominación de origen en el desarrollo de estrategias de diferenciación: percepción y efectos de su utilización en las sociedades vinícolas de La Mancha y Valdepeñas. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*.

Opa del BBVA al Banco Sabadell. El resultado de la concentración económica y sus efectos sobre la competencia*

BBVA's Takeover Bid for Banco Sabadell. The Result of Economic Concentration and its Effects on Competition

María de los Ángeles Rodríguez Navarro

Graduada en Derecho

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

maria.rodriguez506@alu.ulpgc.es

Enviado: 15 de septiembre de 2025
Aceptado: 28 de noviembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.22294>

RESUMEN

Este trabajo analiza la OPA formulada por el BBVA sobre el Banco Sabadell, una operación con implicaciones económicas y jurídicas significativas. El estudio versará sobre la identificación de los sujetos intervinientes, un análisis jurídico de las OPA, la evaluación de los efectos sobre el mercado y la competencia, así como un examen práctico del desarrollo de esta OPA específica.

PALABRAS CLAVE

Oferta pública de adquisición, sociedad anónima cotizada, mercado de valores, concentración económica, fusión, control.

ABSTRACT

This paper analyzes BBVA's takeover bid for Banco Sabadell, a transaction with significant economic and legal implications. The study will address the identification of the parties involved, a legal analysis of takeover bids, an assessment of the effects on the market and competition, and a practical examination of the conduct of this specific takeover bid.

KEYWORDS

Public purchase offer or takeover bid, public limited company, capital market, economic concentration, merger, control.

* Este artículo tiene su origen en el Trabajo de Fin de Grado correspondiente al Grado en Derecho, realizado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, curso 2024/2025, bajo la tutela de la profesora doctora Beatriz FonticIELla Hernández, y que obtuvo la máxima calificación académica de Matrícula de Honor.



Sumario: I. Contextualización introductoria. II. Las Sociedades Anónimas Cotizadas. Especialidades de su regulación. III. Ofertas públicas de adquisición (Opa). 1. Concepto y Clases. 2. Normativa y régimen legal. 2.1. Regulación Actual y Procedimiento. 2.2. Elemento subjetivo de la operación (Sociedad Oferente y Sociedad Afectada). IV. Concentración económica resultante de la Opa (Fusión por absorción) y su eventual impacto competencial. V. Iter de la OPA del BBVA al Banco Sabadell. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Contextualización introductoria

La oferta pública de adquisición (OPA) formulada por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. (BBVA) sobre el Banco de Sabadell S.A. (Banco Sabadell), ha sido el tema escogido para este estudio, no solo porque se trate de una operación que se encontraba viva al tiempo de redactarlo, sino también porque tiene una gran variedad de aristas que involucran a varias ramas del ordenamiento jurídico. A ello debemos añadir su trascendencia a nivel no solo nacional sino europeo e internacional, habida cuenta de la expansión que tienen las entidades participantes y la gran variedad de nacionalidades que componen su accionariado como Sociedades Anónimas Cotizadas (SAC) que son.

Lo que se pretende con este trabajo es exponer las vicisitudes habidas en esta operación y desde una perspectiva jurídica, tratando todos los extremos normativos que tengan reflejo en esta OPA, para poder luego traspasarlos a la práctica concreta.

Para poder entender el tema de este trabajo y su objetivo principal, debemos partir de una base previa para poder adentrarnos en el *iter* de esta operación. En particular, es preciso conocer los sujetos de la operación, la operación en sí, así como los efectos de la misma sobre la competencia, al concluir con una concentración económica. Es por ello, que este estudio se estructurará en cuatro partes. En la primera se hará referencia a los sujetos intervinientes, atendiendo a su condición de SAC. En la segunda parte se analizarán las OPA para continuar en la tercera explicando los efectos que pueden tener las mismas, como medios para lograr una concentración económica, sobre el mercado y la competencia, de ahí que nos centremos también en el control que recae sobre ellas. Acabaremos, antes de las pertinentes conclusiones, analizando el *iter* de esta operación en particular, trasladando lo explicado en los apartados precedentes a la realidad práctica.

II. Las Sociedades Anónimas Cotizadas. Especialidades de su regulación

Como se ha indicado en el apartado introductorio, para poder entender la complejidad de la operación que se pretende analizar, una OPA que afecta a dos entidades de crédito, el BBVA y el Banco Sabadell; debemos partir de una base teórica que nos permita comprenderla, examinando no solo el tipo de operación sino también los sujetos intervinientes en ella. El elemento subjetivo de esta OPA son el BBVA y el Banco Sabadell, ambos, entidades de crédito que revisten la forma de SAC. Es por ello, que procede empezar nuestro estudio explicando las ideas básicas sobre el tipo social de los sujetos protagonistas de una OPA, con esto nos referimos a las SAC.

Así, «La sociedad cotizada ha sido definida, con frecuencia, como sociedad pública (“Public Company”), y no en el sentido de ser una sociedad controlada por el Estado, sino en el sentido de ser una sociedad abierta al público en general»¹. Las SAC manejan un gran volumen de recursos, operan en sectores estratégicos y tienen un gran número de accionistas que invierten en su seno. Vemos, por tanto, que son piezas claves de la economía de un país, lo que implica que requieran una regulación distinta de las Sociedades Anónimas (SA) abiertas² ordinarias y, desde luego, más compleja e integrada entre otras normas por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC) o la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de inversión (LMVSI), complementándose además con Comunicaciones/Circulares de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) sobre cómo actuar. La complejidad de su regulación «representa el “coste jurídico” de la facilidad de financiación que permite la condición de SAC. (...) obteniendo un cauce privilegiado de financiación con cargo a sus recursos propios (acciones) o ajenos (obligaciones); es justo que ofrezcan al mercado de valores un nivel adecuado de transparencia»³. Todo ello implica, entre otras peculiaridades de estas sociedades, obligaciones adicionales e imposibilidad de establecer restricciones estatutarias a la libre transmisión de sus acciones.

Las acciones de estas sociedades son valores negociables⁴, como indica el artículo 92.1 LSC y el 2.1 a) 1º LMVSI, representadas obligatoriamente en anotaciones en cuenta si cotizan en mercados regulados.

Si, a renglón seguido, analizamos el artículo 495.1 de la LSC que define las SAC, podemos extraer además varias conclusiones adicionales, entre ellas, que no solo se trata de un tipo de SA, sino que también es un emisor privado de valores negociables; y atendiendo a estas dos cualidades, podemos apreciar que son sociedades con una doble naturaleza, lo que

1 DE VIVERO DE PORRAS, C.: “La junta general de accionistas”, en AA.VV. (LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M., Dir.), *El gobierno corporativo de las entidades bancarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 307-354.

2 Las SA abiertas son aquellas en las que lo relevante es la aportación de capital con independencia de las circunstancias personales de los accionistas. Se diferencian de las SA cerradas (menos comunes) porque estas últimas ostentan un menor número de socios, y las condiciones personales de estos son tomadas en consideración; hay una correlación entre propiedad del capital y gestión social, es decir, son los socios mayoritarios los que dirigen la sociedad directamente o nombrando y controlando a los administradores; se establecen restricciones a la libre transmisión de acciones, pero sin poder hacerlas intransmisibles; es una figura la de la SA cerrada a caballo entre una SA abierta y una Sociedad Limitada (SL o SRL).

3 Así lo expresa, TAPIA HERMIDA, A.J., *Sociedades Anónimas Cotizadas y Ofertas Públicas de Adquisición*, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, Monografía nº 9, Madrid, 2012, p. 55.

4 Los valores negociables se caracterizan por ser derechos de contenido patrimonial y negociables, lo que se denomina *marketability*, y ello implica que, además de su fácil transmisibilidad (salvando lo dispuesto en el artículo 34 y 123 LSC), son susceptibles de contratación masiva e impersonal en un mercado secundario organizado y se agrupan en emisiones homogéneas. En este sentido, BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil Volumen II, Contratos mercantiles. Derecho de los Títulos Valores. Derecho Concursal*, (MARTÍNEZ SANZ, F. Ed.), 30ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2024, p. 322.

conlleve una doble regulación. Así las cosas y como se adelantó *ut supra*, se les aplicará la LSC (Título XIV y, supletoriamente en lo no previsto, las normas aplicables a las SA) en lo relativo a los aspectos societarios, así como el Derecho del mercado de valores, en materia de instrumentos financieros.

Los límites fijados a esta clase de trabajos, impiden una extensa exposición de los pormenores del tipo societario, por lo que, teniendo en cuenta su relevancia a efectos del funcionamiento del mercado, procederemos a la explicación sucinta de los deberes de transparencia.

El deber de transparencia es uno de los pilares de la regulación internacional de las SAC, tal y como queda previsto en los objetivos y principios de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO en atención a sus siglas en lengua inglesa) para la regulación de los mercados de valores. Este deber, es uno de los costes de la condición de SAC, ya que este tipo de sociedades están sometidas a unas amplias obligaciones en materia de transparencia, cuyo incumplimiento, al igual que en el caso de las normas relativas al abuso de mercado, supondrá la calificación de la conducta como infracción administrativa, llevando aparejada una sanción impuesta por la CNMV. «Se busca que las SAC sean “casas de cristal” transparentes para los inversores que, de este modo, puedan formularse un juicio fundado de la inversión o desinversión que se les propone de forma permanente mediante la cotización de sus acciones»⁵. En todo caso es relevante destacar que la transparencia se manifiesta en varios ámbitos que ahora distinguiremos.

- **Transparencia societaria.** Al margen de los deberes de información que la SAC debe cumplir como consecuencia de las juntas (ej. publicar sus acuerdos, artículo 525 LSC), debe difundir asimismo cualquier cambio de los derechos inherentes a los valores admitidos a negociación. De ahí, la trascendencia de contar con una página web (artículo 11 bis 1 LSC) en la que alojar foros electrónicos para accionistas, a efectos de que puedan ejercer derechos como el de información (artículo 520 complementado con el 197 LSC) o el de presentar un complemento de convocatoria (artículo 519 LSC) o propuestas de acuerdo sobre asuntos incluidos en el orden del día de la convocatoria.

- **Transparencia contable.** Como todo empresario, ya sea persona natural o jurídica, las SAC deberán formular sus cuentas anuales, depositarlas en el Registro Mercantil (RM) y hacerlas públicas; como establecen los artículos 253 y siguientes de la LSC (y en su caso el Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio, en lo sucesivo CCom, artículos 25 y siguientes, para empresarios persona natural o sociedades personalistas). Sin perjuicio de ello, en el ámbito contable existen para las SAC ciertas especialidades. Así, no podrán abreviar ninguna cuenta (artículo 536 LSC), el informe de gestión debe incluir necesariamente información no financiera y deben elaborar un informe de gobierno corporativo junto con un informe anual sobre remuneraciones de los consejeros (artículo 538 LSC), debiendo tener constituido un Comité de Auditoría.

5 Por todo lo expuesto, TAPIA HERMIDA, A.J., *op. cit.*, p. 99.

- **Transparencia financiera.** Desde una perspectiva financiera, la transparencia implica la emisión de una serie de informes periódicos⁶ (Título I del RD 1362/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, en relación con los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores estén admitidos a negociación en un mercado secundario oficial o en otro mercado regulado de la Unión Europea), ya que la información financiera que debe publicar una SA cuando formula las cuentas anuales, no es suficiente para que los inversores de las SAC puedan adoptar decisiones plenamente informados. Junto con la información financiera periódica, las SAC deben publicar y remitir a la CNMV la información financiera pro – forma, cuya finalidad es reflexionar sobre la situación hipotética que se deriva de las combinaciones de negocios/operaciones corporativas de restructuración como las fusiones (concentración económica en la que se puede llegar a materializar una OPA). Toda esta información mencionada, debe publicarse en la página web de la entidad y remitirse a la CNMV para que la incorpore a los registros públicos.
- **Transparencia política.** Un inversor que tenga intención de comprar o vender valores tiene un interés legítimo no solo en conocer la situación financiera de la entidad a la que pertenecen esos valores, sino también, el mapa de relaciones de poder dentro de la SAC, identificando a los accionistas significativos. De ahí las normas sobre transparencia de participaciones significativas (Título II RD 1362/2007 y Circular 2/2007 de 19 de diciembre de la CNMV derogada por la 8/2015 de 22 de diciembre y esta por la 2/2022 de 26 de mayo). El artículo 23 del mencionado RD regula los umbrales para calificar una participación como significativa o no y, en caso de serlo, surge la obligación para el accionista de comunicar al emisor la adquisición o cesión de dicha participación⁷.
- **Transparencia de la información relevante.** Cabe destacar que las SAC además de auditar sus cuentas anuales según la LSC y hacer público una serie de informes financieros deben comunicar a la CNMV ciertos parámetros adicionales. Nos referimos, por un lado, a la

6 Entre estos informes encontramos:

- Informe financiero anual (artículo 8 del RD 1362/2007), incluye las cuentas anuales, el informe de gestión y una declaración responsable de los administradores sobre el contenido de los anteriores documentos. Se debe publicar en el plazo máximo de los 4 meses siguientes al cierre del ejercicio al que se refieren, y nunca más tarde de la publicación de la convocatoria de la junta para aprobarlo. También estaba regulado en las normas 4º y 5º de la Circular de la CNMV 1/2008 de 30 de enero, esta circular fue derogada por la 3/2018 de 28 de junio que ahora no lo contempla.
- Informes financieros semestrales (artículo 11 RD 1362/2007 y Circular 3/2018 CNMV norma 2º), incluye cuentas anuales resumidas, informes de gestión intermedios y una declaración responsable de los administradores sobre el contenido de los anteriores documentos. Se debe publicar en el plazo máximo de 2 meses tras finalizar el semestre.
- Declaraciones intermedias de gestión trimestrales (artículos 19 y 20 RD 1362/2007 y Circular 3/2018 CNMV norma 3º), el objetivo de las mismas es la explicación de los hechos y operaciones significativas junto con una descripción general de la situación financiera.

7 Si bien, hay un colectivo de sujetos cuya participación en el capital social de una SAC se considera significativa, aunque no llegue a los umbrales (artículo 31 RD). Es el caso de la participación que ostenten los administradores de la sociedad.

información privilegiada, esto es, aquella que no se encuentra abiertamente disponible, que se refiere directa o indirectamente a uno o más inversores o instrumentos financieros (o sus derivados) y que de hacerse pública podría influir sobre los precios de los instrumentos (artículo 7.1 del Reglamento de la UE nº 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre el abuso de mercado, que deroga al reglamento anterior del año 2003 y varias directivas). Con estos antecedentes, la finalidad de hacer pública esta información es prevenir el abuso de mercado de quienes la conocen. No obstante, este deber de comunicar la información privilegiada puede quedar sin efectos temporalmente si quienes la poseen consideran que la divulgación de la información puede perjudicar su interés legítimo.

Por otro lado, también se debe hacer llegar al mercado la información relevante, es decir, aquella que es de publicación obligatoria o cuya difusión entre los inversores se considere necesaria por su especial interés. Con la publicidad de la información relevante se pretende aumentar la transparencia del mercado.

Todo lo expuesto hasta ahora reviste una especial importancia en el ámbito de la operación analizada, porque incide sobre los inversores, es decir, sobre aquellas personas que deciden comprar acciones, adquiriendo la condición de accionista de una SAC y, en suma, pudiendo verse afectados por las operaciones que recaigan sobre sus valores, como puede ser el caso de una OPA en relación con los accionistas del Banco Sabadell. De ahí la importancia de que el inversor esté debidamente informado de todo lo que ocurre en el mercado, para poder decidir, por ejemplo, si en el período de aceptación de la OPA, va a proceder positivamente y vender sus acciones a otra entidad. De hecho, insistiendo en la senda de la información relevante que es un punto clave en una OPA, pues su conocimiento puede afectar a los inversores, debemos mencionar que existe una enumeración no exhaustiva en la Circular 4/2009 de 4 de noviembre de la CNMV derogada por la 4/2022 de 22 de diciembre, de información considerada relevante, en la que se encuentran precisamente las OPA, fusiones, acuerdos de modificación del capital social...

La existencia de información relevante conlleva una serie de deberes. Por un lado, de naturaleza preventiva para garantizar el hermetismo mientras las operaciones a las que se refiere esa información no se hayan cerrado. Ello implica un deber de salvaguarda y sigilo en las fases de estudio y negociación, debiendo cumplir una obligación de gestión interna de la información, limitando el número de personas que tiene acceso a ella y controlando la identidad de estas, así como una obligación de vigilancia de la evolución en el mercado de los valores a los que les afecta esa información, porque si aprecia una evolución anormal que haga suponer que ha habido una filtración, debe difundir de inmediato el hecho relevante. Por otro lado, deberes sucesivos para garantizar la transparencia máxima cuando las operaciones se hayan cerrado, una vez concluido el acuerdo del que trataba la información relevante (hecho relevante efectivo), se deberá comunicar a la CNMV para que lo incorpore a sus registros públicos y difundirlo en cualquier otro medio como la web de la SAC. Huelga decir que las SAC al ser las principales fuentes de información relevante, pueden contribuir a que ellas mismas u otros sujetos de su entorno abusen de esa información no publicada aún (por lo tanto, convirtiéndose en privilegiada); para prevenir el abuso de información privilegiada, se le imponen a quienes disponen de ella, deberes de salvaguarda, para evitar que se use de forma abusiva o desleal. El abuso de información privilegiada puede llegar a generar responsabilidad civil contractual o extracontractual, responsabilidad administrativa (por infracciones de

la normativa del mercado de valores artículo 297 LMVSI) e incluso responsabilidad penal por delito de abuso de información privilegiada (artículo 285 CP).

III. Ofertas públicas de adquisición (OPA)

1. Concepto y clases

En este apartado abordaremos el elemento objetivo de este trabajo, una vez analizados los sujetos protagonistas y su ámbito de actuación. Es el momento, por tanto, de explicar el tipo de operación que se está llevando a cabo por un operador del mercado respecto de otro. Una OPA consiste en «un ofrecimiento realizado por una persona física o jurídica a los accionistas de una SAC (o cuyas acciones se negocien en un Sistema Multilateral de Negociación, SMN), para que estos vendan sus acciones al oferente en los términos de la oferta»⁸. Definición concordante, en términos generales, con la prevista en el artículo 2 de la Directiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 relativa a las ofertas públicas de adquisición (que es el punto de partida de nuestra actual regulación de las OPA), en virtud de la cual una OPA es una «oferta pública, ya sea voluntaria u obligatoria, dirigida a los titulares de valores de una sociedad (con excepción de las ofertas realizadas por la propia sociedad afectada) con vistas a adquirir la totalidad o parte de dichos valores, siempre y cuando tenga por objetivo o sea consecuencia de la toma de control de la sociedad afectada conforme al Derecho nacional».

Si acudimos a la doctrina, autorizadas voces definen la OPA como un contrato especial de compraventa o permuta típico del mercado de valores, caracterizado por el régimen imperativo de su oferta, aceptación y consentimiento. En paralelo destacan dos posibles configuraciones distintas de este procedimiento desde una perspectiva de Derecho comparado: (i) como una técnica especial de adquisición de paquetes de acciones, propia del mercado de valores, sometida a los principios de publicidad, igualdad de trato y competencia; y, (ii) como un aspecto del Derecho societario tendente a la protección de las minorías de socios en el marco de fusiones y tomas de control⁹.

Partiendo de estas notas principales, debemos estar a unas clases de OPA concretas. Es sumamente relevante clasificar la OPA analizada, puesto que el régimen jurídico de la misma varía en función del tipo ante el que nos encontremos. Así, nos encontramos ante una operación financiera promovida por un sujeto oferente sobre un sujeto afectado, con la particularidad de que tanto uno como otro, son SAC. Este no es un dato baladí ya que, en el Derecho español solo se aplica la estricta normativa de OPA en el caso de que el oferente, persona física o jurídica, formule o deba formular una OPA sobre acciones de una SAC o sobre otros valores que den derecho a adquisición o suscripción; tal y como especifica el artículo 1 del Real Decreto 1066/2007, de 27 de julio, sobre el régimen de las ofertas públicas de adquisición de valores (RD de OPA). Y, a efectos de aplicar esta normativa, se considera SAC

⁸ BROSETA PONT, M., *op. cit.* Vol. II, p. 372.

⁹ Véase, VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil. Volumen II*, 25ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 2852 a 2854.

aquellas sociedades cuyas acciones estén, en todo o en parte, admitidas a negociación en un mercado secundario oficial español y tengan su domicilio social en España¹⁰.

El *late motiv* de la sociedad oferente puede ser muy variado, desde lanzarse hacia un nuevo desafío hasta una simple e irracional ambición intentando obtener el control de una corporación para, por ejemplo, alcanzar una fusión que elimine a su competidor más cercano. O, simplemente puede ser una cuestión de estrategia, a través de la cual, la sociedad oferente busca crecer en su sector sin tener que crear un modelo orgánico de crecimiento sino adquiriendo otra empresa de su sector¹¹. Es muy complicado conocer cuál es la motivación que ha llevado al BBVA a formular una OPA sobre el Banco Sabadell, máxime cuando hay muchas opiniones al respecto, revestidas de matices políticos, económicos o ambos. Por un lado, están aquellos que creen que la operación obedece a una estrategia de crecimiento para aumentar su cuota de mercado e introducirse en el sector de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y que beneficiaría al Banco Sabadell y a sus calificaciones crediticias, al integrarse en un grupo bancario más grande y diversificado, lo que supondría una ventaja para los acreedores de este banco que se beneficiarían del perfil crediticio más sólido del BBVA. Otros, contrarios al éxito de la operación, la consideran una estrategia monopolística¹².

10 La falta de domicilio social en España no excluye la aplicación de la normativa, pero se imponen otros requisitos, ex artículo 1.2 y 1.3 del RD de OPA.

11 Véase *Oferta pública de adquisición de acciones*, Guías Jurídicas de LALEY, guía número 94, disponible en: <https://11nq.com/kLyul> (fecha de última consulta: 5 de mayo de 2025).

12 Entre las opiniones a favor, se encuentran las del propio BBVA, como cabía esperar, promocionando en su página web la OPA como muy atractiva o, según su presidente, como una gran oportunidad, véase *Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/> y LÓPEZ, C., *BBVA asegura que la OPA sobre el Sabadell le permitirá alcanzar metas “que no serían posibles por separado”*, 4 de marzo de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/6oo2K> (por ambas, fecha de última consulta: 7 de mayo de 2025). En la misma línea optimista, se han manifestado las agencias de calificación crediticia como Morningstar DBRS o Moody's, a pesar de las dudas sobre el éxito de la operación, véase ACEITUNO, N. F., *Moody's observa un “alto nivel de incertidumbre” sobre el éxito de la OPA de BBVA sobre Sabadell*, 8 de octubre de 2024, disponible en <https://sl1nk.com/7ZlvQ> y *Opa BBVA-Banco Sabadell: Morningstar ve más pros que contras*, 25 de mayo de 2024, disponible en <https://11nq.com/qKei0> (por ambas, fecha de última consulta: 7 de mayo de 2025). Incluso el BdE ha emitido un informe favorable sobre esta operación, que ha remitido al Banco Central Europeo, considerándola positiva para el sistema bancario, porque aumenta su fortaleza frente a posibles crisis financieras, véase *OPA BBVA – Sabadell: El Banco de España se pronuncia*, 2 de septiembre de 2024, disponible en <https://sl1nk.com/b2ITU> (fecha de última consulta: 7 de mayo de 2025). En contra se han pronunciado tanto políticos como el propio CEO del Banco Sabadell, así como organizaciones sindicales, véase entre otros muchos, BAQUERO, C. S., *Salvador Illa rechaza la opa del BBVA sobre el Sabadell: “Preferiría que no saliera adelante”*, 7 de mayo de 2025, disponible en <https://11nq.com/38rK4>, César González-Bueno, con Carlos Alsina en 'Más de uno', *sobre la OPA del BBVA: “A este precio no tiene sentido”*, 10 de febrero de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/OH7Sl> y ARANDA, G., *Sindicatos, patronales y partidos: Catalunya se une contra la opa hostil del BBVA al Sabadell*, 2 de mayo de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/XXQGc> (por todas, fecha de última consulta: 7 de mayo de 2025). Incluso en el ámbito internacional, periódicos como el Financial Times o The Wall Street Journal, han estado cubriendo esta OPA, véase, *BBVA-Sabadell merger will hurt local Enterprise*, disponible en <https://www.ft.com/content/6b1ef320-09a8-4199-99c6-6e0de7ff07fe> y VARDON, E., *Spain's Competition Regulator Approves BBVA's Hostile Bid for Sabadell*, 1 de mayo de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/MG6cO> (por ambas, fecha de última consulta: 7 de mayo de 2025).

Los criterios de clasificación de las OPA son muy variados. En relación con su carácter amistoso, hostil o mutante, es preciso valorar si los administradores de la sociedad afectada están a favor o en contra de la operación. Perspectiva que puede inferirse bien del comportamiento de estos durante el procedimiento, o bien a través del informe que deben elaborar y presentar a los accionistas durante los primeros días del plazo de aceptación (artículo 24 del RD de OPA)¹³. En nuestro caso no hace falta esperar al informe de los administradores para dilucidar su oposición a la misma, ya que antes de esta OPA, el BBVA presentó una propuesta de fusión amistosa rechazada por los administradores del Banco Sabadell, de ahí que se acudiera al recurso de la OPA para recabar directamente la opinión de los accionistas. Además de hostil, esta OPA es voluntaria, puesto que el oferente no se vio obligado, por causas estipuladas legalmente, a formular esta OPA. Según la contraprestación de la adquisición de las acciones, esta puede ser a cambio de efectivo (la OPA como una compraventa), valores (la OPA como una permuta) o de precio mixto. En nuestro caso, el oferente ofrece canjear los valores objeto de la oferta por otros valores de la propia sociedad oferente emitidos o pendientes de emisión al requerir un aumento de capital social en cuantía suficiente para atender al canje. Complementariamente, ofrece un precio en efectivo que acompañaría al canje (como se verá en el quinto apartado de este estudio). Y, por último, según la finalidad que busque la oferente, si bien ya mencionamos que es difícil de averiguar, el objetivo parece enfocado en conseguir una fusión por absorción, por lo que estamos ante una OPA técnica con objetivo de fusión, precisamente lo que no se pudo lograr por la vía amistosa a través de negociaciones entre los administradores y su posterior propuesta en las juntas generales de las sociedades involucradas como regula el RD ley 5/2023 de 28 de junio. No se desconoce que existen más criterios para clasificar una OPA, así como más clases *v. gr.* las OPA competidoras¹⁴, pero centrándonos en la operación que nos ocupa, las expuestas son las más importantes.

13 La hostilidad de la OPA se debe a que esta es contraria a los intereses de los administradores o de los accionistas de control de la sociedad afectada; intereses que pueden o no (aunque deberían) coincidir con el interés social. No suele darse el caso de que la OPA sea hostil por ser contraria a los intereses de los accionistas, ya que estos, y más en grandes SAC con el capital muy disperso, son simples inversores que suelen valorar la oferta económicamente y no como los administradores cuyos intereses se vinculan como regla general a mantener el cargo, es decir, la valoran políticamente. Una OPA amistosa es el extremo contrario, aquella que es bien vista por el órgano de gobierno de la sociedad afectada. Existe también la posibilidad de que la OPA comience siendo amistosa y por el devenir de los acontecimientos se convierta en hostil, o viceversa, empieza siendo hostil porque por ejemplo los administradores de la sociedad afectada consideran insuficiente el precio, pero se convierte en amistosa cuando el oferente actualiza el precio, en esos casos podemos decir que se trata de una OPA mutante. Véase *Oferta pública de adquisición de acciones (OPA)*, Guías Jurídicas de LALEY, guía número 102, disponible en: <https://sl1nk.com/ZhH18> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2025). Y TAPIA HERMIDA, A.J., *op. cit.*, pp. 223 a 226.

14 Reguladas en los artículos 40 y siguientes del RD de OPA, son aquellas que afectan a valores sobre los que en todo o en parte, haya sido presentada con anterioridad ante la CNMV otra OPA cuyo plazo de aceptación aun no haya finalizado y siempre que esta nueva oferta reúna los requisitos del artículo 42. Para más información de este tipo de OPA, véase BROSETA PONT, M., *op. cit. Vol. II*, pp. 381 y 382; y TAPIA HERMIDA, A.J., *op. cit.*, p. 301, en relación con los requisitos, proceso y deber de igualdad informativa al que queda sometido la sociedad afectada, previsto en el artículo 46 del RD de OPA.

2. Normativa y régimen legal

2.1. Regulación actual y procedimiento

Para poder entender la regulación actual aplicable a las OPA, hay que conocer, aunque sea someramente, sus antecedentes. El Derecho español de OPA en sus inicios estaba contenido en la Ley del Mercado de Valores de 1988 (Ley 24/1988 de 28 de julio), desarrollada en lo que se refiere a esta operación en el RD 1197/1991 de 26 de julio. En ese momento el régimen de OPA se basaba en un modelo de OPA previa, obligatoria y parcial, procedente del Derecho inglés. Esto implicaba que, a quienes querían adquirir un gran volumen de acciones (una participación significativa, que en ese momento era la igual o superior al 25 % del capital social de la SAC), se les obligaba a que primero formularan una OPA. Antes de la reforma que dio lugar al régimen actual, ya existían autores que consideraban este régimen de OPA previa, obligatoria y parcial, ineficaz¹⁵.

Como ya se mencionó, el punto de partida de la actual regulación en materia de OPA, se encuentra en la Directiva 2004/25/CE que se incorporó a nuestro Ordenamiento Jurídico a través de la Ley 6/2007 de 12 de abril, que modificó la vigente en ese momento Ley del Mercado de Valores de 1988 en lo relativo al régimen de OPA, entre otras reformas. Además, el régimen jurídico se completó con el RD 1066/2007 que aún sigue vigente, habiendo sido reformado en varias ocasiones. «El Derecho de OPAS es una pieza clave de la moderna regulación de las sociedades cotizadas, en la medida en que tiende a asegurar no sólo la paridad de trato de los accionistas en el reparto de la prima de control, sino la posibilidad misma de desinvertir, esto es, de abandonar la sociedad cuyo control ha cambiado de manos en las mismas condiciones que los socios mayoritarios»¹⁶.

Nuestra regulación actual se divide en OPA obligatorias y voluntarias, si bien es cierto que el procedimiento a seguir es el mismo, puesto que a las OPA voluntarias les es de aplicación supletoria el régimen de las obligatorias (artículo 13.3 RD de OPA), ambos tipos tienen sus especialidades. Habida cuenta de que la OPA analizada es voluntaria, nos centraremos en sus especialidades, teniendo siempre en cuenta que existen supuestos en los que es obligatorio formular una OPA¹⁷.

Los signos distintivos de las OPA voluntarias vienen previstos en el artículo 117 de la LMVSI y en el artículo 13 del RD de OPA, si bien debe recalcar que el procedimiento a seguir es el mismo para los dos tipos. Estas OPA pueden ser parciales, al contrario de las obligatorias que deben ser totales y no requieren de un precio equitativo, pero sí unas exigencias específicas en caso de que concurra alguna de las circunstancias del artículo 117.3

¹⁵ Por todo lo expuesto, FERNÁNDEZ ARMESTO, J., "Las OPAS y el mercado de control empresarial, un balance de diez años de experiencia", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 227, 1998, pp. 37 -50.

¹⁶ Véase *Oferta pública de adquisición de acciones (OPA)*, Guías Jurídicas de LALEY, guía número 102, disponible en: <https://s11nk.com/ZhH18> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2025).

¹⁷ Son tres los supuestos en los que existe la obligación de formular una OPA, y están previstos en los artículos 3 a 12 del RD de OPA a los que nos remitimos.

LMVSI¹⁸. Asimismo, este tipo de OPA puede someterse a condiciones tales como la aceptación de la oferta por un número mínimo de acciones, la aprobación de modificaciones estatutarias o estructurales o la adopción de ciertos acuerdos por la junta de la sociedad afectada¹⁹.

El procedimiento comienza con la decisión de formular la OPA por parte del órgano de administración de la sociedad oferente, sin perjuicio de la posible intervención de la junta general si, por ejemplo, se ofrece como contraprestación valores no emitidos aún. Seguidamente, esta sociedad deberá anunciar como hecho relevante, su decisión (artículo 16 RD de OPA)²⁰. En el mes siguiente a la fecha del anuncio (artículo 17.2 RD de OPA), se debe presentar ante la CNMV la solicitud de autorización de la formulación de la OPA. En dicha solicitud se deben hacer constar las características principales de la oferta junto con el folleto explicativo que debe contener los datos previstos en el artículo 18 y en el Anexo del RD de OPA²¹, además de la documentación complementaria prevista en el artículo 20 del RD de OPA, que se puede presentar con la solicitud o en los siete días hábiles siguientes (artículo 17.1 *in fine* RD de OPA). A ello deben sumarse los documentos que acrediten el acuerdo/decisión de formular la OPA, indicando en su caso, si la decisión de promover la oferta pública está condicionada a su aprobación por la junta general de accionistas de la sociedad oferente aportando, de ser así, la documentación correspondiente en cuanto se obtenga dicha aprobación.

Una OPA como la analizada, que puede dar lugar a una concentración económica susceptible de tener que ser valorada por las autoridades de defensa de la competencia, requerirá solicitar a estas entidades (españolas o, en su caso, europeas) la autorización de la concentración. En nuestro caso, la OPA podría dar lugar a una concentración económica de ámbito nacional, que por sus características requiere un control previo de la autoridad de defensa de

18 En casos especiales en los que el valor de las acciones a las que se dirija la OPA o en general los precios del mercado, se hayan visto afectados por situaciones excepcionales como catástrofes naturales, el oferente debe justificar por medio de sendos informes el precio ofrecido.

19 Para una información más detallada de las OPA voluntarias, véase, URÍA, F.: “Otros supuestos de ofertas públicas de adquisición: exclusión de negociación, reducción de capital mediante adquisición de acciones propias y ofertas voluntarias – Comentario al artículo 13 RD 1066/2007”, en AA. VV. (GARCÍA DE ENTERRÍA, J. y ZURITA Y SÁENZ DE NAVARRETE, J., Dir.): *La regulación de las OPAs – Comentario sistemático del RD 1066/2007, de 27 de julio*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 326 a 342.

20 Véase Circular 8/2008, de 10 de diciembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por la que se aprueban los modelos a los que deberán ajustarse los anuncios y las solicitudes de autorización de las ofertas públicas de adquisición de valores.

21 TAPIA HERMIDA, A.J., *op. cit.*, p. 274; «En particular, el folleto debe contener la información que figura en el Anexo del RD 1066/2007 que estructura el contenido del folleto en 5 capítulos dedicados a los aspectos siguientes: Así, después de una “introducción y advertencias si la operación lo requiere”, el capítulo I, se dedica a los aspectos generales y a los elementos subjetivos, tales como las personas responsables del folleto; los acuerdos, ámbito y la legislación aplicable; la información sobre la sociedad afectada y sobre el oferente y su grupo; los acuerdos sobre la OPA y la sociedad afectada; los valores de dicha sociedad pertenecientes al oferente; las operaciones con valores de la sociedad afectada; y la actividad y situación económico-financiera del oferente; el capítulo II, se dedica a los elementos objetivos de la OPA, tales como los valores a los que se dirige, la contraprestación ofrecida, las condiciones a las que esté sujeta la OPA y sus garantías y financiación; el capítulo III, al procedimiento de aceptación y liquidación; el capítulo IV, a la finalidad de la operación; y el capítulo V, a las autorizaciones y otras informaciones o documentos».

la competencia española (información que ampliaremos en el apartado siguiente), por lo que debemos acudir a la normativa nacional que regula las concentraciones económicas, esto es, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (LDC y RDC respectivamente). En este sentido, el artículo 9 apartados 1 y 2 de la LDC, subraya que las concentraciones de ámbito nacional se deben notificar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y no se pueden ejecutar hasta que no sea autorizada. Pero estas exigencias no impiden que se pueda realizar una OPA autorizada por la CNMV que sea una concentración económica sujeta al control de la CNMC, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 9.3 de la LDC²², que en el caso analizado se cumplen. También es posible, que la CNMV no autorice la OPA y su folleto hasta que se pronuncie la CNMC, para evitar que una vez autorizada la operación, esta no se pueda ejecutar por una decisión negativa de la CNMC. El oferente podrá condicionar su oferta a la obtención de esta autorización o no oposición de la autoridad de defensa de la competencia (esta es la única condición que cabe en caso de las OPA obligatorias), según el artículo 26.1 del RD de OPA. Asimismo, es posible que la OPA también requiera la autorización o no oposición de otros organismos de supervisión general o del sector en el que operan las sociedades involucradas en la oferta o una simple notificación preceptiva previa, como indica el artículo 26.2 RD de OPA, y ese es el caso de la oferta analizada, que requiere otras autorizaciones según lo establece la normativa sectorial de aplicación.

Volviendo a la tramitación, una vez presentada la solicitud de autorización a la CNMV, esta deberá admitirla o no a trámite en el plazo de siete días hábiles. En caso de silencio, la solicitud se tendrá por admitida (artículo 17.3 RD de OPA). Superada esta primera etapa y, en el plazo de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud la CNMV deberá autorizar o denegar la OPA (artículo 21 RD de OPA). Si la CNMV autoriza la OPA, se lo debe notificar al oferente y este en el plazo máximo de cinco días hábiles desde la notificación, debe difundir de manera pública y general la oferta (artículo 22.1 RD de OPA)²³. Difundida la misma, a partir del día hábil bursátil siguiente al anuncio, comenzará el plazo para su aceptación fijado por el oferente en su folleto, que no puede ser inferior a quince días naturales ni superior a setenta. En cualquier caso, en diez días naturales desde el inicio del plazo de aceptación, la sociedad afectada debe publicar un informe detallado y motivado de la oferta elaborado por sus administradores (artículo 24.1 RD de OPA). Sin olvidar que, los administradores de ambas sociedades deberán informar también, desde el momento en que la oferta es pública, a los representantes de sus trabajadores (artículo 25 RD de OPA). Las aceptaciones se comunica-

22 Que son los siguientes, (i) que la concentración sea notificada a la CNMC en el plazo de cinco días desde que se presenta la solicitud de la autorización de la oferta a la CNMV, en caso de no haber sido notificada con anterioridad; y (ii) que el comprador no ejerza los derechos de voto inherentes a los valores en cuestión o sólo los ejerza para salvaguardar el valor íntegro de su inversión sobre la base de una dispensa concedida por la CNMC.

23 Al margen de este deber de publicación, el artículo 22.3 RD de OPA permite que «el oferente, desde el día hábil bursátil siguiente al de la publicación del primer anuncio, pondrá a disposición de los interesados ejemplares del folleto explicativo de la oferta, así como la documentación que ha de acompañar al mismo prevista en el artículo 20 del presente real decreto».

rán directamente a las sociedades rectoras de las bolsas en las que coticen las acciones objeto de la oferta (artículo 35 RD de OPA) y huelga decir que serán revocables hasta el último día del plazo de aceptación.

Finalizado el plazo de aceptación y en el marco de cinco días hábiles, las sociedades rectoras de las bolsas comunicarán a la CNMV el número total de valores comprendidos en las declaraciones de aceptación presentadas (artículo 36 RD de OPA). En función de este dato, se conocerá si la oferta ha tenido un resultado positivo o negativo, dependiendo de si se ha alcanzado el número mínimo de valores señalados en la misma. Si el resultado es negativo, se impone la prohibición de formular otra nueva oferta sobre estos valores en el plazo de seis meses contados desde la fecha de publicación del resultado (artículo 39 RD de OPA).

Por el contrario, si el resultado es positivo, la CNMV se lo comunicará en el plazo de dos días hábiles a la sociedad rectora, a la oferente y a la afectada, y lo publicará en el boletín de cotización. A partir de este momento, la oferta se ejecutará y si la contraprestación era en efectivo, se liquidará la OPA por medio del proceso establecido por Iberclear. Si, *sensu contrario*, se basaba en un canje, se liquidará en la forma prevista en el folleto (artículo 37 RD de OPA).

Es conveniente mencionar la figura de la compraventa forzosa prevista en los artículos 47 y 48 del RD de OPA y 116 LMVSI, toda vez que en el caso de la OPA analizada, si saliera adelante pero no de forma completa, esta podría ser una opción de perfeccionar el resultado buscado por el BBVA, mediante la fusión por absorción a través de una OPA. En otros términos, en el caso de una OPA dirigida a la totalidad de los valores de la sociedad afectada, puede darse el caso de que no todos los accionistas acepten, pero si finalmente la OPA sale adelante, el RD de OPA prevé esta figura (la compraventa forzosa) para que el oferente una vez liquidada la operación pueda exigir al resto de titulares que no aceptaron la oferta, la venta forzosa de sus acciones a un precio equitativo correspondiente a la contraprestación ofrecida durante la OPA²⁴.

2.2. Elemento subjetivo de la operación (sociedad oferente y sociedad afectada)

En lo que respecta a los sujetos intervinientes en la operación, sobre ellos pesan una serie de exigencias.

24 Se deben cumplir unos requisitos, por un lado, que el oferente a causa de la OPA, llegue a ser titular de valores que representen al menos el 90 % del capital social; y por otro, que la OPA fuera aceptada por titulares de valores que representen al menos un 90 % de los derechos de voto. El folleto explicativo de la OPA debe incluir si el oferente tiene intención de ejercer este derecho de venta forzosa. A la inversa, también es posible que los titulares de las acciones que no se adquirieron con la OPA, exijan al oferente que les compre sus acciones. El plazo máximo para ejercer estos derechos de exigir la venta o en su caso la compra, es de tres meses desde el final del plazo para aceptar la OPA. Los gastos de la compra forzosa los asumen los vendedores, es decir, los accionistas que la promovieron y, en caso de venta forzosa, los gastos los asume el en su momento oferente. Si los valores de la compraventa forzosa tenían cargas, según al artículo 116.2 LMVSI, se transmiten libres y esas cargas pasarán a constituirse sobre el precio pagado o los valores entregados por el oferente como pago del precio por la compraventa. Es importante tener en cuenta que los valores vendidos forzosamente quedarán excluidos de negociación, y en el caso de los comprados forzosamente también si como consecuencia de la compra, el oferente pasara a ser titular de todos los valores, artículo 48.10 RD de OPA.

La sociedad oferente está sometida a una serie de limitaciones desde el momento en el que anuncia su decisión de formular una OPA. Entre tales restricciones, no puede difundir información que no conste en el anuncio previo de la oferta (artículo 32.1 RD de OPA); pero sí puede, en todo momento, adquirir valores de la sociedad afectada, según establece el artículo 32.3 RD de OPA. Si bien esta adquisición puede afectar a la OPA en curso, porque si el oferente adquiere al margen de la operación, valores de la sociedad afectada por un precio mayor al precio ofrecido como contraprestación de la oferta, la suma de la oferta automáticamente se eleva (artículo 32.5 RD de OPA cuando el precio es exclusivamente en efectivo).

Más allá de la posibilidad de condicionar la oferta, esta será irrevocable desde el anuncio público, sin que, fuera de los casos previstos en las normas, se pueda modificar o desistir (artículo 30.1 RD de OPA).

En lo que se refiere al desistimiento, los supuestos están previstos en el artículo 33 del RD de OPA, adelantando en este punto que hay causas comunes aplicables a todo tipo de OPA, como por ejemplo que se hubiera condicionado la oferta a la obtención de la autorización de las autoridades de defensa de la competencia y esta no se hubiera obtenido. Luego, hay causas específicas de desistimiento para OPA voluntarias y obligatorias. Enfocándonos en las aplicables a las voluntarias, una causa es la autorización de una oferta competidora o bien que la sociedad afectada tome una decisión que impida a la oferente mantener su oferta. También por no haberse cumplido, al finalizar el plazo de aceptación alguna condición impuesta a la OPA²⁵.

En lo que respecta a la sociedad afectada, es posible que antes de formularse la OPA sobre sus acciones, ésta hubiera acordado medidas que se pueden considerar defensivas respecto de la operación, como restricciones a la libre transmisibilidad de sus acciones (artículo 123 y 530 LSC) o restricciones al derecho de voto (artículo 188.3 LSC). De ser este el escenario, el artículo 115 LMVSI prevé la posibilidad de dejar sin efecto estas defensas acordando medidas de neutralización, en aras de que prospere la oferta si están a favor de la misma, como sería en el caso de OPA amistosas.

Al margen de esta situación, más probable en OPA amistosas, es conveniente hablar en este momento del deber de pasividad o, si se prefiere, abstención o neutralidad, al que están sometidos los administradores de la sociedad afectada. Este deber cobra mucha más importancia en OPA voluntarias y a su vez hostiles, en las que los administradores de la sociedad afectada basándose en sus intereses contrarios a la OPA, pueden obstaculizarla con su actuación. Tal pasividad implica una prohibición de adoptar medidas defensivas por parte de los administradores, sin autorización de la junta. Tiene su origen en la Directiva 25/2004/CE, aunque marcada por la controversia pues había Estados que no deseaban limitar las posibilidades de defensa de los administradores frente a OPA hostiles. Ante este horizonte, la posibilidad quedó finalmente al albur de los propios Estados que, a la hora de transponer habrán

²⁵ Salvo que el oferente renuncie a que se cumpla, como máximo un día antes de que finalice el plazo de aceptación. Aunque, en el caso de que se condicione la OPA a que acepten un número mínimo de accionistas, no hay plazo máximo para renunciar a esta condición.

de decidir si lo incluyen o no y, en caso negativo, podrán estar al principio de reciprocidad²⁶ que cobra importancia en las OPA transfronterizas.

En el caso del Estado español, ya la normativa previa a la Directiva aplicaba el deber de pasividad, por lo que tras la transposición lo siguió aplicando (artículo 28 RD de OPA y 114 LMVSI), máxime porque permitir adoptar medidas defensivas al no regular este deber, desincentiva al oferente y supone un rechazo a las OPA hostiles. Ahora bien, sí que hubo de añadirse el principio de reciprocidad. Trasladados estos apuntes al caso analizado, se observa que es de aplicación el deber de pasividad, sin que pueda estarse a la reciprocidad porque sobre ambas sociedades recae la misma normativa. Este deber de abstención trata de garantizar que los accionistas de la sociedad afectada como destinatarios de la oferta puedan decidir libremente y sin interferencias por parte de los administradores en abuso de su posición. Por lo que, en definitiva, no deja de ser una concreción en materia de OPA del deber de lealtad al que los administradores están sujetos (artículo 227 LSC).

Así las cosas, la obligación derivada, esto es, la abstención por parte de los administradores, comienza desde el primer anuncio de la OPA (el previsto en el artículo 16 del RD de la OPA) hasta la publicación del resultado de la misma. Nótese que no comienza desde que los administradores de la sociedad afectada tienen conocimiento de la inminencia de una OPA. La razón subyacente estriba en que se entendió que dados los límites que supone para los administradores, así como las elevadas sanciones derivadas de su incumplimiento, solo se puede exigir cuando hay certeza de una OPA. Lo cual no deja de suponer un riesgo porque es posible que los administradores conozcan la OPA antes de su anuncio y tomen medidas defensivas sin estar limitados por este deber aún. Por ello, lo que se impone es que el deber de abstención sea exigible en los extremos temporales mencionados antes, pero también, que la junta apruebe o confirme cualquier decisión extraordinaria susceptible de frenar el éxito de la OPA aun cuando se adoptara antes del anuncio, al fin y al cabo, en una OPA el poder de decisión se traslada a los accionistas²⁷.

Es evidente que el alcance subjetivo de este deber llega hasta los miembros del órgano de administración de la sociedad afectada y órganos delegados, incluso se extiende sobre personas que actúen de forma concertada con los anteriores. El alcance objetivo de este deber supone para los administradores que, antes de realizar cualquier actuación (no hace referencia a que la inactividad pueda suponer un incumplimiento del deber) que pueda impedir el éxito

26 Como excepción a la aplicación de este deber de pasividad en el caso de que el régimen jurídico aplicable a la sociedad afectada y a la oferente sea distinto y el de la sociedad oferente no prevea el deber de pasividad y el aplicable a la afectada sí, la sociedad afectada puede no aplicar el deber de pasividad porque si ella fuera la oferente y la oferente fuera la afectada, tampoco lo aplicaría.

27 La junta deberá autorizar con antelación, actos prohibidos por el deber de pasividad, pero dicha autorización no puede ser previa a la OPA, se debe conceder una vez anunciada para que los accionistas tengan a su disposición suficiente información. Y también deberá confirmar o aprobar decesiones anteriores al anuncio de la OPA aún no aplicadas total o parcialmente, procedentes de la propia junta o del órgano de administración respectivamente, ya que las circunstancias en las que se adoptaron han variado; siempre y cuando no encajen en el curso normal de actividades de la sociedad y cuya aplicación pueda impedir el éxito de la OPA (artículo 28 apartados 1 y 2 RD de OPA).

de la oferta²⁸ y que suponga privar a los accionistas de su capacidad de decisión; deben obtener la autorización de la junta general. No disponer de esta, no solo implica una infracción que lleva aparejada sanciones, sino que en el caso de las OPA voluntarias puede ser causa de desistimiento por parte del oferente²⁹. Llegados a este punto, nos gustaría dejar planteada una cuestión que será desarrollada en el último apartado, ¿puede un cambio de domicilio social realizado por decisión del órgano de administración, en aplicación del artículo 285.2 de la LSC y durante la tramitación de una OPA suponer un acto prohibido por el deber de pasividad por tener la suficiente entidad para poder llegar a impedir el éxito de la oferta, o contribuir a su fracaso?

IV. Concentración económica rResultante de la OPA (fusión por absorción) y su eventual impacto competencial

Si la OPA sale adelante siendo aceptada por los accionistas del Banco Sabadell, supondría la adquisición por parte del BBVA de dicha entidad siendo el objetivo del BBVA materializar dicha compra en una fusión por absorción, pero como se mencionó en el apartado anterior, ha de tenerse en cuenta la normativa de defensa de la competencia, porque dicha fusión, o simplemente, la toma de control resultante de la OPA en caso de que la fusión no se materialice, es una concentración económica y como tal es susceptible de requerir un control por parte de las autoridades de defensa de la competencia. Dicha concentración, además de estar sujeta a la normativa de defensa de la competencia, que regula de forma muy detallada el control de las concentraciones económicas, queda sujeta también a regulación sectorial que añade controles por parte de otros organismos. En este apartado nos centraremos en explicar la posible concentración económica que puede resultar si esta OPA tiene un resultado favorable, a qué controles está sujeta, con especial atención al previsto en el Derecho de defensa de la competencia y cómo encajan dichos controles en el ya explicado procedimiento de OPA, subrayando qué efectos tendría sobre él.

Una fusión por absorción ha sido el objetivo pretendido por el BBVA desde un principio. Al no lograrlo por la vía amistosa³⁰ siguiendo el procedimiento aplicable a las modificaciones estructurales, recogido en el RD ley 5/2023 de 28 de junio, optó por la vía de la OPA, hostil evidentemente, con el objetivo de que si finalmente se autoriza la oferta por la CNMV y se abre el período de aceptación, los accionistas del Banco Sabadell acepten y canjeen sus

28 Salvo actuaciones permitidas como la búsqueda de ofertas competidoras porque la OPA posterior debe como mínimo mejorar la existente.

29 Para más información acerca del deber de pasividad, su origen, alcance y el principio de reciprocidad, véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, J., "El deber de pasividad de los administradores de la sociedad afectada por una OPA", *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 2, 2008, pp. 89-136.

30 Dicha fusión se propuso por los administradores del BBVA a los administradores del Banco Sabadell, pero estos la rechazaron (véase *Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, sección de Preguntas y respuestas sobre la OPA, segunda pregunta disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025), por lo que no llegó a existir un proyecto de fusión (modificación estructural), en los términos del artículo 4 del RD ley 5/2023 de 28 de junio.

acciones por acciones del BBVA, tomando este último el control de la sociedad afectada e intentando materializarlo en una fusión de ambas entidades por absorción de la sociedad oferente.

Si bien es cierto que, en caso de fusiones amistosas, el procedimiento a seguir sería el previsto en el RD ley 5/2023 de 28 de junio, en el caso analizado el proceso es distinto porque la fusión que pretende BBVA queda circunscrita en la normativa sobre OPA, con la suerte (o infortunio, según se analice) de que, si prospera la oferta, se produzca el canje de acciones (porque la contraprestación en esta OPA son valores, lo lógico en base al resultado que se desea) y con él la fusión por absorción. Es conveniente destacar que, si la OPA sale adelante implicaría, lógicamente, que ha superado todos los controles que en este apartado se explicarán y que ha sido aceptada por los accionistas del Banco Sabadell, lo que supondría, en última instancia, que el BBVA tuviera el control de la referida entidad. Precisamente, la oferente busca como principal objetivo que dicho control obtenido se materialice por medio de una fusión por absorción, pero para que eso ocurra, esta operación deberá pasar todavía por otro control más, que viene a sumarse a los que se explicarán en este apartado. A tales efectos y según la disposición adicional decimosegunda de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (LOSSEC), en caso de operaciones de modificación estructurales, como lo es una fusión, en las que intervenga un banco, el Ministro de Economía deberá autorizar dicha operación³¹. Pero antes de decidir, deberá solicitar un informe al Banco de España (BdE), al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), a la CNMV (que previamente se habrá pronunciado a favor de la OPA si estamos en este paso) y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones; para que evalúen la fusión en los ámbitos de su competencia. El plazo para resolver sobre la autorización es de seis meses desde que se recibe la solicitud o desde que esta se completa y, en todo caso, a los doce meses desde la recepción. En caso de silencio, este será desestimatorio.

Una fusión da lugar a una concentración económica y las OPA pueden ser un mecanismo de concentración empresarial. Para poder comprender las concentraciones económicas, debemos partir de una idea básica. La competencia entre empresas es un objetivo esencial en el mercado interior de la UE y en los mercados exteriores. En esta senda, una forma de hacer más competitivas a las empresas es permitir que se reorganicen y reestructuren libremente, pero con seguridad jurídica para los accionistas, trabajadores, acreedores y consumidores. Bajo tales premisas, una forma de reorganización es a través de la concentración de medios productivos, es decir, una concentración económica, vista con buenos ojos desde la UE, como se desprende del considerando 4 del Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (Reglamento

31 De ahí que el actual Ministro de Economía, D. Carlos Cuerpo, se haya pronunciado diciendo que la última palabra sobre la fusión, la tiene el Gobierno; no por su posible intervención en el procedimiento de control de concentraciones ante las autoridades de defensa de la competencia en lo relativo a la OPA, como se verá más adelante, sino por su papel en la materialización de la adquisición del BBVA, si la OPA sale adelante, en una fusión. Véase ZARZALEJOS, Á. y GIMÉNEZ, Ó., *Economía puede vetar la fusión BBVA-Sabadell, pero no frenar la opa*, 10 de mayo de 2024, disponible en https://www.elconfidencial.com/empresas/2024-05-10/opa-bbva-sabadell-veto-gobierno_3880851/ (fecha de última consulta: 19 de mayo de 2025).

Comunitario de Concentraciones RCC). Estas concentraciones son necesarias, sin que en principio deban considerarse prácticas restrictivas de la competencia³².

Esta perspectiva favorable respecto de las concentraciones económicas se debe a que el control societario es un bien precioso que puede adquirirse por procedimientos diversos. Desde este enfoque, una OPA es un procedimiento que permite en régimen de oferta pública y en un plano de igualdad, dar la oportunidad a todos aquellos que ostentan participaciones en la sociedad, de poder llegar a recibir el plusvalor que ese control, ahora demandado, añade a la cotización singular de sus acciones.

Pero tampoco puede desconocerse que las OPA y las concentraciones económicas van de la mano, tanto es así, que en el ámbito de la UE, durante la elaboración del RCC y de la Directiva de OPA (ambas disposiciones del año 2004), uno de los objetivos fue evitar el conflicto entre ambos procedimientos, objetivo que se logró tanto a nivel de la UE como interno (LDC y RD de OPA). Si bien es cierto que en caso de que pueda existir conflicto, tendrá preferencia la normativa de defensa de la competencia por tener mayor vocación de orden público³³.

Respecto a las concentraciones económicas, debemos partir de un concepto, «se consideran operaciones de concentración los cambios duraderos del control como consecuencia de fusión, o por medio de operaciones en las que una o más empresas adquieran el control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas, mediante toma de participaciones en el capital, compra de activos, o contrato (arts. 3.1 RCC y 7.1 y 2 LDC). Lo relevante es que el control confiera la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre la empresa. Asimismo, se incluirán las operaciones de creación de una empresa en participación (*joint venture*), siempre que la misma desempeñe “de forma permanente todas las funciones de una entidad económica autónoma” (arts. 3.4 RCC y 7.1.c) LDC)»³⁴. A la luz de lo expuesto podemos añadir que una concentración puede tener repercusión sobre varias ramas del Ordenamiento Jurídico. De hecho, una posible combinación o interacción normativa es la que se da en el supuesto de estudio, en el que confluye la normativa de Derecho del mercado de valores (RD

32 TAPIA HERMIDA, A.J., *op. cit.*, pp. 211 y 212. Junto con ello, HERRERO SUÁREZ, C.: “OPA y control de concentraciones”, en AA.VV. (RONCERO SÁNCHEZ, A., Coord.): *Sociedades cotizadas y transparencia en los mercados. Tomo II*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2019, p. 1157, «Las ventajas económicas generalmente asociadas a las empresas de grandes dimensiones y la apertura de mercados cada vez más amplios, obligan a los operadores económicos a salir de su aislamiento y a buscar la cooperación o la unión con otras empresas. Este proceso concentrador, de naturaleza eminentemente económica, puede llevarse a efecto a través de distintos mecanismos jurídicos (adquisición de activos, intercambio de administradores, tomas de participación en el capital unilaterales o recíprocas, fusión, absorción, etc.) que puede comportar, a su vez, distintos grados de integración empresarial, desde la unión económica y jurídica de las empresas participantes (fusión) hasta la constitución de empresas comunes en las que las empresas matrices conservan su autonomía jurídica y económica».

33 Por todo lo expuesto, SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “Ofertas públicas de adquisición y defensa de la competencia”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont. Toma III*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 3373 a 3378.

34 BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil Volumen I, Introducción y estatuto del empresario. Derecho de la competencia y de la propiedad industrial. Derecho de sociedades*, (MARTÍNEZ SANZ, F. Ed.), 30º ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2023, p. 187.

de OPA) y el Derecho de competencia (control de concentraciones económicas). Puede que la OPA se formule una vez ejecutada la operación de concentración o que, como en nuestro caso, la OPA sea la causa de la concentración. Los procedimientos se deben coordinar para que no choque la celeridad que caracteriza a las operaciones en el mercado de valores, con el concienzudo control de concentraciones, de ahí los ya mencionados artículos 9.3 LDC y 26 del RD de OPA, prevaleciendo la normativa de competencia sobre la de OPA, ya que esta no se podrá ejecutar si da lugar a una concentración no autorizada por las autoridades de defensa de la competencia.

El elemento esencial para determinar si estamos o no ante una concentración económica es la noción de control, «que, como consecuencia de la concentración, se lleve a cabo una unificación del poder de decisión en el seno de las empresas participantes, una pérdida de la independencia decisoria de, al menos, una de las empresas afectadas. Cuando el acuerdo no provoca una modificación real en la organización de la gestión o en las relaciones de propiedad, sino únicamente una coordinación del comportamiento en el mercado de empresas que se mantienen económicamente independientes, no estaremos en presencia de una concentración, sino de una práctica colusoria. (...) Toda concentración presupone una modificación de la estructura de las empresas que participan en la misma, pero no toda modificación de la estructura de las empresas da lugar a una concentración. Tanto el RCC (art.3), como la LDC (art.7), centran la esencia de una concentración en la existencia de un cambio duradero de control enumerando a continuación dos formas básicas de concentración empresarial: la fusión económica y la adquisición de control, dentro de la cual podemos incluir como una subespecie la constitución de una empresa común»³⁵. Es un concepto de control distinto al usado por ejemplo en el RD de OPA para determinar cuándo una adquisición de control obliga a formular una OPA, basado bien en obtener el poder de imponer decisiones o de bloquear la adopción de decisiones estratégicas.

Sabiendo que el resultado de la OPA analizada sería una toma de control esta operación encaja en el concepto de concentración económica del artículo 3 RCC y 7 LDC. Nos queda saber si dicha concentración será de tal dimensión que requerirá ser controlada por las autoridades de defensa de la competencia ya sea de la UE (en tal caso, la Comisión Europea) o nacionales (la CNMC), puesto que es posible que una OPA no dé lugar a una concentración económica a los efectos de aplicar las normas de control³⁶.

35 HERRERO SUÁREZ, C., *op. cit.*, pp. 1160 y 1161.

36 *Ídem*, pp. 1164 y 1165, «El fenómeno concentrativo al que las normas de competencia se refieren está basado en la modificación de la estructura de «las empresas afectadas»; lo que deslinda claramente la concentración empresarial de los casos de crecimiento interno de las empresas, al presuponer necesariamente, la vinculación entre, al menos, dos empresas. Por tanto, no habrá concentración en los supuestos de reestructuración interna dentro de un grupo de empresas, como por ejemplo, en los casos en que una empresa, pese a tener una participación en el capital de una sociedad cotizada por debajo del 30%, ejerce, al menos desde la perspectiva del Derecho de la competencia, control sobre ésta. Si decidiera incrementar su participación por encima del 30% se desencadenaría la obligación de formular una OPA, pero no sería precisa la intervención de las autoridades de competencia dado que no existe un cambio en la estructura de control y, por tanto, una operación de concentración económica».

Nótese que solo son objeto de control por parte de la Comisión Europea las operaciones de concentración de dimensión comunitaria que puedan afectar al mercado común por involucrar a varios Estados miembros. Son los apartados 2 y 3 del artículo 1 del RCC los que nos indican los umbrales para apreciar la existencia de dimensión comunitaria. Por su parte, la CNMC controlará aquellas concentraciones en las que concurra al menos una de las circunstancias del artículo 8.1 LDC. Para poder aplicar estas normas, el dato a tener en cuenta es el volumen de negocios de ambas empresas involucradas, al cierre de 2024 (año en el que se formuló la OPA), el volumen de negocios del Banco Sabadell se distribuía en los siguientes porcentajes: 85 % España, 5 % Reino Unido y una presencia marginal en Estados Unidos y México. Por su parte, el volumen de negocios del BBVA en 2024 se repartía de la siguiente manera: 49 % México, 34 % España, 6 % Turquía, 6 % América del sur y 5 % en el resto de Europa, Estados Unidos y Asia³⁷. A partir de estos datos y de la lectura conjunta de los artículos señalados, podemos concluir que la toma de control resultante de la OPA y la posible fusión posterior, no es una concentración de dimensión comunitaria. En cambio, sí que estamos ante una concentración económica susceptible de control interno, porque se cumple al menos un criterio de los exigidos por el artículo 8.1 LDC. Se trata del previsto en el apartado b), en virtud del cual, se considera que una concentración tiene dimensión nacional a efectos de control por parte de la CNMC, si el volumen de negocios en España de ambos participantes supera los 240 millones de euros, siempre que al menos dos de los participantes (en nuestro caso los únicos dos), de forma individual tengan en España un volumen de negocios superior a 60 millones de euros. Atendiendo a los datos expuestos anteriormente, vemos como este criterio se cumple. Sirva resaltar, eso sí, que la aplicación del apartado a) queda negada por muy poco, porque si se fusionan ambas entidades su cuota de mercado no llegaría al 30 % en ningún ámbito³⁸.

Por lo tanto, a partir de aquí, centraremos nuestra explicación en el procedimiento de control de concentraciones interno regulado en los artículos 7 a 10 y 55 a 60 LDC y en el RDC. Verificado que es necesario el control de la CNMC, dicha operación de concentración se debe notificar a esta entidad con anterioridad a su ejecución (artículo 9.1 LDC con atención al 9.3 en caso de OPA). En nuestro caso, el plazo es de 5 días desde que se presenta ante la CNMV la solicitud de autorización de la oferta o antes incluso de ese evento. Con la notificación comienza el procedimiento de control (artículo 55.1 LDC) que acabará bien con la autorización simple o con condiciones, bien con la denegación.

37 Datos obtenidos de: Informe anual del Banco Sabadell para el ejercicio de 2024, sección 3 sobre el Informe de Gestión consolidado, apartado “Negocios”, disponible en <https://www.grupbancsabadell.com/memoria2024/es/>; y en el Informe del cuarto trimestre de 2024 del BBVA, en la sección de “Áreas de negocio”, disponible en <https://accionistaseinversores.bbva.com/informes/informe-4t24-areas-negocio/> (por ambos, fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

38 Información obtenida de: DE LAS HERAS, I., *Con la fusión BBVA-SABADELL, tres bancos sumarian el 80% de los activos en España*, 5 de mayo de 2024, disponible en <https://www.lavanguardia.com/dinero/20240505/9613572/fusion-bbva-sabadell-tres-bancos-sumarian-80-activos-espana.html> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

El procedimiento se divide en varias fases³⁹, aquí expuestas de forma sintética por mera cuestión de disponibilidad de páginas.

Una primera de instrucción (artículo 57 LDC) donde la Dirección de Investigación elaborará un informe sobre el que el Consejo de la CNMC resolverá en el plazo de un mes desde la recepción de la notificación en la CNMC (artículo 36.2 a) LDC). Dicha resolución podrá (i) autorizar la operación; (ii) quedar subordinada la aceptación al cumplimiento de compromisos propuestos por los notificantes⁴⁰; (iii) acordar iniciar la segunda fase cuando se considere que la concentración puede obstaculizar la competencia efectiva en todo o parte del mercado nacional; (iv) acordar la remisión de la concentración a la Comisión Europea por entender que tiene dimensión comunitaria; o, finalmente (v) acordar el archivo de las actuaciones.

Si, como en la OPA analizada se acuerda abrir la segunda fase (artículo 58 LDC), esta se hará pública, respetando en todo momento los aspectos confidenciales, y se pondrá en conocimiento de las personas físicas y jurídicas que puedan resultar afectadas, así como del Consejo de Consumidores y Usuarios, para que presenten alegaciones si lo consideran. La Dirección de Investigación elaborará un pliego con los posibles obstáculos para la competencia que puedan derivar de esta concentración y se lo remitirá a los interesados, para que en el plazo de 10 días aleguen lo que a su derecho convenga. Es posible que se celebre una vista ante el Consejo de la CNMC a solicitud de la parte notificante de la concentración. Revisadas las alegaciones, la referida Dirección, remitirá al Consejo una propuesta de resolución definitiva para que el Consejo resuelva. El plazo de duración de esta segunda fase será, como regla general, de 3 meses desde la fecha en que se acordó su apertura [artículo 36.2 b) LDC]. La segunda fase podrá acabar de alguna de estas maneras: (i) autorizando la operación; (ii) subordinando la autorización al cumplimiento de compromisos propuestos por los notificantes o condiciones; (iii) prohibiendo la concentración; o, (iv) archivando las actuaciones. Esta resolución de la segunda fase además de a los interesados se comunicará al Ministerio de Economía.

Si en segunda fase, la CNMC prohibió la concentración o la subordinó al cumplimiento de compromisos o condiciones, el Ministro de Economía podrá, en el plazo de 15 días⁴¹ desde la recepción de la resolución de la segunda fase (artículo 36.3 LDC), elevar la decisión sobre la

39 Para una información más esquematizada acceda a la página web de la CNMC, *Fusiones y adquisiciones*, disponible en <https://www.cnmc.es/vigilamos-la-competencia/fusiones-y-adquisiciones> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

40 Según el artículo 59 LDC, «1. Cuando de una concentración puedan derivarse obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva, las partes notificantes, por propia iniciativa o a instancia de la Comisión Nacional de la Competencia, podrán proponer compromisos para resolverlos. 2. Cuando se propongan compromisos, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento se ampliará en 10 días en la primera fase y 15 días en la segunda fase. 3. Los compromisos propuestos por las partes notificantes podrán ser comunicados a los interesados o a terceros operadores con el fin de valorar su adecuación para resolver los problemas para la competencia derivados de la concentración así como sus efectos sobre los mercados».

41 Hábiles, a contar a partir del día siguiente al del hecho que lo inició, ya que estamos ante una actuación de un Ministro, cabeza de un departamento de la Administración General del Estado por lo que es de aplicación al cómputo de plazos por días, el artículo 30 apartados 2 (primer párrafo) y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

concentración al Consejo de Ministros (artículo 60.1 LDC) por razones ya no de competencia sino de interés general (tercera fase del control). Es de rigor recalcar que la decisión de la CNMC no será eficaz ni ejecutiva y no pondrá fin a la vía administrativa, hasta que el Ministro⁴² resuelva o expire el plazo para ello o, si decide elevar, hasta que resuelva el Consejo de Ministros (artículo 58.6 LDC). En el supuesto de elevación al Consejo de Ministros, este último tendrá un plazo de un mes (artículo 36.4 LDC) para decidir si confirma la resolución de la CNMC o autoriza la concentración con o sin condiciones, debiendo resolver atendiendo a criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia, y pudiendo antes de resolver, solicitar un informe a la CNMC. En lo que respecta a los plazos, hay que indicar las consecuencias en caso de silencio, pues si este ocurre, tendrá la consideración de silencio positivo (artículo 38 apartados 2, 3 y 4 LDC).

Los aspectos más analizados en el control de una concentración por las autoridades de defensa de la competencia son según el artículo 10 LDC, el examen de las cuotas porcentuales de mercado, el grado de concentración existente en el mercado relevante (en nuestro caso sería en el sector de la banca) con carácter previo como el que existiría si prospera la operación (el previsible), y su prolongación en el tiempo. Es decir, la CNMC debe hacer un juicio ponderando las ventajas económicas de la operación y las lesiones a la competencia para apreciar si las primeras contrarrestan a las segundas.

En el supuesto de estudio, la controversia que se plantea es la posibilidad de que, tras la toma de control y posterior fusión, el mercado de la banca española se convierta en un oligopolio controlado por los tres bancos con mayor cuota de mercado, a saber, Banco Santander, BBVA + Banco Sabadell y CaixaBank. Si acudimos al último Informe Anual de la CNMV sobre los mercados de valores y su actuación, de fecha de 2024⁴³, vemos que el número de sociedades cotizadas en las bolsas españolas no es tan elevado como se podría pensar⁴⁴ y podemos apreciar que hay una tendencia a la concentración. Esta perspectiva es aún más evidente si consultamos la tabla de sociedades cotizadas por sector⁴⁵, siendo el financiero uno de los más concentrados con 15 SAC, de las cuales 8 son bancos. Si la OPA sale adelante, ese número se reduciría a 7. El sector bancario, en fin, es un sector muy concentrado, de ahí que se pongan tantos obstáculos a esta OPA (como ya se apreciará en el apartado siguiente).

Efectivamente, la sombra del oligopolio sobrevuela esta operación porque si prospera, las cuotas de mercado se repartirían prácticamente entre tres grandes bancos⁴⁶.

42 Se utiliza el masculino genérico como fórmula verbal comprensiva de ambos géneros y en aras de evitar reiteraciones excesivas.

43 Disponible en la página web de la CNMV, *Informe anual de la CNMV sobre los mercados de valores y su actuación*, <https://www.cnmv.es/portal/publicaciones/informes?lang=es> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

44 129 a finales de 2024. Una más que en 2023 donde se contabilizaban 128, aunque una menos que en 2022 donde fueron 130, según el informe anual de 2023).

45 Página 41 del informe de 2023 puesto que en el de 2024 no consta dicha tabla por sectores,

46 Véase de nuevo, DE LAS HERAS, I., *Con la fusión BBVA-SABADELL, tres bancos sumarían el 80% de los activos en España*, 5 de mayo de 2024, disponible en <https://11nq.com/yv1SM> (fecha de última consulta: 12

Sería conveniente explicar los efectos de este control sobre el ya explicado procedimiento de OPA ya que ambos coexisten en el tiempo y se condicionan.

Como hemos visto en varias ocasiones, según el artículo 9.3 LDC el procedimiento de OPA puede seguir adelante si se cumplen los requisitos del citado artículo⁴⁷. En esta OPA, el proceso ante la CNMV se paralizó porque esta autoridad decidió que creía más conveniente esperar a que las autoridades de defensa de la competencia se pronunciaran, para evitar dar el visto bueno a una OPA que, por controvertida, pueda luego no poder ejecutarse.

Siendo así, hemos de preguntarnos, ¿cómo afectaría el resultado del control de concentraciones al procedimiento de OPA? La respuesta, como casi siempre ocurre en Derecho, se hace depender de otras cuestiones. En particular, depende de si la OPA se condicionó o no, según permite el artículo 26 del RD de OPA.

En el caso analizado la OPA está condicionada a la autorización de la CNMC y de la *Prudential Regulation Authority* (PRA), y a la aceptación mínima de la mitad de los derechos de voto efectivos del Banco Sabadell. En el caso de condicionar la OPA a la autorización de la CNMC, nos encontramos con distintos escenarios previstos en el artículo 26 RD de OPA.

Si la OPA es aceptada por la CNMC sin condiciones, esta surtirá plenos efectos, será irrevocable y desaparece, si no lo había hecho ya por dispensa, la prohibición del artículo 9.3 b) LDC.

Si la OPA se prohíbe, será ineficaz, al igual que las aceptaciones recibidas, corriendo a cargo del oferente los gastos ocasionados y en el caso de estar ante un supuesto de OPA obligatoria por toma de control, se deberá reducir el porcentaje de control en el plazo de tres meses.

Por último, si la OPA es autorizada, pero con condiciones, o ha transcurrido el plazo de aceptación sin pronunciamiento expreso ni tácito de la CNMC, se da margen de decisión al oferente, que podrá desistir si lo indicó previamente en el folleto o en una declaración complementaria de la oferta o podrá renunciar a la condición. Si desiste, la oferta deviene ineficaz al igual que las aceptaciones. Si, por el contrario, renunciase a la condición y continuara con la OPA, como una oferta no condicionada (artículo 26.1 *in fine* RD de OPA), asumiría el riesgo del resultado definitivo del proceso de control de la operación de concentración.

Condicionar la OPA, sin duda, es ventajoso porque «al vincular inicialmente la suerte de la OPA a la de la concentración, evita el riesgo de tener que proceder a una desconcentración en condiciones desfavorables en el caso de que una vez producida la concentración la decisión de la autoridad de competencia sea negativa».

de mayo de 2025). Para consultas ver las cuotas de mercado en el ámbito de depósitos y de activos (préstamos), por separado sin unir a las entidades participantes en esta OPA, LARROUY, D., *La concentración bancaria deja a cuatro entidades gestionando dos tercios de los depósitos en España*, 11 de marzo de 2024, disponible en <https://sl1nk.com/BSBmS> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

⁴⁷ Que son la notificación a la CNMC a efecto de control, y que, respecto a las acciones que pueda adquirir el oferente mientras se tramita el control de la concentración, no se podrán ejercer los derechos de voto inherentes a esos valores, salvo para salvaguardar la inversión si la CNMC dispensa (por ejemplo cuando en junta se vaya a acordar la venta de activos que reduzcan el valores de la sociedad afectada, redundando de forma negativa en el valor de la operación); si se vota sin la dispensa ese voto será nulo a efectos de poder impugnar el acuerdo de la junta si se trató de un voto decisivo (artículo 204.3 LSC).

Las condiciones que el oferente pueda establecer, limitan su vigencia al plazo de aceptación. Puede que por eso la CNMV, en el caso analizado, suspendiera su decisión hasta que la CNMC se pronunciara. Parecía lo más sensato, en lugar de seguir adelante con un asunto controvertido, que seguramente iría a la segunda fase o incluso a la tercera del control de concentraciones, como es el caso. Si se previera que el asunto va a acabar en la primera fase del control, que dura máximo un mes, no habría problema porque el plazo de aceptación es de máximo setenta días naturales, pero como en este caso no estaba clara la postura de la CNMC, parecía imprudente seguir adelante con la OPA. Máxime cuando, si se seguía y la OPA era aceptada sin haberse pronunciado aún la CNMC, la oferta o bien sería desistida por el oferente o continuaría como oferta no condicionada y pendiente su ejecución de la CNMC⁴⁸.

Para finalizar, al margen del artículo 26.1 RD de OPA, es posible que la regulación sectorial establezca sus propios controles. Así lo prevé el artículo 26.2 RD de OPA, al hacer referencia a la posibilidad de que la OPA esté supeditada a la autorización, no oposición o simple notificación previa de la misma, por parte de otros organismos. Puede incluso solicitarse la autorización de la OPA a la CNMV sin haber solicitado lo pertinente a los respectivos organismos, pero la CNMV no autorizará la OPA hasta que no se acredite haber obtenido la autorización, no oposición, o haber hecho la notificación, según proceda, salvo que hayan transcurrido los plazos para el silencio administrativo positivo. Se desprende de lo anterior, que tiene más prioridad esta supervisión que el control de concentraciones porque este último no suspende el procedimiento de la OPA.

La regulación sectorial puede exigir: (i) autorización preceptiva⁴⁹; (ii) una simple notificación; o, (iii) la falta de oposición⁵⁰. En el sector crediticio, que es el que nos ocupa, el artículo 4.1 c) del Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, atribuye al Banco Central Europeo (BCE) competencias específicas en materia de adquisición y venta de participaciones cualificadas en entidades de crédito (salvo en caso de resolución de una entidad bancaria). Por lo tanto, cuando un operador adquiere una participación significativa en una entidad supervisada, como es el caso, se debe seguir el procedimiento previsto en el artículo 15 de dicho Reglamento, según el cual, toda notificación sobre la adquisición de una participación significativa en una entidad de crédito establecida en un Estado miembro que sea parte del MUS, como España, debe presentarse a las autoridades de supervisión del Estado miembro en el que esté establecida la entidad, en nuestro caso, al BdE, según lo que establezca la legislación nacional⁵¹.

⁴⁸ En relación a cuanto venimos sosteniendo, HERRERO SUÁREZ, C., *op. cit.*, pp. 1173 a 1176; en explicación de MARCOS FERNÁNDEZ, F.: “Anuncio, presentación y autorización de la oferta-Comentario al artículo 26 RD 1066/2007”, en AA.VV. (GARCÍA DE ENTERRÍA, J. y ZURITA Y SÁENZ DE NAVARRETE, J., Dir.): *La regulación de las OPAs – Comentario sistemático del RD 1066/2007, de 27 de julio*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2009, pp. 523 a 529.

⁴⁹ Como el sector armamentístico y defensa nacional, artículos 13.4 y 5 RD 137/1993 de 29 de enero.

⁵⁰ MARCOS FERNÁNDEZ, F., *op. cit.*, pp. 530 a 549.

⁵¹ La Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, define en sus artículos 22 a 27 el procedimiento y criterios para evaluar la adquisición de participaciones significativas en

La entidad nacional evaluará la adquisición propuesta y transmitirá al BCE, al menos diez días laborables antes de que expire el plazo de evaluación⁵², la notificación junto con una propuesta de decisión de oponerse o no. De ahí, que el BCE se haya pronunciado sobre esta OPA, como se indicará más adelante y que el BdE se limitara a remitir un informe al BCE para que este decidiera⁵³.

Otras entidades que deben intervenir en esta OPA son las competentes en materia de supervisión bancaria o defensa de la competencia de otros Estados en los que operen las sociedades involucradas, como es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (en lo sucesivo CNBV México), país donde BBVA tiene el mayor porcentaje de volumen de negocio. También se ha condicionado la oferta a la autorización de PRA que es parte del Banco de Inglaterra y es responsable de la supervisión prudencial de entidades financieras, controlando entre otras materias, las adquisiciones significativas. Como el Banco Sabadell es propietario de TSB Bank (adquirido en 2015 a través de una OPA y que es ahora una de sus filiales), entidad bancaria con sede y operaciones en Reino Unido y sometida a la normativa inglesa, cualquier cambio de control indirecto sobre TSB Bank lo debe controlar PRA.

V. Iter de la OPA del BBVA al Banco Sabadell

En este último apartado procederemos a explicar cuál ha sido el recorrido de esta OPA. Dada la vigencia del tema tratado, la información obtenida sobre el *iter* de la OPA se ha sustentado

entidades de crédito por las entidades supervisoras nacionales, sin perjuicio de que la supervisión directa es competencia del Banco Central Europeo. Dicha Directiva ha sido transpuesta al Ordenamiento Jurídico español por medio de la LOSSEC y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, que desarrolla la LOSSEC. Es el artículo 17.1 de la LOSSEC el que establece el deber de notificación previa por parte del potencial adquirente de la participación significativa de una entidad de crédito española; el artículo 18 indica que el BdE examinará la notificación previo informe de SEPBLAC. El procedimiento de examen de la notificación por parte del BdE se desarrolla en el RD 84/2015, en sus artículos 23 a 28, destacar que la función del BdE consiste en evaluar la adquisición propuesta y elevar al Banco Central Europeo una propuesta de decisión para que este se oponga o no a la adquisición. Para la evaluación, el BdE debe atender a los criterios establecidos en el artículo 25.1 del RD 84/2015, atendiendo al informe de SEPBLAC que deberá solicitar tan pronto como reciba la notificación del artículo 17.1 LOSSEC.

52 Según el artículo 25.3 del RD 84/2015, «La decisión de oposición o no oposición a la adquisición de una participación significativa deberá adoptarse en un plazo máximo de sesenta días hábiles, a contar desde la fecha en que el Banco de España haya efectuado el acuse de recibo de la notificación, para realizar la evaluación a la que se refiere el apartado 1. El acuse de recibo se realizará por escrito en el plazo de dos días hábiles a contar desde la fecha de la recepción de la notificación por el Banco de España, siempre que esta se acompañe de toda la información que resulte exigible conforme al artículo 24 y en él se indicará al adquirente potencial la fecha exacta en que expira el plazo de evaluación. Si la notificación no contuviera toda la información exigible, se requerirá al adquirente potencial para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe la información preceptiva, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de la adquisición propuesta». Y como indica el artículo 25.5 *in fine* de esta misma norma, «Si no existiese pronunciamiento en el plazo de sesenta días hábiles previsto en el apartado 3 se entenderá que no existe oposición».

53 Véase, DE LAS HERAS, I., *El Banco de España Traslada al BCE un informe a favor de la opa del BBVA sobre el Sabadell*, 30 de agosto de 2024, disponible en <https://11nq.com/y4rfS> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2025).

necesariamente en la documentación publicada a través de las páginas webs oficiales de los organismos involucrados⁵⁴, así como las de las partes⁵⁵ y, de forma complementaria, en información periodística. Esta operación se ha prolongado mucho en el tiempo, más de un año, dada la envergadura de la misma y la controversia que ha suscitado, es por ello, que han sido muchos los acontecimientos ocurridos y dados los límites de este trabajo, nos centraremos en destacar los más trascendentes a nuestro juicio.

Los orígenes de esta OPA se remontan más allá de su anuncio como Información Privilegiada (IP) en la CNMV el 9 de mayo de 2024. Hemos de retroceder al año 2020, cuando el 16 de noviembre ambas entidades confirman a la CNMV haber iniciado conversaciones con el propósito de lograr una fusión por absorción, pero aclaran que aún no han llegado a ninguna decisión y no hay certeza de que la fusión ocurra⁵⁶. Tanto es así, que el 27 del mismo mes, ambas entidades comunican haber concluido las negociaciones sin haber llegado a un acuerdo. Según el Banco Sabadell, por discrepancias respecto a la ecuación de canje⁵⁷. Cuando parecía que todo se quedaría en un mero intento fallido y ya en 2024, el 30 de abril, el BBVA confirma como IP las noticias publicadas en la prensa sobre un nuevo intento de retomar las negociaciones iniciadas en 2020. En la citada IP, la entidad vasca asegura haber trasladado el Presidente del Consejo de Administración del Banco Sabadell, el interés del Consejo de Administración del BBVA de retomar las negociaciones para una fusión. Por su parte el Banco Sabadell confirma haber recibido una propuesta de fusión⁵⁸.

54 Nos referimos concretamente a la página web de la CNMV que nos permite acceder a Información Privilegiada y a Otra Información Relevante, que las dos entidades participantes en la operación han ido remitiendo a la CNMV, es posible acceder a los buscadores de esta información en las siguientes direcciones <https://11nq.com/3Yv6F> y <https://www.cnmv.es/portal/otra-informacion-relevante/consulta-oir?lang=es>, solo es necesario filtrar la búsqueda por entidad y en la categoría concreta marcar OPA y también a los efectos de esta operación, Operaciones corporativas (fecha de última consulta: 21 de mayo de 2025). Junto a la CNMV, la CNMC también tiene un expediente abierto en su página web para esta operación, disponible en <https://www.cnmc.es/expedientes/c147024> (fecha de última consulta: 21 de mayo de 2025).

55 Destaca la página web del BBVA que permite acceder a distintos apartados de información sobre la OPA como un calendario orientativo e interactivo que te permite acceder a documentación relevante que a su vez ha sido publicada en la página web de la CNMV en aras de cumplir con la obligación de transparencia en los mercados. *Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/> (fecha de última consulta: 21 de mayo de 2025).

56 Confirmación de inicio de negociaciones disponible como Información Privilegiada del BBVA y del Banco Sabadell en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b5d0a0b33-7b27-48f3-8f35-5669d82240eb%7d> y en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b3b8bf4d1-48eb-4872-a5c7-3ca3b5b49300%7d> (por ambas fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

57 Comunicación sobre el fin de las negociaciones disponible como Información Privilegiada del BBVA y del Banco Sabadell en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b07f3457b-f4e6-4af1-a220-9d9ab0a3d951%7d> y en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b97a7e62d-4e6d-41b4-9076-bbd24add6325%7d> respectivamente (por ambas fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

58 Comunicación sobre la propuesta de retomar las negociaciones disponible como Información Privilegiada del BBVA y del Banco Sabadell en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7bed654bc9-9eff-47bc-80a3-2da26bd7049f%7d> y en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7bfb44508d-e465-4e7b-a179-aa1cb1fd5fef%7d> respectivamente (por ambas fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

A dicha propuesta de fusión tuvimos acceso un día después, el 1 de mayo de 2024. De ella podemos destacar varios aspectos. El BBVA comienza indicando que la fusión sería ventajosa para ambas entidades, sus accionistas, empleados, clientes y las sociedades en las que operan. Prevé que se convertirían en líderes europeos con mayor capacidad para apoyar a la sociedad y, según expresa, «La entidad combinada sería más sólida y eficiente, y un referente en el mercado por volumen de activos, créditos y depósitos. Seríamos mejores facilitadores del flujo de crédito a familias y empresas de todo tamaño». En suma, serían una entidad más competitiva y rentable a pesar de que se prevén bajadas en los tipos de interés y un menor crecimiento de la inversión crediticia en Europa. Seguidamente, se centra en destacar que tanto BBVA como el Banco Sabadell tienen modelos de negocio complementarios «Banco Sabadell es el referente en España en el segmento de empresas y, al igual que BBVA, tiene un claro liderazgo en digitalización y sostenibilidad. Además, su presencia en Reino Unido se sumaría a la escala global de BBVA y su liderazgo en México, Turquía y América del Sur. Por todo ello la entidad fusionada sería el mejor socio financiero de familias y empresas, con una mejor oferta de productos y cobertura de clientes, y una mayor capacidad de acompañar a las empresas en su expansión internacional». A continuación, el BBVA procede a enumerar ciertas medidas relativas a la ejecución de la fusión, destacando, entre otras, las siguientes: (i) crear un comité de integración con representantes de ambas entidades; (ii) conformar un Consejo asesor para España con relevancia institucional y comercial; (iii) durante la ejecución de la fusión, se propone que tres miembros del Consejo de Administración del Banco Sabadell elegidos de común acuerdo se incorporen al del BBVA como consejeros no ejecutivos y que uno de ellos sea propuesto como Vicepresidente; (iv) en su propuesta el BBVA, a sabiendas de la importancia de Cataluña para el Banco Sabadell, le dedica unas medidas especiales, confirmando que la entidad resultante tendrá una doble sede operativa (Madrid y Barcelona) y aunque la denominación social y la marca sean las del BBVA se podrá mantener también el uso de la marca Banco Sabadell en regiones y negocios en los que tenga un interés relevante, como Cataluña o Valencia; (v) incluso el BBVA confirma que mantendrá su política de remuneraciones a los accionistas. Finalmente, destacar que el canje propuesto por el BBVA para esta fusión era de una acción de nueva emisión del BBVA (tras un aumento de su capital social) por cada 4,83 acciones del Banco Sabadell (cuyo precio equivalente en efectivo es de 2,26€ por acción del Banco Sabadell). Asimismo, el éxito de la fusión se condicionaba a obtener las autorizaciones del Ministerio de Economía y de la CNMC⁵⁹.

El 6 de mayo de 2024 nos encontramos con una IP del Banco Sabadell rechazando la propuesta de fusión porque tras haberla estudiado, consideraron que infravaloraba de forma significativa el proyecto del banco y sus perspectivas de crecimiento como entidad independiente. Además, con motivo de las noticias sobre la propuesta de fusión, detectaron una caída en el valor de las acciones del BBVA en bolsa, lo que les genera aún más incertidumbre

59 Propuesta de fusión disponible como Información Privilegiada del BBVA en <https://www.cnmv.es/web-services/verdocumento/ver?t=%7b1b116f6c-e5a2-425e-90c0-be4c6c9c36c5%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

sobre el valor de la propuesta. En definitiva, deciden rechazarla por no satisfacer, según ellos, el interés del banco y de sus accionistas⁶⁰.

Como se sabe ahora, BBVA no se dio por vencido y acudió a otras vías, soslayando a los administradores y enfocando la estrategia comercial hacia otro objetivo, por lo que optó por anunciar el 9 de mayo de 2024 una OPA dirigida a los accionistas del Banco Sabadell. El anuncio se remitió, junto con una nota de prensa y una presentación dirigida a los analistas de la entidad como IP a la CNMV. Tenemos que decir, que la oferta anunciada no dista mucho de la propuesta de fusión, al margen de los aspectos formales que debe cumplir el anuncio de una OPA según el artículo 16 del RD de OPA. BBVA se presenta como oferente indicando su domicilio social, capital social y número de acciones en las que este se divide, hace contar que se trata de una OPA voluntaria, y que BBVA es titular de acciones del Banco Sabadell que representan un 0,1829 % de su capital social, pero que ni sus administradores ni otras sociedades de su grupo tienen participaciones en la sociedad afectada. Además, deja establecido que no ha nombrado a fecha del anuncio a ningún miembro del Consejo de Administración de la sociedad afectada. Seguidamente, procede a identificar a la sociedad afectada indicando los mismos datos que utilizó para presentarse y recoge que la OPA es total porque se dirige a todas las acciones emitidas de la sociedad afectada y, por lo tanto, a todos sus accionistas. La contraprestación ofrecida es la misma que se establecía como tipo de canje en la fusión, pero con un matiz. Ahora, el precio en efectivo equivalente pasa de 2,26€ por acción del Banco Sabadell a 2,12€, pues como OPA voluntaria, no está sujeta a las reglas del precio equitativo que sí afectan a las OPA obligatorias.

El anuncio continúa indicando que será necesario que la CNMV autorice la oferta, así como la notificación previa al BdE y la no oposición del BCE, en los términos del artículo 26.2 del RD de OPA, al remitirnos a la normativa sectorial, como ya se explicó *ut supra*. Por su parte, también condiciona la oferta a: (i) la aceptación de la OPA por accionistas del Banco Sabadell que representen al menos el 50,01 % de su capital social; (ii) la aprobación por la junta general del BBVA del aumento del capital social; (iii) la obtención de la autorización de la CNMC y de PRA. Luego, es cierto que enumera una serie de autorizaciones necesarias pero que no incluye como condicionantes. Para finalizar, se reserva el derecho a exigir la venta forzosa a los accionistas del Banco Sabadell que no acepten, en los términos del artículo 47 RD de OPA.

A pesar de que su objetivo es que la OPA se materialice en una fusión, si esta no es posible, tampoco se echaría atrás con la oferta pudiendo llegar a aceptar que ambas entidades queden como independientes pero controladas por el BBVA, e indica que para más información habrá que estar al folleto que se publique si la CNMV aprueba la OPA⁶¹.

60 Rechazo a la propuesta de fusión disponible como Información Privilegiada del Banco Sabadell en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b51c99832-6cf1-4e51-970d-75191852b5c9%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

61 Página web del BBVA sección de preguntas frecuentes, sección de Impactos de la transacción, quinta pregunta, en la que se afirma que incluso sin fusión, la operación es atractiva *Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/>, idea de la posible no fusión, que encontramos también en prensa BAYÓN, Á., *El BBVA mantiene la puerta abierta a una opa sin*

Junto al anuncio publicó una nota de prensa en la que informaba que en la entidad resultante de la OPA y posterior fusión, los accionistas del Banco Sabadell tendrían un 16% de participación y reiteraba que ambas entidades se complementan, como ya hizo en la propuesta de fusión⁶².

Con el anuncio de la OPA, el 9 de mayo de 2024 comenzó el procedimiento previsto en el RD de OPA. En su virtud, el BBVA tenía un mes para solicitar la autorización de la OPA ante la CNMV (artículo 17 RD de OPA), y eso hizo, al presentar la solicitud de autorización el 24 de mayo de 2024 como OIR⁶³.

Tras la solicitud, la CNMV tenía siete días hábiles para admitirla o no, lo que daría como fecha límite el 4 de junio de 2024. Sin embargo, se pronunció más tarde, el 11 de junio de 2024, porque el plazo de siete días no empezó a contar hasta que la solicitud no fue definitivamente completada el 4 de junio de 2024, lo que dejaba de margen a la CNMV hasta el 13 de junio de 2024. En su comunicado la CNMV admitió a trámite la solicitud y dejó constancia de que no autorizaría la oferta hasta que no se acreditaran las notificaciones, autorizaciones o no oposiciones sujetas al artículo 26.2 RD de OPA⁶⁴. A partir de esta admisión, la CNMV debería haberse pronunciado sobre la autorización en el plazo de 20 días hábiles, pero como ya se ha indicado, la entidad tomó una decisión sensata a los efectos de proteger el mercado de valores, es decir, no pronunciarse hasta que la CNMC autorizara la concentración resultante de la OPA⁶⁵. Por lo tanto, desde el 11 de junio de 2024, el procedimiento de OPA ante la CNMV se mantiene paralizado, sin perjuicio de algunos eventos acontecidos que se indicarán más adelante.

En paralelo, se inició el control de la concentración económica resultante de la OPA ante la CNMC, a través de una notificación recibida en dicha entidad el 31 de mayo de 2024⁶⁶.

fusión tras la consulta del Gobierno, 9 de mayo de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/4WQdi> (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

62 Por todo lo expuesto, anuncio de la OPA y nota de prensa disponibles como Información Privilegiada del BBVA en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b405fa0e8-a5ef-442e-a060-248c31ba841e%7d> y <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b213d4a9d-8478-4f1d-9d85-cebba636ac4%7d> (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

63 Solicitud de autorización de la OPA presentada por el BBVA como Otra Información Relevante a la CNMV disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b06a9242f-05cb-419b-b579-8924802d32f4%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025). En la solicitud además de requerir a la CNMV que autorizara la oferta, se limitó a confirmar el contenido del anuncio salvo los cambios que se disponía a indicar, que a los efectos de esta exposición carecen de trascendencia.

64 Resolución de la CNMV admitiendo a trámite la solicitud de autorización de la OPA presentada por el BBVA, disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7bdf60708-516e-42a2-9ded-af425aa849cf%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

65 RODRIGO PALACIOS, N. y BAYÓN, Á., *La CNMV no aprobará el folleto de la opa del BBVA hasta que Competencia fije sus condiciones*, 5 de diciembre de 2024. Disponible en <https://cincodias.elpais.com/companias/2024-12-05/la-cnmv-no-aprobara-el-folleto-de-la-opa-del-bbva-hasta-que-competencia-no-fije-sus-condiciones.html> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

66 Así lo confirma el expediente de esta operación de concentración abierto en al CNMC disponible en <https://www.cnmc.es/expedientes/c147024> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

En dicho momento se inició la primera fase que según la LDC (artículo 36.2 subapartado a) debió haber durado un mes, pero se prolongó hasta el 12 de noviembre de 2024, día en que la CNMC comunica al BBVA su decisión de abrir la segunda fase⁶⁷.

El contenido de dicha notificación no se hizo público, pero días más tarde, el 20 de noviembre de 2024 la CNMC publicó una nota sucinta explicando su decisión al acabar la primera fase. En dicha nota manifiesta que el Consejo de la CNMC decidió abrir la segunda fase del proceso de control porque tras un primer análisis no pudo concluir si los compromisos presentados por el BBVA podían resolver todos los problemas identificados. Tras esta primera indicación, la nota enumera los mercados considerados relevantes por verse afectados por la concentración, a saber, el mercado de servicios bancarios⁶⁸, el mercado de servicios de pago⁶⁹, el mercado de seguros y el de gestión de activos considerados no relevantes, así como el mercado de fondos y planes de pensiones. En resumen, todos pertenecientes al mercado financiero.

Sirva de ejemplo de lo expuesto que la CNMC tras los resultados del test de mercado realizado a los agentes (operadores de banca tradicional y digital, asociaciones de consumidores y empresariales) consideró que la operación afectaría especialmente a la banca minorista porque aunque a nivel municipal no se generarían monopolios, en 50 municipios habría duopolio⁷⁰. Asimismo, sería posible hablar de perjuicios en los servicios de adquirencia, suministro de TPV y servicios técnicos para la aceptación de pagos online⁷¹ y los cajeros automáticos⁷².

67 Como indica el expediente de la CNMC citado en la referencia anterior, y el BBVA así se lo comunicó a la CNMV como Otra Información Relevante disponible en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/?t=%7b2e57ed52-79ba-4598-ab05-43a32b82a259%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

68 Entre ellos el mercado de banca minorista, de banca privada, de leasing; considerando no relevante al de banca de inversión por las reducidas cuotas resultantes.

69 Emisión de tarjetas, servicios de adquisición de operaciones de pago o adquirencia, suministro de TPV, cajeros automáticos...

70 Existiendo riesgo de empeoramiento de condiciones comerciales para particulares y PYMES «la entidad resultante tendría incentivo y capacidad para modificar las condiciones a los clientes particulares y a las pymes, sin riesgo de perder clientes en favor de otra entidad, allí donde la resultante quedaría como único operador o con reducida competencia que pueda disciplinar su actuación»; riesgo de exclusión financiera porque a pesar del avance hacia la digitalización, la presencialidad sigue siendo importante en la banca minorista, y en los municipios donde la entidad resultante no se encuentre con competencia, se cerrarán sucursales; riesgo de reducción de crédito a PYMES, en este aspecto el test de mercado no fue concluyente, hubo diversidad de opiniones, por lo que la CNMC no pudo descartar riesgos.

71 BBVA y el Banco Sabadell son la segunda y tercera entidad en estos mercados, el unirse serían la primera, y aunque es cierto que como afirma el BBVA en su página web (*Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/> en la sección de preguntas, apartado de Competencia, primera pregunta, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025), con el proceso de digitalización se han reducido las barreras de entrada, el peso que tendría esta entidad podría dificultar la captación de clientes por parte de entidades financieras alternativas. Y no se puede descartar que la entidad resultante utilice su capacidad para empeorar las condiciones comerciales de estos servicios, al presentarse como la mejor y casi única opción.

72 Banco Sabadell tiene acuerdos con otras entidades para que sus clientes puedan acceder a otros cajeros, con la operación, no se les asegura que puedan acceder en las mismas condiciones ni que los terceros puedan seguir

Por todo ello, la CNMC consideró que necesitaba más datos para poder valorar si los compromisos presentados por el BBVA, de los que hablaremos más adelante cuando se expongan los definitivos⁷³, son suficientes o no. Para finalizar, la CNMC destacó que la operación afecta de forma significativa a Cataluña y Valencia y abrió un plazo de 10 días para que las personas que puedan resultar afectadas por la operación, pudieran presentar sus alegaciones⁷⁴. Según la LDC (artículo 36. 2 subapartado b), la duración de la segunda fase debe ser de tres meses desde que se acordó su apertura (el 12 de noviembre de 2024), pero veremos que, como ocurrió con la primera fase, estos plazos no se cumplirán.

Durante la tramitación de la primera y la segunda fase de control ante la CNMC, se produjeron una serie de acontecimientos, que enumeraremos de manera esquemática. El 5 de julio de 2024 se celebró una junta extraordinaria de los accionistas del BBVA en la que con un 96 % de votos a favor se aprobó un aumento del capital social (con aportaciones no dinerarias) mediante la emisión y puesta en circulación de nuevas acciones de la misma clase y valor nominal que las ya emitidas. La finalidad no era otra que servir de contraprestación para la oferta, por lo que los destinatarios de esas nuevas acciones serán los accionistas del Banco Sabadell que acepten la oferta, sin que concurra derecho de suscripción preferente para los accionistas del BBVA, cumpliendo así una de las condiciones impuestas a la OPA, pero se deja constancia de que el aumento se ejecutará en función del resultado de la oferta y de cuántas aceptaciones se produzcan⁷⁵.

El 3 y el 5 de septiembre de 2024 el BBVA comunica que ha recibido la autorización de PRA y la no oposición del BCE respectivamente⁷⁶. Con la primera se cumple otra de las condiciones de la OPA, y con la no oposición del BCE se cumple con el requisito del artículo 26.2 RD de OPA, por lo que la CNMV si quisiera podría haberse pronunciado sobre

accediendo a los cajeros del Banco Sabadell. Por mucho que los clientes del Banco Sabadell vayan a tener acceso al sistema de cajeros del BBVA.

73 Adelantamos para el lector impaciente que habrá compromisos definitivos, de modo que desde este punto ya avanzamos previamente el resultado de la segunda fase.

74 A la nota sucinta de la CNMC a la que hemos hecho referencia en este y en el anterior párrafo, se puede acceder a través del expediente antes citado o por medio de este acceso directo <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5631852.pdf> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

75 Comunicación del BBVA como Otra Información Relevante a la CNMV sobre los acuerdos adoptado en la junta general extraordinaria del 5 de julio de 2024 disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7bbfb6d80a-9029-49bc-b953-2e4a8aa0fdf8%7d>, respecto a los porcentajes de aprobación de los acuerdos, están disponibles en su página web (*Oferta de compra de BBVA a los accionistas de Banco Sabadell*, disponible en <https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/> en la sección de preguntas, apartado de Aprobaciones regulatorias y otras condiciones de la operación, única pregunta (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

76 Comunicados del BBVA como Información Privilegiada sobre la obtención de la autorización de PRA y la no oposición del Banco Central Europeo disponibles en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7bf1a82a03-4585-4ee2-ba03-ea683a29e9d3%7d> y <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b9d3c0408-2e98-4a6e-a19a-3dae9c704c73%7d> respectivamente (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

la autorización de la oferta desde el 5 de septiembre de 2024, pero ya hemos indicado su postura al respecto.

El 1 de octubre de 2024, el BBVA remite a la CNMV un ajuste del canje a causa del reparto de dividendos a cuenta de los resultados del ejercicio de 2024 que hacen ambas entidades a sus accionistas. Con el reparto del Banco Sabadell (0,08€ por acción) el canje se reestructura a razón de una acción del BBVA por 5,0196 acciones del Banco Sabadell; mientras que con el reparto del BBVA (0,26€ por acción) al canje anterior se le suma una cantidad en efectivo, esto es, una acción del BBVA y 0,29€ por cada 5,0196 acciones del Banco Sabadell⁷⁷.

Ya en 2025, el 9 de enero, el BBVA presentó una modificación de la oferta reduciendo la condición de aceptación mínima, en aras de facilitar el éxito. Si hasta ese momento para que prosperara la OPA tenía que ser aceptada por un número de acciones del Banco Sabadell que representaran al menos el 50,01 % de su capital social, con la modificación la OPA debe ser aceptada por un número de acciones suficiente para que el BBVA adquiriera más del 50 % de los derechos de voto efectivos del Banco Sabadell al término del plazo de aceptación de la oferta, quedando excluidos del cómputo los derechos de voto suspendidos que correspondan a acciones en autocartera del Sabadell⁷⁸.

El 20 y 21 de marzo de 2025 se celebran las juntas generales del Banco Sabadell y del BBVA respectivamente y en ambas decidieron repartir dividendos complementarios a cuenta del resultado del ejercicio de 2024, lo que supuso que el BBVA remitiera a la CNMV un ajuste del canje. Con el reparto del Banco Sabadell (0,1244€ por acción) se reestructuró así, una acción del BBVA y 0,29€ por cada 5,3456 acciones del Banco Sabadell. Y con el reparto del BBVA (0,41€ por acción) al canje anterior se le incrementa la cantidad en efectivo, una acción del BBVA y 0,70€ por cada 5,3456 acciones del Banco Sabadell⁷⁹, siendo este último el canje al día de cierre de este trabajo.

De todos los acontecimientos de este 2025 relacionados con esta OPA, con permiso de la resolución de la CNMC en segunda fase, de la resolución del Consejo de Ministros en la tercera fase del control de concertaciones y la decesión del BBVA de seguir adelante con esta OPA⁸⁰ y de la resolución final de esta OPA, debemos destacar uno en concreto por su trascendencia mediática y también jurídica. Como ya se ha hecho constar en varias ocasiones,

⁷⁷ Modificación de la contraprestación de fecha del 1 de octubre de 2024, disponible como Otra Información Relevante del BBVA en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b5daf4ef2-b07c-43ce-85d0-dc4706104fdb%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

⁷⁸ Modificación de la OPA de enero de 2025 presentada por el BBVA como Información Privilegiada disponible en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b35d9f208-aa65-4e44-bf7e-c09cd680b475%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

⁷⁹ Modificación de la contraprestación de fecha del 28 de marzo de 2025, disponible como Otra Información Relevante del BBVA en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b97143e4b-3f7c-46d0-a7b3-bc77931508f6%7d> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

⁸⁰ Adelantamos para el lector impaciente que habrá una resolución del Consejo de Ministros en el procedimiento de control de concentraciones, de modo que desde este punto ya avanzamos previamente que hubo una tercera fase de control.

sobre todo a lo largo del cuarto apartado, esta OPA ha generado mucha controversia, mayor si cabe en el ámbito político, con muchas opiniones al respecto que, en el caso del Gobierno estatal han sido desde un principio contrarias al éxito no solo de la oferta sino también de la posible fusión ulterior⁸¹. No se puede negar que esta politización de la OPA ha influido en el desarrollo de la misma, haciendo por ejemplo que la CNMV decida suspender su autorización a la espera de la CNMC porque era conocedora de la controversia que rodeaba a la OPA y de que eso haría que el examen de la CNMC fuera más detallado, llegando a la segunda fase. De hecho, es posible que el control de la concentración, por muy compleja que fuera, pudiera haberse resuelto en la primera fase si no hubiera sido una OPA tan mediática, si bien es un dato que no podemos confirmar de forma categórica, aunque se deja apuntado en aras de alentar el debate académico. Lo que sí podemos afirmar es que los movimientos de las entidades involucradas, a sabiendas de la influencia del Gobierno en la operación, han estado dirigidos a convencer a este para que apoyara sus pretensiones.

Esto nos lleva por un lado al BBVA, que cuando la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, entidad de Derecho Público adscrita al Ministerio de Hacienda y primer accionista de Telefónica, propuso la sustitución del presidente del Consejo de Administración de Telefónica, apoyó dicha propuesta⁸². No sabemos si porque realmente consideraba bueno el cambio para la compañía o si era una simple estrategia para acercar posturas con el Gobierno. Aunque no podemos afirmar con certeza que el movimiento del BBVA tuviera algo que ver con la OPA, sí podemos observar que casualmente, unos días después de la noticia de Telefónica, nos levantamos con la noticia de que el Banco Sabadell volvía a cambiar su domicilio social para volver a Cataluña⁸³, tras marcharse en 2017 a Alicante (Valencia) por la inestabilidad política vivida con la fallida independencia, todo por decisión de su Consejo de Administración⁸⁴. De nuevo, no podemos saber si el cambio de domicilio tiene relación con la OPA, pero es una casualidad muy oportuna, habida cuenta de que la fuerza política que gobierna Cataluña coincide con la que está al frente del Gobierno central. Puede ser también una estrategia para disuadir a su accionariado, muy arraigado a Cataluña, de aceptar finalmente la oferta.

Dicho lo anterior, es el momento de responder a la pregunta que dejamos planteada al final del apartado tercero. A sabiendas de la existencia de esta noticia sobre la decisión de los administrados del Banco Sabadell de cambiar su domicilio social, quizás como estrategia para

81 Véase notas a pie de página 12 y 31.

82 MUÑOZ, R. y SÉRVULO GONZÁLEZ, J., *Telefónica nombra a Marc Murtra nuevo presidente en sustitución de Álvarez-Pallete*, 18 de enero de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/DT7yd> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

83 HERNÁNDEZ, M., *Banco Sabadell volverá a Cataluña siete años después de su salida y en plena OPA de BBVA*, 21 de enero de 2025, disponible en <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2025/01/21/678ffa67fdddf6788b4599.html> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

84 Cambio el de 2017 facilitado por la modificación del art 285.2 de la LSC realizada a través del Real Decreto ley 15/2017, de 6 de octubre, de medidas urgentes en materia de movilidad de operadores económicos dentro de territorio nacional, que dio más poder en esta modificación estatutaria al órgano de administración frente a la junta.

influir en la OPA, nos planteábamos si dicha decisión de los administradores podría ser considerada como un incumplimiento del deber de pasividad que recae sobre los administradores de la sociedad afectada por una OPA. El artículo 28.1 del RD de OPA no recoge el cambio de domicilio como infracción de este deber, sino que se limita a establecer el criterio general de lo que les está prohibido a los administradores y, en concreto, no pueden realizar actuaciones (salvo excepciones entre las que no está el cambio de domicilio social) que puedan impedir el éxito de la OPA, sin antes obtener la autorización de la junta general. Posteriormente, el mismo artículo enumera una serie de actuaciones que quedarán en todo caso prohibidas si se realizan sin esa autorización previa y son susceptibles de impedir el éxito de la OPA. De la lectura del listado, podemos deducir que se trata de un *numerus apertus*, lo que implica que, aunque la actuación no se encuentre prevista en la norma expresamente, no significa que esté permitida expresamente. Es así que puede seguir siendo una infracción del deber de pasividad si es susceptible de impedir el éxito de la oferta. Podemos deducir por otro lado, que las actuaciones enumeradas en el listado se caracterizan por ser operaciones que pueden encarecer el coste de la OPA (por ejemplo, un aumento del capital social a través de la emisión de nuevos valores puede hacer que la OPA se tenga que extender a un mayor número de acciones, o repartir dividendos extraordinarios que no formen parte de la política habitual de remuneraciones), o que pueden cambiar la estructura patrimonial y financiera de la sociedad afectada (como lo produce la venta de activos valiosos). En definitiva, parece que la decisión de un cambio de domicilio no encaja dentro de la infracción del deber de pasividad, no porque no esté expresamente regulado como actuación prohibida, ya que hemos concluido que se trata de un listado no taxativo, sino porque no cumple con las características que tienen las actuaciones que sí están en el listado y que debemos tomar como referencia para saber qué está prohibido para los administradores de la sociedad afectada. Por mucho que pueda influir en la OPA a nivel político, supone una estrategia más de persuasión dirigida al Gobierno para cuando se deba pronunciar, pero no afecta a la oferta en sí misma.

Todos estos son movimientos estratégicos que de un modo u otro mediatizan y politizan más una OPA que ya ha ido obteniendo autorizaciones y no oposiciones, de entidades muy relevantes en el marco financiero internacional como ya hemos indicado.

Llegamos así al 30 de abril de 2025, día en el que, tras más de tres meses de espera, la CNMC emite su resolución de la segunda fase⁸⁵. En ella autorizó la operación de concentración, pero sujeta al cumplimiento de los compromisos propuestos por el BBVA que coinciden con los propuestos en primera fase, si bien con alguna que otra modificación y aumento. El estudio en segunda fase ha permitido a la CNMC concluir que los compromisos⁸⁶ sí eran ade-

85 Nota de prensa de la CNMC sobre la resolución en segunda fase disponible en <https://www.cnmc.es/prensa/autorizacion-compromisos-bbva-sabadell-20250430>. Resolución que fue aprobada sin votos particulares, ni siquiera de los consejeros de la CNMC propuestos por partidos políticos, véase BAYÓN, Á., *Puigdemont duda de que el Gobierno vaya a parar la opa del BBVA al Sabadell*, 4 de mayo de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/WkFew> (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

86 Los compromisos impuestos por la CNMC son muchos y en algunos apartados muy técnicos, pero tanto la CNMC en su nota de prensa (citada en la nota a pie de página anterior), como el BBVA (en su nota de prensa presentada ante la CNMV como Otra Información Relevante disponible en <https://www.cnmv.es/webservi->

cuados para paliar los riesgos identificados en la operación siempre y cuando se cumplan, de ahí que se establezca un plan de revisión. Teniendo en cuenta el resultado de la segunda fase ante la CNMC y según lo explicado en el apartado anterior, el Ministro de Economía tiene 15 días hábiles desde la recepción de la comunicación sobre la resolución⁸⁷ para decidir si eleva o no al Consejo de Ministros la decisión sobre la concentración por razones de interés general. Pero como todo lo que rodea a la actualidad de nuestro país, no podía ser tan sencillo como elevar o no elevar. Es así que el Ministerio de Economía anunció el 6 de mayo de 2025 la apertura de una consulta pública no vinculante cuya duración sería de siete días hábiles⁸⁸. La apertura de dicha consulta es un acontecimiento sin precedentes y sin respaldo jurídico en la LDC ni en el RDC. Se trata simplemente de un formulario accesible para cualquiera y que

ces/verdocumento/ver?t=%7bbc404d57-5452-4dfa-bb8d-e0ce0159b46b%7d (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025) destacan los que son considerados más relevantes, aunque luego el BBVA los enumere con más detalle. Son los siguientes, «no cerrar oficinas cuando no haya otra a menos de 300 metros; tampoco en códigos postales con renta per cápita inferior a 10.000 euros; ni donde queden menos de tres competidores; ni en municipios de menos de 5.000 habitantes. También destaca el compromiso de mantener las condiciones comerciales para clientes particulares, autónomos y pymes en aquellos códigos postales en los que haya menos de cuatro competidores. Asimismo, BBVA creará una cuenta para clientes vulnerables, tanto de Banco Sabadell como de BBVA, sin comisiones y con tarjeta de débito gratuita, entre otras condiciones. Respecto a las pymes y autónomos, además de no cerrar ninguna oficina especializada en empresas de Banco Sabadell, BBVA se compromete a mantener, durante tres años (prorrogables dos años más si así lo decide la CNMC), las líneas de circulante a todas las pymes de Banco Sabadell y las líneas de crédito y las destinadas a la importación y exportación de todos los clientes autónomos de Banco Sabadell. Además, BBVA se compromete a mantener el volumen de crédito total de las pymes cuya cuota CIRBE1 agregada de BBVA y Banco Sabadell sea al menos del 85%. En las comunidades autónomas donde la cuota en el segmento de crédito a pymes de la entidad resultante sea mayor (Cataluña e Islas Baleares), este compromiso aplicará a las pymes cuya cuota CIRBE1 agregada sea al menos del 50%. Asimismo, para las pymes y autónomos situados en códigos postales en los que queden menos de cuatro competidores, los precios del nuevo crédito no superarán el precio medio aplicado a nivel nacional. Respecto al mercado de adquirencia (TPVs), BBVA se compromete a mantener las condiciones que los clientes pymes y autónomos tuvieran contratadas con BBVA y/o con Banco Sabadell. En lo que respecta al acceso a cajeros del Banco Sabadell por clientes de terceras entidades con las que la sociedad afectada tuviera acuerdos existentes, BBVA se compromete a que si decide poner fin a dichos acuerdos, haya un período transitorio de 18 meses en el que puedan seguir accediendo a los cajeros del Banco Sabadell en las mismas condiciones, y que si la fusión se produce antes del transcurso de los 18 meses, se compromete a negociar nuevos acuerdos con esas entidades en los mismos términos, para el tiempo restante de cumplir». A modo de aclaración, la cuota CIRBE es la cuantía mínima que debe superar un préstamo, crédito, aval o garantía para aparecer en la Central de Información de Riesgos del BdE, que es una base de datos en la que se recoge información de los conceptos mencionados anteriormente, que cada entidad declarante mantiene con sus clientes. Finalmente, mencionar que se establece una duración en términos generales de 3 años para la mayoría de compromisos, salvo excepciones en los que la duración es de 18 meses, y la posibilidad de aumentar dos años los compromisos relacionados con el mantenimiento de créditos para PYMES y autónomos.

87 Según la prensa, el Ministerio de Economía confirmó la recepción de la resolución el 5 de mayo de 2025, ROVIRA, M., *Economía abre la consulta pública sobre la opa del BBVA al Sabadell hasta el 16 de mayo*, 6 de mayo de 2025, disponible en <https://elpais.com/economia/2025-05-06/economia-abre-la-consulta-publica-sobre-la-opa-del-bbva-al-sabadell-durante-7-dias.html> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

88 *El Ministerio de Economía, Comercio y Empresa sobre una consulta pública sobre criterios de interés general afectados por la operación de adquisición de BBVA sobre Banco Sabadell*, 6 de mayo de 2025, disponible en <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/opa-consulta-publica.aspx> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

ha sido puesto en entredicho, posiblemente porque el objetivo de esta consulta, más que dar voz a quienes no pudieron presentar alegaciones ante la CNMC, parece que busca respaldar la posición (o más bien la oposición) del Gobierno en contra de la OPA desde el principio, recabando opiniones afines a la suya⁸⁹. La falta de respaldo normativo hacia esta consulta ha llevado a algunos profesionales del Derecho a solicitar que se paralice dicha consulta, sin respuesta⁹⁰, acudiendo incluso a la vía judicial⁹¹. Y no son los únicos, la Comisión Europea abrió en julio de 2024 el EU Pilot⁹² contra el Gobierno español por sus injerencias en esta OPA, siendo analizada también esta consulta por la Comisión⁹³.

Con esta consulta se agotaron siete de los quince días hábiles para que el Ministro decidiera elevar o no la cuestión, quedando ocho restantes. El 27 de mayo de 2025 el Ministro decidió que la operación de concentración analizada afectaba a criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia, por lo que elevó la cuestión al Consejo de Ministros⁹⁴. Según la orden de elevación, esta se fundamenta en que la operación puede tener un impacto no solo en la competencia sino también en «la garantía de un adecuado mantenimiento de los objetivos de regulación sectorial, la protección de los trabajadores, la cohesión territorial, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico y los objetivos de política social»⁹⁵.

89 Tanto es así que la primera pregunta es excluyente del resto, si respondes que no a la pregunta de si crees que la OPA puede afectar a criterios de interés general distintos a la defensa de la competencia, acaba el cuestionario, ALEGRET, X., *Estas son las preguntas del Gobierno sobre la opa del BBVA al Sabadell*, 6 de mayo de 2025, disponible en https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/empresas/esta-es-consulta-publica-gobierno-opa-bbva-sabadell_1410934_102.html. Para mayor redundancia, al formulario se puede acceder más de una vez con el mismo DNI e incluso con un nombre falso, CABALLERO, D., *La chapuza de la consulta del Gobierno sobre la opa de BBVA: “Elvis Presley” y un mismo DNI pueden votar miles de veces*, 8 de mayo de 2025, disponible en <https://www.abc.es/economia/chapuza-consulta-gobierno-sobre-opa-bbva-dni-20250506204345-nt.html> (por ambas, fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

90 MOLPECERES, D., *La consulta del Gobierno sobre la OPA del BBVA, a un paso de los tribunales*, 16 de mayo de 2025, disponible en <https://www.elindependiente.com/economia/2025/05/16/consulta-gobierno-opa-bbva/> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

91 CABALLERO, D. y SÁNCHEZ, A., *La consulta del Gobierno sobre la opa de BBVA llega a la Audiencia Nacional y piden que no se puedan usar sus resultados*, 26 de mayo de 2025, disponible en <https://www.abc.es/economia/consulta-gobierno-sobre-opa-bbva-llega-audiencia-20250526160803-nt.html> (fecha de última consulta: 26 de mayo de 2025).

92 Procedimiento previo a un procedimiento formal de infracción. En este caso abierto por FISMA, siglas correspondientes a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales de la Comisión Europea.

93 SERRALLER, M. y SAMPEDRO, R., *OPA de BBVA: Bruselas analiza ya la denuncia contra la consulta populista del Gobierno*, 16 de mayo de 2025, disponible en <https://www.vozpopuli.com/economia/opa-de-bbva-bruselas-analiza-ya-la-denuncia-contra-la-consulta-populista-del-gobierno-.html> (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2025).

94 *El Ministerio de Economía, Comercio y Empresa eleva a Consejo de Ministros la decisión de la operación de concentración BBVA Sabadell por razones de interés general*, 27 de mayo de 2025, disponible en <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/opa-bbva-sabadell.aspx> (fecha de última consulta: 27 de mayo de 2025).

95 Véase nota a pie de página anterior.

A falta de publicidad de los resultados de la consulta pública realizada, en la que según el Ministro se basaría su decisión, no podemos concluir con certeza cuáles han sido los motivos justificativos de esta elevación.

A partir de este momento, el Consejo de Ministros, en el plazo de un mes desde la orden de elevación del Ministro (27 de mayo de 2025) puede, confirmar lo resuelto en segunda fase por la CNMC, o bien autorizar con o sin condiciones. Si confirma, autoriza con unas condiciones asumibles para el BBVA o sin condiciones, cosa que es poco probable, el BBVA seguirá adelante con la operación, pudiendo la CNMV autorizar la OPA y llegar esta a sus verdaderos destinatarios, los accionistas del Banco Sabadell. Por el contrario, si autoriza endureciendo las condiciones hasta el punto de hacerlas inasumibles para el BBVA, impediría el éxito de la OPA; esta última opción parece contradecir la LDC, porque esta no permite al Consejo de Ministros prohibir de forma directa la concentración, pero parece que indirectamente sí, es una cuestión de interpretación, de ahí que el BBVA haya manifestado su intención de acudir a la vía judicial si esto ocurriera⁹⁶.

Durante este plazo de un mes, nos encontramos con que el Banco Sabadell comunica el 16 de junio de 2025 a la CNMV como IP, que hay interesados en adquirir su filial británica, TSB Bank⁹⁷. Retomando una posibilidad de la que ya hemos hablado en este apartado, esta posible decisión de venta de un activo, podría suponer una modificación en la estructura patrimonial y financiera de la sociedad afectada, lo que nos puede hacer pensar que esta actuación de los administradores de la sociedad afectada sí podría ser calificada como una conducta prohibida por el deber de pasividad (artículo 28.1 c) RD de OPA) si pudiera impedir el éxito de la OPA y no contara con la autorización previa de la junta general. El Presidente del BBVA confirmó, después de que el Banco Sabadell remitiera esta comunicación, que la venta de esta filial no les haría desistir de esta OPA⁹⁸. Por lo que, no hablaríamos de un incumplimiento de este deber, siempre y cuando, los administradores de la sociedad afectada, recaben la autorización de la junta general. Podemos adelantar en este punto, que los administradores de la sociedad afectada, han cumplido con su deber en lo que a esta venta se refiere.

Todo lo anterior nos lleva al 24 de junio de 2025, día en el que el Consejo de Ministros se reunió para tomar una decisión. Había muchas dudas al respecto de esta decisión, porque cuando parecía que el Consejo de Ministros sucumbiría a las peticiones de la UE de no impedir una concentración como esta⁹⁹, estalla un caso de corrupción que salpica al Gobierno español, lo que hace que este deba volver a ganarse la confianza de sus socios, cuyo rechazo a esta OPA era

96 Así lo indicó el presidente del BBVA Carlos Torres en una entrevista que concedió el 18 de junio de 2025 en el programa Más de uno en Onda Cero con Carlos Alsina, disponible en <https://sl1nk.com/tnWOM> (fecha de última consulta: 18 de junio de 2025).

97 Confirmación por parte del Banco Sabadell de que hay interesados en adquirir TSB Bank, disponible como Información Privilegiada en <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7bfcab27fa-fb07-45cf-a9aa-f873a324bbd1%7d> (fecha de última consulta: 16 de junio de 2025).

98 Véase nota a pie de página 96.

99 Algo que también esperaba el presidente del BBVA y así lo manifestaba en la entrevista que concedió el 18 de junio de 2025 en Onda Cero, citada en las notas a pie de página 96 y 98.

más que manifiesto. Para nuestra sorpresa, el Consejo de Ministros decidió confirmar los compromisos establecidos por la CNMC en segunda fase, y añadir una condición adicional. Esta nueva condición consiste en que durante los próximos tres años (prorrogables dos años más¹⁰⁰) ambas entidades deberán mantener personalidad jurídica y patrimonio separados, junto con autonomía de gestión. Esta autonomía debe apreciarse de forma particular en varios campos: (i) política de financiación y crédito, con especial atención a las PYMES, (ii) recursos humanos, (iii) red de oficinas y servicios bancarios, y (iv) obra social a través de sus fundaciones¹⁰¹.

Con esta condición adicional que impone el Gobierno, parece evidente que lo que pretende es evitar la fusión a corto y medio plazo. Esta decisión permite al BBVA seguir adelante con la OPA, pero si al final esta prospera y adquiere el control del Banco Sabadell, no lo podrá materializar en una fusión por absorción como mínimo durante los primeros tres años, es decir, no podrá iniciar el procedimiento previsto en la disposición adicional decimosegunda de la LOSSEC que analizamos en el cuarto apartado; pero esta era una opción que ya preveía el BBVA en su anuncio de la OPA del 9 de mayo de 2024, al no descartar la posibilidad de una OPA sin fusión, considerándola también atractiva. Teniendo en cuenta que nos temíamos lo peor respecto a la decisión del Consejo de Ministros, esta no ha sido tan dura como esperábamos. Pero que consideremos que esta condición es asumible para el BBVA, no quita el hecho de que opinemos que dicha condición no encaja del todo en el control de concentraciones en la fase de protección del interés general. Con ello, queremos decir, que cuando analizamos esta operación, debemos tener en cuenta que por un lado está la OPA cuyo resultado es una toma de control que requiere del control de concentraciones previsto en la LDC, y por otro, está la fusión en la que el BBVA pretende materializar dicho control, y esta fusión requerirá la supervisión prevista en la LOSSEC. Con estas ideas claras, podemos decir, que la condición impuesta por el Consejo de Ministros, busca más evitar la fusión y las sinergias que conllevaría, como la reducción de plantilla por el cierre de oficinas, más que proteger el interés general, por lo que encaja más en el segundo control indicado.

Con el pronunciamiento del Consejo de Ministros, se pone fin al procedimiento de control por parte de las autoridades de defensa de la competencia, lo que implica que se levanta la suspensión autoimpuesta al procedimiento ante la CNMV. Antes de que la CNMV decida si autoriza o no esta OPA, más de un año después de haber admitido a trámite la solicitud de autorización, como la sociedad oferente ha condicionado la OPA a la obtención de la autorización de las autoridades de defensa de la competencia, y estas han emitido una autorización con condiciones, se le abren al BBVA dos opciones, de las que hablamos en el apartado cuarto, bien puede desistir de la OPA o bien puede renunciar a la condición y seguir adelante. Ya el BBVA había manifestado su intención de asumir los compromisos impuestos por la

100 Según decida el propio Consejo de Ministros en función de dos informes que ambas entidades deben presentar con una antelación a la finalización del plazo inicial, de entre seis y dos meses. Un informe de situación explicando cómo han cumplido la condición, y un plan estructural sobre la estrategia a seguir en el futuro.

101 Podemos acceder a la resolución del Consejo de Ministros, a través de la Información Privilegiada presentada por ambas entidades ante la CNMV el mismo 24 de junio de 2025, disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b84d86c87-d4af-45a3-adbd-9597e0dea627%7d> o en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b55e7d512-e29e-433e-84cd-13b204e6807b%7d> (por ambas, fecha de última consulta: 24 de junio de 2025).

CNMC en la segunda fase del control, pero ahora tiene que valorar esta nueva condición y si de verdad una OPA sin fusión es igualmente atractiva como afirmaba al principio; teniendo en cuenta, asimismo, la posible venta de TSB Bank que cada vez está más cerca.

Salimos de dudas el 30 de junio de 2025, fecha en la que el BBVA informó a la CNMV como IP, de que había decidido no desistir de la OPA¹⁰². A partir de este momento, la CNMV ya puede decidir sobre la autorización de esta OPA.

El 1 de julio de 2025 el Banco Sabadell presentó ante la CNMV como IP, un acuerdo del Consejo de Administración por el que se decidía convocar una junta general extraordinaria el 6 de agosto de 2025 para que esta autorice la venta de TSB Bank al Banco Santander, con el que ya han firmado un contrato de compraventa o *Share Purchase Agreement (SPA)*. Como vemos, los administradores de la sociedad afectada están cumpliendo con los requisitos legales para no considerar su conducta un incumplimiento del deber de pasividad, es decir, solicitar autorización a la junta general, para una actuación que puede impedir el éxito de la OPA, aunque teniendo en cuenta que el BBVA era conocedor de la posibilidad de esta venta, y aún así decidió no desistir, poco impedimento puede generar esta venta a la OPA. Si bien es cierto lo anterior, hay que tener en cuenta los términos y condiciones de este contrato de compraventa, porque si al final el BBVA adquiere el control del Banco Sabadell, los tendrá que respetar; destaca entre los términos del contrato, un pacto de no competencia por el cual el Banco Sabadell se compromete a que ninguna sociedad de su grupo competirá con el Banco Santander en el mercado bancario de Reino Unido en los 24 meses siguientes a la fecha de cierre de la operación, sin perjuicio de las actividades de la sucursal que posee en ese país; es un pacto que impediría al BBVA expandirse a dicho país durante los dos años siguientes a que se cierre la compraventa, usando la marca de Banco Sabadell que debe mantener mínimo tres años para cumplir la condición del Consejo de Ministros. La convocatoria de la junta general no es solo para autorizar la venta de una filial, sino también para aprobar el pago de un dividendo extraordinario por dicha venta, de 0.50€ por acción del Banco Sabadell¹⁰³. El reparto de un dividendo extraordinario es un acto normal cuando se vende un activo, pero no podemos dejar pasar que este reparto se da en el marco de un proceso de OPA en el que tarde o temprano los accionistas del Banco Sabadell deberán decidir. Evidentemente, solo se repartirán dividendos a aquellos accionistas del Banco Sabadell que lo sigan siendo cuando se consume la venta, que se prevé que será en el primer trimestre de 2026, siendo el proceso de aceptación de la OPA previsiblemente anterior a dicha consumación. Por lo que podemos

102 Comunicación realizada a la CNMV por el BBVA informando de su decisión de no desistir de la OPA, disponible como Información Privilegiada en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7bbb-866d1c-4cc8-4353-ae8e-aa0c52698829%7d> (fecha de última consulta: 30 de junio de 2025).

103 Acuerdo del Consejo de Administración del Banco Sabadell por el que se decide convocar una junta general extraordinaria presentado a la CNMV el 1 de julio de 2025 como Información Privilegiada disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b5e722968-13d1-4719-94f0-cf0de3174cc5%7d>. A los efectos de conocer más información sobre el contrato de compraventa de TSB Bank, véase la Información Privilegiada presentada por el Banco Santander ante la CNMV el 1 de julio de 2025 comunicando la compra de TSB Bank por 2.650 millones de libras, operación realizada íntegramente en efectivo, disponible en <https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?t=%7b37233d12-8a77-47e6-a4ec-3206a1fdea3a%7d> (por ambas, fecha de última consulta: 1 de julio de 2025).

pensar que es una especie de chantaje que hacen los administradores del Banco Sabadell a sus accionistas, si un accionista acepta la OPA estaría canjeando sus acciones del Banco Sabadell por acciones del BBVA por lo que ya a principios de 2026 no sería accionista del Banco Sabadell sino del BBVA, y por ende no accedería a este dividendo extraordinario. Es un debate que podemos abrir, ¿es este reparto de dividendo una actuación acorde con la venta de un activo u otro movimiento estratégico más de los administradores de la sociedad afectada para torpedear esta OPA? Esta es una pregunta que ya la prensa se hace desde el 2 de julio de 2025¹⁰⁴, por lo que queda servido el debate.

Tras la junta general extraordinaria del Banco Sabadell celebrada el 6 de agosto de 2025, los accionistas de dicha entidad aprobaron la venta de TSB Bank lo que hizo que el BBVA se pronunciara sobre ello como ya había adelantado, decidiendo no desistir de la OPA como le permite hacer el artículo 33.1d) del RD de OPA¹⁰⁵. Avanzando en el desarrollo de la oferta, el 5 de septiembre de 2025 la CNMV definitivamente autorizó la OPA como así confirmó el BBVA¹⁰⁶, comenzando el plazo de aceptación el lunes 8 de septiembre de 2025. Durante el plazo de aceptación, los administradores del Banco Sabadell presentaron su informe sobre la oferta a sus accionistas, el 12 de septiembre de 2025, como era de esperar, mantuvieron su rechazo a la oferta así se deduce de este fragmento extraído del informe «el Consejo de Administración de Banco Sabadell desea señalar que la Oferta no ha sido solicitada, buscada ni negociada por el Consejo de Administración; por tanto, considera la Oferta como hostil»¹⁰⁷. Con posterioridad y aun dentro del plazo de aceptación, el BBVA presentó una modificación de la oferta el 22 de septiembre de 2025, mejorando la contraprestación (subiendo un 10%) y cambiando su naturaleza que pasa a ser enteramente en acciones de nueva emisión del BBVA, dejando de ser mixta¹⁰⁸. Tras la modificación los administradores del Banco Sabadell emitieron un nuevo informe reiterando su oposición¹⁰⁹.

104 Véase SANZ, J., *Sabadell avisa: los accionistas solo cobrarán el superdividendo por TSB si rechazan la opa de BBVA*, 2 de julio de 2025, disponible en <https://sl1nk.com/CLtez> (fecha de última consulta: 2 de julio de 2025).

105 Decisión del BBVA de no desistir de la OPA tras la aprobación por los accionistas del Banco Sabadell de la venta de TSB Bank <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b0bcb77c8-54ae-476a-8c6d-04c07b387dd0%7d> (fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

106 Comunicación del BBVA informando de la autorización de la OPA por la CNMV y del inicio del plazo de aceptación <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7bf764779e-180b-4a81-a9fd-e4b-2f02956a9%7d> (fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

107 Informe del Consejo de administración del Banco Sabadell sobre la OPA <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b7a98e217-d29a-4505-9674-4d4a8fea0530%7d> (fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

108 Comunicación del BBVA sobre la última modificación de la OPA <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b7a102e91-ab7c-4f4f-bd81-d146b6592748%7d> y nota de prensa informando de dicha modificación <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b4d74a708-2e09-4cef-ac57-f1897db91f16%7d> (por ambas, fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

109 Nuevo informe del Consejo de administración del Banco Sabadell sobre la OPA para actualizarlo a la última modificación de la OPA por parte de BBVA <https://www.cnmv.es/web/services/verdocumento/ver?t=%7b9d452f86-66db-4f5e-872c-2742384df7b0%7d> (fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

Aunque parecía imposible ver la luz al final del túnel en esta operación, el 10 de octubre de 2025 finalizó el plazo de aceptación y el 16 de octubre de 2025 la CNMV publicó el resultado de la operación, haciéndose eco de ello ambas entidades¹¹⁰. Finalmente, la oferta fue aceptada por un número de accionistas del Banco Sabadell que representaban un 25,47% de los derechos de voto, lo que no alcanza al límite mínimo fijado por el BBVA como condición al éxito de la oferta (obtener más del 50% de los derechos de voto efectivos del Banco Sabadell). En definitiva, la OPA fracasó.

VI. Conclusiones

Una vez analizada esta OPA, podemos extraer las siguientes conclusiones.

Las operaciones que se plantean y ejecutan en el mercado de valores a diario, son muy variadas. Nosotros hemos centrado nuestro estudio en las OPA, una operación muy concurrente en los últimos años, debido al cambio de perspectiva sobre las concentraciones económicas. Estas últimas cada vez son más atractivas para los operadores económicos, que ven en la concentración una forma de hacerse más competitivos en un mercado cada vez más globalizado y así lo han apreciado organismos como la UE, que han considerado conveniente regular estas operaciones¹¹¹. Máxime cuando se pueden llevar a cabo por medio de muchas vías, entre las que destacan las OPA o las fusiones, sobre las cuales hemos centrado nuestro análisis.

Asimismo, toda concentración puede entrañar riesgos para el mercado, de ahí la necesidad de un control, a fin de valorar si los riesgos que se generan con dicha operación son asumibles y quedarán compensados con los beneficios que generará a futuro. En el hipotético caso de que la OPA hubiera prosperado, nos gustaría dejar constancia de que en lo que respecta a los efectos sobre la competencia de un posible resultado favorable de la OPA y una posterior, aunque a largo plazo, materialización de la misma en una fusión, tras la lectura de los extensos compromisos que el BBVA había asumido frente a la CNMC y contando con que la condición adicional impuesta por el Consejo de Ministros se hubiera cumplido y se puedan fusionar, es previsible que se pudiera haber mantenido el equilibrio en el mercado financiero, porque a pesar de que la entidad resultante estaría entre las mayores de España en el sector bancario, ya por separado ambas entidades son de las más relevantes y ni siquiera unidas coparían el mayor porcentaje de cuota de mercado, como se pudo apreciar *ut supra*, al ver la controversia en torno a un posible oligopolio.

Dejando al margen estas opiniones generales, no podemos dejar de lado la operación que nos ha traído hasta este punto, la OPA hostil y voluntaria del BBVA al Banco Sabadell. Como hemos podido apreciar, ha sido una operación con mucha controversia. A riesgo de inmiscuirnos en un campo propio de la economía, creemos que el problema con esta operación fue

110 Comunicación de la CNMV informando sobre el resultado negativo de la OPA <https://www.cnmv.es/web-services/verdocumento/ver?t=%7b51c5286e-f224-42ed-8cf9-d78805d834f7%7d> (fecha de última consulta: 23 de noviembre de 2025).

111 Véase CELORIO, Á., *Bruselas defiende «bancos grandes» para competir en el extranjero mientras Cuerpo decide sobre la opade BBVA al Sabadell*, 26 de mayo de 2025, disponible en <https://www.economiadigital.es/economia/bruselas-bancos-grandes-cuerpo-opa-bbva-sabadell.html> (fecha de última consulta: 26 de mayo de 2025).

más mediático y político que jurídico o económico. Posiblemente, la arista que más preocupó en esta OPA, al margen de cómo pudiera afectar la misma a las condiciones del mercado y de los servicios ofrecidos a familias y empresas, fue la reducción de plantilla. Es justamente lo que ha tenido a sindicatos y políticos más preocupados, porque desde el punto de vista económico ya se pronunciaron a favor agencias de calificación crediticia, incluso es una de las razones con las que el Consejo de Ministros justificó su decisión de añadir la condición adicional de autonomía de gestión, para evitar que el BBVA tras la toma de control por medio de la OPA hiciera una reducción de plantilla en el marco de una fusión. A pesar de lo anterior, y sin aventurarnos demasiado sobre cómo habría sido el sistema de reducción de plantilla en caso de haber prosperado la operación, viendo la práctica actual del sector bancario, BBVA podría haber optado por proponer acuerdos de prejubilación, para así reducir el efecto de la OPA sobre los empleados.

No nos gustaría tampoco dejar pasar la oportunidad de hacer referencia a la intervención del Gobierno estatal en esta operación, quien desde un principio se ha manifestado en contra del éxito de la OPA, interviniendo de forma activa en un asunto económico, cuando realmente debería haber mantenido las distancias hasta el momento en que debiera legalmente pronunciarse, para no complicar aún más la operación. Esta no es una opinión partidista ni mucho menos, nos basamos en datos objetivos como el procedimiento EU Pilot abierto por la Comisión Europea al Gobierno español por las injerencias en esta OPA. Esta injerencia política tan evidente en esta operación desde el principio hasta la decisión final del Consejo de Ministros intentando obstaculizar los intereses del BBVA, puede marcar un antes y un después en el mercado financiero, haciendo que las personas que pretendan iniciar una concentración económica se lo piensen dos veces antes de formular una toma de control, porque no solo tendrán que convencer a los inversores sino también parece que a los políticos. Esto es algo que puede influir de forma negativa en la inversión que se pueda realizar en el futuro en el mercado financiero español redundando asimismo dentro del mercado interior de la UE.

Adentrándonos aún más en esta operación, ya en 2020 ambas entidades se sentaron a negociar y el problema, según informó el Banco Sabadell, fue la ecuación de canje. Realmente, no sabemos si es ese el problema o si es el que alegaron en 2024 cuando se les propuso de nuevo la fusión antes de la OPA, es decir, mantener un proyecto independiente que los administradores del Banco Sabadell creen mejor para sus accionistas. Nos aventuramos a pensar que intrínsecamente la negativa de los administradores del Banco Sabadell a una fusión también tiene que ver con la idea de perder el control, pero eso implicaría que no coincide el interés de los administradores con el de la sociedad y sus accionistas, aunque ciertamente no podemos saber si estarán priorizando el suyo, cosa que impide la LSC en su artículo 225. Pero, a mayor abundamiento, si sabían de las posibilidades de éxito de esta OPA, no se entiende por qué en lugar de luchar, no colaboran para hacerla mejor para ellos y sus accionistas, pasando a una OPA mutante, de hostil a amistosa. En algunas ocasiones, si no puedes con el enemigo únete a él. Los administradores del Banco Sabadell han preferido llevarlo al terreno político, cuando lo importante debería ser lo económico y lucrativo. En sus intervenciones los representantes del Banco Sabadell siempre han dicho que no hay ningún político a favor de la OPA¹¹², pero no

112 Véase *González-Bueno resalta la unanimidad política en el rechazo a la opa de BBVA sobre Sabadell*, 27 de mayo de 2024, disponible en <https://sl1nk.com/bB00A> (fecha de última consulta: 24 de mayo de 2024).

han expuesto opiniones de expertos en el sector en el que operan. Pero por mucho que podamos discrepar con las formas de los administradores del Banco Sabadell, al final se salieron con la suya, ganándose a sus accionistas y vendiéndoles su proyecto de futuro, de tal manera que acabaron rechazando la oferta, confiando en el Banco Sabadell como entidad independiente como hasta ahora.

Evidentemente, todas las anteriores son opiniones, pero lo que sí podemos decir es que, desde el punto de vista jurídico, esta operación ha cumplido con todo el procedimiento legalmente previsto para poder ser ejecutada. No obstante, no nos gustaría finalizar este estudio sin de alguna manera reseñar que los verdaderos destinatarios de una OPA son los accionistas de la sociedad afectada, son ellos los que tienen la última palabra, y así ha sido, pero no podemos olvidar que esta OPA se ha prolongado en el tiempo durante más de un año, haciendo que algo tan sencillo como un proceso de oferta – aceptación, con sus evidentes controles, se haya extendido en nuestra opinión, más de lo necesario. Creemos que lo mejor hubiera sido dejar a los accionistas decidir antes, no sabemos si eso hubiera cambiado el resultado de la OPA, pero sí podemos afirmar que lo que ha ocurrido con esta operación ha sido algo sin precedentes, lo que nos hace desconfiar y pensar que la demora en el procedimiento de control de la CNMC más que a una cuestión técnica y de complejidad de la operación, estuviera más relacionada con cuestiones políticas, sobre todo, teniendo en cuenta otros antecedentes (fusión Caixabank – Bankia).

VII. Bibliografía

BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil. Volumen I, Introducción y estatuto del empresario. Derecho de la competencia y de la propiedad industrial. Derecho de sociedades*, (MARTÍNEZ SANZ, F. Ed.), 30ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2023.

BROSETA PONT, M., *Manual de Derecho Mercantil. Volumen II, Contratos mercantiles. Derecho de los Títulos Valores. Derecho Concursal*, (MARTÍNEZ SANZ, F. Ed.), 30ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2024.

DE VIVERO DE PORRAS, C.: "La junta general de accionistas", en AA.VV. (LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M., Dir.), *El gobierno corporativo de las entidades bancarias*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016.

FERNÁNDEZ ARMESTO, J.: "Las OPAS y el mercado de control empresarial, un balance de diez años de experiencia", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 227, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, J.: "El deber de pasividad de los administradores de la sociedad afectada por una OPA", *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 2, 2008.

HERRERO SUÁREZ, C.: "OPA y control de concentraciones", en AA.VV. (RONCERO SÁNCHEZ, A., Coord.): *Sociedades cotizadas y transparencia en los mercados. Tomo II*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2019.

MARCOS FERNÁNDEZ, F.: "Anuncio, presentación y autorización de la oferta-Comentario al artículo 26 RD 1066/2007", en AA.VV. (GARCÍA DE ENTERRÍA, J. y ZURITA Y SÁENZ DE NAVARRETE, J., Dir.): *La regulación de las OPAs – Comentario sistemático del RD 1066/2007, de 27 de julio*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2009.

SÁNCHEZ ANDRÉS, A.: “Ofertas públicas de adquisición y defensa de la competencia”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont. Toma III*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

TAPIA HERMIDA, A.J., *Sociedades Anónimas Cotizadas y Ofertas Públicas de Adquisición*, Revista de Derecho del Mercado de Valores, Monografía nº 9, Madrid, 2012.

URÍA, F.: “Otros supuestos de ofertas públicas de adquisición: exclusión de negociación, reducción de capital mediante adquisición de acciones propias y ofertas voluntarias – Comentario al artículo 13 RD 1066/2007”, en AA. VV. (GARCÍA DE ENTERRÍA, J. y ZURITA Y SÁENZ DE NAVARRETE, J., Dir.): *La regulación de las OPAs – Comentario sistemático del RD 1066/2007, de 27 de julio*, Ed. Thomson Reuters, Navarra, 2009.

VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil. Volumen II*, 25ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

La fiscalidad de la vivienda de uso turístico: retos fiscales y alternativas para los ayuntamientos*

The Taxation of Tourist Accommodation: Fiscal Challenges and Alternatives for Local Councils

Sara Rodríguez Rubiales

Máster en Abogacía

Universidad de Málaga

sararodrub@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-1610-7711>

Enviado: 30 de mayo de 2025

Aceptado: 18 de diciembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.21943>

RESUMEN

Este trabajo analiza la fiscalidad de las viviendas de uso turístico en España y las alternativas para que los ayuntamientos accedan a una financiación más equitativa y sostenible. Se examinan los principales desafíos fiscales que enfrentan las administraciones locales y se proponen mecanismos dentro del marco de la financiación municipal para fortalecer su autonomía fiscal y optimizar la gestión de los recursos, permitiéndoles afrontar con mayor eficacia el impacto del turismo en sus territorios.

PALABRAS CLAVE

Vivienda uso turístico, fiscalidad, turismo, municipios, ayuntamientos.

ABSTRACT

This paper examines the taxation of tourist accommodations in Spain and explores alternatives for municipalities to achieve fairer and more sustainable financing. It analyses the main fiscal challenges faced by local administrations and proposes mechanisms within the framework of municipal financing to strengthen their fiscal autonomy and optimize resource management, enabling them to more effectively address the impact of tourism in their territories.

KEYWORDS

Housing for tourist use, taxation, tourism, municipalities, local councils.

* La autora desea expresar su agradecimiento a la Universidad de Málaga por la concesión de la ayuda para la iniciación a la investigación del II Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica (convocatoria 2024), que ha hecho posible la realización del presente trabajo, así como al prof. Dr. José Sedeño López por su orientación y dedicación a lo largo del desarrollo de dicha ayuda.



Sumario: 1. Introducción. 2. Alternativas de fiscalidad para los ayuntamientos. 2.1. Concepto de “Municipio Turístico” como presupuesto previo. 2.2. La participación en los tributos del Estado. 2.3. La participación en ingresos de las Comunidades Autónomas. 2.4 Tributos locales. 2.4.1. Impuesto sobre estancias turísticas 2.4.2. Recargos sobre tributos propios. 2.4.3. Reforma del art 59 LRHL. 3. Un inconveniente a las propuestas anteriores: la ausencia de Corresponsabilidad Fiscal. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. Introducción

La fiscalidad de las Viviendas de Uso Turístico (VUT) en España es un tema de creciente relevancia, especialmente en un contexto donde el turismo juega un papel crucial en el sector económico, social y ambiental. De acuerdo con el último informe de Eurostat¹, la oficina de estadísticas de la Unión Europea (en adelante, UE), España se posiciona como el segundo país de Europa con más estancias en alquileres vacacionales, solo superado por Francia. Este dato subraya la popularidad de las VUT como una opción preferida por los turistas.

Antes de abordar la problemática fiscal, resulta imprescindible delimitar el objeto de estudio distinguiendo las distintas tipologías de alojamiento. En particular, es necesario diferenciar las VUT de los apartamentos turísticos, y es que a distinción fundamental radica en que los apartamentos turísticos suelen constituir establecimientos únicos o unidades de explotación empresarial integradas en un bloque o conjunto, destinados profesionalmente al servicio de alojamiento turístico. Por el contrario, las VUT son inmuebles residenciales que se ceden temporalmente a terceros con fines turísticos, sin que el inmueble pierda necesariamente su carácter residencial ni constituya per se un establecimiento de explotación hotelera en el sentido tradicional².

En este sentido, el alquiler turístico en España no cuenta con un régimen fiscal autónomo o exclusivo que lo separe radicalmente de otros arrendamientos. Su tratamiento tributario, especialmente en el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), depende fundamentalmente de la operativa del alquiler: variará en función de si se prestan o no servicios complementarios propios de la industria hotelera (tales como limpieza diaria, cambio de sábanas, restauración, etc.) junto con la cesión del inmueble.

La regulación de las viviendas de uso turístico en nuestro país se basa en un sistema normativo complejo que involucra legislación estatal, autonómica y local, adaptado al crecimiento exponencial de esta actividad en los últimos años. El análisis de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas necesariamente ha de partir del texto

1 Eurostat. (2023) *Tourism statistics*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics

2 DEL BUSTO, E., CEBALLOS MARTÍN, M. M., & PÉREZ GUERRA, R. (2019). Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España: Especial mención a la Comunidad Autónoma de Madrid. *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, 26(1), 62–92. <https://doi.org/10.53596/jta.v26i1.346>

constitucional. Según el artículo 148.1.18 de la Constitución Española (en adelante, CE), las comunidades autónomas pueden asumir la promoción y ordenación del turismo en su territorio. Por otro lado, el artículo 149 no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, si bien, existen títulos competenciales estatales que inciden indirectamente sobre el turismo, como pueden ser los de medio ambiente, patrimonio histórico artístico, inmigración y extranjería o transportes y comunicaciones, entre otros.

Asimismo, la competencia en materia de medio ambiente es compartida entre el Estado y las comunidades autónomas conforme al artículo 149.1.23 de la CE, el Estado ostenta la competencia exclusiva en la legislación básica para la protección del medio ambiente, mientras que las comunidades autónomas pueden establecer normas adicionales de protección, complementando así la normativa estatal³.

En el ámbito de la competencia financiera, los artículos 156.1 y 157.1.b de la CE, junto con los artículos 1, 2, 6 y 9 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), establecen que las comunidades autónomas, en conformidad con sus Estatutos de Autonomía, pueden instituir impuestos específicos, como los impuestos sobre estancias en establecimientos turísticos, a los que nos referiremos más adelante.

Cada comunidad autónoma ha adoptado su propia normativa para regular los alquileres vacacionales, especialmente en zonas de alta presión turística. Las comunidades con mayor afluencia de turistas, como Islas Baleares, Cataluña, Canarias y Galicia han adoptado medidas restrictivas, limitando la concesión de nuevas licencias en áreas saturadas y sancionando el incumplimiento. En contraste, comunidades con menor densidad turística tienen normativas más flexibles, aunque todas exigen el registro y el cumplimiento de estándares de habitabilidad.

El papel de los municipios en la gestión de recursos y servicios relacionados con el turismo está íntimamente vinculado a las competencias que les reconoce el ordenamiento jurídico. Estas competencias están reguladas principalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRRL), en sus artículos 25 a 28. El artículo 25.1 de la LRRL establece una declaración general según la cual los municipios, en el ámbito de sus competencias y para la gestión de sus intereses, pueden promover actividades y prestar servicios públicos que respondan a las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, siempre dentro de los términos previstos por la ley. Esta disposición otorga a los municipios una amplia capacidad para adaptarse a las demandas de su entorno local, incluyendo aquellas relacionadas con el impacto económico y social del turismo⁴.

En su apartado segundo, el artículo 25 concreta algunas de las materias en las que los municipios tienen competencias específicas. Entre ellas, destaca la facultad de ejercer actividades de “información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local” (art. 25.2.h).

3 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001). “La distribución de competencias en materia de turismo.” *Documentación Administrativa*, N.º 259-260, 27–38.

4 MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística”. *Le-febvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

Este precepto subraya la importancia del turismo como un motor de desarrollo local y pone en evidencia la necesidad de que los municipios dispongan de herramientas normativas y financieras adecuadas para gestionar su impacto⁵.

Es importante traer a colación el artículo 59 LRHL, ya que establece un marco para la imposición fiscal municipal, diferenciando entre impuestos de carácter obligatorio y potestativo. En su apartado primero, señala que los ayuntamientos deben exigir tres impuestos de aplicación general: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Estos tributos son imprescindibles para garantizar una base mínima de ingresos municipales.

El artículo prevé, en su apartado segundo, la posibilidad de que los ayuntamientos establezcan otros dos impuestos de carácter potestativo: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). La implementación de estos tributos depende de la voluntad del municipio y de su regulación mediante ordenanzas fiscales, lo que permite cierta flexibilidad para adaptarse a las necesidades locales⁶.

No obstante, el artículo 59 no del turismo en zonas de alta demanda. Este vacío limita la capacidad de los contempla la posibilidad de que los municipios creen nuevos impuestos adaptados a necesidades emergentes, como el impacto ayuntamientos para responder a desafíos contemporáneos y refuerza la necesidad de una posible reforma que permita incluir tributos específicos, como un impuesto potestativo sobre estancias turísticas, o que delegue en las comunidades autónomas la creación de estos tributos con cesión a los municipios.

Con el aumento de las VUT, el panorama urbano y económico de la mayoría de los municipios españoles se han visto transformado, generando tanto beneficios como desafíos para los ayuntamientos. En este contexto, los ayuntamientos se enfrentan a importantes limitaciones legales y fiscales que dificultan su capacidad para gestionar eficazmente este fenómeno. Dos de los obstáculos principales con los que se encuentran los gobiernos locales son: la imposibilidad de imponer tasas por las estancias en establecimientos turísticos y las restricciones para crear nuevos tributos específicos debido al marco rígido de la Ley 2/2004, de 5 de marzo, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL). Estas limitaciones no solo complican la capacidad de los ayuntamientos para financiar los servicios públicos que sostienen la actividad turística, sino que también generan desigualdades en la gestión del impacto económico y social del turismo a nivel local.

Así, en principio, la comunidad no podría, mediante su normativa, crear nuevos tributos sobre los recursos ya contemplados en la legislación básica, como es el caso de la denominada “tasa turística”. Sin embargo, surge la posibilidad de que esta la establezca el tributo como propio y lo ceda a los municipios, siempre que la distribución de los ingresos se realice

5 GARCÍA MORENO, V. A. (2015). Impuestos locales. En J. MARTÍN QUERALT, J. M. TEJERIZO LÓPEZ & A. CAYÓN GALIARDO (Dirs.), *Manual de Derecho Tributario* (12.ª ed.). Editorial Aranzadi

6 RUIZ GARIJO, M. (2011). Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de derecho público y privado. En P. Chico de la Cámara & J. Galán Ruiz (Dirs.), *Las tasas locales* (pp. 99-124). Editorial Aranzadi.

de manera objetiva, basándose en parámetros tales como la población, los tipos de servicios turísticos o el esfuerzo fiscal de cada municipio.

La incapacidad de imponer tasas por las estancias turísticas y las restricciones impuestas por la LRHL han complicado la gestión de los recursos necesarios para financiar los servicios públicos relacionados con el turismo.

2. Alternativas de fiscalidad para los ayuntamientos

En este apartado, se explorarán diversas alternativas para incrementar los ingresos municipales, en consonancia con los tres pilares de financiación establecidos en el artículo 142 de la Constitución: (1) la participación en los ingresos del Estado (en adelante, PIE); (2) la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas (en adelante, PICAs); y (3) los tributos locales.

2.1. Concepto de “Municipio Turístico” como presupuesto previo

Para evaluar una fuente adicional de financiación en el contexto del turismo, resulta fundamental precisar qué se entiende por “municipio turístico”. Este apartado parte de la necesidad de redefinir dicho concepto, esencial para comprender cómo las localidades más afectadas por la actividad turística pueden acceder a nuevas fuentes de financiamiento.

Los municipios obtienen ingresos a través de distintos mecanismos, entre ellos, la cesión de la recaudación de determinados impuestos estatales, como los hidrocarburos o el tabaco, cuando cumplen criterios específicos, de conformidad con el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Adicionalmente, aquellos municipios que no reciben cesión directa de tributos estatales participan en los ingresos del Estado a través del PIE, que constituye una asignación de recursos para garantizar su financiación⁷. Solo determinados municipios tienen derecho a la cesión de impuestos estatales. Estos incluyen las capitales de provincia o de comunidad autónoma y los municipios con una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Así como establece Caparrós (1984)⁸, el resto de los municipios se financian, en general, a través de la PIE. Sin embargo, los municipios turísticos cuentan con un régimen especial.

Los municipios turísticos, definidos en el artículo 125.1 del LRHL, tienen características únicas que les otorgan un régimen diferenciado en la PIE. Según este artículo, un municipio turístico debe cumplir dos requisitos:

1. Tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
2. Contar con un mayor número de viviendas de segunda residencia que de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.

7 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO, D., JUAN RAMALLO MASSANET, J: *Los tributos locales*. (2ª ed.) 977-1011. Ed. Aranzadi.

8 CORNO CAPARRÓS, L. (1984). “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 42, 423. Editorial Civitas.

Este enfoque no constituye una definición completa de municipio turístico, sino que utiliza indicadores indirectos para identificar aquellos municipios con mayor presión turística.

La financiación de estos municipios incluye la cesión de recaudación de impuestos sobre hidrocarburos y tabaco y la participación especial en la PIE. Este régimen busca equilibrar la balanza financiera de los municipios turísticos, que deben afrontar mayores gastos en servicios e infraestructuras debido al impacto del turismo, pero que no siempre cuentan con suficientes recursos propios para cubrir estas necesidades.

En resumen, la regulación constitucional y legal de las Haciendas Locales establece un marco flexible para garantizar la suficiencia financiera de los municipios, adaptado a sus características específicas. Sin embargo, en el caso de los municipios turísticos, el régimen especial de participación en ingresos públicos y cesión de impuestos responde a la necesidad de atender su mayor esfuerzo financiero. Este modelo, aunque efectivo, requiere ajustes y una mayor claridad en los criterios para definir a los municipios turísticos y en las herramientas para financiar sus crecientes demandas económicas y sociales.

El principal desafío al abordar propuestas para financiar los Municipios turísticos reside en definir de manera clara y precisa qué se entiende por este concepto. La problemática específica de estos radica en el desequilibrio entre su configuración de derecho y la realidad de hecho que enfrentan, debido a la afluencia estacional o permanente de visitantes. Esto genera la necesidad de prestar servicios públicos cuya demanda es irregular y desproporcionados respecto a los que corresponderían a sus habitantes de derecho. La coexistencia de competencias autonómicas y estatales ha generado un marco legislativo complejo y, en ocasiones, fragmentado, lo que subraya la necesidad de una regulación clara y uniforme para los municipios turísticos⁹.

La intención de proponer un concepto de “Municipio turístico” está enfocada en ofrecer una fuente adicional de ingresos, adaptada al mayor volumen de servicios que dichos municipios se ven obligados a proporcionar. Por ello, no solo deberían incluirse aquellos que reciben visitantes que pernoctan, sino también los que acogen un elevado número de segundas residencias o de visitantes de paso. En este marco, podría resultar adecuado tomar como referencia el concepto de “población turística asistida” que recoge la legislación andaluza¹⁰. Sin embargo, para Martín Fernández (2024), la concreción de esta definición debería inspirarse en el modelo de la Ley gallega, considerando la media ponderada anual de población turística, el número de residentes y el nivel de los servicios turísticos prestados.

El reconocimiento legal de los municipios turísticos como categoría específica resulta imprescindible para enfrentar la problemática descrita. Esto permitiría incardinar medidas coyunturales y estructurales en un marco normativo apropiado, evitando improvisaciones que en el pasado llevaron a errores irreparables, como la destrucción del paisaje en ciertos puntos de la geografía española. Por lo tanto, la condición de municipio turístico no puede depender únicamente de estas características. Para acceder a una financiación adicional, es

⁹ Corno CAPARRÓS, L. (1984). “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 42, 423.

¹⁰ NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2018). El municipio turístico de Andalucía: claves sustantivas de su nueva regulación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (100), 329-361.

imprescindible que el municipio asuma un compromiso fiscal responsable, basado en acciones concretas que demuestren su apuesta por el turismo. Ambos aspectos, tanto la definición como la corresponsabilidad fiscal, deben ser evaluados por los órganos competentes de la comunidad autónoma, conforme a lo establecido en el artículo 148.1.18 CE.

Adicionalmente, el estatuto legal de los municipios turísticos¹¹ debería incluir elementos fundamentales como la tipología de estos municipios, los servicios públicos de prestación obligatoria, la organización administrativa necesaria, y las fórmulas de coordinación entre las distintas administraciones competentes. Este enfoque integral no solo garantiza el adecuado reconocimiento de la condición de municipio turístico, sino que también sienta las bases para un desarrollo sostenible y equilibrado del turismo en el territorio nacional¹².

Partiendo de lo anterior, Martín Fernández (2024)¹³, propone una nueva redacción del artículo 125.1 del LRHL, con el siguiente tenor:

«Se consideran municipios turísticos a efectos de lo dispuesto en este artículo, aquellos que, encontrándose comprendidos en el ámbito subjetivo que se define en el artículo 122, cumplan, además dos condiciones:

Que tengan la consideración de municipios de alojamiento turístico, de segunda residencia o de visitantes otorgado por el organismo competente de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos se consideran:

- a. Municipios de alojamiento turístico, los que disponen de un número elevado de plazas de alojamiento en hoteles, apartamentos turísticos, campings, casas rurales o similares.
- b. Municipios segunda residencia, los que disponen de un número elevado de viviendas utilizadas como segunda residencia.
- c. Municipios de visitantes, los que, pese o no disponer de un número relevante de plazas de alojamiento ni de segundas residencias y debido a sus atractivos turísticos, el número de personas que los visitan sin pernoctar es relevante.

Que tengan aprobados por el organismo competente de la Comunidad Autónoma planes o programas vinculados a la promoción de la calidad de los servicios y productos turísticos, a la realización de proyectos de innovación tecnológica aplicados al turismo o a la mejora de la sostenibilidad de la actividad turística en el territorio»¹⁴.

11 BERMEJO VERA, J. (2001). Régimen jurídico de los municipios turísticos. Documentación Administrativa, (259-260)

12 CORNO CAPARRÓS, L. (1984). “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta.” *Revista Española de Derecho Administrativo*, 423-432.

13 MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” *Le-febvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

14 A modo ilustrativo, la redacción actual del artículo 125.1 del LRHL es el siguiente:

“1. Se considerarán municipios turísticos, a efectos de lo dispuesto en este artículo, aquellos que, encontrándose comprendidos en el ámbito subjetivo que se define en el artículo 122, cumplan, además, dos condiciones:

- a) Tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes.
- b) Que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas.”

El enfoque propuesto por Martín Fernández (2024) no solo abarca aquellos municipios con una oferta tradicional de alojamiento turístico, sino que también reconoce a los que, aunque no cuenten con una infraestructura de alojamiento formal, atraen a un número significativo de turistas de paso. Esto es fundamental, ya que amplía el alcance de la categoría de “municipio turístico” a una variedad más amplia de realidades locales, reconociendo que el turismo no solo se mide por la pernoctación, sino por la intensidad de la afluencia y los servicios que los municipios deben ofrecer para gestionarla adecuadamente.

La propuesta de incorporar esta definición no solo tiene implicaciones en términos de justicia fiscal, sino también en la asignación de recursos y apoyo para la mejora de la infraestructura y los servicios municipales. En definitiva, esta propuesta representa un avance significativo hacia una visión más inclusiva y equitativa de lo que constituye un municipio turístico¹⁵.

2.2. Participación en los tributos del Estado

Una posibilidad de incrementar los ingresos por parte de los Ayuntamientos sería cubrir las necesidades económicas mediante subvenciones estatales destinadas a proteger el medio ambiente o conservar el patrimonio histórico-artístico. Sin embargo, este enfoque presenta limitaciones significativas. Las subvenciones son inherentemente inestables y su concesión depende de decisiones puntuales que no garantizan continuidad. En el ámbito del Derecho Financiero, se ha señalado que las subvenciones tienden a depender del ciclo político y carecen de la predictibilidad que caracteriza a la PIE

La Participación en los Tributos del Estado se articula en dos modelos diferenciados, cuya estructura busca combinar estabilidad, equidad y corresponsabilidad fiscal¹⁶.

El modelo de cesión de impuestos estatales se aplica a los municipios con una población superior a 75.000 habitantes, a aquellos que son capitales de provincia o comunidad autónoma, así como a las provincias e islas. En este sistema, las entidades locales reciben un porcentaje (alrededor del 2%) de la recaudación estatal de impuestos como el IRPF, el IVA y ciertos Impuestos Especiales, excluyendo lo cedido a las comunidades autónomas. Junto a esta cesión, se establece una participación en un Fondo Complementario de Financiación, cuya cuantía se ajusta anualmente conforme al índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Esta fórmula garantiza un crecimiento vinculado al comportamiento real de la economía nacional y proporciona a las entidades beneficiarias una fuente estable y previsible de ingresos, lo que la hace especialmente atractiva para afrontar costes estructurales y planificar políticas públicas a medio y largo plazo.

El modelo de reparto por variables, en cambio, se aplica al resto de municipios, es decir, aquellos que no cumplen con los requisitos poblacionales o administrativos para integrarse en

¹⁵ LÓPEZ SÁNCHEZ, C. (2021). El alojamiento colaborativo. Problemática jurídica actual de las viviendas de uso turístico. Dykinson

¹⁶ HURTADO LÓPEZ, G. (2021). La participación de las Entidades Locales en tributos del Estado: dos modelos para un mismo objetivo. *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*.

el modelo de cesión. En este caso, los fondos se distribuyen según tres criterios principales: el 75 % del total en función de la población ponderada (con coeficientes que benefician a municipios más pequeños), el 12,5 % en función del esfuerzo fiscal (como medida de corresponsabilidad financiera), y el 12,5 % restante según el inverso de la capacidad tributaria medida por las bases imponibles del IBI urbano (a fin de favorecer la equidad entre municipios con distinta capacidad fiscal). Este modelo también incluye garantías mínimas, como asegurar que ningún municipio reciba menos de lo percibido en 2003, y contempla compensaciones específicas, como las derivadas de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas de 2002.

Ambos modelos buscan dotar a las entidades locales de ingresos suficientes y estables, pero presentan diferencias clave en términos de flexibilidad, distribución y volumen de recursos. Para los municipios turísticos, cuyos gastos tienden a ser más elevados debido al incremento estacional de población y a las exigencias de calidad en los servicios públicos, el fortalecimiento de su participación en estos mecanismos —especialmente mediante su inclusión o mejor ponderación en alguno de los dos modelos— puede representar una vía más eficaz y duradera de financiación que el recurso a subvenciones puntuales y finalistas.

Por estas razones, la alternativa prioritaria es un incremento en la PIE. Este mecanismo, regulado en la LRHL, proporciona una mayor estabilidad financiera al estar consagrado en una norma jurídica, lo que lo protege, en buena medida, de los cambios en el panorama político. Además, implementar esta medida requiere un amplio acuerdo entre las distintas fuerzas políticas para asegurar su viabilidad y legitimidad. La participación de los municipios en los tributos del Estado es uno de los mecanismos esenciales de la financiación local en España. Esta modalidad permite que las entidades locales accedan a una parte de la recaudación de los impuestos estatales, contribuyendo a garantizar su autonomía financiera y la suficiencia de recursos para la prestación de servicios públicos. El fundamento de este sistema se encuentra en el artículo 142 de la Constitución Española, que establece que las Haciendas Locales deben disponer de recursos suficientes, nutridos tanto de tributos propios como de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Asimismo, autores como Arrieta de Pisón (2011)¹⁷ han destacado que las PIE constituyen un derecho constitucional de los municipios, diseñado para combinar la autonomía financiera con la suficiencia económica, evitando los riesgos asociados a la dependencia de transferencias discrecionales.

No obstante, a pesar de la existencia de un marco normativo claro, el sistema de participación en los tributos del Estado ha sido objeto de críticas. Entre las principales problemáticas destacan la desigualdad en la distribución de los recursos, ya que la asignación favorece a los municipios de mayor población, mientras que los municipios más pequeños pueden enfrentar dificultades para financiar sus competencias. Además, se señala la falta de corresponsabilidad fiscal, pues al depender en gran medida de transferencias del Estado, muchos municipios no tienen incentivos para mejorar su autonomía fiscal. Otro problema es el impacto del turismo,

17 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO, D., JUAN RAMALLO MASSANET, J: *Los tributos locales*. (2ª ed.) 977-1011. Editorial Aranzadi.

ya que los municipios turísticos soportan una mayor carga de gasto debido a la población flotante, sin que el actual sistema de participación contemple plenamente este factor.

Para mejorar el sistema de participación en los tributos del Estado, se ha propuesto una mayor autonomía fiscal para los municipios¹⁸, reduciendo la dependencia de transferencias estatales y fortaleciendo los tributos propios. También se ha planteado una revisión de los criterios de distribución para incorporar variables que reflejen mejor las necesidades reales de cada municipio y en lo que a los municipios turísticos respecta, se sugiere la creación de un fondo específico que compense los costos adicionales de prestación de servicios. Todas estas medidas tienen como objetivo establecer garantías de estabilidad financiera que eviten grandes fluctuaciones en la participación municipal debido a cambios normativos. La participación en los tributos del Estado es un instrumento clave para la financiación municipal en España, pero requiere ajustes para garantizar una distribución más equitativa y un fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios¹⁹.

Es por ello por lo que basamos nuestra propuesta en la idea de Martín Fernández (2024)²⁰ consistente en aumentar la participación en los ingresos del estado. Esta propuesta no consiste únicamente en redistribuir los fondos de la PIE en función de la categoría de municipio turístico, ya que un cambio de este tipo podría disminuir los recursos de otros municipios, lo que pondría en peligro su sostenibilidad financiera y resultaría difícil de aceptar. En cambio, lo que se plantea es un aumento general del fondo total de la PIE, lo que beneficiaría específicamente a los Municipios turísticos sin perjudicar al resto. En cuanto al cálculo de este incremento, se debe partir de una premisa clara: los municipios turísticos tienen que asumir un mayor gasto, en especial para la conservación y mejora de su patrimonio natural y cultural. Al mismo tiempo, no debe ignorarse que estas localidades generan ingresos superiores, especialmente tributarios, como en el caso del IVA, debido a su intensa actividad económica.

Suárez Pandiello (2008)²¹ evidencia que en el modelo de financiación español actual, los municipios dependen excesivamente de transferencias estatales, que representan el 45 % del total de recursos locales. Esto refuerza la necesidad de introducir mecanismos estables y predecibles, como un aumento en las participaciones específicas para Municipios con demandas turísticas.

En definitiva, los municipios turísticos requieren una especial consideración dentro del sistema de financiación municipal debido al impacto que la afluencia estacional de visitantes tiene en la provisión de servicios públicos. Estos municipios enfrentan un aumento signifi-

18 SALINAS, P., TABERNER, P. A., & VILALTA, M. (2021). *Propuestas de reforma del sistema de financiación local: revisión de la literatura* (Cuadernos de la Fundación, N.º 2). Fundación Democracia y Gobierno Local.

19 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. Diego Marín-Barnuevo Fabo, D., Juan Ramallo Massanet, J: *Los tributos locales*. (2ª ed.) 977-1011. Editorial Aranzadi.

20 MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” *Le-febvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

21 SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Fundación FAES.

cativo en la demanda de infraestructuras y servicios, como limpieza, seguridad y transporte, sin que necesariamente su financiación se vea incrementada en proporción al número de personas a las que deben atender. La legislación vigente reconoce esta problemática y prevé mecanismos específicos para los municipios turísticos dentro del LRHL, permitiéndoles recibir una asignación diferenciada dentro de la participación en los tributos del Estado.

No obstante, algunos estudios han señalado que este mecanismo sigue siendo insuficiente para cubrir la brecha financiera generada por el turismo, por lo que se ha propuesto la creación de un fondo específico que refuerce su capacidad de respuesta ante el impacto económico del sector. Finalmente, sería necesario corregir la exclusión actual de ciertos Municipios de este tipo de financiación especial, especialmente aquellos que ya reciben ingresos provenientes de la cesión de impuestos. Esta exclusión resulta injustificada y debería eliminarse para garantizar un trato equitativo.²² Por consiguiente, la propuesta del incremento en la PIE debería asignarse específicamente a los Municipios clasificados como turísticos, en forma de una PIE “adicional” o “especial”, complementaria a la asignación general, y actualizable anualmente.

2.3. La participación en ingresos de las Comunidades Autónomas

Una vez desarrollado la primera fuente de financiación de los entes locales, continuamos con el segundo pilar de financiación de los municipios. Dentro de este sistema, las PICAS juega un papel fundamental, permitiendo a las haciendas locales recibir fondos adicionales. En este contexto, las PIE y PICAS se consideran fundamentales para la financiación local. Sin embargo, el desarrollo de las PICAS ha sido desigual entre las distintas regiones. Algunas Comunidades Autónomas no han implementado este mecanismo, mientras que otras han optado por crear fondos distributivos para repartir los ingresos entre las entidades locales según criterios autonómicos. Solo unas pocas han establecido una participación efectiva en sus ingresos tributarios. Debido a la baja recaudación de los tributos autonómicos, la mayoría de las Comunidades Autónomas han recurrido a transferencias directas en sus presupuestos, canalizadas a través de fondos de financiación o cooperación local, sin una vinculación directa con sus ingresos tributarios. Diversos expertos han señalado que la falta de desarrollo de las PICAS ha limitado la autonomía y la suficiencia financiera de los municipios, incumpliendo el mandato constitucional²³.

Asimismo, se ha criticado la falta de una regulación estatal que establezca principios y condiciones mínimas para las PICAS, lo que permitiría garantizar la autonomía y suficiencia financiera municipal. Algunos especialistas han defendido que el Estado tiene la competencia para fijar un marco normativo básico que garantice una distribución equitativa de estos recursos. El debate también gira en torno a la naturaleza de estos mecanismos de financiación. Para que se consideren auténticas participaciones en los ingresos, deben ser objetivas,

22 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. Diego Marín-Barnuevo Fabo, D., Juan Ramallo Massanet, J: *Los tributos locales*. (2ª ed.) 977-1011. Editorial Aranzadi.

23 BOSH ROCA, N. y VILALTA FERRER, M. (2024) “La hacienda de los municipios españoles: diagnóstico, evaluación y propuestas para una reforma”. La revista Cuadernos de Derecho Local, 13-48.

automáticas y predecibles, asegurando la disponibilidad de fondos sin condicionamientos externos. La jurisprudencia ha respaldado esta postura, enfatizando que la autonomía financiera local implica la libre disposición de los recursos, sin restricciones impuestas por otras administraciones²⁴.

En este sentido, las transferencias pueden clasificarse en condicionadas e incondicionadas. Mientras que las primeras están afectadas a un fin específico y limitan la capacidad de decisión del ente receptor, las incondicionadas permiten a los municipios gestionar libremente los fondos recibidos. Para el análisis de la financiación local, se considera que cualquier transferencia incondicionada con carácter no finalista forma parte del sistema de participación en los ingresos autonómicos²⁵.

En el caso andaluz esta participación se articula a través del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Fondo PATRICA), regulado por la Ley 6/2010, de 11 de junio. Esta norma supuso un punto de inflexión respecto al sistema anterior, al sustituir el Fondo de Nivelación de los Servicios Municipales, vigente desde 2004. Mientras que dicho fondo también preveía transferencias incondicionadas, la Ley 6/2010 introdujo una fórmula más sistemática y vinculada a la evolución de los ingresos autonómicos.

Dicho Fondo se configura como un instrumento de financiación incondicionada, esto es, los municipios receptores pueden destinar los recursos a cualquier tipo de gasto de su competencia, lo que favorece la autonomía local. Su estructura se basa en dos elementos esenciales: La clasificación de los municipios andaluces en función de su población constituye uno de los pilares del sistema de reparto del Fondo PICA. Estos municipios se agrupan en cuatro grandes categorías: los de menos de 5.000 habitantes; los que cuentan con una población entre 5.000 y 20.000; aquellos situados entre 20.000 y 50.000; y, finalmente, los de más de 50.000 habitantes. Esta segmentación permite aplicar criterios diferenciados que responden a las diversas necesidades y capacidades de gestión administrativa y financiera de cada grupo poblacional, respetando el principio de equidad.

Por otro lado, el fondo se nutre de diversos tributos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Entre ellos se encuentran el impuesto sobre emisiones contaminantes a la atmósfera, el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas, los tributos sobre vertidos y residuos, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como los tributos derivados del juego. Estos ingresos permiten dotar al fondo de una base financiera estable, alineada con la política tributaria autonómica y su capacidad normativa.

La distribución de estos recursos entre los municipios se realiza atendiendo a varios criterios objetivos. Destacan, en particular, la población relativa de cada municipio, la superficie

24 RAMOS PRIETO, J. (2009). La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Fundación Democracia y Gobierno Local, 601.

25 MACARRO OSUNA, J. M., MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M., ARRIBAS LEÓN, M., HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., RAMOS PRIETO, J., & TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2024). *Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales: situación actual y posibles líneas de reforma*. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, 281-282

de su término municipal y el grado de dispersión territorial, entendido como un factor corrector que permite compensar los mayores costes que afrontan aquellos municipios con núcleos de población aislados o poco concentrados. Asimismo, se consideran las transferencias efectivamente percibidas en el año 2009, que sirven como base histórica para garantizar una cierta estabilidad en la evolución de las asignaciones.

Según los datos recogidos en los Presupuestos de la Junta de Andalucía²⁶, la cuantía asignada al Fondo PICA ha mostrado un crecimiento sostenido desde su implantación. Este incremento progresivo ha reforzado su peso relativo dentro del conjunto de transferencias incondicionadas que la Administración autonómica destina a las entidades locales, consolidándolo como un instrumento clave de garantía financiera para los municipios andaluces. Sin embargo, el actual modelo de financiación ha sido objeto de múltiples críticas y debates, especialmente en relación con su capacidad para responder a las necesidades cambiantes de las comunidades²⁷.

Entre las diversas propuestas para mejorar el actual sistema de participación en ingresos y garantizar un reparto más equitativo y eficiente de los recursos, encontramos que se plantea la necesidad de ajustar los mecanismos de nivelación para garantizar que todas las comunidades reciban recursos suficientes en función de sus necesidades reales, evitando situaciones de infrafinanciación.

Una propuesta clave es aumentar el porcentaje de financiación que las comunidades pueden destinar libremente a sus prioridades, reduciendo la dependencia de fondos finalistas sujetos a condiciones del Estado central. También se propone establecer mecanismos más eficaces de cooperación entre la Junta de Andalucía y las entidades locales, de manera que los municipios puedan acceder a una financiación más estable y predecible. Para evitar los desajustes que han surgido con la falta de revisión del modelo, se recomienda establecer mecanismos de actualización automática basados en indicadores económicos y demográficos. Además, se aboga por una reforma que haga el sistema más comprensible para los ciudadanos, facilitando el acceso a información clara sobre los criterios de reparto y el destino de los fondos públicos.

El debate sobre la financiación autonómica es uno de los más relevantes en la agenda política y económica actual, ya que afecta directamente a la capacidad de las comunidades para ofrecer servicios públicos de calidad. La Comunidad Autónoma de Andalucía, como una de las regiones con mayores desafíos en materia de financiación, ha puesto sobre la mesa la necesidad de una reforma que garantice una distribución más equitativa y eficiente de los recursos. El autor citado anteriormente aporta un análisis riguroso sobre la situación actual y las posibles vías de mejora, destacando la importancia de la cooperación interadministrativa

26 ANGLÈS JUANPERE, B., “Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de Régimen Común”, *Crónica Tributaria*, núm. 163, 2017.

27 Para un análisis en profundidad sobre esta cuestión, nos remitimos a MACARRO OSUNA, J. M., MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M., ARRIBAS LEÓN, M., HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., RAMOS PRIETO, J., & TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2024). *Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales: situación actual y posibles líneas de reforma*. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, 281-282

y la necesidad de actualizar el modelo vigente para adaptarlo a las nuevas realidades económicas y sociales.

Las Comunidades A están empleando de manera significativa su normativa sectorial en materia turística para delegar competencias específicas a los Municipios. Por ello, resulta oportuno plantear la incorporación de un porcentaje adicional en las Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAS) destinado a los Municipios turísticos. Como se ha señalado, la regulación estatal en este ámbito debe ser limitada para evitar interferir en las competencias exclusivas de las comunidades autónomas. Tal medida permitiría compensar las externalidades negativas del turismo, como la sobrecarga en los servicios públicos y el deterioro ambiental, que recaen principalmente en el ámbito municipal²⁸.

En este sentido, autores como Arrieta de Pisón (2011)²⁹ han destacado que la PICAS debería configurarse como un mecanismo redistributivo y predecible, capaz de atender no solo las necesidades generales de los Municipios, sino también las particularidades asociadas a su función turística, evitando desigualdades horizontales en la financiación local.

Desde esta perspectiva, consideramos que la normativa estatal debería establecer la obligatoriedad de un porcentaje mínimo para las PICAS, asegurando así que los Municipios cuenten con recursos suficientes. Además, sería recomendable prever un incremento adicional de este porcentaje en el caso de los Municipios turísticos. Las Comunidades Autónomas, en cualquier caso, tendrían la facultad de superar este umbral mínimo y fijar porcentajes más altos, conforme a su propia normativa. Asimismo, se sugiere que esta regulación no sea incluida en LRHL sino en LOFCA, lo que podría ofrecer un marco normativo más adecuado³⁰.

En particular, la LOFCA ya ha sido empleada en reformas anteriores como el marco jurídico idóneo para abordar cuestiones relacionadas con las transferencias intergubernamentales y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esto refuerza la pertinencia de incluir en ella una regulación específica sobre la participación de los Municipios en los ingresos autonómicos, asegurando coherencia y estabilidad normativa³¹.

Así pues, la propuesta normativa que plantea Martín Fernández (2024) es la siguiente:

«Disposición Adicional... Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas.
Al objeto de garantizar la suficiencia financiera de los municipios, las Comunidades Autónomas deberán garantizar la participación de aquéllos en sus ingresos.

28 BORJA SANCHIS, A. (2020). El reto del impuesto turístico en la Comunitat Valenciana. *Revista Quincena Fiscal*, (3), 91-114.

29 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. Diego Marín-Barnuevo Fabo, D., Juan Ramallo Massanet, J: *Los tributos locales*. (2ª ed.) 977-1011. Editorial Aranzadi.

30 MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” *Le-febvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

31 GARCÍA-MONCÓ, A. (2004). El nuevo modelo de financiación autonómica: lecciones de una reforma. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (8-9), 110-120.

Dicha participación será, como mínimo, del ... por 100 de lo recaudado en ... por los tributos cedidos a las Comunidades por el Estado. Dicho porcentaje se incrementará en un ... para el caso de los municipios turísticos

El porcentaje concreto de participación, con respeto al límite mínimo señalado en el apartado anterior, así como los criterios para su distribución, serán fijados por las Comunidades Autónomas.»

Con esta propuesta, se implementaría un sistema de financiación, articulado mediante un marco normativo como la LOFCA, podría no solo reforzar la suficiencia financiera de los Municipios turísticos, sino también fomentar la cohesión territorial y la corresponsabilidad fiscal, principios clave en nuestro modelo de financiación descentralizado³².

Además, garantizaría una distribución más equitativa de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno³³, asegurando que los Municipios puedan atender las demandas específicas derivadas de su carácter turístico, como la conservación del patrimonio, la sostenibilidad ambiental y la prestación de servicios públicos de calidad para residentes y visitantes. Asimismo, el fortalecimiento de las PICAS como herramienta de financiación permitiría reducir las disparidades horizontales entre Municipios y contribuiría a consolidar un modelo fiscal más justo y eficiente, alineado con los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera.

2.4. Tributos locales

Una vez analizada la participación en los ingresos supramunicipales, debemos profundizar en el tercer pilar de la financiación: los tributos locales. En este ámbito, la capacidad de los ayuntamientos para gravar el turismo se enfrenta a limitaciones técnicas y competencias que requieren soluciones específicas. A continuación, se analiza la naturaleza del gravamen turístico, la vía de los recargos sobre impuestos autonómicos y la necesaria reforma del marco legal estatal.

2.4.1. Impuesto sobre estancias turísticas

Es importante destacar que el impuesto sobre estancias turísticas, a pesar de que generalmente se denomine “tasa turística” no se ajusta a la categoría de tasa, sino que se trata de un impuesto propiamente dicho, ya que no grava la prestación de un servicio público específico, sino la capacidad económica de los turistas, manifestada en la estancia en el municipio. Así lo sostiene también Soto Moya (2023)³⁴, al subrayar que este tipo de tributo “es un acto de consumo específico siendo a todas luces esta manifestación de riqueza la gravada habitualmente por los denominados impuestos indirectos.

32 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO, D., JUAN RAMALLO MASSANET, J: *Los tributos locales*. Editorial Aranzadi.

33 SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Fundación FAES.

34 SOTO MOYA, M.^a del M. (2023). La fiscalidad de las estancias turísticas: la competencia local para gravar las pernoctaciones en viviendas de uso turístico. En *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

En caso de que realmente se tratara de una tasa, no sería necesaria la intervención de la comunidad autónoma, pues los Ayuntamientos tienen competencia para establecer tasas que correspondan a la prestación de servicios municipales dentro de su competencia. No obstante, el hecho imponible de este tributo es distinto, ya que no corresponde a la prestación de un servicio municipal, sino a la manifestación de riqueza de los turistas al permanecer en el municipio. Por ello, es preciso determinar si una comunidad puede establecer este tributo “ex novo” como recurso propio de los Ayuntamientos. En atención al artículo 1 del LRHL, la regulación del sistema tributario local es competencia exclusiva del Estado, tal como se establece en el artículo 133 de la Constitución Española. En este sentido, la autora concluye que “los ayuntamientos no tienen potestad para la creación de un tributo que grave las estancias turísticas”, por lo que, para su implantación, “sería necesaria una modificación del LRHL mediante la introducción de un impuesto de carácter potestativo en su artículo 59”.

En España, la figura más relevante para regular la fiscalidad de las viviendas de uso turístico es el impuesto sobre estancias turísticas. Este tipo de tributo se encuentra implementado en las Islas Baleares (conforme a la Ley 2/2016, del 30 de marzo, sobre estancias turísticas y medidas para el turismo sostenible), en Cataluña (Ley 5/2017, del 28 de marzo), y en la Comunidad Valenciana, aunque el tributo nunca entró en vigor³⁵ y en Galicia (Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas).

Según Sanz Gómez (2023) los impuestos sobre estancias turísticas en Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana son tributos autonómicos de carácter indirecto, que recaen sobre el consumo de servicios turísticos en establecimientos de alojamiento, como hoteles o alojamientos temporales. Estos impuestos son de naturaleza indirecta como sugiere la doctrina ya que, en esencia, graban el acto de consumo de servicios turísticos doctrina, a pesar de que la aplicación en cada comunidad se aplica ligeramente diferente.

El hecho imponible consiste en las estancias realizadas por los turistas en establecimientos específicos, tales como hoteles o apartamentos. El sujeto pasivo es el turista que realiza la estancia, aunque la ley permite designar a los intermediarios y a los titulares de los establecimientos como responsables del cobro y pago del impuesto a la autoridad tributaria. En Cataluña, esta responsabilidad puede incluso extenderse a las plataformas digitales que gestionan las reservas de alojamiento donde se busca simplificar el proceso de recaudación.

En sintonía con el resto de los impuestos, el Impuesto gallego sobre las estancias turísticas se introduce como un tributo propio, indirecto e instantáneo, cuyo hecho imponible es la estancia en establecimientos turísticos situados en Galicia. Alineado con otras figuras autonómicas ya presentes en Cataluña, Baleares o la Comunidad Valenciana, este impuesto busca gravar la capacidad económica de los turistas, independientemente de que exista una contraprestación directa, lo que lo diferencia de las tasas y lo legitima como impuesto. El objetivo establecido en la ley es impulsar un turismo sostenible, permitiendo a la comunidad autónoma recaudar fondos para mitigar los impactos del turismo y financiar iniciativas que promuevan la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los destinos gallegos. el

35 SANZ GÓMEZ, R. (2023). “Fiscalidad y turismo: reflexiones sobre el diseño y la función de los impuestos sobre estancias turísticas y sobre los billetes de avión”. *Revista Quincena Fiscal*. N.º 14.

sujeto pasivo es el turista, siendo probable que la ley designe a establecimientos turísticos y plataformas digitales como responsables del cobro y declaración del tributo, en línea con la normativa catalana.

En el caso de Cataluña, el impuesto sobre estancias turísticas es conocido como la Tasa Turística y se reguló originalmente a través de la Ley 5/2012, de 20 de marzo. Esta ley tenía como objetivo la financiación de un fondo para el fomento del turismo sostenible. Posteriormente, la Ley 5/2017, del 28 de marzo, reemplazó el régimen anterior con un nuevo marco normativo que regula los impuestos sobre estancias turísticas, modificando la forma de recaudación y estableciendo una serie de procedimientos adicionales, incluidos los relacionados con las plataformas colaborativas. Según el art. 32 de esta ley, se introduce la figura del asistente en la recaudación, que recae principalmente sobre los intermediarios y las plataformas colaborativas, con la obligación de realizar auditorías previas y periódicas a sus sistemas de información. Este aspecto es relevante debido a la creciente importancia de las plataformas online como Airbnb, que gestionan gran parte de las reservas de alojamiento en la región³⁶.

Cada comunidad autónoma establece sus propias exenciones. Por ejemplo, en todas las regiones se eximen del impuesto las estancias realizadas por menores de 16 años y aquellas motivadas por causas de fuerza mayor o razones de salud. Asimismo, hay diferencias en la forma en que cada comunidad maneja las bonificaciones. Islas Baleares, por ejemplo, ofrece una reducción del 50% en la cuota a partir del noveno día de estancia, mientras que Cataluña y la Comunidad Valenciana limitan la base imponible a un máximo de siete días en un mismo establecimiento.

Según Borja Sanchís (2017)³⁷, estos impuestos muestran un carácter fiscal en su diseño y recaudación, a pesar de su aparente finalidad extrafiscal de promover un turismo sostenible. La normativa autonómica en Islas Baleares y Cataluña prevé que la recaudación se destine a fondos específicos: en Islas Baleares, al fondo para el turismo sostenible, con proyectos ambientales y sociales; y en Cataluña, al fondo de promoción turística, aunque centrado en reforzar el atractivo turístico más que en compensar los impactos negativos del turismo.

En lo que respecta a los elementos estructurales, Borja Sanchís (2017)³⁸ destaca la variación en la cuantificación y aplicación de tarifas entre comunidades. En Cataluña, la tarifa se fija para un máximo de siete días por estancia, lo que podría suponer, según este autor, una vulneración del principio de capacidad económica, ya que, a mayor duración de la estancia, menor es la carga proporcional. Además, en Cataluña se establece una tarifa especial para áreas recreativas, mientras que Islas Baleares introduce bonificaciones en temporada baja para desincentivar el turismo masivo en temporadas altas.

36 VILLALBA RODRÍGUEZ, J. J. (2022). *Régimen fiscal del alquiler turístico*. Tesis doctoral. Huelva. Universidad de Huelva.

37 BORJA SANCHIS, A. (2017). Los impuestos sobre las estancias turísticas en España. *Revista Quincena Fiscal*, (18), 19-58.

38 BORJA SANCHIS, A. (2017). Los impuestos sobre las estancias turísticas en España. *Revista Quincena Fiscal*, (18), 19-58.

2.4.2. Recargos sobre tributos propios

En este contexto, los tributos autonómicos sobre estancias turísticas analizados anteriormente se presentan como un instrumento idóneo para promover una gestión responsable del turismo, asegurando tanto la captación de recursos como la protección de los valores sociales, culturales y ambientales de los destinos turísticos. De igual manera, la posibilidad de que los ayuntamientos introduzcan recargos en impuestos autonómicos es fundamental porque les permite obtener recursos propios sin vulnerar la reserva de ley, ya que el tributo principal es creado por la comunidad autónoma. Esta fórmula, avalada por el Tribunal Constitucional, respeta el principio de autonomía local y se ajusta al marco legal vigente (art. 38.2 LRHL). Además, ofrece flexibilidad a los municipios para adaptar la carga fiscal a sus necesidades reales, especialmente en contextos como el turístico, donde el gasto público aumenta de forma estacional sin una correlativa financiación directa.

En cuanto a la participación local, el sistema varía: en Cataluña solo la ciudad de Barcelona puede establecer un recargo municipal, mientras que en Comunidad Valenciana se contemplaba que cualquier municipio aplique un recargo adicional, también se contemplan en la ley gallega pues el impuesto habilitó a los ayuntamientos a aplicar un recargo municipal sobre el impuesto autonómico, con la obligación de destinar al menos el 80% de la recaudación a inversiones relacionadas con el turismo sostenible.

Este modelo de recargo municipal voluntario recuerda al contemplado en la Comunidad Valenciana pues permite a los municipios que lo deseen sumarse mediante recargos, lo que da a la normativa una flexibilidad que respeta la autonomía local y permite adaptar la fiscalidad turística a las necesidades concretas de cada territorio. Esto es fundamental en un contexto tan diverso como el gallego, donde conviven destinos de costa, interior, urbano y rural. La ley exige que al menos el 80% del recargo municipal se dedique al turismo sostenible, garantizando así una afectación específica de los recursos a la protección del entorno, los servicios públicos y la mejora de la experiencia turística. Se trata de una herramienta clara para redistribuir la carga del turismo hacia beneficios comunes.

El Decreto ley 6/2025, de 25 de marzo, aprobado por la Generalitat de Cataluña, introduce modificaciones sustanciales en el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos con el objetivo de responder a la emergencia habitacional que afecta especialmente a zonas como Barcelona, y de avanzar hacia un modelo de turismo más sostenible y socialmente responsable.

Entre las propuestas doctrinales para optimizar el actual sistema, destaca la necesidad de ajustar los mecanismos de nivelación con el fin de evitar situaciones de infrafinanciación y garantizar la suficiencia de recursos basada en necesidades reales. En esta línea, resulta clave aumentar el porcentaje de fondos incondicionados que las entidades locales pueden destinar libremente a sus prioridades, reduciendo así la dependencia de subvenciones finalistas sujetas a las condiciones del Estado o de la Comunidad Autónoma. De forma paralela, el Decreto permite que todos los municipios de Cataluña puedan establecer su propio recargo, de hasta 4€ por persona/noche, con entrada en vigor desde el 1 de octubre de 2025 si la ordenanza fiscal correspondiente se aprueba antes de esa fecha. Como novedad, los municipios podrán establecer recargos diferenciados según código postal, lo que abre la puerta a una tributación adaptada a las necesidades e intensidad turística de cada zona. Una de las

transformaciones más relevantes del Decreto es la redistribución del destino de los ingresos recaudados. A partir del primer período de liquidación posterior al 27 de marzo de 2025, el 25% de la recaudación se destinará a políticas públicas de vivienda, y el 75% restante se integrará en el Fondo para el Fomento del Turismo. Esta medida introduce por primera vez un uso del impuesto turístico con finalidad social directa, en línea con la necesidad urgente de garantizar el acceso a la vivienda habitual frente al crecimiento del alojamiento turístico³⁹.

Con este conjunto de reformas, Cataluña refuerza su liderazgo en la implementación de una fiscalidad turística con enfoque extrafiscal, incorporando el impuesto como herramienta para equilibrar los efectos del turismo sobre el entorno urbano, social y económico.

El régimen de recargos municipales en el impuesto sobre estancias turísticas refleja una tendencia hacia la descentralización fiscal y la adaptación territorial de la tributación turística. Comunidades como Cataluña, Galicia han apostado por permitir que los ayuntamientos, en función de sus características y necesidades específicas, apliquen recargos sobre el impuesto autonómico. Esta fórmula dota a los municipios de una herramienta flexible para gestionar los impactos del turismo, al tiempo que refuerza su autonomía financiera.

2.4.3. Propuesta de reforma del artículo 59 LRHL

Más allá de los recargos, que dependen de que la Comunidad Autónoma haya creado previamente el impuesto, la solución estructural para garantizar la suficiencia financiera y la autonomía local sería la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

Actualmente, el artículo 59 del TRLRHL enumera los impuestos que los ayuntamientos pueden exigir, pero no contempla ninguna figura adaptada a la realidad turística. La propuesta consiste en modificar dicho artículo para incluir el “Impuesto sobre Estancias Turísticas” como un tributo de carácter potestativo. De esta forma, el Estado daría cobertura legal al impuesto, pero serían los ayuntamientos quienes decidirían su implantación mediante ordenanza fiscal.

La inclusión de un tributo como el impuesto sobre estancias turísticas en el catálogo de impuestos locales reflejaría una apuesta decidida por un sistema fiscal más descentralizado y redistributivo. Dicho impuesto compensaría la presión que ejerce la actividad turística sobre los servicios públicos municipales, además de incentivar la sostenibilidad territorial.

Por todo ello la reforma del artículo 59 LRHL en lo que respecta a los impuestos sobre vivienda de uso turístico, dejaría como resultado esta redacción:

«Artículo 59. Enumeración de impuestos.

1. Los ayuntamientos exigirán, de acuerdo con esta ley y las disposiciones que la desarrollan, los siguientes impuestos:

- a. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- b. Impuesto sobre Actividades Económicas.
- c. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

39 Noticias Jurídicas. (2025, marzo 26). Decreto ley 6/2025: Cataluña introduce novedades en el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

2. Asimismo, los ayuntamientos podrán establecer y exigir los siguientes impuestos, de acuerdo con esta ley, las disposiciones que la desarrollen y las respectivas ordenanzas fiscales:

- a. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.
- b. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- c. Impuesto sobre Estancias Turísticas.»

Esta modificación al artículo 59 de la LRHL proporcionaría un marco legal para integrar los tributos autonómicos en el sistema de financiación local, permitiendo una redistribución justa y una autonomía real pues los municipios turísticos recibirían recursos acordes con la carga que soportan, y los fondos cedidos serían gestionados de forma autónoma, sin condicionamientos que limiten la capacidad de los municipios para decidir sus prioridades. De igual manera, se produciría un desarrollo territorial sostenible ya que los municipios podrían invertir en infraestructuras, servicios y proyectos sostenibles, beneficiando tanto a residentes como a visitantes.

De este modo, la reforma contribuiría a un modelo fiscal más justo, eficiente y adaptado a las necesidades reales de los municipios en un contexto de creciente demanda turística.

3. Un inconveniente a las propuestas anteriores: la ausencia de Corresponsabilidad Fiscal

De acuerdo con Marín-Barnuevo (2008)⁴⁰, el futuro de la financiación local debería pivotar hacia un modelo de mayor corresponsabilidad fiscal, incluyendo las PICA como forma de reducir las desigualdades horizontales y garantizar un reparto más justo de los recursos⁴¹.

Las soluciones planteadas en los apartados anteriores permiten garantizar la suficiencia financiera de los Municipios turísticos. No obstante, presentan un inconveniente significativo y es que estas fórmulas implican que los municipios, responsables del gasto, no tienen la obligación directa de responder ante sus ciudadanos por los ingresos necesarios para cubrirlo. En este sentido, si se incrementan las PIE o de las PICA, probablemente se requerirá un aumento en los impuestos estatales o autonómicos que gravan a los ciudadanos. La responsabilidad política de esta decisión recaerá en el legislador estatal o autonómico, mientras que el Municipio turístico, que recibe el beneficio de estos ingresos, podría no asumir plenamente la responsabilidad de su uso eficiente. En definitiva, recurrir exclusivamente a esta solución implicaría una reducción en la corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos, lo cual contradice el fortalecimiento de este principio que se ha venido consolidando en el ámbito de los órganos autonómicos⁴².

⁴⁰ MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (2008). “La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales”. *Anuario de Derecho Municipal* 2007, N.º. 1, 115–116.

⁴¹ ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. Diego Marín-Barnuevo Fabo, D., Juan Ramallo Massanet, J: *Los tributos locales*. Editorial Aranzadi.

⁴² MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” Lefebvre. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

Por tanto, es necesario complementar estas medidas con otras fórmulas que permitan a los Municipios turísticos generar ingresos propios. Dado el marco actual de recursos de las Entidades Locales establecido en el LRHL, estas nuevas fuentes de ingresos solo pueden derivar de tributos municipales. Esto implica aprovechar las herramientas fiscales existentes, promoviendo un incremento en los tipos de gravamen aplicables en los Municipios turísticos⁴³.

Un ejemplo ilustrativo es el IBI. Según el artículo 72.3 del LRHL, los Ayuntamientos tienen la facultad de aumentar los tipos “generales” de gravamen en función de ciertas circunstancias. En este contexto, podría plantearse la posibilidad de establecer un incremento adicional de estos tipos, aplicable únicamente a los Municipios que cumplan con la definición de turísticos previamente planteada⁴⁴.

Para Martín Fernández (2024), en lo que respecta al monto de este incremento, podría determinarse mediante un sistema de tramos, similar al utilizado para ciertos servicios, basándose en el volumen de la población turística asistida. Asimismo, se podría considerar una discriminación justificada en la aplicación de este tipo incrementado, de modo que recaiga exclusivamente sobre aquellos ciudadanos con mayor capacidad económica o que se benefician directamente de la actividad turística. Por ejemplo, estos gravámenes adicionales podrían aplicarse únicamente a las viviendas consideradas como segunda residencia y a los inmuebles destinados a actividades relacionadas con el turismo, como hoteles, restaurantes, cafeterías o establecimientos de ocio⁴⁵.

Esta propuesta, aunque incluye a los titulares de segundas residencias, no vulnera principios comunitarios, ya que se aplicaría sin distinción a cualquier propietario de estas propiedades, independientemente de si su primera vivienda está en el mismo municipio. El razonamiento es el siguiente: quienes poseen tanto una vivienda habitual como otra de uso vacacional demuestran una capacidad económica superior al promedio. Del mismo modo, los propietarios de inmuebles destinados a actividades turísticas manifiestan una capacidad contributiva proporcional al beneficio que obtienen de la principal fuente de ingresos del Municipio.

El desarrollo de estas medidas no solo promovería una gestión más eficiente de los recursos públicos, sino que también fortalecería la legitimidad democrática al vincular la recaudación con la prestación de servicios específicos. Sin embargo, para avanzar hacia este modelo, resulta esencial superar las barreras políticas y legales que actualmente limitan la capacidad normativa de los municipios. Un marco de corresponsabilidad fiscal robusto no solo es necesario para enfrentar los retos asociados a la fiscalidad de las viviendas

43 SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (2019). “Reflexiones acerca de las propuestas de reforma de la financiación autonómica (especial referencia a los tributos cedidos)”. *Revista Quincena Fiscal*, N.º 9.

44 BARBERENA BELZUNCE, Í., & MENÉNDEZ GARCÍA, G. (2015). “Los tributos de las Comunidades Autónomas”. *Manual de Derecho Tributario*. Editorial Aranzadi.

45 MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” *Lefebvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>

turísticas, sino también para consolidar un sistema de financiación territorial más justo y sostenible⁴⁶.

4. Conclusiones

El análisis realizado a lo largo de este trabajo permite confirmar que el actual modelo de financiación local en España resulta insuficiente para afrontar los desafíos específicos que plantea el fenómeno turístico. La regulación del alquiler vacacional y su fiscalidad se insertan en un marco competencial fragmentado y complejo, donde la falta de una normativa estatal armonizadora ha derivado en una disparidad de regímenes autonómicos que, lejos de solucionar el problema, han generado inseguridad jurídica y desigualdades territoriales.

Una de las principales carencias es la obsolescencia del concepto jurídico de “Municipio Turístico” previsto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La definición actual, basada en criterios meramente poblacionales y de segunda residencia, no captura la realidad dinámica del turismo moderno ni la presión que ejerce la población flotante sobre los servicios públicos. Resulta imperativo, por tanto, una redefinición normativa que contemple indicadores de carga real y que, sobre todo, vincule la condición de municipio turístico a un compromiso activo con la sostenibilidad y la calidad de los servicios.

En el ámbito estrictamente financiero, se ha evidenciado que los instrumentos tributarios locales son rígidos e inadecuados. La figura mal llamada “tasa turística” es, técnicamente, un impuesto, lo que impide a los ayuntamientos su implantación directa por imperativo del principio de reserva de ley. Ante esta barrera, la solución más pragmática a corto plazo reside en los recargos municipales sobre impuestos autonómicos, siguiendo la estela iniciada por Cataluña y Galicia. Esta fórmula respeta la arquitectura constitucional y permite adaptar la presión fiscal a la realidad de cada municipio, evitando gravar indiscriminadamente territorios sin presión turística.

No obstante, la solución estructural requiere una reforma de mayor calado. Se propone la modificación del artículo 59 del TRLRHL para incluir un impuesto potestativo sobre estancias turísticas en el catálogo de tributos locales, así como una revisión de la Participación en los Tributos del Estado (PIE) que reconozca el esfuerzo fiscal y de gasto de las localidades turísticas.

Finalmente, cualquier reforma debe pivotar sobre el principio de corresponsabilidad fiscal. No basta con demandar mayores transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas; los municipios deben asumir la responsabilidad política de ejercer su capacidad normativa, ya sea mediante recargos o mediante la modulación de los tipos en tributos existentes como el IBI. Solo a través de un sistema que combine suficiencia, autonomía y responsabilidad será posible transformar el turismo de una carga financiera para las arcas locales a una palanca de desarrollo sostenible y equitativo.

46 SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (2019). “Reflexiones acerca de las propuestas de reforma de la financiación autonómica (especial referencia a los tributos cedidos)”. *Revista Quincena Fiscal*, N.º 9.

5. Bibliografía

- ÁLAMO CERRILLO, R. (2018). La tributación del sector turístico. El sector turístico español: Cuestiones y retos fiscales. J.M. Bosch Editor, p. 31-83.
- ANGLÈS JUANPERE, B. (2017). “Naturaleza y evolución de las PICAS en las Comunidades Autónomas de Régimen Común”. *Crónica Tributaria*, núm. 163.
- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (2011). “La participación de los Municipios en los tributos del Estado (I)”. DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO, D., JUAN RAMALLO MASSANET, J: *Los tributos locales*. Editorial Aranzadi.
- BAHÍA ALMANSA, B. (2019). *El tratamiento fiscal de la economía colaborativa en relación con el alojamiento de viviendas turísticas* (1ª ed.). Thomson Reuters Aranzadi.
- BERMEJO VERA, J. (2001). Régimen jurídico de los municipios turísticos. *Documentación Administrativa*, (259-260).
- BORJA SANCHIS, A. (2017). Los impuestos sobre las estancias turísticas en España. *Revista Quincena Fiscal*, (18), 19-58.
- BORJA SANCHIS, A. (2020). El reto del impuesto turístico en la Comunitat Valenciana. *Revista Quincena Fiscal*, (3), 91-114.
- BORRERO MORO, C. J. (2009). El reparto de la materia imponible entre la Hacienda Autonómica y Local. Tirant lo Blanch.
- BOSCH CASTEL, J. F. (2021). “La regulación de las viviendas de uso turístico, desde la óptica de los principios de buena regulación económica”. *La Administración al Día*. Recuperado de: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511773>
- BOSH ROCA, N., & VILALTA FERRER, M. (2024). “La hacienda de los municipios españoles: diagnóstico, evaluación y propuestas para una reforma”. *Cuadernos de Derecho Local*, 13-48.
- CORNO CAPARRÓS, L. (1984). “El estatuto legal del municipio turístico: Apuntes para una propuesta”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 42, 423. Editorial Civitas.
- DEL BUSTO, E., CEBALLOS MARTÍN, M. M., & PÉREZ GUERRA, R. (2019). Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España: Especial mención a la Comunidad Autónoma de Madrid. *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, N°26, 62–92.
- Eurostat. (2023). Tourism statistics. Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics
- GARCÍA MORENO, V. A. (2015). Impuestos locales. En J. MARTÍN QUERALT, J. M. TEJERIZO LÓPEZ & A. CAYÓN GALIARDO (Dir.), *Manual de Derecho Tributario* (12.ª ed.). Editorial Aranzadi
- GARCÍA-MONCÓ, A. (2004). El nuevo modelo de financiación autonómica: lecciones de una reforma. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (8-9), 110-120.

- HURTADO LÓPEZ, G. (2021). La participación de las Entidades Locales en tributos del Estado: dos modelos para un mismo objetivo. *Blog Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales*.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). Estadísticas de viviendas turísticas. Recuperado de: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=39364>
- LÓPEZ SÁNCHEZ, C. (2021). El alojamiento colaborativo. Problemática jurídica actual de las viviendas de uso turístico. Dykinson
- MACARRO OSUNA, J. M., MARTÍN RODRÍGUEZ, J. M., ARRIBAS LEÓN, M., HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., RAMOS PRIETO, J., & TRIGUEROS MARTÍN, M. J. (2024). Financiación y colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las Entidades Locales: situación actual y posibles líneas de reforma. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, 281-282.
- MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (2008). “La financiación de las haciendas locales a través de la participación en tributos estatales”. *Anuario de Derecho Municipal 2007*, N.º 1, 115-116.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, F. J. (2024). “La financiación de los Municipios: el ejemplo de la tasa turística.” *Lefebvre*. Recuperado de: <https://elderecho.com/la-financiacion-de-los-municipios-el-ejemplo-de-la-tasa-turistica>
- MESA MARRERO, C. (2019). “Las viviendas de uso turístico y la cuestión competencial en materia civil.” *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*.
- MALLOL CAPELLÀ, J. (2017). El impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares: análisis comparativo. *Memòria del Treball de Fi de Grau*, Facultat de Turisme, Universitat de les Illes Balears.
- NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (2018). El municipio turístico de Andalucía: Claves sustantivas de su nueva regulación. *Revista de Estudios Andaluces*, N.º 9.
- RAMALLO MASSANET, J. (2025). *Fiscalidad y autonomía municipal*. Civitas.
- RAMOS PRIETO, J. (2009). La participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Fundación Democracia y Gobierno Local, 601.
- RUIZ GARIJO, M. (2014). *Las tasas locales*. Editorial Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2001). “La distribución de competencias en materia de turismo.” *Documentación Administrativa*, N.º 259-260.
- SALGADO, A. (1996). “La distribución de competencias en materia de turismo”. *Revista de Administración Pública*, N.º 9, pp.326-329.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, M. E. (2019). “Reflexiones acerca de las propuestas de reforma de la financiación autonómica (especial referencia a los tributos cedidos).” *Revista Quincena Fiscal*, N.º 9. Editorial Aranzadi.
- SANZ GÓMEZ, R. (2023). “Fiscalidad y turismo: reflexiones sobre el diseño y la función de los impuestos sobre estancias turísticas y sobre los billetes de avión”. *Revista Quincena Fiscal*, N.º 14.

- Sistema Tributario Municipal. (2015). En *Curso de Derecho Financiero* (19ª ed.). Editorial Aranzadi.
- SERRANO GARCÍA, M. (2020). “Alquiler turístico y alquiler de temporada. Diferencias e implicaciones derivadas.” *Revista Internacional de Turismo, Empresa y Territorio*, N. °4, 135-143.
- SOTO MOYA, M.^a del M. (2023). La fiscalidad de las estancias turísticas: la competencia local para gravar las pernoctaciones en viviendas de uso turístico. En *Viviendas de uso turístico. Análisis de la situación actual y propuestas para la mejora de su marco regulatorio* (pp. 301-328). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Fundación FAES.
- VILLALBA RODRÍGUEZ, J. J. (2022). *Régimen fiscal del alquiler turístico*. Tesis doctoral. Huelva. Universidad de Huelva.

LEGISLACIÓN

- Constitución Española (1978). Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (1980). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 236, de 1 de octubre de 1980.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 282, de 25 de noviembre de 1994.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (2004). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 59, de 9 de marzo de 2004.
- Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. (2006). *DOUE*, 347, 11 de diciembre de 2006, pp. 1-118. Unión Europea.
- Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. (2011). *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* (BOJA), núm. 255, de 31 de diciembre de 2011.
- Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos. (2012). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 83, de 6 de abril de 2012.
- Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible. (2016). *Boletín Oficial de las Islas Baleares* (BOIB), núm. 42, de 2 de abril de 2016.
- Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana. (2018). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 157, de 29 de junio de 2018.
- Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. (2025). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 32, de 6 de febrero de 2025.

Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (2024). *BOJA*, 24, 02 de febrero de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724. (2024). *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE), núm. 1028, de 29 de abril de 2024

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7º.

Sentencia del Tribunal Constitucional 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6º.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009). Sentencia sobre el impuesto en Cerdeña relacionado con las escalas turísticas de aeronaves y embarcaciones.

Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2021, de 3 de junio.

Tribunal Constitucional. (2021). Sentencia 125/2021, de 3 de junio de 2021, Recurso de inconstitucionalidad 4192-2020. *BOE* núm. 161, de 7 de julio de 2021.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta. (10 de julio de 2024). Sentencia núm. 1243/2024. Procedimiento R. Casación núm. 1809/202.

Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas italianas. Límites y desafíos jurídicos

Gender Budgeting in Italian Public Administrations. Legal Limits and Challenges

Clara Filiberto

Doctoranda en Estudios de género. Universidad de Palermo
Doctoranda en Ciencias jurídicas y sociales en la Universidad de Málaga
clara.filiberto@unipa.it / clarafiliberto99@uma.es

Enviado: 17 de septiembre de 2025
Aceptado: 28 de noviembre de 2025

<https://doi.org/10.24310/rejie.33.2025.22314>

RESUMEN

Los presupuestos con perspectiva de género representan una herramienta estratégica para que las administraciones públicas adopten políticas orientadas a promover la igualdad de género, en línea con el objetivo de desarrollo sostenible n.º 5 de la Agenda 2030. La integración efectiva de la perspectiva de género en los presupuestos públicos requiere, como condición previa e indispensable, un marco normativo sólido que proporcione directrices claras a las administraciones. Por tanto, el presente trabajo tiene por objeto reconstruir el marco normativo italiano de los presupuestos de género, con el fin de destacar la disciplina vigente en los distintos niveles político-administrativos —Estado, Regiones y Entes locales— y poner de relieve los límites y los desafíos jurídicos a los cuales se enfrentan dichas administraciones.

PALABRAS CLAVE

Igualdad de género, presupuestos con perspectiva de género, administraciones públicas italianas.

ABSTRACT

Gender budgeting represents a strategic tool for public administrations to adopt policies aimed at promoting gender equality, in line with sustainable development goal No. 5 of the 2030 Agenda. The effective integration of a gender perspective into public budgets requires, as a prerequisite, a solid regulatory framework that provides clear guidelines for administrations. Therefore, this paper aims to reconstruct the Italian regulatory framework on gender budgeting, highlighting the legal provisions in force at different political-administrative levels— State, Regions and Local authorities —and underscoring the legal limits and challenges faced by these administrations.

KEYWORDS

Gender Equality, Gender Budgeting, Italian Public Administrations.



Sumario: 1. Premisa. 2. Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas. 3. El marco jurídico en Italia. 3.1. Fundamento constitucional. 3.2. Desarrollo normativo. 3.2.1. Estado. 3.2.2. Regiones. 3.2.3. Entes locales. 4. Reflexiones finales.

1. Premisa

Hoy en día no cabe duda de que las administraciones públicas son actores institucionales imprescindibles para el cumplimiento de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas¹.

En este programa de acción más amplio, las administraciones pueden desempeñar un papel significativo en la promoción del ODS n.5 —la igualdad de género— mediante un replanteamiento de sus módulos organizativos y la implementación de políticas públicas que estén enfocadas en la reducción de las desigualdades existentes².

El presupuesto es una herramienta esencial para alcanzar este ambicioso objetivo, ya que no representa únicamente un documento contable, sino también el medio a través del cual el gobierno dirige y orienta las políticas públicas hacia las prioridades económico-sociales, guiando así las actividades de cada administración³.

El proceso presupuestario de un ente público consta esencialmente de cuatro fases: la primera es la elaboración del presupuesto, dirigida a la formulación de los objetivos político-estratégicos y, consecuentemente, a la asignación de los recursos (función de asignación); la segunda es la aprobación, en la que se autorizan las administraciones a utilizar los recursos asignados (función autorizadora); la tercera es la ejecución, consistente en la gestión de los recursos para el cumplimiento de los objetivos fijados (función ejecutiva); la cuarta, y última, es la fase del control, dirigida a verificar si las administraciones han utilizado dichos recursos de manera coherente con los objetivos establecidos (función de control)⁴.

1 United Nations (2015), *Resolution “Transforming our world: The 2030 Agenda for sustainable development”*. 21 de octubre 2015, Nueva York. <https://sl1nk.com/dI83y>

2 Sobre el papel de las administraciones en el cumplimiento del objetivo n.5 de la Agenda 2030, se sugiere la lectura de GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á., TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M., QUINTANA LÓPEZ, T. (eds.). (2023), *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Barcelona: Atelier; GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (2022), “La perspectiva de género en los objetivos de desarrollo sostenible”, en CAMPOS ACUÑA, M. C. (eds.): *El papel de la mujer en la Administración Pública del siglo XXI*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á., DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (eds.). (2021), *Agenda 2030. Desarrollo sostenible e igualdad*. Madrid: Aranzadi.

3 En línea con esta afirmación, resulta interesante señalar la lectura, propuesta por la Corte Costituzionale italiana a partir de la sentencia 20 de julio de 2016, n. 184, del presupuesto como “bien público”, ósea como instrumento que preside el control democrático de las decisiones de la administración, permitiendo la comparación entre la planificación de los recursos públicos y su realización, con el fin de garantizar a los miembros de la comunidad plena transparencia sobre las modalidades de utilización de dichos recursos. <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2016/184>.

4 D’ORSOGNA, M. (2025), “Le risorse finanziarie”, en SCOCA, F. G. (ed.): *Diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli.

Como señala la doctrina, este proceso no es neutro respecto al género, dado que las previsiones presupuestarias afectan de manera distinta a mujeres y hombres, reflejando y perpetuando la desigual distribución de poder dentro de la sociedad, así como las diferentes condiciones de vida que derivan de los roles sociales tradicionalmente atribuidos a los dos géneros⁵. Por tanto, resulta de importancia estratégica incorporar la perspectiva de género en toda fase de los ciclos presupuestarios, y de las políticas públicas, a través una herramienta denominada «presupuesto de género»⁶.

Ahora bien, para que dicha incorporación sea realmente efectiva, es imprescindible contar con un marco normativo sólido que proporcione directrices claras a las administraciones⁷.

Por esta razón, tras examinar el concepto y las finalidades de los presupuestos de género en las administraciones públicas, el presente trabajo propone una reconstrucción del marco normativo italiano aplicable en la materia, con el fin de analizar la disciplina vigente en los distintos niveles político-administrativos —Estado, Regiones y Entes locales— y poner de relieve los límites y los desafíos jurídicos a los que dichas administraciones se enfrentan.

2. Los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas

Por lo que se refiere a los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas, cabe señalar que su origen se remonta a la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada durante la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995⁸, cuando las Naciones Unidas señalaron por primera vez la necesidad de integrar la perspectiva de género en todas las decisiones presupuestarias⁹.

⁵ En este sentido, véanse ELSON, D., CAGATAY, N. (2000), “The Social Content of Macroeconomic Policies”, *World Development*, núm. 28: pp. 1347 ss.; ELSON, D. (1999), *Gender Budget Initiative. Background Papers*. London: Commonwealth Secretariat; Elson, D. (1998), “Policy Arena: Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”, *Journal of International Development*, núm. 10: pp. 929 ss.; ELSON, D. (1997), *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets? Changing the Conceptual Framework to Include Women’s Empowerment and the Economy of Care*. London: Commonwealth Secretariat; BAKKER, I. (1994), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Books.

⁶ Es pertinente una aclaración terminológica. Originariamente la doctrina acuñó el término «presupuestos de mujeres» («women’s budgets»). Sin embargo, considerando que el objetivo de la herramienta en objeto no es la elaboración de presupuestos separados por hombres y mujeres, se optó por emplear diferentes expresiones, como «presupuestos de género» (o «gender budget»), «presupuestos sensibles al género» (o «gender-sensitive budgets»), «presupuestación con perspectiva de género» o «presupuestación de género» («gender budgeting») o incluso «presupuestación con responsabilidad de género» («gender-responsive budgeting»). A lo largo de este trabajo, se utilizarán estas expresiones de manera intercambiable.

⁷ *Ex multis*, O’HAGAN, A. (2015), “Favourable conditions for the adoption and implementation of gender budgeting: insights from comparative analysis”, *Journal of Economic Policy*, vol. XXXI, núm. 2: pp. 238-239.

⁸ United Nations. (1995), *Platform for Action, Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace*. Beijing, septiembre de 1995. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>.

⁹ Vid. párrafos 58, letra d), 65, letra i), 345 y 346 de la Plataforma de acción.

Bajo el impulso de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, por un lado, las Instituciones de la Unión Europea, por otro, han mostrado una creciente sensibilidad hacia la presupuestación de género, adoptando varias fuentes de *soft law* destinadas a promover la difusión de esta herramienta y a ofrecer orientaciones de carácter metodológico¹⁰.

Según el Consejo de Europa, el presupuesto de género puede definirse como una aplicación de la transversalidad de género en el proceso presupuestario: esto implica una evaluación de los presupuestos basada en el género, incorporando la perspectiva de género en todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurando los ingresos y los gastos con el fin de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres¹¹.

Conforme a dicha definición, se concibe como un proceso que consta de dos componentes: el *gender auditing* y el *gender budgeting*.

El *gender auditing* es una herramienta descriptiva que permite analizar, desde la perspectiva de género, los ingresos y los gastos de una administración pública, evaluando *ex ante* y monitoreando *ex post* el impacto diferenciado que las políticas presupuestarias generan sobre mujeres y hombres.

En cambio, el *gender budgeting* es una herramienta eminentemente transformadora que permite elaborar presupuestos sensibles a las diferencias de género, repensando el uso de los recursos y reorientando los presupuestos —y, con ellos, las políticas públicas— hacia una igualdad plena y efectiva entre mujeres y hombres¹².

¹⁰ Entre las iniciativas más relevantes, se recuerdan: European Parliament. (2003), *Resolution on Gender budgeting - building public budgets from a gender perspective*, 2002/ 2198 (INI). Estrasburgo. <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/femm/20030519/495333EN.pdf>; Council of European Municipalities and Regions (CEMR). (2006), *European charter for equality of women and men in local life*. Innsbruck. https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/03/Charter_2022_EN.pdf; European Institute for Gender equality (EIGE). (2017), *Gender mainstreaming: Gender budgeting*. Luxemburgo. <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-mainstreaming-gender-budgeting>; EIGE. (2019), *Gender budgeting. Mainstreaming gender into the EU budget and macroeconomic policy framework*. Luxemburgo. https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0118419enn_002.pdf.

¹¹ Council of Europe. (2005), *Gender Budgeting. Final report of the Group of Specialists (EG-S-GB)*. Equality Division, Directorate General of Human Rights. Estrasburgo: p.10. <https://rm.coe.int/1680596143>.

¹² La doctrina que se ha ocupado de analizar el tema de la presupuestación de género desde la perspectiva económica es conspicua. Véanse, como muestras representativas, O'HAGAN, A., KLATZER, E. (eds.). (2018), *Gender Budgeting in Europe: Developments and challenges*. Cham: Springer International Publishing, pp. 109 ss.; QUINN, S. (2017), "Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice?", *Administration*, núm. 3: pp. 101 ss.; ADDABBO, T., GUNLUK SENESEN, G., O'HAGAN, A. (2015), "Gender budgeting: insights from current methodologies and experiences in Europe", *Politica economica*: pp. 125 ss.; VINGELLI, G. (2014), "Gender mainstreaming as institutional innovation? Gender budgeting, velvet triangles, and (good) practices", *Revista Clepsydra*: pp. 9 ss.; GALIZZI, G. (2011), "Gender auditing v. gender budgeting: il ciclo della accountability di genere", *Azienda pubblica*, núm. 4: pp. 379 ss.; BUDLENDER, D. (2005), *Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives*. New York: Research Institute for Social Development, United Nations; Sharp, R. (2003), *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: Unifem; KLOT, J., HOLVOET, N., VILLAGOMEZ, E. (2002), *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. New York: Unifem; SHARP, R., BROOMHILL, B. (2002), "Budgeting for equality: the Australian experience", *Feminist*

De este modo, el objetivo primario al que aspiran los presupuestos de género es, sin lugar a duda, la redefinición tanto de los presupuestos como de las correspondientes políticas públicas, con el fin de impulsar la igualdad de género¹³.

No obstante, más allá de su primera y más evidente finalidad, la herramienta en cuestión, cuando es implementada por los entes públicos, puede contribuir a potenciar el principio de buena administración.

En este sentido, mejora la selección de los criterios de decisión pública, procurando una asignación de recursos más equitativa, eficaz y eficiente, así como una mejor formulación de las políticas. Asimismo, incrementa la transparencia, al monitorizar las actividades relacionadas con la promoción de la transversalidad de género y favorecer la responsabilización de los gobiernos en relación con los compromisos asumidos, poniendo de relieve la coherencia entre los objetivos fijados por los documentos de planificación y los resultados efectivamente alcanzados¹⁴.

Por último, puede reforzar los principios de autonomía y subsidiariedad, permitiendo a todas las administraciones —especialmente a las regionales y locales— gestionar los recursos públicos de manera más eficaz, eficiente y equitativa, adaptando las políticas públicas a las necesidades de sus respectivas comunidades y fortaleciendo así su papel decisorio dentro de un sistema político-administrativo multinivel¹⁵.

3. El marco jurídico en Italia

Una vez delimitados el concepto y las finalidades de los presupuestos de género en las administraciones, el trabajo examina la normativa italiana que rige la materia, centrándose primero en los fundamentos constitucionales y posteriormente en las disposiciones vigentes en los niveles estatal, regional y local¹⁶.

Economics, núm. 8: pp. 25 ss.; BUDLENDER, D., HEWITT, G. (2002), *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*. London: Commonwealth Secretariat; BUDLENDER, D., ELSON, D., HEWITT, G., MUKHOPADHYAY, T. (eds.). (2002), *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 83 ss.; SHARP, R. (2000), *The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts*. Working Paper Series, núm. 3. Magill, South Australia: Hawke Institute, University of South Australia; BUDLENDER, D. (2000), “The political economy of Women’s Budgets in the South”, *World Development*, vol. 28, núm. 7: pp. 1365 ss.; BUDLENDER, D., SHARP, R., ALLEN, K. (1998), *How to do a Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London: Commonwealth Secretariat.

13 Council of Europe, *Gender budgeting*, op. cit.: p.11.

14 Council of Europe, *Gender budgeting*, op. cit.: pp.11-12.

15 CEMR. (2006), *European charter for equality of women and men in local life*, op.cit.: pp. 3 y 7.

16 Para profundizar el tema de los presupuestos de género de las administraciones italianas, según la perspectiva jurídica, pueden consultarse los estudios de Simonati, A. (2024), “Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici”, *Diritto e società*, núm. 1-2: pp. 169 ss.; ID. (2012), “L’adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni? Riflessioni sparse di una giurista”, *Istituzioni del federalismo*, núm. 2: pp. 461 ss.; ID. (2010), “Il gender auditing come strumento di valutazione delle

3.1. Fundamento constitucional

En el marco constitucional italiano no se hace referencia explícita a la presupuestación con enfoque de género¹⁷.

Sin embargo, conforme a lo que se ha evidenciado *supra*, puede afirmarse que esta herramienta encuentra su fundamento en varias normas de la Constitución (en adelante: CI)¹⁸.

En primer lugar, el presupuesto de género constituye, sin duda, una manifestación concreta del principio de igualdad sustancial, consagrado en el artículo 3.2 CI, que atribuye a la República la responsabilidad de remover los obstáculos económicos y sociales —como, por ejemplo, las diferencias de género— que no permiten alcanzar una plena igualdad¹⁹. En línea con este principio, halla sustento también en el artículo 51.1 CI, que encomienda a la

politiche di genere”, en *Genere e precarietà*. Trento: Centro di Studi Interdisciplinari di Genere, pp. 1 ss. Reflexiones sobre el tema se encuentran también en CIUCCIOVINO, S. (2024), “Il gender pay gap nella pubblica amministrazione, dalle regole all’innovazione organizzativa”, *Equal. Rivista di diritto antidiscriminatorio*, núm. 5: pp. 405 ss.; MIRACOLINI, M. (2024), “La parità di genere nel pubblico impiego. Potenzialità e limiti dai contributi del PNRR”, *Equal. Rivista di diritto antidiscriminatorio*, núm. 5: pp. 438 ss.; D’ONGHIA, M. (2024), “Le politiche di genere in trent’anni di riforma della PA tra successi e obiettivi ancora mancati”, en GARGIULO, U., ZOPPOLI, A. (eds.): *Il lavoro pubblico in trent’anni di riforme*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 263 ss.; SPINELLI, C. (2024), “Parità di genere e contrasto alla violenza sulle donne: nuove sfide per il manager pubblico”, en GARGIULO, U., ZOPPOLI, A. (eds.): *Il lavoro pubblico in trent’anni di riforme*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 467 ss.; D’ALTERIO, E. (2023), “Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell’arte e prospettive”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2: pp. 787 ss.; VIMERCATI, A.A. (2022), “L’innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell’ottica della parità di genere e dell’azione dei CUG”, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, núm. 1: pp. 25 ss.; SIMONATI, A. (2022), “La ‘cittadinanza di genere’: le nuove frontiere dell’uguaglianza fra uomini e donne”, *Nuove autonomie*, núm. 2: pp. 703 ss.; MANGANARO, F. (2019), “L’eguaglianza di genere nelle pubbliche amministrazioni e nelle Università”, en D’IGNAZIO, G., MOSCHELLA, G.: *Costituzione, Diritti, Europa. Giornate in onore di Silvio Gambino*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 179 ss.; Simonati, A. (2016), “La giuridificazione della parità di genere in Italia”, en FERRARA, L., SORACE, D. (eds.): *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi – Vol. III, La giuridificazione* (a cura di MARCHETTI, B., RENNA, M.). Firenze: Firenze University Press, pp. 411 ss.

¹⁷ De forma distinta, se señala que, en otros países europeos, como Austria, el presupuesto de género tiene un reconocimiento constitucional. A partir de 2009, el artículo 13.3 de la Constitución establece que la Federación, los Laender y los Municipios tienen que tratar de lograr la igualdad entre mujeres y hombres en la presupuestación. Sobre el tema, vid. SCHRATZENSTALLER, M., KLATZER, E., BUCHINGER, B., SCHAFFER, N. (2010), “Gender budgeting in the constitution - A look at formal and real conditions in Austria”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, núm. 2: pp. 48-64.

¹⁸ Por lo que se refiere al fundamento constitucional de los presupuestos de género de las administraciones públicas, consúltense Simonati, A. *L’adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni?*, op. cit.: p. 463; ID. *Il gender auditing come strumento di valutazione delle politiche di genere*, op.cit.: pp. 1-2.

¹⁹ Art. 3.2 CI: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

misma República la adopción de las medidas más apropiadas para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a las funciones y a los cargos públicos²⁰.

Dicho instrumento, además, encuentra su base constitucional en el artículo 97.2 CI, norma que respalda los principios de imparcialidad y buena administración en los que deben inspirarse la organización y la actividad administrativa²¹.

A su vez, el presupuesto de género constituye expresión del principio de autonomía de las administraciones locales, reconocido por el artículo 5 CI²². Finalmente, también refleja el principio de subsidiariedad vertical previsto en el artículo 118.1 CI, que establece que las funciones administrativas —como las que están relacionadas con la igualdad de género— deben atribuirse a los Municipios, por ser los entes más próximos a la ciudadanía, y que solo cuando resulte necesario asegurar su ejercicio unitario, se asignan a los niveles administrativos superiores —Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado²³.

A la luz de estos últimos principios, se comprende la razón por la que, en Italia, las primeras experimentaciones relativas a los presupuestos de género han sido llevadas a cabo a nivel local, a partir de los años 2000-2001, por parte de algunos entes locales particularmente virtuosos, especialmente en el Norte²⁴.

3.2. Desarrollo normativo

Corresponde ahora analizar la normativa que se ha desarrollado después de la proliferación de las experimentaciones mencionadas anteriormente.

En primer lugar, el legislador demostró interés para el tema a través de la adopción de algunos proyectos de ley —como el n. 3728 y el n. 227 de 2006— dirigidos a introducir, por un lado, la obligación para toda administración pública de realizar el presupuesto de género, por otro, la implicación del Tribunal de Cuentas en el control del cumplimiento de la ley; sin embargo, no fueron aprobados.

20 Art. 51.1 CI: *“Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.”*

21 Art. 97.2 CI: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione”.*

22 Art. 5 CI: *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”.*

23 Art. 118.1 CI: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.*

24 Para un análisis detallado de dichas experiencias, GALIZZI, G. (2012), *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali*. Milano: FRANCO ANGELI; VINGELLI, G. (2010), “Il bilancio di genere negli enti locali”, en DEL RE, A., LONGO, V., PERINI, L. (eds.): *I confini della cittadinanza: genere, partecipazione politica e vita quotidiana*. Milano: FRANCO ANGELI: pp. 100 ss.; BETTIO, F., ROSSELLI, A., VINGELLI, G. (2003), “Gender auditing dei bilanci pubblici”, *Quaderni della Fondazione A.J. Zaninoni*, núm. 3.

A continuación, fue aprobada la ley n. 244 de 2007 —la llamada *Legge finanziaria* de 2008— con la cual se estableció el objetivo de introducir el presupuesto de género para las administraciones estatales, realizando una experimentación en los Ministerios de Sanidad, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Universidad e Investigación que, sin embargo, no tuvo éxito.

Finalmente, la Presidencia del Consejo de ministros y el Departamento de la Función Pública adoptaron la Directiva del 27 de julio de 2007, conocida como *Pollastrini-Nicolaïs*, que incorporó el presupuesto de género entre las medidas para promover la igualdad de oportunidades en las administraciones públicas.

Tras estas primeras iniciativas, el presupuesto de género fue introducido por el d.lgs. 27 de octubre de 2009, n.150 —conocido como *Decreto Brunetta*— el cual se propuso optimizar la productividad del trabajo público, así como la eficiencia y la transparencia de las administraciones²⁵.

En particular, los artículos 4-10 del antedicho decreto disciplinan el ciclo de gestión del rendimiento, ósea aquel proceso a través del cual las administraciones promueven y actúan su propio rendimiento, creando valor público y contribuyendo así a la transparencia en la toma de decisiones y a la rendición de cuentas²⁶.

El artículo 10 del decreto regula el *Piano della performance*²⁷, es decir aquel documento de programación trienal que toda administración debe adoptar y publicar cada año antes del

²⁵ El d.lgs. n.150/2009 lleva por título “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”.

²⁶ Sobre el ciclo de gestión del rendimiento, véanse D’ORSOGNA, M. (s.d.), “I controlli di efficienza”, en SCOCA, F.G. (ed.): *Diritto amministrativo*, cit., pp. 457 ss.; PICARO, R. (2021), “Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della Performance nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali”, *Nuove autonomie*, núm. 1: pp. 40 ss.; MONDA, P. (2018), “La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale”, en ESPOSITO, M., LUCIANI, V., ZOPPOLI, A., ZOPPOLI, L. (eds.): *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*. Torino, pp. 370 ss.; OGRISEG, C. (2012), “La valutazione e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, núm. 1: pp. 345 ss.; PEREZ, R. (ed.). (2010), *Il “Piano Brunetta” e la riforma della Pubblica Amministrazione. Atti del seminario tenuto nella Facoltà di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma*. Rimini.

²⁷ Hoy en día el *Piano della performance* está incorporado dentro del *Piano Integrato di Attività e Organizzazione* (PIAO). El PIAO, introducido por el art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, se propone simplificar la planificación de las administraciones, englobando, además que el *Piano della performance* (d.lgs. 150/2009), otros Planes como el *Piano Esecutivo di Gestione degli enti locali* (d.lgs. n. 267/2000), *Piano triennale per l’informatica nella P.A.* (d.lgs. n. 82/2005), *Piani di razionalizzazione* (l. n. 244/2007), *Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle PP.AA.* (l. n. 56/2019), *Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa* (d.l. n. 98/2011), *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza* (l. n. 190/2012); *Piano triennale dei Fabbisogni* (d.lgs. n. 165/2001); *Piano delle Azioni Positive* (d.lgs. n. 198/2006); *Piano organizzativo del Lavoro Agile* (d.l. n. 34/2020).

31 de enero²⁸. Dicho documento, que da impulso al ciclo del rendimiento, identifica tanto los objetivos estratégico-operativos de la administración, como los indicadores para medir y evaluar el rendimiento, incluyendo también los relativos a la igualdad de género²⁹.

Junto al *Piano della performance*, el mismo artículo regula también la *Relazione sulla performance*, es decir el informe que las administraciones deben adoptar cada año antes del 30 de junio. Dicho informe, en cambio, destaca los resultados organizativos e individuales alcanzados en el año anterior y el presupuesto de género realizado.

Del análisis de dicho artículo se desprende que el legislador no incluye la herramienta en cuestión entre los contenidos del *Piano della Performance*, sino en la *Relazione della Performance*. Consecuentemente, un primer límite de esta normativa se refiere a la naturaleza jurídica que se le atribuye: el presupuesto de género no se considera un instrumento de programación mediante el cual la administración puede mejorar su rendimiento futuro, sino únicamente un instrumento de rendición de cuentas destinado a evaluar *a posteriori* el impacto que los ingresos y gastos —y las políticas asociadas— han tenido sobre hombres y mujeres.

Además, al limitarse a mencionar el presupuesto de género como contenido de la *Relazione della Performance*, la norma no prevé ninguna sanción en caso de que las administraciones no lo elaboren. Por lo tanto, la falta de un régimen sancionador impide que la norma cumpla eficazmente su función y deja la adopción de esta herramienta a la discrecionalidad del administrador de turno.

Por último, la norma no introduce una metodología específica para la elaboración de los presupuestos con perspectiva de género en las administraciones públicas, ni mucho menos remite su adopción a una normativa de actuación concreta. La ausencia de una metodología, por un lado, otorga a las administraciones cierta autonomía y flexibilidad, por otro, aumenta la incertidumbre reduciendo la atraktividad de esta herramienta.

3.2.1. Estado

Como se ha evidenciado, la experiencia estatal en materia de presupuestación de género ha sido precedida por los experimentos realizados por los entes locales, los cuales han sido tenidos en cuenta por el legislador en la elaboración de la normativa estatal.

Pues bien, la presupuestación estatal con enfoque de género encontró su primera base normativa en el artículo 38-*septies* de la ley 31 de diciembre de 2009, n.196 (*Legge di contabilità e finanza pubblica*) —introducido por el artículo 9 del d.lgs. 12 de mayo de 2016,

²⁸ Dicho documento de programación está definido por el órgano político-administrativo en colaboración con la alta dirección de la administración y de acuerdo con las directrices emitidas por el Departamento de Administración Pública.

²⁹ El art. 8 del d.lgs. n.150 de 2009 enumera la igualdad de género entre los ámbitos de medición y evaluación del rendimiento organizativo de las administraciones, estableciendo también que la adopción de buenas prácticas sea objeto de verificación por parte de los organismos independientes de evaluación o núcleos de evaluación de las administraciones.

n. 90³⁰— que exige que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) inicie una primera experimentación en la presentación del Informe relativo al ejercicio fiscal de 2016 (*Rendiconto generale dello Stato*).

Con el d.p.c.m. del 16 de junio de 2017³¹ se dio impulso concreto a dicha experimentación, en la medida en que se aprobó la primera metodología específica para la elaboración del presupuesto de género del Estado.

En línea con el d.lgs. 150 de 2009, dicho decreto evidencia el objetivo que pretende perseguir, es decir evaluar *ex post* el diferente impacto que las políticas presupuestarias han tenido sobre mujeres y hombres, en términos de dinero, servicios, tiempo y trabajo no remunerado, fomentando una mayor transparencia en la asignación de recursos y analizando los efectos de estas políticas en función del género.

El mismo decreto identifica, además, los sujetos implicados en la redacción del presupuesto de género: los centros individuales de responsabilidad de las administraciones centrales del Estado y la Presidencia del Consejo de Ministros, los cuales representan los sujetos activos de las políticas presupuestarias y son titulares, recopiladores y proveedores de los datos; el Departamento de la Contabilidad General del Estado, el Departamento de Hacienda y el Departamento de Asuntos Generales del Ministerio de Economía y Hacienda que se ocupan de elaborar los datos y las metodologías comunes a todas las administraciones centrales.

Asimismo, el d.p.c.m. delinea, de manera específica, el procedimiento para la redacción del presupuesto de género.

Cada año, la Contabilidad General del Estado adopta una circular que, conforme a lo establecido en el decreto, introduce concretas directrices destinadas a permitir la elaboración del presupuesto de género³².

La circular contiene, en primer lugar, indicaciones sobre la metodología de clasificación de los gastos según la perspectiva de género.

Originariamente, las administraciones debían reclasificar los gastos en tres distintas tipologías: los que se consideran neutros en cuanto al género; los que, siendo sensibles, producen un diferente impacto sobre hombres y mujeres; y, por último, los que están expresamente dirigidos a la reducción de las desigualdades. Sin embargo, para subsanar ciertas dificultades, la circular n. 22 de 2023 de la Contabilidad General del Estado introduce, de manera experimental, una cuarta categoría: los gastos que requieren un análisis más profundo, cuyo impacto en la brecha de género no es conocido, pero que, por sus características, podrían clasificarse como sensibles.

30 El d.lgs. n.90/2016 lleva por título “*Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell’articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*”.

31 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (2017), “*Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali*”. 16 de junio de 2017, G.U. 26 de julio de 2017, n. 173.

32 La última circular adoptada es Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2024), *Circolare n. 26/2024, “Bilancio di genere. Linee guida e avvio delle attività relative al Rendiconto generale dello Stato 2023”*. 16 de mayo de 2024.

En función del resultado de esta experimentación, y de la colaboración con el Departamento de Igualdad de Oportunidades de la Presidencia del Consejo de ministros, la metodología actualmente regulada por el mencionado d.p.c.m. del 16 de junio de 2017 podrá ser revisada en el futuro³³.

La circular, además, proporciona pautas para la elaboración de dos cuestionarios que las administraciones están obligadas a rellenar, uno relativo a las políticas del personal, otro relativo a las políticas sectoriales.

Con estos cuestionarios, las administraciones comunican las acciones que han llevado a cabo y las directrices que han emitido para mitigar las desigualdades de género, destacando el resultado también a través de los indicadores que han identificado. Los indicadores para monitorear el impacto sobre el género de las políticas estatales pueden ser adoptados por parte de cada una de las administraciones en relación con los programas de gasto que inciden de manera más significativa, o bien en el marco de la medición y evaluación del rendimiento organizativo en coherencia con los contenidos previstos en el *Piano della performance* y en la *Relazione sulla performance* del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tras obtener la documentación, la Contabilidad general del Estado verifica la reclasificación de los gastos y su coherencia con los cuestionarios; evalúa el impacto de género de las políticas estatales mediante el uso de indicadores estadísticos que abarcan tanto las políticas de personal de la administración como las políticas sectoriales; consecuentemente, realiza el informe y lo trasmite al Parlamento para que lo publique, rendiendo cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos estatales en función de la igualdad de género.

Una vez que fue aprobada la primera metodología y realizada la primera experimentación, el artículo 8 del d.lgs. del 12 de septiembre de 2018, n.116³⁴ fortaleció la función de la presupuestación de género, potenciando esta última como base informativa para promover la igualdad de género a través de las políticas públicas, reasignando los recursos y teniendo en cuenta la tendencia de los indicadores de bienestar justo y sostenible (BES) incluidos en el Documento Económico Financiero (DEF)³⁵.

Más recientemente, la *Strategia Nazionale per l'uguaglianza di genere 2021-2026*, adoptada en el 2021, destacó la importancia del presupuesto de género estatal³⁶.

Dado que el objetivo de dicha Estrategia es mejorar la puntuación del índice de Igualdad de Género EIGE en 5 áreas prioritarias (trabajo, ingresos, competencias, tiempo y poder), para

³³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2023), *Circolare n. 22/2023, "Bilancio di genere. Linee guida e avvio delle attività relative al Rendiconto generale dello Stato 2022"*. 16 de mayo de 2023.

³⁴ El d.lgs. n.116/2018 lleva por título "*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*".

³⁵ La introducción de los indicadores BES en el Documento Económico y Financiero ha sido prevista como parte de la finalización de la reforma presupuestaria en el artículo 14 de la Ley de 4 de agosto de 2016, n. 163.

³⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità (2021), *Strategia Nazionale per l'uguaglianza di genere 2021-2026*. Roma, julio de 2021.

cada una de las cuales los indicadores y los objetivos de fin de periodo definen los efectos deseados, el presupuesto estatal de género ofrece un amplio abanico de indicadores de seguimiento a los que recurrir.

Además, la Estrategia enfatiza la necesidad de tratar la presupuestación con perspectiva de género no tanto como una herramienta aislada, sino como parte de una estrategia más amplia a través de la cual las administraciones promueven la igualdad de género en su totalidad.

Por último, una señal de importancia estratégica derivó del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) —adoptado en el mismo año que la Estrategia— en la medida en que identifica la igualdad de género entre sus prioridades transversales, otorgando un impulso relevante a la integración de la perspectiva de género en el proceso presupuestario del Estado³⁷.

En efecto, la *Milestone* M1C1-110 del PNRR tiene el mérito de institucionalizar el presupuesto de género a nivel estatal, estableciendo que, a partir de la Ley de Presupuestos para los años 2024-2026, el presupuesto se reclasificará con referencia a los gastos de promoción de la igualdad de género y los gastos medioambientales³⁸.

Para dar actuación a dicha reforma, el artículo 9 del d.l. n. 152 de 2021 establece que, para el fortalecimiento de las estructuras del Departamento de la Contabilidad General del Estado, así como para la implementación de los procesos de elaboración del presupuesto de género y ambiental, el MEF queda autorizado, para el bienio 2021-2022, a incorporar 40 unidades de personal clasificadas en el Área III, posición económica F1, mediante contratos laborales indefinidos, sin necesidad de recurrir previamente a procedimientos de movilidad, a través de la convocatoria de procedimientos específicos de concurso público o de listas de ordenación de los concursos públicos.

Además, el artículo 51-*bis* del decreto ley del 24 de febrero de 2023, n.13³⁹ prevé que, a partir de la antedicha Ley de Presupuestos, el MEF deberá remitir al Parlamento —30 días antes de la presentación del proyecto de ley— un documento que contenga la reclasificación del gasto público relacionado con la igualdad de género, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la ONU.

37 Se trata del Plan que el Estado italiano ha aprobado el 13 de julio de 2021 para obtener los recursos económicos proporcionados por el *Next Generation UE*. Se articula en tres prioridades transversales (igualdad de género; inclusión de los jóvenes; reducción de las desigualdades territoriales) y seis misiones originarias (digitalización, innovación, competitividad, cultura y turismo; revolución verde y transición ecológica; infraestructuras para una movilidad sostenible; educación e investigación; cohesión e inclusión; salud), a las que se ha añadido una séptima (RepowerEU).

38 La *Milestone* M1C1-110 forma parte de la Reforma 1.13 del PNRR, la cual está dirigida a la reforma del marco de revisión del gasto, mejorando su eficacia, reforzando el proceso de evaluación *a posteriori* de los resultados y optimizando la elaboración de presupuestos sostenibles y con perspectiva de género.

39 El decreto ley n.13/2023, que lleva por título “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*”, ha sido convertido en la ley de 21 de abril de 2023, n. 41.

De esta manera, por primera vez en Italia, se pone en marcha un experimento sobre la presupuestación de previsión con el fin de evaluar *ex ante* el impacto que las políticas presupuestarias tendrán sobre hombres y mujeres, aprovechando plenamente el potencial ínsito en la presupuestación de género⁴⁰.

Por último, para la realización de este experimento, se aplica, al menos en esta primera fase, la misma metodología desarrollada para el presupuesto de género correspondiente al Informe general del Estado⁴¹.

3.2.2. Regiones

Por lo que se refiere al nivel regional, cabe evidenciar que no resulta actualmente vigente una normativa que sea vinculante para todas las administraciones.

En efecto, el artículo 10 del ya mencionado d.lgs. n.150/2009 se dirige a todas las administraciones, incluidas las regionales, pero sin vincularlas realmente en la adopción de la herramienta en examen.

Además, el artículo 6 del d.p.c.m. del 16 de junio de 2017 prevé que las administraciones diferentes de las administraciones centrales del Estado y de la Presidencia del Consejo de Ministros puedan definir una vía para reclasificar los gastos desde una perspectiva de género y usar indicadores de supervisión que sea similar a la del presupuesto estatal. Por tanto, las administraciones regionales tienen la mera posibilidad de implementar el presupuesto de género, utilizando una metodología similar a la estatal.

Queda centrarse, entonces, en la producción normativa propia de cada Región, ya que el artículo 117, co.7, CI atribuye a los legisladores regionales la competencia legislativa en materia de igualdad de género, al fin de remover todos los obstáculos que impiden la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover la igualdad de acceso de mujeres y hombres a los cargos electivos⁴².

⁴⁰ Cfr. Anexo-bis (2024), “*Allegati conoscitivi: bilancio di genere e bilancio ambientale*” al ddl C. 2112. 23 de octubre de 2024.

⁴¹ Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2023), *Le spese del bilancio dello Stato secondo la prospettiva di genere e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. La riforma PNRR MIC1-110 applicata al bilancio dello Stato in previsione*. noviembre de 2023.

⁴² Sobre el tema, consúltense, como muestras representativas, GROPPi, T. (2021), “Regioni e democrazia paritaria: ‘i primi saranno gli ultimi’ (a venti anni dall’entrata in vigore dell’art. 117.7 Cost.)”, *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021; DEFFENU, A. (2006), “Art. 117, 7° comma”, en BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M. (coord.), *Commentario alla Costituzione*, Torino: UTET, pp. 2301 ss.; PEZZINI, B. (2005), “L’art. 117, 7° comma e la definizione dell’ambito delle pari opportunità”, en PEZZINI, B. (ed.): *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la riforma del Titolo V*. Milano: GIUFFRÈ, pp. 3 ss.; PEZZINI, B. (2005), “L’attuazione dell’art. 117, comma 7° della costituzione (presa sul serio) e le dimensioni dell’uguaglianza nel diritto regionale”, en *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. Primo incontro di studio “Gianfranco Mor”, Atti del Convegno di Milano, 18 dicembre 2003*. Milano: GIUFFRÈ; CATELANI, E. (2005), “La legislazione regionale, con riferimento al principio di pari opportunità”, en CARETTI, P. (ed.): *I nuovi Statuti regionali - Osservatorio sulle fonti*. Torino: GIAPPICHELLI, pp. 155 ss.; Cartabia, M. (2003), “Il principio della parità tra uomini e

Al respecto, no puede ignorarse que el marco legislativo regional resulta muy fragmentado.

Aún hoy, varias Regiones italianas no incluyen el presupuesto de género en sus propias legislaciones. En cambio, otras promueven la adopción del presupuesto de género de manera diferente, limitándose a considerarlo como instrumento de rendición de cuentas, de control y evaluación del impacto de las políticas regionales sobre hombres y mujeres⁴³, introduciéndolo en función de la definición de las prioridades en materia de igualdad, de la reasignación del gasto público, o incluso conectándolo a los mencionados principios de eficacia, eficiencia y transparencia⁴⁴.

Sin embargo, pese a la vigencia de una normativa específica orientada a fomentar la adopción de la presupuestación con enfoque de género, en la mayoría de estas Regiones, la realización de dicha herramienta ha sido intermitente y limitada a periodos específicos caracterizados por una marcada voluntad política.

Por esta razón, resulta significativa la normativa de la Región Emilia-Romagna⁴⁵. En efecto, el artículo 36 de la Ley regional n. 6 de 2014 establece que la Junta tiene que elaborar anualmente, con carácter obligatorio, el presupuesto de género en el momento de la presentación del Informe anual. Según esta norma, el presupuesto de género se concibe como instrumento de rendición de cuentas de la integración de una perspectiva de género en la planificación económica de las políticas públicas que se propone controlar y evaluar las políticas regionales de igualdad y analizar el impacto de las políticas públicas sobre la condición de mujeres y hombres⁴⁶.

donne nell'art. 117, 7° comma", en GROPPi, T., OLIVETTI, M. (eds.): *La Repubblica delle autonomie*. Torino: GIAPPICHELLI, pp. 129 ss.

⁴³ A título de ejemplo, se vean: art. 19 Ley regional Puglia del 21 de marzo de 2007, n.7; art. 1.6 Ley Regional Veneto del 15 de febrero de 2022, n. 3.

⁴⁴ Entre estas, se vean: art. 8 Ley regional Liguria del 1° de agosto de 2008, n. 26; art. 3 Ley regional Piemonte del 8 de marzo de 2009, n. 8; art. 13 Ley regional Toscana del 2 de abril de 2009, n. 16; art. 47 Ley regional Umbria del 25 de noviembre de 2016, n. 14.

⁴⁵ Art-er Attrattività ricerca e territorio (2024), *Analisi regionale. La prospettiva di genere nel contesto dell'Emilia-Romagna: dati, buone pratiche, indicatori e raccomandazioni*. Edizione 2024, pp. 70-72.

⁴⁶ Art. 36 de la Ley n.6 de 2014: "*1. Il bilancio di genere, quale rendicontazione sociale dell'integrazione di una prospettiva di genere nella programmazione economica delle politiche pubbliche ai sensi della lettera n) del comma 1 dell'articolo 3, è redatto annualmente dalla Giunta regionale, in coincidenza con la presentazione del rendiconto annuale sulla base degli indirizzi e con le modalità da essa stabiliti, e comporta l'adozione di una valutazione dell'impatto sul genere delle politiche di bilancio.*

2. Il bilancio di genere: a) costituisce strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali in tema di pari opportunità, nell'ambito della complessiva valutazione delle politiche pubbliche regionali; b) analizza il diverso impatto sulla condizione di donne e uomini delle politiche nei diversi settori dell'intervento pubblico.

3. La Regione promuove la diffusione del bilancio di genere tra gli enti locali anche al fine di favorire azioni positive per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e la condivisione delle responsabilità di cura.

4. La Giunta regionale cura l'attuazione di specifiche attività di formazione ed aggiornamento del personale nelle materie di cui al presente articolo".

Una vez analizado el marco normativo regional, cabe señalar que algunas Regiones incluyen también el presupuesto de género en sus propios documentos de programación y planificación. Nos referimos, por ejemplo, a los ya mencionados *Piani integrati di attività e organizzazione* (PIAO) aprobados por la Juntas regionales⁴⁷.

Finalmente, por lo que se refiere al perfil metodológico, resulta oportuno destacar que sólo algunas Regiones particularmente virtuosas, como por ejemplo Puglia, se han encargado de elaborar específicas líneas guías para la realización del presupuesto de género regional⁴⁸.

2.1.3. Entes locales

Consideraciones parecidas pueden formularse para los entes locales.

En efecto, conforme a los artículos 10 del d.lgs. n.150 de 2009 y 6 del d.p.c.m. del 16 de junio de 2017, la elaboración de los presupuestos con perspectiva de género en los entes locales no es obligatoria, sino que está remitida a la voluntad política del administrador local.

Algunas de las mencionadas Regiones que han incorporado el presupuesto de género en su legislación se han preocupado por promover su adopción en las distintas administraciones locales del territorio regional, evidenciando así la importancia de una implementación capilar de la herramienta, también en las administraciones más pequeñas⁴⁹.

Sin embargo, a pesar de la existencia de una normativa, tampoco los entes locales han llevado a cabo experiencias administrativas continuadas en el tiempo.

A nivel administrativo, así como se ha subrayado por las Regiones, algunos entes locales han recientemente incluido el presupuesto de género dentro de los PIAO, la planificación estratégica aprobada por las Juntas locales⁵⁰.

Además, por lo que se refiere a la metodología, podemos observar que, en consideración de las dificultades a las que los administradores locales pueden enfrentarse, las Regiones más virtuosas se han encargado de elaborar algunas líneas guías específicas que pudiesen orientarlos, uniformando así la elaboración de los presupuestos locales de género dentro de

⁴⁷ Ejemplos son la Resolución de la Junta Regional n.50 de 2025, con la que se ha aprobado el *Piano integrato di attività e organizzazione* (PIAO) 2025-2027 de la Región Puglia; la Resolución de la Junta Regional n. 47 de 2025, con la que se ha aprobado el *Piano integrato di attività e organizzazione* (PIAO) 2024-2026 de la Región Lazio.

⁴⁸ REGIONE PUGLIA (2013), *Linee guida per la redazione del Bilancio di Genere*. ISFOL, Gruppo di Ricerca Pari Opportunità e Contrasto alle Discriminazioni.

⁴⁹ Art. 19, Ley regional Puglia del 21 de marzo de 2007, n.7; art. 9 Ley regional Liguria del 1º de agosto de 2008, n. 26; art. 4 Ley regional Piemonte del 18 de marzo de 2009, n. 8; art. 1 Ley regional Friuli-Venezia Giulia del 16 de noviembre de 2010, n. 20; art. 13 Ley regional Toscana del 2 de abril de 2009, n. 16; art. 47 Ley regional Umbria del 25 de noviembre de 2016, n. 14.

⁵⁰ Resolución de la Junta municipal n. 308 de 2024 *Piano integrato di attività e organizzazione* (PIAO) 2025-2027 del Municipio de Bologna.

la Región⁵¹. Por último, incluso las mismas administraciones locales, en algunos casos, han aprobado líneas guías para la realización de sus propios presupuestos de género⁵².

4. Reflexiones finales

A modo de conclusión, cabe preguntarse si el marco jurídico analizado es realmente adecuado para garantizar una plena y efectiva implementación de los presupuestos con enfoque de género en las administraciones italianas y, en caso contrario, valorar la adopción de mejoras en la normativa vigente.

Por lo que se refiere a la normativa estatal, puede observarse que —aunque persistan algunas dificultades para identificar y monitorear las acciones destinadas a la reducción de la brecha de género en las políticas públicas⁵³— el legislador ha realizado progresos significativos, añadiendo al análisis posterior relativo a la rendición de cuentas el análisis preventivo del gasto y proporcionando una metodología suficientemente clara y asociada a los ODS de la Agenda 2030.

No obstante, si bien este marco normativo puede valorarse de manera positiva, la normativa aplicable a las administraciones regionales y locales sigue siendo insuficiente por múltiples razones.

En resumidas cuentas, no se ha introducido una normativa vinculante ni una que incentive de manera efectiva la adopción del presupuesto de género; la herramienta en cuestión se concibe exclusivamente como contenido del informe anual sobre el rendimiento y, por tanto, resulta parcialmente ineficaz si su uso no se integra en el diseño previo de las políticas

51 REGIONE PIEMONTE (2011), *Guida alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali. Sintesi*. IRES, Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte; Regione Emilia-Romagna, Università di Modena e Reggio Emilia (2018), *Il bilancio di genere nell'approccio ben-essere BGbe. Linee guida per i Comuni*.

52 BETTIO, F., BOTARELLI, S., ROSSELLI, A. (2006), *Come si costruisce un bilancio di genere: linee guida per amministratori/amministratrici comunali*. Siena: Provincia di Siena, Assessorato alle pari opportunità.

53 Como se destaca en el Informe sobre el presupuesto de género correspondiente al ejercicio financiero 2023 y el presupuesto de género 2025, siguen subsistiendo algunas criticidades relacionadas con la metodología.

Un primer aspecto se refiere a la evaluación de las intervenciones normativas de regulación, que desempeñan un papel crucial en la consecución de la igualdad de género, por ejemplo, en las empresas públicas participadas y en las sociedades cotizadas. En particular, la crítica observada se refiere a la evaluación del impacto de aquellas medidas que no generan costes y que, por lo tanto, no se reflejan contablemente en el análisis del Informe de género. Un segundo aspecto concierne a la dificultad de clasificar algunas de las intervenciones más significativas destinadas a reducir las brechas de género, ya que no están explícitamente recogidas entre las partidas del presupuesto del Estado y, por consiguiente, en el Informe. Se trata, por ejemplo, del gasto en guarderías, de los servicios para la infancia y de otras medidas que inciden en la conciliación entre vida y trabajo, cuyo coste recae en el presupuesto de los Municipios aun cuando se utilicen recursos derivados también de transferencias estatales. Dichos gastos, financiados indirectamente mediante las transferencias que el Estado concede a las administraciones locales, están actualmente clasificados como “gastos neutros”.

Vid. Senato della Repubblica – Servizio Studi, Camera dei Deputati – Servizio Studi, *La relazione sul bilancio di genere riferita all'esercizio finanziario 2023 e il bilancio di genere 2025*. Dossier XIX legislatura, 24 de marzo de 2025: p. 3. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01449328.pdf>.

públicas, como sí ocurre con el presupuesto estatal; asimismo, la normativa vigente no establece alguna metodología a la que tienen que hacer referencia las administraciones regionales y locales, limitándose a contemplar la posibilidad de aplicar la metodología desarrollada a nivel estatal.

En definitiva, el marco jurídico italiano se caracteriza por un notable desequilibrio entre el nivel estatal, donde se ha alcanzado una institucionalización efectiva del instrumento, y el nivel territorial, donde persiste una fragmentación capaz de comprometer la coherencia y la eficacia del sistema en su conjunto.

Por tanto, debido a dicha heterogeneidad, resulta pertinente considerar la posibilidad de introducir medidas jurídicas que fortalezcan la normativa en vigor, con el fin de corregir esta situación de desequilibrio.

En este sentido, es posible identificar al menos dos líneas de regulación, que reflejan la dicotomía entre: la lógica prescriptiva, mediante la cual se imponen obligaciones a las administraciones, acompañadas de mecanismos de sanción con función disuasoria y de control del cumplimiento de las disposiciones impartidas; y la lógica premial, a través de la cual se introducen mecanismos de incentivo y recompensa que pretenden orientar a las administraciones hacia la adopción de determinados comportamientos.

Ahora bien, en relación con el objeto del presente trabajo, una forma de regulación del primer tipo supondría la introducción de la obligación, para todas las administraciones territoriales, de elaborar el presupuesto de género, la adopción de una metodología única y uniforme, la implementación de un régimen sancionador eficaz, y la puesta en marcha de un mecanismo de control que garantice su cumplimiento mediante la intervención del Tribunal de Cuentas⁵⁴.

En cambio, una regulación del segundo tipo implicaría la adopción de medidas de fomento vinculadas a la implementación de los presupuestos de género —tales como condicionar el acceso a la financiación pública estatal o europea, otorgar puntos adicionales a las administraciones que concurren a las convocatorias, establecer incentivos económicos en el ámbito de la evaluación del rendimiento, o incluso introducir sistemas certificativos— de manera que puedan difundirse *good practises*⁵⁵.

54 Al respecto, cabe recordar que, en pasado, el legislador estatal ha propuesto la introducción de un sistema que reflejaba esta lógica prescriptiva a través de los mencionados proyectos de ley n. 3728 y 227 de 2006 que, sin embargo, no han sido aprobados por una falta de voluntad política.

55 En este sentido resulta significativa la disciplina de la presupuestación de género vigente para determinadas administraciones distintas de las territoriales, como las universidades y otros organismos de investigación. En efecto, el Programa marco *Horizon Europe* —establecido por el Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo para financiar la investigación y la innovación durante el período 2021-2027— ha subordinado el acceso a la financiación, a partir de las convocatorias con fecha límite en 2022 o posteriores, por parte de determinados sujetos como los organismos públicos, los institutos de educación superior y las organizaciones de investigación, a la adopción de un documento de planificación: el *Gender Equality Plan* (GEP). Entre otras cosas, el GEP debe prever mecanismos para monitorear y evaluar cómo se utilizan los recursos en función de la igualdad de género y, en este contexto, el presupuesto de género se menciona entre las herramientas principales para la implementación de estas acciones.

No puede ignorarse que ambas líneas de mejora de la normativa tienen ciertas desventajas.

En particular, la primera es una solución normativa que conlleva, por un lado, un elevado nivel de rigidez y poca autonomía y flexibilidad administrativa, por otro, importantes costes económicos para asegurar un control efectivo. Por lo que se refiere a la segunda solución, no puede obviarse el riesgo de que no todas las administraciones lleguen a elaborar el presupuesto de género, que persista un nivel excesivo de incertidumbre respecto a la metodología, y que se genere una disparidad de trato entre las administraciones que disponen de recursos suficientes, tanto económicos como humanos, y aquellas que carecen de ellos.

Por tanto, resulta plausible concebir una solución normativa híbrida que busque superar las limitaciones de ambos enfoques, y asegurar así una difusión efectiva del presupuesto de género entre las administraciones.

En este sentido, una solución razonable fue planteada por el proyecto de ley n. 3568 de 2022 —presentado el 21 de abril de 2022 en Parlamento por algunos Diputados y que, a varios años de su presentación, aún no ha sido examinado debido a una evidente falta de voluntad política⁵⁶— puesto que constituía un *tertium genus* respecto a las dos vías antedichas.

Por un lado, proponía la introducción de la obligación de realizar el presupuesto de género —tras un periodo de experimentación de tres años— para todas las administraciones territoriales, con la única excepción de los Municipios con menos de 15.000 habitantes que, siendo caracterizados por una menor capacidad administrativa, quedaban libres de realizarlo.

Por otro, durante dicho periodo de experimentación, preveía medidas premiales para fomentar la adopción anticipada de la herramienta, cuya determinación estaba atribuida a un decreto del Ministro de Economía y Finanzas, de acuerdo con el Ministro del Interior y previa conformidad en el ámbito de la Conferencia Unificada del Estado, las Ciudades y las Autonomías Locales.

Para profundizar el tema, véanse European Commission. (2021), *Horizon Europe guidance on Gender Equality Plans (GEPs)*, Publications Office of the European Union, 29 de septiembre de 2021: pp. 20-21. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ffc06c3-200a-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>; Arena, G. (2022), “Il bilancio di genere di ateneo come strumento di policy per la parità di genere”, *Sicurezza e scienze sociali*, num. 3: pp. 151 ss.

Además, en el contexto nacional, el PNRR ha subordinado el acceso a la financiación relativa a la Misión 4 “Educación e investigación” únicamente a aquellas universidades, organismos de investigación y otros sujetos públicos, así como a sujetos privados, que se hayan dotado, o se comprometan a adoptar en el primer año del proyecto, un presupuesto de género y un Plan de igualdad de género, en analogía con el GEP, requisito previo previsto para todos los proyectos de *Horizon Europe*.

Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR). (2021), *Linee Guida per le iniziative di sistema –Missione 4 Componente 2 “Istruzione e Ricerca”* (PNRR), 7 de octubre de 2021, p. 14, consultable en: <https://www.mur.gov.it/it/news/giovedi-07102021/pnrr-le-linee-guida-iniziativa-sistema-missione4-componente2>.

56 Se trata del D.d.l. C3568, *Disposizioni in materia di redazione del bilancio di genere da parte delle regioni e degli enti locali*, 21 de abril de 2022. https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=leg.18.pdl.camera.3568.18PDL0184400.

Asimismo, dicho decreto debía establecer incentivos adicionales para los entes territoriales que adoptasen medidas destinadas a reducir la brecha de género conforme a lo certificado por el presupuesto de género del año anterior, reforzando así las capacidades transformadoras de este instrumento.

Además, el proyecto de ley proponía algunas modificaciones al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, conocido como “*Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”, para que el presupuesto de género pudiese abarcar todas las fases del ciclo presupuestario de los entes territoriales, valorizándolo tanto como instrumento de programación como de rendición de cuentas.

Por último, atribuía nuevamente al Ministro de Economía y Finanzas, de acuerdo con el Ministro del Interior, y previa consulta a la Conferencia Unificada la adopción de unas guías metodológicas comunes para toda administración, siguiendo el modelo estatal.

A la luz de lo expuesto, no cabe duda de que la aprobación de este proyecto de ley habría podido impulsar avances significativos en la difusión del presupuesto de género en las administraciones públicas territoriales. Sin embargo, hoy en día, el camino hacia su plena y eficaz implementación en el ordenamiento jurídico italiano —como instrumento para alcanzar la igualdad de género según el objetivo n. 5 de la Agenda 2030 y promover los principios de buena administración, autonomía y subsidiariedad— sigue siendo largo y exigente.

5. Bibliografía

- ADDABBO, T., GUNLUK SENESEN, G., O’HAGAN, A. (2015), “Gender budgeting: insights from current methodologies and experiences in Europe”, *Politica economica*: vol. 31, núm. 2, 125 ss.
- ARENA, G. (2022), “Il bilancio di genere di ateneo come strumento di policy per la parità di genere”, *Sicurezza e scienze sociali*, núm. 3: pp. 151 ss.
- BAKKER, I. (1994), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Books.
- BETTIO, F., BOTARELLI, S., ROSSELLI, A. (2006), *Come si costruisce un bilancio di genere: linee guida per amministratori/comunali*. Siena: Provincia di Siena, Assessorato alle pari opportunità.
- BETTIO, F., ROSSELLI, A., VINGELLI, G. (2003), “Gender auditing dei bilanci pubblici”, *Quaderni della Fondazione A.J. Zaninoni*, núm. 3.
- BUDLENDER, D. (2000), “The political economy of Women’s Budgets in the South”, *World Development*, vol. 28, núm. 7: 1365 ss.
- BUDLENDER, D. (2005), *Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives*. New York: United Nations, Research Institute for Social Development.
- BUDLENDER, D., ELSON, D., HEWITT, G., MUKHOPADHYAY, T. (2002), *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat.
- BUDLENDER, D., HEWITT, G. (2002), *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*. London: Commonwealth Secretariat.

- BUDLENDER, D., SHARP, R., ALLEN, K. (1998), *How to do a Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. London: Commonwealth Secretariat.
- CARTABIA, M. (2003), “Il principio della parità tra uomini e donne nell’art. 117, 7° comma”, en Groppi, T., Olivetti, M. (eds.), *La Repubblica delle autonomie*. Torino: Giappichelli, pp. 129 ss.
- CATELANI, E. (2005), “La legislazione regionale, con riferimento al principio di pari opportunità”, en Caretti, P. (ed.), *I nuovi Statuti regionali - Osservatorio sulle fonti*. Torino: Giappichelli, pp. 155 ss.
- CIUCCIOVINO, S. (2024), “Il gender pay gap nella pubblica amministrazione, dalle regole all’innovazione organizzativa”, *Equal Rivista di diritto antidiscriminatorio*, núm. 5: 405 ss.
- D’ALTERIO, E. (2023), “Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell’arte e prospettive”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2: 787 ss.
- D’ONGHIA, M. (2024), “Le politiche di genere in trent’anni di riforma della PA tra successi e obiettivi ancora mancati”, en Gargiulo, U., Zoppoli, A. (eds.), *Il lavoro pubblico in trent’anni di riforme*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 263 ss.
- D’ORSOGNA, M. (2025), “Le risorse finanziarie y I controlli di efficienza”, en Scoca, F. G. (ed.), *Diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli, pp. 415 ss. y 457 ss.
- DEFFENU, A. (2006), “Art. 117, 7° comma”, en Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (coord.), *Commentario alla Costituzione*. Torino: UTET, pp. 2301 ss.
- ELSON, D. (1997), *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets? Changing the Conceptual Framework to Include Women’s Empowerment and the Economy of Care*. London: Commonwealth Secretariat.
- ELSON, D. (1998), “Policy Arena: Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”, *Journal of International Development*, vol. 10: 929 ss.
- ELSON, D. (1999), *Gender Budget Initiative. Background Papers*. London: Commonwealth Secretariat.
- ELSON, D., Cagatay, N. (2000), “The Social Content of Macroeconomic Policies”, *World Development*, vol. 28: 1347 ss.
- GALIZZI, G. (2011), “Gender auditing v. gender budgeting: il ciclo della accountability di genere”, *Azienda pubblica*, núm. 4: 379 ss.
- GALIZZI, G. (2012), *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni*. Milano: Franco Angeli.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (2022), “La perspectiva de género en los objetivos de desarrollo sostenible”, en Campos Acuña, M. C. (coord.), *El papel de la mujer en la Administración Pública del siglo XXI*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (coord.) (2023), Tomé Domínguez, P. M., Quintana López, T., *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Atelier.

- GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. (dir.) (2021), Domínguez Álvarez, J. L. (coord.), *Agenda 2030. Desarrollo sostenible e igualdad*. Aranzadi.
- GROPPI, T. (2021), “Regioni e democrazia paritaria: ‘i primi saranno gli ultimi’ (a venti anni dall’entrata in vigore dell’art. 117.7 Cost.)”, *Istituzioni del federalismo*, núm. 1.
- KLOT, J., HOLVOET, N., VILLAGOMEZ, E. (2002), *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. New York: Unifem.
- MANGANARO, F. (2019), “L’eguaglianza di genere nelle pubbliche amministrazioni e nelle Università”, en D’ignazio, G., Moschella, G., *Costituzione, Diritti, Europa. Giornate in onore di Silvio Gambino*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 179 ss.
- MIRACOLINI, M. (2024), “La parità di genere nel pubblico impiego. Potenzialità e limiti dai contributi del PNRR”, *Equal Rivista di diritto antidiscriminatorio*, núm. 5: 438 ss.
- MONDA, P. (2018), “La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale”, en Esposito, M., Luciani, V., Zoppoli, A., Zoppoli, L. (eds.), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*. Torino: 2018, pp. 370 ss.
- O’HAGAN, A. (2015), “Favourable conditions for the adoption and implementation of gender budgeting: insights from comparative analysis”, *Journal of Economic Policy*, vol. XXXI, núm. 2.
- O’HAGAN, A., KLATZER, E. (eds.) (2018), *Gender Budgeting in Europe: Developments and challenges*. Cham: Springer International Publishing.
- OGRISEG, C. (2012), “La valutazione e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, núm. 1: pp. 345 ss.
- PEREZ, R. (ed.) (2010), *Il “Piano Brunetta” e la riforma della Pubblica Amministrazione. Atti del seminario tenuto nella Facoltà di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma, Rimini*.
- PEZZINI, B. (2005), “L’art. 117, 7° comma e la definizione dell’ambito delle pari opportunità”, en Pezzini, B. (ed.), *Diritti sociali tra uniformità e differenziazione. Legislazione e politiche regionali in materia di pari opportunità, previdenza e lavoro dopo la riforma del Titolo V*. Milano: Giuffrè, pp. 49 ss.
- PEZZINI, B. (2005), “L’attuazione dell’art. 117, comma 7° della costituzione (presa sul serio) e le dimensioni dell’uguaglianza nel diritto regionale”, en *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. Primo incontro di studio “Gianfranco Mor”*. Atti del Convegno di Milano, 18 dicembre 2003. Milano: Giuffrè.
- PICARO, R. (2021), “Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della Performance nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali”, *Nuove autonomie*, núm. 1: 40 ss.
- QUINN, S. (2017), “Gender budgeting in Europe: What can we learn from best practice?”, *Administration*, núm. 3: 101 ss.

- SCHRATZENSTALLER, M., KLATZER, E., BUCHINGER, B., SCHAFFER, N. (2010), "Gender budgeting in the constitution - A look at formal and real conditions in Austria", *Internationale Politik und Gesellschaft*, núm. 2: 48 ss.
- SHARP, R. (2000), "The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts", *Working Paper Series*, núm. 3. Magill, South Australia: Hawke Institute, University of South Australia.
- SHARP, R. (2003), *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: Unifem.
- SHARP, R., BROOMHILL, B. (2002), "Budgeting for equality: the Australian experience", *Feminist Economics*, 8(1): 25 ss.
- SIMONATI, A. (2010), "Il gender auditing come strumento di valutazione delle politiche di genere", en *Genere e precarietà*. Trento: Centro di Studi Interdisciplinari di Genere, pp. 1 ss.
- SIMONATI, A. (2012), "L'adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni? Riflessioni sparse di una giurista", *Istituzioni del federalismo*, 2, pp. 461 ss.
- SIMONATI, A. (2016), "La giuridificazione della parità di genere in Italia", en Ferrara, L., Sorace, D. (eds.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana – Studi – Vol. III, La giuridificazione* (eds. Marchetti, B., Renna, M.). Firenze: Firenze University Press, pp. 411 ss.
- SIMONATI, A. (2022), "La 'cittadinanza di genere': le nuove frontiere dell'uguaglianza fra uomini e donne", *Nuove autonomie*, 2, pp. 703 ss.
- SIMONATI, A. (2024), "Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici", *Diritto e società*, núm. especial "Genere, diversità, discriminazioni tra società e istituzioni. Prospettive di ricerca e politiche trasformatrici", 1-2, pp. 169 ss.
- SPINELLI, C. (2024), "Parità di genere e contrasto alla violenza sulle donne: nuove sfide per il manager pubblico", en Gargiulo, U., Zoppoli, A. (eds.), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 467 ss.
- TORCHIA, L. (2017), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*. Bologna: Il Mulino, pp. 155 ss.
- VIMERCATI, A. A. (2022), "L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG", *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, núm. 1: 25 ss.
- VINGELLI, G. (2010), "Il bilancio di genere negli enti locali", en Del Re, A., Longo, V., Perini, L. (eds.), *I confini della cittadinanza: genere, partecipazione politica e vita quotidiana*. Milano: FrancoAngeli, pp. 100 ss.
- VINGELLI, G. (2014), "Gender mainstreaming as institutional innovation? Gender budgeting, velvet triangles, and (good) practices", *Revista Clepsydra*, núm. 13, 9 ss.

Reseñas

RECENSIÓN DE *Docencia e investigación en la era de la inteligencia artificial: reflexiones y aplicaciones innovadoras*. AA.VV., ED. DYKINSON, MADRID, 2024, 307 pp. ISBN: 979-13-7006-207-1

Fernando Ravelo Guillén
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Mercantil
Universidad de Málaga
fernandoravelo@uma.es
<https://orcid.org/0000-0003-1988-3651>

La presencia cada vez más visible de la inteligencia artificial (IA) en las universidades está abriendo un debate que ya no puede obviarse. Se discute sobre sus efectos en la ética académica, sobre la manera en que cambia la enseñanza y también sobre lo que supone para investigar hoy. En medio de esta conversación amplia y, a veces, un tanto dispersa, la obra colectiva *Docencia e investigación en la era de la inteligencia artificial: reflexiones y aplicaciones innovadoras* aparece como un intento serio de ordenar algunas ideas y de mostrar, con ejemplos concretos, cómo está entrando la IA en las aulas y en los laboratorios. El libro es amplio y diverso. Reúne diecinueve capítulos distribuidos en cinco grandes bloques y ofrece un recorrido que, aunque no aspira a abarcarlo todo, permite que nos hagamos una idea bastante precisa de la variedad de usos, inquietudes y expectativas que despiertan estas tecnologías. Esa pluralidad de voces, procedentes de contextos y disciplinas muy distintos, es uno de los rasgos que mejor explican el interés de la obra y también su riqueza interna.

Nada más comenzar, el volumen deja claro que no pretende limitarse a mostrar herramientas o técnicas. Subyace en sus primeras páginas una inquietud más honda: la necesidad de entender la IA como un fenómeno que afecta a la manera en que pensamos y aprendemos. El bloque I, dedicado a las cuestiones de fondo, insiste en que no podemos reducir la IA a un conjunto de programas que automatizan tareas, porque modifica formas de razonar y de producir conocimiento. El capítulo de José Alberto Peña Echezuría es, en este sentido, especialmente revelador. El capítulo se abre con una reflexión filosófica en torno a la racionalidad autónoma. No se limita a exponer una idea abstracta, sino que la utiliza para mostrar, con bastante claridad, cómo la llegada de estas herramientas obliga a mirar de nuevo al docente, al aprendizaje y, casi sin darnos cuenta, también a la propia creatividad. Esta manera de situar la discusión inicial no es un mero ejercicio teórico. Sirve para preparar al lector y para que las páginas siguientes, más centradas en experiencias y ejemplos concretos, se lean dentro de un planteamiento que permite percibir con claridad el alcance del cambio que afrontamos.

A partir de esta primera aproximación aparecen otros capítulos que siguen explorando cómo la IA puede modificar, en mayor o menor medida, la vida de los centros educativos. Ignacio Álvarez Molina se detiene en el papel que desempeñan las herramientas algorítmicas en los procesos de innovación docente. Su análisis no se limita a describir posibilidades técnicas, sino que apunta a algo más profundo: la manera en que estas herramientas pueden



alterar la dinámica entre el aprendizaje autónomo y el acompañamiento del profesorado. Esa idea atraviesa todo su capítulo y actúa casi como un aviso frente a quienes confían en que la tecnología resolverá, por sí sola, problemas que son anteriores y que tienen raíces estructurales.

En un plano cercano, aunque con un enfoque distinto, Beatriz Morales Romo propone la noción de *MaestrIA*. Con ella intenta captar ese espacio intermedio en el que las herramientas generativas comienzan a asumir tareas que antes pertenecían solo al docente. Su contribución resulta sugerente porque no se limita a enumerar funciones o ejemplos, sino que incide en la tutoría, la retroalimentación y el apoyo personalizado. Esa exposición, que en ocasiones roza el entusiasmo, deja también espacio para advertir que el uso de estas tecnologías exige prudencia, en particular cuando hablamos de fiabilidad, de equidad o de transparencia.

El bloque se cierra con la aportación de Antoni Mestre Gascón y Lara Romero Giner, probablemente una de las más técnicas del conjunto. Su interés reside en explicar cómo funcionan los modelos lingüísticos de gran tamaño y qué ocurre cuando se ajustan con fines educativos. Los autores muestran que, con una supervisión adecuada, estos modelos pueden ayudar a construir experiencias más personalizadas y contribuir a aumentar la motivación del alumnado. El capítulo tiene un tono claramente explicativo y permite al lector acercarse a la arquitectura interna de estas herramientas. También recuerda, sin exageraciones, que el potencial de los modelos lingüísticos convive con riesgos que no deben minimizarse.

El segundo bloque del libro se adentra en la manera en que la IA empieza a dejar huella en los distintos niveles educativos. La revisión sistemática realizada por Rosa García-Ruiz y Cristina Roncal-Portilla es, dentro del conjunto, uno de los trabajos más cuidados en lo metodológico. Su mirada amplia permite comprobar que la introducción de estas herramientas en Educación Primaria aún se encuentra en un momento inicial. Las experiencias son escasas y muy desiguales, lo que explica que el debate público avance entre posiciones entusiastas y desconfianzas que a veces se expresan con la misma intensidad. Las autoras ponen de relieve que la investigación disponible todavía no permite comprender del todo cómo interactúan los niños con estas tecnologías ni qué efectos reales pueden tener sobre los procesos de aprendizaje. Esa constatación convierte su aportación en una llamada prudente a la necesidad de trabajar con más evidencias.

En la línea de este bloque aparece el capítulo de Enric Brescó Baiges, que se orienta hacia el uso cotidiano de la IA entre estudiantes del grado de Educación Infantil. El autor combina observaciones y testimonios y muestra que muchos alumnos ya emplean estas herramientas de forma habitual, sin que siempre sean conscientes de sus límites o de sus riesgos. Los patrones que identifica son variados y van desde el uso creativo a la dependencia en tareas que en principio deberían fomentar la autonomía. Esta situación abre un debate que ya no puede aplazarse porque pone sobre la mesa la necesidad de que la formación universitaria incluya nociones sólidas de alfabetización digital crítica.

El bloque se completa con trabajos que entran de lleno en ámbitos técnicos y que muestran cómo la IA empieza a abrirse paso en asignaturas muy concretas. Uno de ellos se ocupa de la enseñanza de circuitos eléctricos y de la formación en ingeniería y resulta especialmente útil porque enseña, con ejemplos muy claros, cómo estas herramientas ayudan a que ciertos conceptos difíciles se vuelvan algo más accesibles para el alumnado. No es una exposición

teórica, sino un intento de mostrar lo que ocurre cuando se utilizan estas tecnologías en situaciones reales de aprendizaje. A esta aportación se añade el trabajo de Karina Cela, Carlos Granda y Cristhopher Villamarín, centrado en la enseñanza de la programación. Los autores recogen impresiones de estudiantes que hablan de la rapidez con la que reciben respuestas, del tiempo que ahorran y de la sensación de seguridad que les da poder comprobar sus avances casi al momento. Ese entusiasmo convive con dudas que ya se repiten en distintos grados y universidades, sobre todo la inquietud de depender demasiado de estas herramientas o de perder autonomía en procesos que deberían fomentar el razonamiento propio. También aparece la preocupación por un aprendizaje que, si no se cuida, puede volverse demasiado superficial. Son observaciones que en conjunto ayudan a mirar la IA en las ingenierías con una mezcla de interés y prudencia.

El tercer bloque del libro se adentra en un terreno que preocupa especialmente a quienes trabajan en la universidad, ya que recoge cómo perciben la IA tanto los estudiantes como el profesorado. No se trata de un conjunto de opiniones aisladas, sino de una serie de trabajos que buscan entender qué está ocurriendo realmente en las aulas. Las investigaciones de Olaya Santamaría-Queiruga, Pablo Rial-González y Rosa Elizabeth Galleguillos-Pozo, así como las de José Alberto Peña, Elvira Esther Navas y María Cecilia Fonseca, muestran un panorama amplio y lleno de matices. Los estudiantes suelen ver utilidad en estas herramientas, sobre todo cuando les ayudan a organizar ideas o a simplificar tareas que antes les ocupaban más tiempo. Esa utilidad convive con dudas que no son menores y que aparecen una y otra vez cuando se conversa con ellos. Hablan de la privacidad, de la propiedad intelectual y del riesgo de que el acceso a estas tecnologías dependa demasiado de los recursos disponibles. Los trabajos reunidos en este bloque, que se apoyan en encuestas y análisis cualitativos, ayudan a entender cómo es el uso real de estas herramientas y ofrecen una visión más cercana que la que proporcionan los debates puramente teóricos.

La contribución de Ricardo Alberto Reza Flores, Citlali Michéle Reza Flores y Claudia Hernández de la Rosa incorpora una perspectiva que no siempre se tiene en cuenta. Su estudio se centra en estudiantes de ingeniería y en cómo experimentan emocionalmente el uso de la IA. Las páginas en las que recogen estas impresiones muestran sentimientos muy variados y a veces contradictorios. Algunos estudiantes reconocen que el uso de estas herramientas les genera ansiedad o inseguridad y otros hablan de cierta culpa cuando sienten que delegan demasiado en la tecnología. Esta dimensión emocional resulta especialmente interesante porque abre preguntas sobre el tipo de acompañamiento que requiere el alumnado en un momento de tantos cambios.

El bloque se cierra con un estudio dedicado por completo al profesorado. Dulce Márcia Cruz, Raquel Barragán Sánchez, Carmen Llorente Cejudo y Antonio Palacios Rodríguez exploran qué supone para los docentes convivir con herramientas que avanzan muy rápido y que afectan directamente a su forma de trabajar. Muchos reconocen que la IA abre caminos para innovar, aunque esa posibilidad viene acompañada de una carga de trabajo que no siempre se percibe desde fuera. Muchos de los docentes que participan en el estudio explican que viven un proceso de cambio continuo. Hablan de la presión por mantenerse al día, del esfuerzo que supone probar nuevas formas de trabajar y también de la sensación de que deben replantearse, casi de manera constante, cuál es su lugar en el aula. Estas impresiones, que se repiten en distintas entrevistas, permiten entender mejor hasta qué punto la incorporación

de la IA está ligada a factores que van más allá de la tecnología. La forma en que se enseña, las condiciones en las que se trabaja y el equilibrio personal de cada profesor influyen tanto o más que la herramienta misma. Por eso este capítulo resulta especialmente útil para ver cómo conviven la ilusión por innovar y las dudas que genera un cambio tan rápido.

El cuarto bloque reúne un conjunto de trabajos centrados en usos concretos de la IA generativa en diferentes contextos educativos. La impresión que deja este apartado es la de un campo que avanza muy deprisa y en el que conviven propuestas experimentales con experiencias ya consolidadas. Uno de los capítulos más llamativos es el de Ana Carrillo Cepero y Juana Ruiz Arriaza, que se detiene en la escritura creativa y en la manera en que estas herramientas pueden ayudar a que el alumnado explore ideas con mayor libertad. Las autoras muestran que la tecnología puede ser un aliado útil siempre que esté situada dentro de una actividad guiada y que no sustituya la parte más propiamente personal del proceso creativo.

En este mismo bloque se analiza también el uso de la IA generativa como apoyo en el diseño de cursos universitarios, una cuestión que plantean Alberto Picón Martínez y Ana Mariela Rodríguez Facal. Su reflexión gira en torno a la intervención que estas herramientas pueden tener en la preparación de programas y materiales docentes. La lectura del capítulo deja claro que la tecnología ofrece posibilidades interesantes, aunque exige prudencia, ya que las decisiones que afectan al contenido y a la estructura de una asignatura siguen dependiendo del criterio profesional de quien enseña.

El tercer capítulo de este bloque se desplaza hacia el ámbito de la ingeniería. Francisco Javier Santos Martín, Elena Merino Gómez y Manuel San Juan explican cómo funciona la generación gráfica mediante IA y muestran ejemplos que permiten hacerse una idea bastante clara de su utilidad en proyectos de diseño. El tono del texto es muy accesible y se apoya en casos concretos que ilustran bien el tipo de tareas que pueden automatizarse o simplificarse con estas herramientas.

El bloque termina con una contribución centrada en la lectura crítica de noticias falsas. José Manuel Meza Cano, Maryann Muñoz Hernández y Susana Velasco Gómez describen un proyecto que utiliza *chatbots* generativos para analizar las emociones que surgen cuando el alumnado se enfrenta a este tipo de contenidos. La propuesta resulta sugerente porque combina elementos de alfabetización mediática con un trabajo que, al mismo tiempo, explora la dimensión emocional de la interacción con la IA. Es una línea de investigación que abre posibilidades más amplias de las que a primera vista podría pensarse y que conecta bien con preocupaciones actuales sobre desinformación y pensamiento crítico.

El último bloque del libro reúne trabajos que comparan distintas formas de utilizar la IA y que aportan una mirada amplia sobre lo que está ocurriendo en la investigación educativa. El capítulo de Carmen Carmona Rodríguez y María Jesús Benlloch Sanchis examina tres herramientas que ya forman parte de la rutina de muchos investigadores y ofrece una comparación que no se limita a describir sus diferencias técnicas. Las autoras explican cómo cambia la experiencia de quien investiga cuando utiliza ChatGPT, Perplexity o GitHub Copilot y qué puede aportar cada una según el tipo de tarea. La impresión que dejan sus páginas es la de un análisis útil para quienes intentan orientarse en un escenario que avanza con rapidez. En este mismo bloque se incluye un trabajo de Iván Hidalgo Cajo y Jordi Duch, que revisa el papel de la IA en la planificación de rutas turísticas inteligentes, y otro de Triana Sánchez Hevia,

centrado en los automatismos y en los procesos creativos en el arte. Ambos textos muestran que el uso educativo de estas herramientas se extiende con facilidad hacia ámbitos que no siempre se consideran académicos y que, sin embargo, tienen una relación directa con la formación y con el desarrollo de nuevas competencias.

La variedad de enfoques que reúne el libro permite acercarse a la discusión sobre la IA educativa con una perspectiva amplia. El lector avanza entre reflexiones teóricas, estudios de caso, encuestas y experiencias prácticas y acaba obteniendo una imagen que ayuda a comprender mejor un fenómeno que ya forma parte del trabajo cotidiano en muchas universidades. Esta combinación convierte el volumen en un recurso útil para quienes buscan orientarse en un contexto que evoluciona con rapidez.

A lo largo del libro aparecen cuestiones que vuelven una y otra vez, aunque no siempre lo hacen de manera conectada. Algunos capítulos profundizan en ellas y otros apenas las sugieren, lo que da lugar a un conjunto variado y, en cierto modo, irregular. La falta de uniformidad que atraviesa el libro no entorpece la lectura. Más bien transmite la variedad real con la que hoy se mira la IA en los entornos educativos. Cada capítulo adopta su propio tono y, al final, el volumen se lee casi como una conversación abierta en la que distintas voces se van sucediendo y completando unas a otras. Esa pluralidad le da cierta frescura y permite que el lector encuentre puntos de vista muy diferentes sin que el conjunto pierda coherencia.

Aun con esa diversidad interna, la impresión que deja el libro es francamente positiva. Consigue mostrar la complejidad del momento actual sin exagerar ni simplificar. La IA no aparece presentada como la respuesta definitiva a los problemas de la educación, pero tampoco como una amenaza que haya que rechazar de inmediato. El equilibrio que mantiene el volumen, atento tanto a las posibilidades como a los límites de estas tecnologías, es quizá uno de sus mayores aciertos. La obra llega en un momento en el que las universidades deben decidir cómo integrar estas tecnologías en su actividad diaria y sus páginas ofrecen argumentos que ayudan a pensar con calma y con sentido crítico. Por eso puede considerarse una contribución importante que enriquece el debate académico y que acompaña, con una mirada equilibrada, la reflexión sobre el papel que la IA está empezando a desempeñar en la docencia y en la investigación.

RECENSIÓN DE *Transición digital en turismo*. BAUZÁ MARTORELL, F. J. Y MELGOSA ARCOS, F. J. (COORDS.), ED. IUSTEL, Madrid, 2025, 193 pp. ISBN: 978-84-9890-510-6

Francisco Vega Agredano
Doctor en Derecho UMA y Juez Sustituto en ejercicio
franciscovega@sobrelegalidad.com
<https://orcid.org/0000-0001-9382-2529>

La obra que se presenta aporta importantes novedades que giran en torno a los desafíos que presenta la transformación del turismo digital y aborda al mismo tiempo los principales interrogantes legales en la metodología y en las herramientas de innovación, marketing, gestión y eficacia de los diversos operadores y mercados turísticos.

El estudio se centra en reflexionar sobre las implicaciones jurídicas y el impacto tecnológico de las nuevas herramientas inteligentes en el mercado turístico digital, tanto desde la perspectiva de la innovación y la competencia entre operadores como desde la mejora y los avances en la competitividad digital de los destinos y los propios operadores. Llama especialmente la atención, el análisis poliédrico de la obra, pues supone una completa y rigurosa aportación científica en el campo de la transición digital y en las tecnologías emergentes aplicadas al mercado turístico.

La cuestión se aborda desde diversas ópticas, tanto desde la esfera económica como desde el punto de vista social y jurídico. Sin duda, esto permite que el lector descubra, paulatinamente, la importancia de los medios tecnológicos en el sector turístico, a la vez que reflexiona sobre la importancia de la normativa aplicable a los diversos fenómenos derivados de la transición digital.

Se centra el análisis de los diversos capítulos en determinar, la forma en la que el sector turístico puede adaptarse a la rápida transformación digital, incluyendo la inteligencia artificial turística y las diversas normativas asociadas. La estructura de la obra es adecuada para una lectura dinámica, aportando fluidez y orden en las materiales analizadas, por cuanto comienza el estudio con una primera perspectiva administrativa, analizando dentro del contexto europeo, desde unas propuestas de mejora en la competitividad y modernización del sector, mediante políticas y planes turísticos que deben acompañar a la transición y transformación digital turística (Dra. María Velasco González), hasta los sistemas de automatización de la Administración turística en la búsqueda de un equilibrio entre la transparencia de datos, la información y la eficacia (Dr. José Bauzá Martorell). Se concluye este primer bloque de intervención administrativa con una serie de reflexiones sobre el incremento de la VUT, y el uso de los sistemas de inspección automatizados, algoritmos y sus implicaciones jurídico-prácticas, con referencia a la homogeneidad y el registro único (Dra. Pilar Juana García Saura).



A continuación, se analizan en la obra diversos aspectos claves en los supuestos de falseamiento de la libre competencia y competencia desleal, junto al abuso de posición de dominio, contrarios al TFUE y a la LDC, con referencias a casos reales analizados y sancionados por la CNMC, especialmente Booking.com, y se estudian los principales comportamientos de operadores turísticos de diversa naturaleza jurídica (Dra. Patricia Benavides Velasco). Posteriormente, se centra el análisis en el campo de la inteligencia artificial, con capítulos dedicados al estudio de la dinamización e innovación digital y unas referencias a los destinos turísticos inteligentes y su aplicación (Dr. Javier Melgosa Arcos), junto a la aplicación y retos de la IA en la relevante industria de los cruceros (Dr. Josep M.^a Espinet Rius), para pasar al análisis, dentro de la esfera digital, de cuestiones relativas al marketing turístico, incluida la modalidad omnicanal, la personalización de experiencias y las tendencias en la comunicación digital (Dra. Noelia Araújo Vila).

Por último, se dedican diversos capítulos al análisis de la normativa relativa a los museos, la digitalización museística, las visitas virtuales y los desafíos y oportunidades en ese campo tan relevante (Dra. Ana E. Quintana Jiménez), junto a la destacada función de las series de televisión en la dinamización del turismo, entendida como herramienta de innovación digital (Dr. José Antonio Fraiz Brea), para concluir con la indudable relevancia del derecho internacional en las cuestiones derivadas de la aplicación de la inteligencia artificial y las tecnologías emergentes a la gestión turística (Dra. Silvia Feliu Álvarez de Sotomayor).

La presente obra se incluye dentro del Proyecto de Investigación “*Retos para la transición digital en turismo: análisis de la inteligencia turística y propuestas normativas (TED2021-129763B-100)*” del Ministerio de Ciencia e Innovación, ejecutado en el periodo 2022-2024, bajo la dirección del Dr. Felio José Bauza Martorell y financiado por el MCIN/AEI/10.13039/501100011033, dentro del marco de las ayudas para proyectos de I+D+i, con fondos de la Unión Europea NextGenerationEU/PRTR. Resulta evidente, tras la lectura de la obra *Transición Digital en Turismo*, que existe una plena correspondencia entre las cuestiones que se analizan y los objetivos del proyecto, centrado en el análisis de cómo los destinos turísticos pueden adaptarse a la transformación digital, incluyendo la inteligencia turística y las normativas asociadas.

Es importante destacar que, ninguno de los diez autores de la obra, ha pretendido escapar de la problemática actual y futura de las cuestiones que analizan, sino que, al contrario, se afrontan de manera directa cuestiones como las plataformas, OTAs y su incidencia en los canales de venta electrónica, junto a cuestiones tan novedosas como el uso de robots-algoritmos frente al humano-inspector en la búsqueda de la eficiencia en la inspección.

El análisis científico que afronta la obra en lo relativo a la aplicación de la inteligencia artificial en la industria y en los destinos turísticos, pero también en la innovación, en las políticas turísticas y en la gestión empresarial. En efecto, estos temas analizados en los diversos capítulos de la obra ponen de relieve la complejidad del fenómeno del turismo de masas, y que su estudio global constituye una herramienta esencial para la toma de decisiones estratégicas, incluyendo la gestión y mejora de la experiencia del cliente.

La tecnología se utiliza para que los viajeros tomen decisiones informadas y compatibles con el objetivo de lograr una transformación digital que sea sostenible a nivel económico, social y medioambiental. Los autores afrontan en la obra, de manera decidida, la incorporación

al sector de herramientas tecnológicas, ligadas a la inteligencia competitiva, para lograr que destinos y empresas sean gestionados de forma inteligente y mantengan, e incluso aumenten, su posición competitiva en el mercado.

En su conjunto, la obra responde, adecuadamente, a las necesidades de los operadores, de los destinos turísticos y de los profesionales del sector, poniendo el foco de atención en el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad y de innovación, para facilitar la orientación en la toma de decisiones y la gestión de recursos. Se abordan cuestiones en las que el derecho se enfrenta a situaciones disruptivas que ponen a prueba la capacidad necesaria para dar respuesta a retos difíciles o imposibles de prever.

Los diversos capítulos analizan cuestiones de relevancia en el marco del turismo 4.0, presididas por los instrumentos de la transición digital en turismo y las diversas políticas turísticas en nuestro país, la inteligencia artificial, la supervisión administrativa, la realidad virtual, las estrategias de acción de los destinos turísticos inteligentes y la múltiple oferta comercial. Se hace evidente con la lectura de las páginas de la obra que las redes sociales han cambiado profundamente los hábitos de consumo y son múltiples las cuestiones que deben ser afrontadas desde la innegable digitalización del sector y la sostenibilidad, junto a innovación, el dinamismo del sector turístico y el diseño de las estrategias turísticas de los destinos, empresas hoteleras, operadores turísticos.

En definitiva, la totalidad de cuestiones analizadas en la obra responden a elementos de notable actualidad en la doctrina científica y que se encuentran en constante revisión, pues no cabe duda de que la transición digital en el turismo supone una auténtica revolución en el mercado, caracterizada por la personalización de la experiencia a través de la IA y la integración de la tecnología en la comercialización digital. Se busca alcanzar un equilibrio en la transición digital turística, entre la tecnología aplicada y la experiencia humana, fomentando la conexión auténtica, la sostenibilidad, y el uso de datos para optimizar operaciones, a la vez que se cubren todas las necesidades del viajero, desde la planificación hasta el servicio en destino.

RECENSIÓN DE *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*. ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (DIR.), Ed. LABORUM, 2025, 193 pp. ISBN: 978-84-10262-89-8

Jaime Pérez Bueno
Becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga
jaimeperezbueno@gmail.com

La obra colectiva *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa*¹, dirigida por la profesora Carmen María Ávila Rodríguez, reflexiona y pone en común los resultados de los trabajos de investigación desarrollados en el marco de dos proyectos de investigación: el Proyecto de Investigación de Excelencia: “La digitalización al servicio de la descarbonización de la actividad económica: desafíos jurídicos-administrativos”²; y el Proyecto de Investigación de Excelencia: “Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital”³. Estamos ante una pieza de carácter multidisciplinar, al contar con la participación de profesores del área de Derecho Administrativo, del Área de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y del área de Historia del Derecho y de las Instituciones; así como internacional, al contar no solo con profesores de la Universidad de Málaga, sino también de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Università degli Studi di Palermo.

El libro está formado por cinco capítulos. Los dos primeros abordan una visión histórica del Derecho de Minas, analizando los cambios de las tradicionales estructuras dogmáticas de la naturaleza jurídica de los minerales *in rerum natura* y los posibles indicios de protección medioambiental introducidos en la normativa histórica de forma indirecta y vinculada a la tutela de otros intereses. Los capítulos tres, cuatro y cinco se enfocan en el Derecho actual, analizando las concretas medidas socio-laborales adoptadas para garantizar la justicia en el proceso de transición que ha afectado al sector minero del carbón, examinando cómo el ordenamiento jurídico italiano, en línea con el español, se enfrenta al desafío de compatibilizar la transición energética con la protección del paisaje, y estudiando el nuevo régimen jurídico aprobado por la Unión Europea para promover y fomentar un autoabastecimiento de materias primas estratégicas y fundamentales en búsqueda de la descarbonización de la economía.

1 La obra recoge las investigaciones realizadas con motivo del Seminario Internacional sobre el Derecho de Minas “Retos ante la descarbonización económica y la transición ecológica justa”, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga el 14 de junio de 2023.

2 PID2021-124031NB-C42. Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

3 PID2021-124031NB-C44. Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.



El primer capítulo de la obra lo escribe el Dr. Alejandro Vergara Blanco, profesor titular de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene por título “La disolución del dominio estatal de las minas y la actual publicación de la riqueza mineral in rerum natura: El derrumbe de las tesis tradicionales”. El autor realiza un estudio histórico del dominio de las minas chilenas desde el siglo XIX. Nos muestra como todas las regulaciones mineras parten de la tesis fundamental de exclusión de los minerales *in rerum natura* del contenido de la propiedad de raíz. El capítulo se descompone a su vez en cuatro apartados, que giran en torno a la revisión de las dos teorías que históricamente la doctrina usó para explicar la naturaleza jurídica de las minas (“dominio eminente del Estado” y “dominio patrimonial” del Estado), así como su derrumbe en aras de la publicación.

Inicia su investigación con las Ordenanzas de Nueva España, donde se declaran las minas como patrimonio de la Corona; dominio que pasaría a ser del Estado en el trascurso lógico de la independencia de Chile, si bien al mismo tiempo se establece que los concesionarios podrán “disponer de ellas como dueños”, creando una suerte de “propiedad minera” individual. Sin embargo, en 1971 se eliminaría tal propiedad sustituyéndola en calidad de “concesionarios”, estableciendo entonces la legislación chilena un dominio “absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas”, que más tarde recogerá también la Constitución hoy vigente. Nacen así las dos teorías sobre el dominio de las minas que el profesor Vergara Blanco explica en las siguientes líneas, con una doctrina a su juicio desfasada entre el dominio eminente y el dominio patrimonial.

Especial relevancia adquiere la propuesta por la cual el autor llama a superar las categorías clásicas a través de la teoría de la publicación, con la que pretende explicar un modelo que desplaza la titularidad hacia un régimen de habilitación pública. Y es que sólo a partir de una manifestación de un órgano del Estado se podrá acceder por los particulares a los minerales in rerum natura, que son inapropiables. De ahí nos lleva a la interesante e ilustrativa conclusión por la cual no existe una propiedad minera en sí, sino que opera la publicatio respecto a la acción regulativa y derechos subjetivos mineros de naturaleza real respecto a las propiedades privadas. De esta forma, mantiene el profesor, la riqueza minera cumple una finalidad pública, sin que llegase a existir una propiedad estatal previa ni una propiedad particular a posteriori.

A modo de conclusión, Vergara Blanco hace un exhaustivo análisis de la redacción literal de la Constitución chilena vigente, donde se establece el “dominio” estatal de las minas. Si bien, en base a su trabajo investigador, nos ilustra que tal “dominio” es en realidad un “título jurídico de intervención” que permite al Estado disciplinar las conductas de los particulares que deseen aprovechar la naturaleza minera, considerando las minas en su estado natural como unas “res nullius reguladas”. Finaliza su contribución con un análisis de la doctrina reciente chilena, colombiana y española

El segundo capítulo lo escribe la Dra. Patricia Zambrana Moral, profesora titular de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Málaga. En “La regulación de las minas y la actividad minera como factor contaminante en el derecho histórico”, la autora realiza un completo y detallado viaje histórico de la legislación minera, identificando en la normativa posibles indicios de protección medioambiental. Así, su investigación dará inicio en el derecho romano (Leges metalli Vipascensis, Digesto y Código Teodosiano),

continuando por el derecho castellano de las Edades Media (fueros municipales, Cortes de Nájera de 1138, Siete Partidas, Ordenamiento de Alcalá de 1348 y Cortes de Briviesca de 1387) y Moderna (Ordenamiento de Montalvo de 1484, Pragmática de 10 de enero de 1559, Ordenanzas mineras de Felipe II y disposiciones sobre las minas de carbón de piedra de Carlos III y Carlos IV), finalizando con la evolución legislativa más reciente entre 1825 y 1973.

Este capítulo, determinante para entender el actual Derecho de Minas al ofrecer la legislación una continuidad evolutiva en su desarrollo, se estructura en tres apartados, destacando el dedicado a “Las minas en el derecho histórico” debido a su extensión como consecuencia de la larga trayectoria evolutiva del derecho minero. Zambrana Moral advierte en su obra la necesidad que el hombre siempre ha tenido de los recursos mineros, despreocupándose sin embargo de la condición limitada de los mismos y su nociva repercusión al medio ambiente. Aprecia una ausencia significativa de restricciones que ha repercutido en la propia salud de la población, bien sea de forma directa o indirecta a través de la contaminación en la atmósfera y las aguas. Es destacado como a lo largo de la historia la doctrina se ha ocupado principalmente por la determinación de la propiedad o titularidad minera, unida a las tasas e impuestos derivados de su explotación.

En las primeras regulaciones de las minas en el derecho romano no se observa ninguna referencia explícita a su efecto contaminante ni a la protección del medio ambiente, centrándose en notas relativas a la propiedad y fuerza laboral, adquiriendo esta circunstancia gran relevancia al tener en cuenta, como nos recuerda la profesora, la importancia que tuvo la minería en la época romana. Vemos en el capítulo como en la Constitución del año 393 aparece, sin embargo, una protección de forma indirecta al aspecto urbanístico del medio ambiente, que, si bien su finalidad era evitar daños (prohibición de excavaciones profundas debajo de edificios ajenos) es reseñable en la materia de estudio que nos concierne. Tras la caída del Imperio Romano, se reduce la actividad minera. Vemos que algunos fueros castellanos incluyeron las minas entre los bienes destinados al uso común de los habitantes, encontrando la primera norma general en 1138 en las Cortes de Nájera, estableciendo el principio de regalía.

Tras una exhaustiva investigación, la autora determina que el inicio de la protección ambiental no llegaría a España hasta la Edad Moderna, donde la monarquía incluye medidas de protección de ríos cercanos a minas para evitar perjuicios a la población y no obstaculizar un aprovechamiento posterior. Aun así, no será hasta épocas recientes cuando surge la necesidad de regular estrictamente las condiciones medioambientales de una forma directa, finalizando su contribución con una referencia a la Ley 22/1973, de 21 de julio, que armoniza la extracción y aprovechamiento de los recursos minerales con, ahora sí, la tutela del entorno natural.

Con el capítulo III, titulado “Acuerdos de transición justa y descarbonización en sectores sometidos a reestructuración industrial y laboral (minería y otros sectores)”, entramos de fondo en el análisis del Derecho actual. Lo escribe la Dra. María Salas Porras, profesora titular de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Málaga. La autora logra vincular adecuadamente los compromisos internacionales con la realidad laboral de los sectores más expuestos a la descarbonización, partiendo de un trinomio conceptual: “transición energética justa”. Y es que vemos como este proceso conlleva la pérdida coyuntural de empleos de trabajo, si bien pueden ser sustituidos por nuevos puestos fruto de una nueva

economía verde, siempre y cuando se apliquen las correctas medidas socio-laborales que garanticen la justicia en el proceso de transición.

Salas Porras comienza con una fiel exposición del contexto normativo y jurídico que sostiene la estrategia de transición justa en España. Reseña los diferentes pactos y convenios rubricados por nuestro país, que serán los que marquen la actuación de los poderes públicos en la transición energética. Así, resalta en primer lugar la “Cumbre de la Tierra” de 1992, teniendo gran importancia al tratarse de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo. Sirvió para reconocer la existencia del problema del cambio climático en un mundo donde, como analizó en el anterior capítulo la profesora Zambrana Moral, era reacio a una regulación ambiental verdaderamente concienciada.

Posteriormente, la autora desarrolla la idea de “transición justa”, asentada en el principio de la equidad en el reparto de riqueza y riesgos. Vemos en su obra como estos puntos no suponen una diferencia notable con otras circunstancias relativas al derecho laboral, siempre tensionadas entre las necesidades del empresario y trabajador, produciendo cargas inherentes a cualquier cambio en el paradigma productivo. De esta forma, Salas Porras nos ilustra qué se debe entender por tal concepto de “transición justa”, encontrando una primera definición en la ONU como “reconversión de la fuerza laboral, creándose trabajo decente y empleos de calidad de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional”. Ello requerirá la participación de los agentes sociales y la intervención de los poderes públicos.

La profesora continúa su obra con la presentación de las medidas adoptadas en el sector minero español para afrontar las consecuencias negativas derivadas de la descarbonización, haciendo una minuciosa distinción entre aquellas que han obtenido resultados favorables de las que no. Destaca la autora la ausencia de indicadores claros de lo que debe entenderse por “colectivo” o “sector vulnerable”. Si bien encuentra una determinación clara para protegerlos, es conveniente una definición que arroje luz y unidad a lo que se debe entender como tal.

Finalmente, detalla otros sectores productivos cuyo recorrido de transición energética no ha hecho más que empezar. Concluye con una valoración positiva del proceso de descarbonización español en lo referido a transición energética justa, protegiendo a través de un diálogo tripartito a los sectores de la sociedad más golpeados por sus efectos negativos. La autora señala la necesidad de un reparto equilibrado de los riesgos derivados de la descarbonización teniendo en cuenta la idiosincrasia de cada país, dando especial relevancia al diálogo social con los poderes públicos como auspiciadores de sus dinámicas.

El Dr. Nicola Gullo, Professore Ordinario di Diritto Administrativo de la Università degli Studi di Palermo (Italia), realiza el capítulo IV, titulado “La protección del paisaje en la perspectiva de la explotación de nuevos minerales”. A través de la investigación en el desarrollo legislativo de la explotación de minerales, analiza los cambios efectuados ante el desafío de buscar un equilibrio entre la transición energética y la protección del paisaje sin quebrar los intereses económicos y ambientales. Sitúa el análisis del paisaje en el centro de la discusión sobre nuevas explotaciones, subrayando las tensiones entre la protección ambiental y los objetivos energéticos. Su aproximación comparada ofrece claves interpretativas útiles tras la expansión de las energías renovables.

El autor comienza con una breve, pero concisa, contextualización histórica en la que plantea el conflicto histórico que siempre ha existido entre el uso intensivo de los recursos naturales y la minería con la preservación del paisaje, para introducirnos así en el gran valor que adquiere el paisaje en el ordenamiento jurídico italiano. Así, nos muestra como la protección del paisaje adquiere rango constitucional en 1948, a lo que más tarde se sumaría la noción de medio ambiente, incluida en la reforma constitucional de 2001. Para un correcto análisis posterior de la compatibilidad entre la protección del paisaje y la minería, el profesor desglosa los bienes paisajísticos protegidos, incluyendo tanto zonas como bienes inmuebles.

De esta forma, contrapone dos intereses que tendrán que ser compatibilizados en atención a la jurisdicción italiana: el favorecimiento de la economía a través de la política energética y la limitación de las externalidades medioambientales derivadas de la explotación de minerales. Todo ello atendiendo igualmente a la realidad administrativa italiana, que cuenta con regiones con autonomía diferenciada con competencias exclusivas en materia minera, si bien deben respetar las normas fundamentales del Estado. Así, el autor expone las numerosas medidas paisajístico-ambientales de la legislación italiana, con mención singular a la obtención previa de una autorización paisajística para las actividades mineras. Todo ello, a juicio del profesor, ha favorecido un equilibrio en el desarrollo sostenible, visible tanto en el ordenamiento jurídico italiano como en el europeo.

Gullo finaliza su contribución con un ilustrativo estudio de los nuevos retos vinculados tanto a la minería como a la instalación de infraestructuras de energías renovables. De esta forma, nos habla del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y la política energética europea, planteándonos la paradoja que supone la construcción de infraestructuras estratégicas de energía renovable, pues enfrenta la protección del paisaje con la protección del medio ambiente (y en especial, la preservación del clima), siendo necesario un nuevo equilibrio entre dos conceptos tan vinculados entre sí. El autor nos deja la acertada conclusión por la cual la relación entre el fomento de la actividad minera y la protección del paisaje se ha vuelto aún más compleja e inestable, expectante ante el futuro equilibrio que se pueda fijar en aras de la descarbonización económica y la justa transición ecológica.

El último capítulo lo desarrolla la directora del libro, la Dra. Carmen María Ávila Rodríguez, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. El capítulo V lleva por título “Un nuevo marco jurídico comunitario para la actividad minera y sus condicionantes y efectos en el ordenamiento jurídico español”, donde se analiza el nuevo régimen jurídico aprobado por la Unión Europea para promover y fomentar un autoabastecimiento de materias primas estratégicas y fundamentales que facilite la descarbonización y la consecución de cero emisiones de gases de efecto invernadero.

Comienza la profesora exponiendo el importante proceso de transformación que estamos experimentando en la economía europea, aludiendo para ello al Pacto Verde Europeo, donde analiza el nuevo modelo industrial que busca la contaminación cero para el año 2050. Esta transformación, ampliada en una óptica mundial con diversos acuerdos internacionales, tal y como refiere la autora, conllevará al aumento de la demanda de minerales necesarios para poder alcanzar estos objetivos, mencionando entre otros los necesarios para vehículos eléctricos. En su obra, Ávila Rodríguez detalla los datos de la industria extractiva española,

identificando las materias primas disponibles en España, así como la cantidad de trabajos generados por su industria y el gran volumen de negocio.

Un interesante planteamiento que plantea en su estudio es la importancia del reciclado y reutilización de las materias en aras de mejorar la competitividad europea. Se expone así que la línea tendente de la Unión Europea busca reducir de esta forma la extracción y compra de minerales a terceros países, siendo una oportunidad brillante para mejorar la autosuficiencia europea a la vez que reduce la contaminación y emisión de gases de efecto invernadero. A través de la recuperación y el reciclado de materias primas se conseguirá una mejora de la competitividad, generará oportunidades de negocio y empleo y requerirá menos energía. Esta idea pivotará por los principales planes desarrollados en la legislación europea que Ávila Rodríguez desarrolla a lo largo de su obra.

La autora continúa distinguiendo en función de la clasificación europea las materias primas estratégicas de las materias primas críticas, incidiendo, pues adquiere también mayor relevancia para la Unión Europea, en los minerales críticos. Se definen los parámetros para su catalogación como tal (importancia económica y riesgo de suministro) y nos ilustra con el listado actual que la UE ofrece de los mismos, donde destaca la gran dependencia exclusiva de ciertos minerales con su respectivo tercer país. La profesora expone como la Unión Europea busca la consecución de una economía circular que garantice la seguridad del suministro y potencie nuestra independencia.

El examen de los procedimientos autorizatorios de los proyectos mineros y sus procedimientos de control ambiental que nos ofrece la autora viene a dar luz sobre cuáles son los proyectos que pueden ser reconocidos como estratégicos y los efectos que tiene en el procedimiento nacional de concesión de autorizaciones. Destaca en su estudio que son cuarenta y siete los proyectos estratégicos aprobados por la UE, de los cuales siete están en España. La profesora detalla minuciosamente los minerales a los que van destinados, ubicación, plan y proyecto. Finaliza su obra exponiendo las necesarias reformas que debieran hacerse en la legislación de minas española, con mención al Programa Nacional de Exploración Minera 2025-2029, el cual, a su juicio, mejorará el conocimiento de nuestros recursos minerales, atendiendo a las materias primas fundamentales definidas por la UE.

La obra *Historia, actualidad y prospectiva del derecho de minas. El desafío de la descarbonización económica y la transición justa* se configura como una aportación sólida y necesaria para comprender la compleja reconfiguración del sector minero en el actual contexto de transición ecológica. Nos ofrece una visión articulada de los retos que afronta un ámbito marcado por la tensión permanente entre la explotación de recursos, la protección ambiental y la reconversión económica. Las aportaciones de sus autores permiten apreciar la evolución del Derecho de Minas desde sus raíces dogmáticas hasta sus manifestaciones más recientes y concretas en el ordenamiento jurídico, mostrando cómo se ha ido adaptando a un nuevo paradigma energético y productivo. Por ello, el libro se erige como imprescindible y necesario para académicos y profesionales interesados en la materia, ofreciendo claves interpretativas precisas para los desafíos de este nuevo mundo marcado por la necesaria descarbonización y la demanda creciente de materias primas.