

Administración de Andalucía

Revista Andaluza de Administración Pública

■ 107/2020
Mayo-Agosto

ESTUDIOS

Ángel Lobo Rodrigo
El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno
El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo

Darío Canterla Muñoz
Naturaleza jurídica del encargo de estudios a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: ¿encargo de ejecución o convenio sui generis?

Encarnación Raquel Bustos Vinuesa
Regulación de los olores en Andalucía

JURISPRUDENCIA

Comentarios de Jurisprudencia

La prevalencia de los Planes de ordenación de recursos naturales
(*Daniel del Castillo Mora*)

Notas de Jurisprudencia

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Sobre la controvertida convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz durante el estado de alarma
(*Victor Vázquez Alonso*)

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

Política Normativa Ambiental de Andalucía 2019: Declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales
(*Jesús Jordano Fraga*)

El Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030
(*José Zamorano Wisnes*)

RESEÑA LEGISLATIVA

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El Tribunal económico-administrativo de la Junta de Andalucía
(*Carmen Núñez Lozano*)

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

BIBLIOGRAFÍA



Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior
Instituto Andaluz de Administración Pública



UNIVERSIDAD
de SEVILLA



ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nº 107

Mayo-Agosto 2020

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

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



UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO. *Catedrático de Derecho Administrativo. (Presidente)*
Cámara Villar, Gregorio. *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.*
Escribano Collado, Pedro. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Flores Domínguez, Luis Enrique. *Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.*
González González, Juan Carlos. *Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.*
Gutiérrez Colomina, Venancio. *Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*
Secretario del Ayuntamiento de Málaga (en excedencia).
Horgué Baena, Concepción. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla*
Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. *Catedrático de Derecho Administrativo.*
Universidad Politécnica de Madrid.
Jiménez López, Jesús. *Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*
López Menudo, Francisco. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
López-Sidro Gil, Joaquín José. *Director General de Administración Local.*
Márquez García, Natalia Silvia. *Directora General de Recursos Humanos y Función Pública.*
Martínez Fernández, Julián. *Vicerrector de Investigación. Universidad de Sevilla.*
Moreno Andrade, Antonio. *Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*
Ortiz Mallol, José. *Letrado de la Junta de Andalucía.*
Pardo Falcón, Javier. *Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía.*
Pérez Moreno, Alfonso. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Pérez Naranjo, María Gema. *Directora General de Transformación Digital.*
Puya Jiménez, Rafael. *Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*
Valles Ferrer, José. *Catedrático de Política Económica. Universidad de Sevilla.*

Director:

JESÚS JORDANO FRAGA. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

Secretaria:

MARIA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva.*

Consejo de Redacción:

Arana García, Estanislao. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.*
Barrero Rodríguez, Concepción. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Carbonell Porras, Eloisa. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Jaén.*
Carrillo Donaire, Juan Antonio. *Catedrático (acreditado) de Derecho Administrativo. Profesor Asociado. Universidad de Sevilla.*
Castillo Blanco, Federico. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.*
Escribano López, Francisco. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Sevilla.*
Fernández Ramos, Severiano. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.*
Gamero Casado, Eduardo. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*
González Rios, Isabel. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*
Guichot Reina, Emilio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Millán Moro, Lucía. *Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad Pablo de Olavide.*
Pérez Andrés, Antonio Alfonso. *Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Pérez Gálvez, Juan Francisco. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Almería.*
Rebollo Puig, Manuel. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba.*
Rivero Ysern, José Luis. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Vázquez Alonso, Víctor J. *Profesor Ayudante Doctor. Universidad de Sevilla.*
Vera Jurado, Diego. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*

Consejo Científico.

Alenza García, José Francisco. *Universidad de Navarra.*
Amado Gomes, Carla. *Universidad de Lisboa.*
Cano Campos, Tomas. *Universidad Complutense de Madrid.*
Casado Casado, Lucia. *Universidad Rovira Virgili.*
Civitaresse Matteucci, Stefano. *Universidad "G. d'Annunzio" Chieti - Pescara.*
Domenech Pascual, Gabriel. *Universidad de Valencia.*
Fernández Torres, Juan Ramón. *Universidad Complutense de Madrid.*
Galán Galán, Alfredo. *Universidad de Barcelona.*
Gómez Puente, Marcos. *Universidad de Cantabria.*
Hernández González Francisco Lorenzo. *Universidad de La Laguna.*
López Ramón, Fernando. *Universidad de Zaragoza.*
Lozano Cutanda, Blanca. *CUNEF.*
Mir Puigpelat, Oriol. *Universidad de Barcelona.*
Montoya Martín, Encarnación. *Universidad de Sevilla.*
Nogueira López, Alba. *Universidad de Santiago de Compostela.*
Parejo Alfonso, Luciano. *Universidad Carlos III.*
Piñar Mañas, José Luis. *Universidad San Pablo –CEU de Madrid.*
Rodríguez Arana, Jaime. *Universidad de la Coruña.*
Santamaría Pastor, Alfonso. *Universidad Complutense de Madrid.*
Sanz Rubiales, Iñigo. *Universidad de Valladolid.*
Soro Mateo, Blanca. *Universidad de Murcia.*
Tavares da Silva, Suzana. *Universidad de Coimbra.*
Tolivar Alas, Leopoldo. *Universidad de Oviedo.*
Valcárcel Fernández, Patricia. *Universidad de Vigo.*
Valencia Martín, Germán. *Universidad de Alicante.*

Secretaría de Redacción:

Facultad de Derecho. Campus Ramón y Cajal C/ Enramadilla, 18 -20. 41018 Sevilla.
Tlf.: (95) 455 12 26. Fax: (95) 4557899

Realización:

Instituto Andaluz de Administración Pública

Edita:

Instituto Andaluz de Administración Pública

ecoedición  		
Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible		
Impacto ambiental por producto impreso	 Agotamiento de recursos fósiles 0,73 kg petróleo/eq	 Huella de carbono 2,50 Kg CO ₂ /eq
por 100 g de producto	0,07 kg petróleo/eq	0,24 Kg CO ₂ /eq
% medio de un ciudadano europeo por día	15,97 %	8,15 %

reg. nº: 2021/020



Junta de Andalucía

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

Talleres: Servicio de Publicaciones y BOJA

Suscripción anual (3 números): 36 euros. (IVA incluido)

Número suelto: 12 euros. (IVA incluido)

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública

Servicio de Documentación y Publicaciones

Calle Torneo núm. 26

41002 SEVILLA

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

www:juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es





SUMARIO

Pág.

ESTUDIOS

Ángel Lobo Rodrigo <i>El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas</i>	19
Blanca Rodríguez-Chaves Mimbbrero <i>El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo</i>	51
Darío Canterla Muñoz <i>Naturaleza jurídica del encargo de estudios a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: ¿encargo de ejecución o convenio sui generis?</i>	97
Encarnación Raquel Bustos Vinuesa <i>Regulación de los olores en Andalucía</i>	143

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

La prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales <i>(Daniel del Castillo Mora)</i>	175
---	-----

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- I. Constitución.- II. Derechos y Libertades.- III. Principios Jurídicos Básicos.- IV. Instituciones de Estado.- V. Fuentes.- VI. Organización Territorial del Estado.- VII. Economía y Hacienda.-
(Francisco Escribano López)

193

TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR

DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

- I. Acto Administrativo.- II. Administración Local.- III. Administración Pública.- IV. Bienes Públicos.- V. Comunidades Autónomas.- VI. Contratos.- VII. Corporaciones de Derecho Público.- VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.- IX. Derecho Administrativo Económico.- X. Derecho Administrativo Sancionador.- XI. Derechos Fundamentales y Libertades.- XII. Expropiación Forzosa.- XIII. Fuentes.- XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso-Administrativa.- XVI. Medio Ambiente.- XVII. Organización.- XVIII. Personal.- XIX. Procedimiento Administrativo.- XX. Responsabilidad.- XXI. Salud y Servicios Sociales.- XXII. Urbanismo y Vivienda.-

Tribunal Supremo

(Eduardo Gamero Casado)

209

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

(José L. Rivero Ysern)

251

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Sobre la controvertida convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz durante el estado de alarma

(Víctor Vázquez Alonso)

271

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

Política Normativa Ambiental de Andalucía 2019: Declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y territorial de viviendas ilegales <i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	279
El Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 <i>(José Zamorano Wisnes)</i>	307

RESEÑA LEGISLATIVA

Reseña de disposiciones de la Unión Europea <i>(Lucía Millán Moro)</i>	349
Crónica normativa de la Junta de Andalucía <i>(Emilio Guichot Reina)</i>	399
Otras disposiciones de interés para la Administración Autonómica <i>(Carmen Núñez Lozano)</i>	415

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía <i>(Carmen Núñez Lozano)</i>	429
--	-----

NOTICIAS DE REVISTAS AUTONÓMICAS

(Severiano Fernández Ramos)

443

RECENSIONES

- CARBONELL PORRAS, E. (Coord.),
La riforma del Governo locale in Spagna e Italia. La riforma del
Gobierno local en España e Italia, Editoriale Scientifica,
Napoli, 2019, 556 págs.
(José María Valderrama Rubio) 457
- GALAN VIOQUE, R. (Dir.), Las cláusulas ambientales en la
contratación pública, Editorial Universidad de Sevilla,
Sevilla, 2018, 287 págs.
(Irene Ruiz Olmo) 462
- RANDO BURGOS, E., Perspectiva jurídica de la planificación
territorial en la provincia de Huelva,
Universidad de Huelva, 2019, 200 págs.
(Adriana Antúnez Sánchez) 466

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO

(Javier E. Quesada Lumbreras)

471

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. TEMAS DE INTERÉS PARA LA REVISTA

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

2. ENVÍO DE ORIGINALES

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

El envío de un trabajo implica el compromiso de no retirarlo, a menos que la Revista rechace su publicación; se esté en desacuerdo con la sección que el Consejo de Redacción haya determinado para su publicación; o se esté en desacuerdo con las modificaciones que el Consejo de Redacción haya estimado necesarias. Implica asimismo el compromiso de no publicar el trabajo en lugar alguno hasta que el Consejo de Redacción se haya pronunciado. La aceptación expresa de estas condiciones es requisito previo indispensable para poner en marcha el proceso de evaluación del trabajo. Su incumplimiento permitirá a la Revista rechazar de plano cualquier otro trabajo de la misma autoría.

3. NORMAS DE EDICIÓN

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

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

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

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

1. Epígrafe de segundo nivel, en negrillas

A. Epígrafe de tercer nivel, en letra normal

a). *Epígrafe de cuarto nivel. Cursivas*

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

- CLAVERO ARÉVALO, M.F., *El nuevo régimen de licencias de urbanismo*, Civitas, Madrid, 1976, p. 34.

CLAVERO ARÉVALO, M.F. (1976: 34).

- CLAVERO ARÉVALO, M.F. “La inejecución de sentencias contencioso-administrativas y del Tribunal Constitucional”, en F. LÓPEZ MENUDO (coord.) *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011, p. 501.

CLAVERO ARÉVALO, M. F. (2011: 501).

- CLAVERO ARÉVELO, M. F.. “Instituciones autonómicas de Andalucía”, en *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 1 (1990), p. 21.

CLAVERO ARÉVALO, M.F. (1990: 21).

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

4. PROCESO DE PUBLICACIÓN

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

Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el

plazo de 8 días. En caso contrario podrá determinarse su publicación sin más, o la no publicación. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando limitados a la corrección de errores.

5. COPYRIGHT

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

ESTUDIOS



El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas

The sea as an integral part of the territorial scope of the Autonomous Communities

Ángel Lobo Rodrigo

Contratado Doctor de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE TERRITORIO. II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL MAR NO FORMA PARTE DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. 1. Un punto de partida: la titularidad estatal del espacio marítimo. 2. La interpretación del art. 137 CE. 3. La STC 38/2002. 4. La necesaria ficción de las competencias extra-territoriales. 5. Argumentos del Tribunal Constitucional a favor de la no extensión del territorio autonómico al espacio marítimo. III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. MODULACIONES. IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS HACIA EL MAR DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. V. LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. EL NUEVO ESCENARIO DIBUJADO TRAS LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS. 1. La construcción de la dimensión marítima del territorio autonómico canario. 2. La non nata reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006. 3. La inocua positivización de la dimensión marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias: la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias. 4. El actual art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre el ámbito espacial. VI. LA INCIDENCIA DE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO CANARIO EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1. Planteamiento general. 2. La ordenación integral de las zonas costeras. 3. La ordenación de los Espacios

Recibido: 21/07/2020

Aceptado: 24/09/2020

Naturales Protegidos parcial o enteramente marítimos. 4. La ordenación del espacio marítimo. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los espacios marítimos forman parte del territorio nacional y, sin embargo, no están integrados en el territorio autonómico (salvo en el caso de Canarias). No existe impedimento constitucional alguno sobre la inclusión de dichos espacios en el ámbito territorial autonómico. La investigación se centrará en describir los argumentos a favor de la extensión del territorio autonómico al ámbito marítimo y sus consecuencias, especialmente en el plano competencial.

PALABRAS CLAVE: espacios marítimos; territorio autonómico; competencias; planificación.

ABSTRACT: The maritime spaces are part of the Spanish national territory and, however, they are not integrated into the autonomous territory (except in the case of the Canary Islands). There is no constitutional impediment to the inclusion of such spaces in the autonomous territorial scope. The research will focus on describing the arguments in favor of the extension of the autonomous territory to the maritime scope and its consequences, especially from the competence point of view.

KEY WORDS: maritime spaces, autonomous territory, competences; planning.

I. INTRODUCCIÓN. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE TERRITORIO

*El mar debe mirar a la tierra y la tierra al mar*¹. Es un hecho que el ámbito marítimo y, con más precisión las aguas interiores y el mar territorial, forma parte del territorio de España y, sin embargo, su tratamiento ha sido diferente al del territorio interior. La anticuada concepción del mar como un espacio frontera, de soberanía del Estado para la defensa de la costa², desgajado del ámbito terrestre, tuvo como corolario la opción de que el mar es ajeno al territorio de las Comunidades Autónomas.

¹ Véase RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009, p. 164.

² Aunque no fue aceptada por todos los países ni llegó a convertirse en norma de Derecho Internacional, se llegó a utilizar el alcance de una bala de cañón como criterio delimitador del mar territorial. Véase MESEGUER SÁNCHEZ, J.L., *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del mar*, Marcial Pons, 1999, p. 20 citado en ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial” en NÚÑEZ LOZANO, M^a Del C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, p. 208.

Sin embargo han sido factores de corte tecnológico³ y económico los que motivan en la actualidad un tratamiento del espacio marítimo como un continuo del terrestre. De esta forma se hace necesaria una ordenación aplicando, *mutatis mutandis*, técnicas utilizadas por la ordenación territorial⁴. Asimismo, las numerosas competencias autonómicas que se despliegan en el espacio marítimo⁵ y su interacción con el terrestre subrayan la necesidad de considerar la posibilidad de la extensión del territorio autonómico a dicho ámbito.

El espacio marítimo como nuevo apéndice del territorio terrestre es ya una realidad cuando es conceptualizado como objeto de ordenación territorial tanto a través de instrumentos (con escasos ejemplos en España) que integran el interfaz tierra-mar como con los futuros Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, resultado de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. El Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y que transpone a nuestro ordenamiento jurídico la mencionada Directiva presenta a los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo como verdaderos instrumentos de ordenación y, por consiguiente, carácter vinculante que regularán desde una perspectiva integral los distintos usos y ocupaciones en el espacio marítimo.

La hipotética dimensión territorial marítima de las Comunidades Autónomas ha sido tratada en distintas sentencias del Tribunal Constitucional⁶. Es indudable que, hasta la fecha, existe una doctrina consolidada por parte del Tribunal Constitucional en el sentido de que una parte del territorio nacional, el mar territorial, no está

³ Baste como ejemplos el incremento del tráfico marítimo con buques que transportan materiales contaminantes o el desarrollo de las actividades científicas.

⁴ La cada vez mayor importancia de las actividades extractivas (pesqueras, prospecciones petrolíferas), los usos deportivos, turísticos, energías renovables, etc. provocan la necesidad de acudir a instrumentos de ordenación espacial sobre un territorio que hasta hace relativamente poco tiempo era ajeno a estas técnicas. En este sentido se puede consultar BRESSELOR, S. C., "Renewable Energy Permitting on the Outer Continental Shelf: You Call This a Process? Present Considerations and Recommendations for More Precise Ocean Management", en *Suffolk University Law Review*, núm. 38 (2004), p. 200 y SHOULZ, M., "Questions Blowing in the Wind: the Development of Offshore Wind as a Renewable Source of Energy in the United States", en *New England Law Review*, núm. 38(2) (2004), pp. 448-449.

⁵ En este sentido citar competencias comunes a la mayor parte de las Comunidades Autónomas con litoral como pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; Investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado; patrimonio histórico-artístico; Ordenación del territorio y del litoral; Espacios naturales protegidos; Transporte marítimo; Deporte, ocio y esparcimiento; Turismo; Puertos de refugio, pesqueros y deportivos; Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; Energía o minería.

⁶ En concreto las SSTC 149/1991, de 4 de julio, 38/2002, de 14 de febrero, 31/2010, de 28 de junio, 8/2013, de 17 de enero, 87/2013, de 11 de abril, 99/2013, de 23 de abril, 3/2014, de 16 de enero, 25/2014, de 13 de febrero, 121/2014, de 17 de julio y 8/2018, de 25 de enero.

integrado en el territorio autonómico, y solamente de forma excepcional pueden las Comunidades Autónomas desplegar sus competencias en dicho espacio marítimo. El presente estudio abordará la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Supremo sobre esta cuestión y la incidencia del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias como elemento a tener en cuenta para un posible nuevo escenario⁷.

II. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL MAR NO FORMA PARTE DEL TERRITORIO AUTONÓMICO

1. Un punto de partida: la titularidad estatal del espacio marítimo

El Tribunal Constitucional viene declarando de forma reiterada que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPMT) reconocida en el art. 132.2⁸ de nuestra Carta Magna no es un criterio válido para delimitar competencias sino para calificar una categoría de bienes, y no aísla la porción de territorio demanial de su entorno⁹. Asimismo tanto la jurisprudencia del citado Tribunal como la del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado han sostenido de forma inequívoca que los puertos al igual que la zona marítima-terrestre forman parte del término municipal en que están enclavados¹⁰, razonamiento que por aplicación del art. 137 de la Constitución debe extenderse a las Comunidades Autónomas, (...) “*máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total*”¹¹.

En este punto cabe citar el ejemplo de las playas, de las que nadie discute su carácter de elemento conformador del DPMT de titularidad estatal y, sin embargo, se trata de una porción de territorio sobre el que las Administraciones autonómica y local despliegan sus competencias, especialmente las relativas a ordenación del territorio y urbanismo¹². Por tanto, y no disponiendo el espacio marítimo de unos caracte-

⁷ Para uno de los primeros estudios sobre esta materia, ver GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas” en *Revista de administración pública*, núm. 158 (2002), pp. 51 a 76.

⁸ El mencionado precepto dispone que “*Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”.

⁹ Véase, por todas, las SSTC 77/1984, FJ 3, 38/2002 FJ 6 y 8/2013, FJ 5.

¹⁰ SSTs 2 de octubre de 1967 (RJ 1968\5211), 24 de enero de 1974 (RJ 1974\566), 16 de diciembre de 1977 (RJ 1978\361), 17 de marzo de 1980 (RJ 1980\2201), de 28 de febrero de 1986 (RJ 1986\1633), y los dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y de 14 de febrero de 1957.

¹¹ Esta frase final corresponde a la STC 77/1984, FJ 3.

¹² En este sentido véase LOBO RODRIGO, A., *La Ordenación y Gestión de las Playas: Especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

teres demaniales diferentes a las playas, no vemos, a priori, una razón que justifique la imposibilidad de integrar dicho espacio en el territorio autonómico. Es más, en el caso de la zona marítimo-terrestre, esta es, la porción de costa cubierta provisionalmente por las aguas según el devenir de las mareas, ha sido pacífica su pertenencia al territorio municipal, provincial y autonómico.

Las características físicas singulares del espacio marítimo frente al territorio terrestre para no incluir al primero dentro del ámbito territorial autonómico ha sido un argumento recurrente por parte del Tribunal Constitucional. Así, la STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, responde a la constatación de una realidad física que no es otra que “*el mar territorial como soporte topográfico del medio ambiente se integra por un elemento móvil —las aguas— que por razones obvias físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado*”, por lo que no puede formar parte del territorio autonómico. No podemos estar de acuerdo con este razonamiento pues sería el mismo que se debería aplicar, *mutatis mutandis*, a un lago enclavado entre varias Comunidades Autónomas o a un río cuyas aguas discurren por distintas Comunidades Autónomas, accidentes geográficos sobre los que no está en discusión su pertenencia al ámbito territorial autonómico.

2. La interpretación del art. 137 CE

Es evidente que en el momento en que se redactó el art. 137¹³ no se había constituido ninguna Comunidad Autónoma, y se llevó a cabo una interpretación de la organización territorial del Estado según la cuál los futuros entes autonómicos debían partir, como así fue, de la configuración municipal y provincial existente¹⁴. Sin embargo esta premisa no siempre se cumple, pues existen territorios que sin estar integrados en ningún municipio, pasaron a formar parte directamente del territorio autonómico, como es el caso de las Bardenas Reales, un paraje semidesértico de nada menos que de 41.845 hectáreas que se extiende por el sureste de Navarra¹⁵.

El argumento de la confección de un territorio autonómico cosido desde las administraciones territorialmente inferiores también ha sido el razonamiento jurídico principal de la abogacía del Estado, tal y como se reflejan en los antecedentes de

¹³ El mencionado precepto dispone que “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

¹⁴ En este sentido la STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3 dispone que (...) “*todo el territorio nacional se divide en municipios y todos ellos, a su vez, pertenecen al territorio de una Comunidad Autónoma*” (...). Continúa el mencionado Fj apuntando que “*parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total*”.

¹⁵ Véase. RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.^a, *Régimen jurídico administrativo de las Bardenas Reales*, Universidad de Navarra, 1990.

las SSTC 87 y 99 de 2013 y en la 38/2002. En el caso de la primera acudiendo a la sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de costas, en la que el Tribunal declara que el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas (FJ 7 A h)) y en cuanto a la sentencia 38/2002 (FJ 6) afirmando que el territorio nacional, y también el autonómico, está compuesto por los términos municipales. Respecto a la STC 99/2013, la abogacía del Estado señala sin tapujos que *“si el mar territorial no ha pasado a formar parte del territorio autonómico es porque no formaba parte de los municipios y provincias, las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía”*.

Todo este argumentario interpretativo de lo que debe ser el ámbito territorial autonómico y la proscripción casi bíblica de su extensión al espacio marítimo lo cierra el Consejo de Estado en su pormenorizado informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas, de 19 de julio de 2006. Este informe, citado de forma recurrente por el Tribunal Constitucional, parte de la idea encerrada en su opinión en el art. 137 CE *“que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial”*. De hecho, si profundizamos en el mencionado informe, se puede extraer el razonamiento de que *“el proceso de descentralización territorial español se hizo a partir de las unidades del territorio que decidieron dotarse de autonomía, por lo que, si previamente el mar territorial no formaba parte del mismo, es decir, de los municipios y provincias que manifestaron su voluntad de dotarse de autogobierno, difícilmente puede pretenderse que el mar pasara a formar parte del territorio autonómico; especialmente cuando este mismo principio se ha mantenido cuidadosamente en el texto de todos los Estatutos de Autonomía”*¹⁶.

No podemos estar de acuerdo con lo descrito en los anteriores párrafos, que parten de una premisa incierta en la actualidad como es el hecho de que no exista ningún Estatuto de Autonomía que reconozca el espacio marítimo como parte integrante del territorio autonómico, tal y como desarrollaremos más adelante. Pero es que este discurso según el cual el proceso de descentralización territorial español que culmina con la creación de las CCAA se hizo mediante la suma de municipios y provincias no nos tiene que abocar a una petrificación del ámbito territorial de las CCAA, que se puede ver modificado bien por lo establecido en la propia CE¹⁷ o bien mediante una reforma del Estatuto de Autonomía en cuestión con la aprobación de la

¹⁶ La referencia se encuentra en la pág. 318 del informe que se puede encontrar en el enlace <http://www.consejo-estado.es/pdf/Especies%20marinas.pdf>

¹⁷ En este sentido véase la Disposición Transitoria 4ª CE sobre el procedimiento de incorporación de Navarra al País Vasco, lo que, evidentemente supondría un cambio en la configuración territorial de nuestras CCAA.

correspondiente Ley Orgánica, pues parte de su contenido básico es la delimitación del ámbito territorial (art. 147.2 b) CE). En este sentido, la STC 8/2013, en su FJ 5º, razona que “*por ello, la resolución de la cuestión en los términos planteados por el recurrente, exige que nos pronunciemos, en primer lugar, sobre si el mar territorial forma parte o no del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, para lo que debemos estar al bloque de la constitucionalidad, esto es, a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, al que corresponde delimitar el territorio por mandato del art. 147.2 b) CE*”. Parece, por tanto, que es el Estatuto de Autonomía el llamado a determinar los límites del territorio autonómico.

3. La STC 38/2002

La mencionada sentencia tiene como origen sendos conflictos positivos de competencia acumulados, concretamente los núms. 1492/95 y 3744/95, planteados, respectivamente, por el Gobierno de la Nación y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El primero se dirige contra diversos preceptos del Decreto 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. El segundo tiene por objeto la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar.

Su importancia radica en haber sentado las bases sobre en qué casos, y siempre con carácter excepcional, las Comunidades Autónomas pueden desplegar sus competencias en el espacio marítimo.

Esta excepcionalidad referida en el párrafo anterior la predica nuestro más alto Tribunal para el caso de que exista un explícito reconocimiento estatutario (como son las competencias sobre vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, pesca en aguas interiores) o bien cuando de la naturaleza de la competencia, al calor de la interpretación del bloque de constitucionalidad, sea posible la implementación de la competencia autonómica en el mar territorial, como ha sido el caso de la alambicada teoría de las competencias extraterritoriales que han servido para que actividades como la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre) y el marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero) puedan ser desarrolladas fuera del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, a las que se pueden añadir otras como el turismo o el deporte.

En cuanto a la primera excepción, esta es, el caso de que exista un explícito reconocimiento estatutario, aunque cuando se redactó el fundamento jurídico se estaba pensando en competencias, es evidente que no hay mayor reconocimiento estatutario que aquel que establece, dentro de un artículo del propio Estatuto de Autonomía de Canarias que lleva por rúbrica “*ámbito espacial*”, una apelación explícita

al mar como parte integrante del territorio canario. Esta cuestión la desarrollaremos en el epígrafe sexto del presente estudio.

También, la referida STC, respecto de la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, señala que no alcanza su extensión al mar territorial salvo que así venga exigido por la continuidad y unidad del espacio natural protegido¹⁸. Por último señala que en consecuencia, cuando no concurra alguna de estas circunstancias, la competencia ejecutiva corresponderá al Estado conforme al art. 149.3, en relación con el art. 149.1.23, ambos de la Constitución.

4. La necesaria ficción de las competencias extra-territoriales

Sentado el hecho de que, al menos hasta ahora como desvelaremos en su momento, ninguna Comunidad Autónoma ha incluido en su ámbito territorial el espacio marítimo, se hizo necesaria la construcción de la figura de las competencias extra-territoriales: aquellas que la CE asigna a las CCAA, han sido asumidas mediante el correspondiente Estatuto de Autonomía y que, por su naturaleza, se desarrollan con normalidad fuera del ámbito territorial autonómico¹⁹.

La jurisprudencia constitucional es pacífica a la hora de avalar el ejercicio de competencias autonómicas sobre los espacios marítimos bajo jurisdicción española, bien porque existen atribuciones estatutarias expresas o bien porque de la propia naturaleza de la competencia, aunque el título autonómico no incluya una referencia expresa a su proyección sobre el mar, se deriva esta consecuencia. Entre el primer grupo podemos destacar el ejercicio de competencias autonómicas en materia de pesca (SSTC 158/1986, de 11 de diciembre; 56/1989, de 16 de marzo; 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril; 57/1992, de 9 de abril; 68/1992, de 30 de abril; 149/1992, de 19 de octubre; 184/1996, de 14 de noviembre; 147/1998, de 2 de julio, y 9/2001, de 18 de enero), marisqueo y acuicultura²⁰ (SSTC 103/1989, de 8 de junio, 9/2001, y 38/2002), transporte marítimo (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45) y salvamento marítimo (STC 40/1998, FJ 51). Entre las competencias del segundo

¹⁸ En este sentido el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece, sobre la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos, que *“corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”*.

¹⁹ Para una interesante explicación sobre las mismas véase GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J., “La distribución de competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E, SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (Coordinadores), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012, pp. 300 a 305.

²⁰ Incluso se ha admitido que respecto a las competencias autonómicas sobre acuicultura y marisqueo, al no estar limitadas espacialmente como es el caso de la pesca a las aguas interiores, pueden ejercerse en el mar territorial, en la plataforma continental y en la zona económica exclusiva.

grupo, estas son, materias respecto a las cuales el enunciado del título competencial autonómico no alude de forma expresa a su proyección sobre los espacios marítimos, podemos destacar el medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio; 118/1996, de 27 de junio; 28/1997, de 13 de febrero, y 195/1998, de 1 de octubre) o los espacios naturales protegidos (SSTC 32/1994, de 31 de enero, 102/1995, 195/1998 y 38/2002).

De hecho, esta discutible teoría está admitiendo implícitamente la existencia de un ámbito marítimo autonómico, pues, evidentemente, la competencia reconocida por el Tribunal Constitucional sobre la acuicultura, por ejemplo, respecto a una Comunidad Autónoma, pongamos el caso de Galicia, que se despliega en tierra, la zona marítimo-terrestre, las aguas marítimas interiores, el mar territorial y la zona económica exclusiva (véase art. 3.3 de la Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de pesca de dicha Comunidad), se desarrollará frente al litoral gallego, y no, pongamos el caso, frente al asturiano. De esta forma se estaría reconociendo la existencia de un mar autonómico, pues el espacio marítimo a ordenar sería, obviamente, el que se encuentre frente a las costas de la Comunidad Autónoma en cuestión²¹.

La realidad es que el Tribunal Constitucional no encuentra en la Carta Magna motivo alguno que impida que las competencias autonómicas se desplieguen en el territorio marítimo (de hecho, tal y como hemos reseñado, esto ocurre con habitualidad), pero sí niega que el mar territorial forme parte del territorio autonómico. Sin embargo esta rotunda afirmación no nace del texto constitucional, pues el citado art. 132.2 se refiere solamente a la titularidad estatal del DPMT, y como hemos subrayado no es un título que sirva de base para el reparto de competencias, y, por otra parte, no existe título competencial alguno en el art. 149 de la Constitución que atribuya al Estado la competencia exclusiva sobre el espacio marítimo. En definitiva, del texto constitucional no se infiere impedimento alguno a la extensión del territorio autonómico hacia el espacio marítimo.

5. Argumentos del Tribunal Constitucional a favor de la no extensión del territorio autonómico al espacio marítimo

Debemos concluir este apartado estudiando los argumentos del Tribunal Constitucional que no avalarían, en su caso, la posibilidad de extender el territorio autonómico al mar. Así, la jurisprudencia que se refiere a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión podría aplicarse por analogía al espacio marítimo que comparten las distintas Comunidades Autónomas²², sentencias que avalaron la gestión homogénea por parte del Estado del referido ámbito fluvial. Sin embargo entendemos que

²¹ En este sentido véase ZAMORANO, J. WINES (2012: 222-223).

²² Véase, por todas, las SSTC 30/2011, 227/1988, 161/1996, y 118/1998, de 4 de junio.

la citada jurisprudencia no es de aplicación a los espacios marítimos. Esto es así porque el Estado ostenta un título competencial exclusivo como es el descrito en el art. 149.1.22^a sobre “*la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma*”, previsión que como ya hemos señalado no tiene correlativo en el ámbito marítimo.

Por otra parte las características del territorio fluvial suponen que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios²³. Esta situación no se da con la misma intensidad en el espacio marítimo y, llevada al absurdo, nos abocaría a sostener que en el territorio interior la competencia en cuanto a su ordenación debe ser estatal pues evidentemente la ordenación realizada en zonas limítrofes entre comunidades autónomas produce afecciones mutuas.

La existencia de Comunidades Autónomas como las de Canarias y Baleares, segunda y tercera respectivamente en kilómetros lineales de costas españolas y que no comparten frontera marítima con ninguna otra Comunidad Autónoma, debilitan más si cabe este argumento. Por último y en cuanto a la ordenación y gestión autonómica de territorios tan sensibles como los que conforman los Parques Nacionales, ésta ya ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, incluso para aquellos Parques Nacionales que la sentencia califica de supra-autonómicos, lo que se traduce inevitablemente en un modelo de ordenación y gestión fragmentada que soluciona el Tribunal Constitucional mediante la implementación de fórmulas de cooperación²⁴.

III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. MODULACIONES

La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta materia descansa, en buena parte, en la ya estudiada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo resulta interesante su estudio sobre todo desde el punto de vista de los argumentos

²³ Véase la STC 227/1988, realizando una interpretación sistemática del art. 149.1.22^a CE, en su relación con el art. 45.2 CE que concluye que “*no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios*” (...).

²⁴ Véase la STC 194/2004, FJ 20.

esgrimidos en algunas instancias judiciales inferiores y que fueron encauzadas convenientemente en vía casacional. Así, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 24 de marzo de 2004 (JUR 2004\135580) que resuelve la impugnación por parte del Estado del Decreto 127/2001, de 9 de noviembre, por el que se declara Parque Natural de la Península de Llevant y las Reservas Naturales de Cap Farrutxy Cad des Freu (isla de Mallorca) razonaba que *“el problema relativo a si el territorio de las Comunidades Autónomas con litoral marítimo se ciñe al “terrestre” o si se extiende también sobre el “territorio marítimo adyacente” no encuentra solución expresa en la Constitución pero en lo que hace referencia al ámbito de competencias internas del Estado -y excluidas por tanto los ámbitos en las que se aplican normas de conflicto de carácter internacional-, lo cierto es que si el propio art. 137 de la Constitución contempla que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, debe entenderse que las aguas que componen el mar territorial forman parte del territorio español que, al igual que el área terrestre, está dividido en CCAA. En definitiva, si el art. 137 de la Constitución no establece ninguna distinción entre territorio marítimo y propiamente terrestre, debe interpretarse en el sentido de que a efectos de distribución de las competencias, el ámbito de actuación de las CCAA no ha de quedar limitado a la superficie terrestre. En consecuencia, la expresión del art. 2 del Estatuto de Autonomía de Baleares en el sentido de que “ El territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es el formado por el de las islas”, debe entenderse en el sentido de que dicho territorio insular no contempla únicamente el terrestre. No existe precepto constitucional que indique el territorio marino no pueda ser objeto de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sino que antes al contrario la Constitución reconoce a las CCAA algunas competencias sobre el mar -como el art. 148.1, 11ª respecto a pesca en aguas interiores-, lo que sin duda ello implica reconocer que su Administración podrá actuar en el territorio marítimo de la Comunidad Autónoma”.*

Este original punto de vista del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares fue convenientemente corregido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 julio 2008 (RJ 2008\4315) aludiendo a la ya estudiada STC 38/2002, que, como en el caso enjuiciado, trataba sobre Espacios Naturales Protegidos declarados por las Comunidades Autónomas que incluían espacios marítimos. Razonaba el TS en su FJ 4 que *“la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial”*, llegando a la conclusión de que *“la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido”*, añadiendo que *“las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de espacios naturales protegidos no alcanzan, por regla general, al mar territorial, si bien las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y la unidad de dicho espacio físico”.*

La sentencia del Tribunal de justicia de Baleares de 23 de marzo de 2011 (JUR 2011\178271) cuyo objeto era la impugnación por parte del Estado de los Decretos N° 25 a 38, de fecha 30 de marzo de 2007, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, por los que se aprobaban los planes de gestión de una serie de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), al entender que no estaba acreditada la continuidad ecológica de los referidos espacios y, por lo tanto, no se podían extender hacia el mar, desestima el recurso al señalar que existía un informe de la Jefe de Servicio de Proyectos de la Conselleria de Medi Ambient del Govern de les Illes Balears, de fecha 04.09.2007, en el que se expresa el fundamento científico de la continuidad ecológica entre la parte terrestre y la parte marina de los LICs discutidos. Pues bien, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de febrero de 2014 (RJ 2014\1656), además de señalar otras sentencias de dicho Tribunal que acogen la doctrina sentada por la STC 38/2002²⁵, que considera aplicable al caso, desvirtúa la prueba sobre la continuidad ecológica del informe antedicho argumentando que se presentó como documento a la contestación de la demanda, pero no obraba como parte del procedimiento de los planes de gestión de los LICs, por lo que dicho documento no se podía considerar como elemento probatorio de la continuidad ecológica²⁶.

IV. LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS HACIA EL MAR DERIVADAS DE LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Las Comunidades Autónomas están asumiendo progresivamente un mayor número de competencias respecto del DPMT. En este sentido cabe destacar, por tratarse de la primera experiencia, el art. 149.3 apartado b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que *“corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras

²⁵ Cita la ya estudiada STS de 2 de julio de 2008 y también las de 10 de mayo de 2011 (RJ 2011\4114) y 7 de octubre de 2011 (RJ 2011\7555).

²⁶ En este sentido la referida sentencia cita la STS de 11 de abril de 2011 (RJ 2011\3090) que considera aplicable por analogía sobre la falta de motivación en la Memoria de un determinado instrumento de ordenación que se intenta subsanar a posteriori durante el proceso. El TS razona que *“es contrario a la naturaleza de las cosas y a la propia funcionalidad de la motivación que ésta se omita por entero en la documentación del Plan General y pretenda ofrecerse luego, en unas tardías explicaciones remitidas al final del proceso y para dar respuesta al requerimiento de la Sala de instancia”*.

*fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición*²⁷”.

El Tribunal Constitucional respalda, en general, el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas (autorizaciones y concesiones) de su competencia cuyo ejercicio se debe realizar respetando el “*régimen general del dominio público*” que es, precisamente, de libre disposición por parte del Estado y, particularmente, en relación a las concesiones de obras fijas en el mar²⁸. Ciertamente, respecto a estas últimas, en su momento, el Fundamento Jurídico 7 A b) de la STC 149/1991 declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar, por lo que este cambio sobre la posibilidad de otorgamiento de concesiones de obras fijas en el mar lo circunscribe el Tribunal Constitucional para aquellas competencias propias de las Comunidades Autónomas, en una clara alusión a las competencias autonómicas extraterritoriales²⁹. Sentada esta cuestión, resulta evidente que, aunque sea en el plano ejecutivo, las Comunidades Autónomas que han revisado sus Estatutos de Autonomía siguen ampliando su espectro competencial en el mar.

²⁷ En igual sentido véase el art. 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el art. 157 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias.

²⁸ La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su Fundamento Jurídico 92 avaló la constitucionalidad de dicho precepto al señalar que “*no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público», cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE*”.

²⁹ Debemos subrayar, de nuevo, la particularidad del caso canario, dada la extensión del ámbito territorial autonómico al ámbito marítimo, que desarrollaremos más adelante, lo que provoca que, ni tan siquiera, estemos hablando de una competencia autonómica que se realiza fuera de su ámbito territorial.

V. LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO AUTONÓMICO. EL NUEVO ESCENARIO DIBUJADO TRAS LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

1. La construcción de la dimensión marítima del territorio autonómico canario

La posibilidad de que el territorio autonómico canario esté integrado también por el espacio marítimo, más allá de que su dimensión marítima se limite a una mera proyección de alguna de las competencias autonómicas, lejos de ser un mero deseo, ha pasado a ser una realidad. Se trata de una vieja aspiración de la política canaria que ha estado presente, aunque con escaso éxito, hasta la última versión del actual Estatuto de Autonomía de Canarias³⁰.

Así, en su redacción original, resultado de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, publicada en el BOE de 16 agosto 1982, el ámbito territorial canario, descrito en el art. 2 bajo la rúbrica de “territorio” estaba despojado de cualquier signo que pudiera aludir al espacio marítimo, citándose como partes integrantes de tal territorio a las islas e islotes, a las que engloba dentro de la expresión “territorios insulares”³¹. Sin embargo debemos destacar que en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife el 22 de diciembre de 1981³² se incluía un apartado segundo al art. 2 que establecía que “el archipiélago canario comprende los territorios insulares, así como el mar territorial, la zona económica exclusiva y su plataforma continental”, proposición que, obviamente, no fue admitida en la versión final del Estatuto de Autonomía.

La reforma del mencionado Estatuto, operada mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, publicada en el BOE de 31 de diciembre de 1996, tuvo como principal novedad la inclusión de la dimensión archipelágica en el art. 2³³. Sin embargo este cambio no motivó, a juicio del TC, una extensión del ámbito territorial

³⁰ Para un relato pormenorizado sobre el viejo anhelo de las Islas Canarias en cuanto a su dimensión territorial marítima, Véase RÍOS PÉREZ, V., ¿Islas o archipiélagos? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del mar de Canarias, Gráficas Sabater, Tenerife, 2005, en el que se ilustra en detalle los vanos intentos por parte de Canarias para ampliar su territorio hacia el mar con ocasión de la modificación de su Estatuto de Autonomía.

³¹ El citado artículo establecía que “Canarias comprende los territorios insulares integrados por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura”.

³² Publicado en la serie H del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, del 15 de abril de 1981.

³³ El art. 2 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias disponía que “El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran

autonómico al mar. El Gobierno de Canarias esgrimió la tesis de que la delimitación del territorio de la CCAA de Canarias, a diferencia de los demás Estatutos que citan a las provincias, hace referencia al “*archipiélago canario*”, por lo que al definir a su territorio como un archipiélago, se deben incluir necesariamente las aguas que lo rodean. Ésta fue, según entendió el Gobierno de Canarias, la razón del cambio, y no una mera cuestión semántica. Así, la dimensión archipelágica del territorio canario introduciría un todo comprensivo de las islas y del mar que las une. Es más, realizando una interpretación del art. 40.1 del mencionado Estatuto que estipula que “*todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española*”, el Gobierno de Canarias sostuvo que la cláusula “*sin perjuicio*” suponía que, ante la declaración implícita en la definición como archipiélago de la inclusión de las aguas que rodean las islas en el art. 2 del Estatuto, y en previsión de posibles conflictos competenciales sobre las mismas, se consideró necesaria una salvaguarda expresa de la competencia exclusiva que ostenta el Estado para delimitarlas y definir su régimen jurídico, imponiendo que el ejercicio de las competencias autonómicas no puede obstaculizar el ejercicio de dicha competencia estatal³⁴.

Sin embargo el TC en sus sentencias no ha compartido la interpretación descrita en el párrafo precedente de los arts. 2 y 40.1 del anterior Estatuto de Autonomía, mostrándose más sensible a la argumentación de la abogacía del Estado de que la denominación de territorio insular o archipiélago es indiferente, puesto que sigue estando integrado exclusivamente por las siete islas enumeradas en el art. 2 y no por el mar territorial adyacente, al que nunca se ha extendido el territorio autonómico, provincial, insular o municipal³⁵. Respecto a la pretendida interpretación del art. 40.1 del anterior Estatuto de Autonomía de Canarias la abogacía del Estado señaló que el art. 39.2 del texto inicialmente aprobado por el Parlamento de Canarias y publicado en su Boletín Oficial de 19 de diciembre de 1994 disponía que “*la Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean las islas*”. Dicho texto fue sustituido por el siguiente: “*el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende el Archipiélago Canario*” al que se le añadió la relación de todas las islas e islotes que venía de la redacción originaria de dicho artículo, por lo que convenientemente en sede parlamentaria nacional, se rebajó la impronta archipelágica que podría acarrear la integración de las aguas que rodean las islas para volver a la situación anterior. La reiterada doctrina de las SSTC 8/2013, 87/2013, 99/2013, 3/2014 y 25/2014 inciden en el rechazo de la interpretación de los arts. 2

Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura”.

³⁴ Sobre esta cuestión. Véase TORRES LANA, J.J., “Canarias, archipiélago atlántico. Los hechos diferenciales” en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 13 (2009).

³⁵ Entre otros, FJ cuarto de la STC 87/2013.

y 40 EACan propuesta por el Gobierno de Canarias. Señala nuestro más alto intérprete de la Constitución, concretamente en el FJ 6 de la STC 8/2013 que *“aunque el término “territorios insulares” ha desaparecido del Estatuto, y ha sido sustituido por el término “archipiélago”, la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas (“el archipiélago canario integrado por las siete islas”), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas”*³⁶.

Resulta por tanto evidente que, al menos en el marco del Estatuto de Autonomía anterior, ya sea el original o el que fue objeto de la más importante de sus reformas en el año 1996, el TC entendía que el ámbito territorial autonómico no integraba de forma natural el espacio marítimo, y ese hecho solamente se producía de forma accidental o extraordinaria y solamente a efectos competenciales, siguiendo la doctrina asentada por la comentada STC 38/2002.

2. La non nata reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006

El 22 de septiembre de 2006 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 261-1, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada por el Parlamento de Canarias. El art. 3, que llevaba por rúbrica “ámbito territorial” retomaba la naturaleza archipelágica de las Islas canarias, fruto de la reforma de 1996, y añadía *“el mar que las conecta y por el espacio aéreo correspondiente”*, proponiéndose rescatar el antiguo anhelo de la dimensión territorial marítima de Canarias. El mar canario vendría descrito en el apartado segundo del art. 3 mediante un perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas resultante de unir los puntos extremos de las islas.

El apartado tercero del art. 3, por su parte, señalaba que las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercerán en el ámbito espacial del archipiélago canario (este es, islas, islotes, mar que los conecta y espacio aéreo correspondiente), en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, en el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y en su espacio aéreo. Por tanto, partiendo del hecho de una competencia autonómica, se establece, siempre que su naturaleza lo permitiera, la posibilidad de que se desplegara tanto en dichos ámbitos marítimos como en el aéreo.

³⁶ Concluye el FJ 9 de la STC 8/2013 que *“por las razones expuestas en los anteriores fundamentos jurídicos, no es posible interpretar que el Estatuto de Autonomía de Canarias haya configurado el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma integrando las islas y las aguas jurisdiccionales adyacentes. De acuerdo con su art. 2 EACan, el territorio de la Comunidad Autónoma, límite natural de las competencias autonómicas (STC 38/2002, de 14 de febrero, F. 6), está integrado por los territorios insulares a los que expresamente se refiere el art. 143 CE, esto es, las siete islas que en él se relacionan y se extiende a la zona marítimo terrestre que forma parte del mismo”*.

Finalmente, y como contrapunto del anterior precepto, el art. 3.4 disponía que las competencias estatales que por su naturaleza pudieran ser ejercidas por la Comunidad Autónoma de Canarias en el mar territorial y zona económica exclusiva, así como en el lecho marino y en el subsuelo de estos espacios marítimos (curiosamente no se nombra el espacio aéreo), podrían ser objeto de transferencia o delegación, a través de los procedimientos previstos constitucionalmente.

Estamos, sin duda, ante un cambio relevante y, sin embargo, la precitada reforma estatutaria no llegó a buen puerto y el pleno del Parlamento de Canarias, en sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2007, acordó aprobar la resolución por la que se retiraba del Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

3. La inocua positivización de la dimensión marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias: la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias

La Ley 44/2010 de Aguas Canarias, aprobada por el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre, fue vendida por el nacionalismo canario como una conquista política y por la oposición como un brindis al sol sin ningún tipo de efecto jurídico³⁷. La mencionada Ley estatal venía a reconocer un especial ámbito marítimo a la Comunidad Autónoma de Canarias, considerando que se trataba de un paso necesario tras el reconocimiento de la dimensión archipelágica de las islas en la reforma del Estatuto de Autonomía operada en el año 1996³⁸. La Ley 44/2010³⁹ fue objeto de dis-

³⁷ Para un pormenorizado estudio de la mencionada Ley véase LOBO RODRIGO, A., “El régimen especial de las aguas archipelágicas en las Islas Canarias” en ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (Coordinadores), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 455-483 y NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Problemática jurídica sobre la delimitación de los espacios marítimos del archipiélago canario (a propósito de la Ley 44/2010)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 80 (2011).

³⁸ De hecho la Exposición de Motivos de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias señalaba que “ese ámbito territorial está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipelágico que introduce el referido artículo 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias”.

³⁹ La citada Ley establece en su art. único que lleva por rúbrica “Aguas canarias” que “1. Entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el artículo 2 de su Estatuto de Autonomía, el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el Anexo de esta Ley. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres”.

tintos pronunciamientos por el Tribunal Constitucional de forma tangencial al tratar la cuestión de si el mar territorial forma parte del territorio autonómico.

Así, el Tribunal Constitucional en su sentencia 87/2013, FJ 2⁴⁰, resultado de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Canarias contra el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, trata de forma colateral, pues no era ése el objeto del recurso, la Ley 44/2010, de Aguas Canarias, señalando que (...) *“sí es preciso recordar que una ley ordinaria del Estado no tiene capacidad para modificar la regulación de un Estatuto de Autonomía, ni tampoco para definir el territorio de una Comunidad Autónoma o determinar el alcance de sus competencias, funciones éstas que nuestra Constitución atribuye a los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional (art. 147. 2 b) y d)”*⁴¹. Se trata de un argumento recurrente, pues ya el propio Consejo de Estado en el Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas de 2006 señalaba que *“por otro lado, al no haber ningún Estatuto de Autonomía que haya declarado que el mar territorial adyacente forma parte del territorio autonómico (salvo por utilizaciones extensivas del lenguaje, por ejemplo, cuando se habla de transporte marítimo “en la Comunidad”), habiéndose expresamente evitado hasta la fecha la mención expresa de este posible ámbito marino en los Estatutos, puede interpretarse que existe el “entendimiento común” de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y a que éstos nunca se extendieron al mar territorial”*. Es evidente que, a contrario sensu, y siguiendo este mismo razonamiento, la previsión estatutaria en el sentido de incluir al mar como parte del espacio territorial autonómico produciría ese *“entendimiento común”* de que el territorio autonómico se extiende con naturalidad al espacio marítimo.

4. El actual art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias sobre el ámbito espacial

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias es, al contrario de lo que se pueda inferir por su denominación, un Estatuto de Autonomía de nuevo cuño que además responde a la fórmula catalana o andaluza de travestir los Estatutos en verdaderas constituciones autonómicas. Pues bien, el art. 4 contempla, bajo la rúbrica *“ámbito espacial”* una auténtica revolución en cuanto a la concepción territorial de las Comunidades Autónomas al incluir, dentro

Asimismo la Disposición Adicional única añade una cláusula de respeto al Derecho Internacional al disponer que “El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente”.

⁴⁰ En parecidos términos véase STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 5°.

⁴¹ En igual sentido véase STC 99/2013, FJ 2° y STC 121/2014 FJ 3°.

del precepto dedicado a la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, el espacio marítimo.

El texto del actual art. 4 finalmente aprobado se divide en cinco apartados⁴². El protagonismo del nuevo espacio territorial marítimo canario se refleja en el hecho de que una vez constatada la integración del mar en el ámbito espacial junto al territorio terrestre configurado por las ocho islas y los islotes en el apartado primero⁴³, los cuatro apartados siguientes están dedicados, exclusivamente, a la explicación y concreción de dicha inclusión.

En cuanto al apartado segundo, establece que las aguas marinas incluidas en el ámbito espacial territorial de Canarias por el nuevo Estatuto de Autonomía son delimitadas a través de un contorno perimetral que sigue la configuración general del archipiélago, reproducido en el Anexo I⁴⁴, todo ello sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes (líneas de base recta que sirven para delimitar las aguas interiores y como eje de partida en algunos puntos para la delimitación del mar territorial y de la zona económica exclusiva)⁴⁵. Dichas aguas reciben el nombre de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias. Debemos criticar la técnica utilizada para la delimitación del mencionado perímetro, heredera de la aplicada para la delimitación de las aguas archipiélagicas de la Convención del Mar de 1982 y de la Ley 44/2010, de Aguas Canarias, en el sentido de que, según sean costas encerradas dentro del perímetro o, por el contrario, cercanas a él, el mar territorial estará integrado o no⁴⁶. Entendemos que lo correcto hubiera sido partir de dicha delimitación perimetral pero incluyendo siempre al mar territorial que rodea cada isla dentro del espacio territorial marítimo canario.

⁴² Dado el limitado espacio disponible para el presente artículo, no nos detendremos en la tramitación del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias y especialmente en las diversas enmiendas publicadas en el BOCG-C, n.º 10-4, de 23 de noviembre de 2017.

⁴³ Dispone el art. 4.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias que “*El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas*” (...). Otra novedad es la inclusión de La Graciosa como isla (aunque no goce de realidad administrativa propia).

⁴⁴ El citado Anexo fue olvidado en la publicación del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018) y tuvo que ser objeto de publicación posterior en el BOE n.º 274, de 13 de noviembre de 2018.

⁴⁵ Su regulación viene configurada, fundamentalmente, por la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial, Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas y la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre zona económica

⁴⁶ Un claro ejemplo en este sentido es que algunas islas, por estar localizadas en los extremos del archipiélago, experimentan que buena parte de su litoral norte y noroeste (La Palma) o suroeste (El Hierro) queda fuera del espacio territorial marítimo canario, mientras que Tenerife, por su parte, se encuentra rodeada casi por entero de ámbito territorial marino canario debido a su situación central en el archipiélago.

El apartado tercero se pronuncia de forma mimética al artículo único apartado dos de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias, y tiene que ver con el ejercicio (y por tanto reparto) de competencias sobre dichas aguas⁴⁷, que partiría de la base configurada por la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para los espacios marítimos como para los terrestres.

El apartado cuarto del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias se erige en una cláusula general ya muy presente en el derecho estatal sectorial que puede afectar a la Comunidad Autónoma de Canarias⁴⁸, disponiendo que el ejercicio de las competencias estatales se llevará a cabo observando las singularidades derivadas del carácter archipelágico y, paralelamente, se promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en las aguas canarias.

Por último, el apartado quinto responde a la misma dicción que la Disposición Adicional Única de la Ley 44/2010 de Aguas Canarias y establece que el contorno perimetral, cuyo único objetivo, subrayamos, es determinar el nuevo ámbito territorial marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias, no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente. Por tanto la existencia de aguas internacionales entre las islas o la delimitación de la zona económica exclusiva respetando escrupulosamente lo establecido en la Convención del Mar de 1982 quedan preservadas y el hecho de que el territorio marítimo sea (también) canario no supone alteración alguna del Derecho Internacional como ocurre en otros países descentralizados como Alemania o Reino Unido. Por lo tanto la decisión estatutaria solamente se mueve en la órbita interna, en el plano de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma de Canarias⁴⁹.

VI. LA INCIDENCIA DE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA DEL TERRITORIO CANARIO EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. Planteamiento general

El hecho indiscutible de la integración del mar dentro del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el elemento novedoso que puede justificar por sí solo un nuevo planteamiento del reparto de las competencias entre el

⁴⁷ Desde un punto de vista sistemático se ha preferido el tratamiento del mencionado precepto en el siguiente epígrafe.

⁴⁸ En este sentido véase BETANCORT REYES, F., *El Derecho Especial canario*, Iustel, Madrid, 2016.

⁴⁹ Véase VILLAR ROJAS, F.J., "Título preliminar" en SUAY RINCÓN, J. y VILLAR ROJAS, F.J. (Directores), *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Cívitas, Madrid, 2019, pp. 62 a 68.

Estado y Canarias. El apartado tercero del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias señala las líneas maestras de este reparto: “*el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres*”. De este precepto podemos extraer, al menos, las siguientes conclusiones:

a) Que el ejercicio de las competencias autonómicas (y estatales) no solamente se lleva a cabo sobre las aguas canarias definidas en el Estatuto de Autonomía, sino también sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción (estos son, los espacios marítimos que quedan fuera del contorno perimetral descrito en el apartado segundo del art. 4 del Estatuto de Autonomía, que pueden coincidir con el mar territorial, la zona económica exclusiva o la plataforma continental). Se trataría de un claro ejemplo de competencias extraterritoriales con el matiz que éstas siempre eran las que se realizaban fuera del territorio terrestre y ahora, con el nuevo Estatuto de Autonomía, son las que se puedan llevar a cabo más allá del territorio marítimo perteneciente a la Comunidad Autónoma de Canarias.

b) Que las competencias se llevan a cabo teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Interesa en este punto subrayar cómo el precepto parte del reparto material de competencias (éste es, el establecido en los arts. 148, 149 y el resultado de la aplicación del 150, todos ellos de la CE, y del propio Estatuto de Autonomía (Título V del Estatuto de Autonomía de Canarias, arts. 94 a 164), preceptos que no realizan distinciones entre los espacios marítimos y los terrestres, salvo cuando se refieren a competencias sectoriales que se llevan a cabo en el mar como la pesca en aguas interiores. De hecho, cuando el legislador estatutario desea que una competencia autonómica que pudiera tener una proyección en el espacio marítimo canario sea exclusiva del estado, establece de forma expresa esta excepción. Así, el art. 163.1 a) del Estatuto de Autonomía de Canarias señala la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, pero siempre que no estén ubicadas en el mar territorial, en cuyo caso sería competente el estado.

c) El principio de territorialidad, reconocido en el art. 99 del Estatuto de Autonomía de Canarias, estipula que *“el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Canarias, sin perjuicio, en su caso, de los eventuales efectos que por razón de la competencia ejercida pueda tener fuera de su territorio”*. Por tanto el principio de territorialidad supone que las competencias autonómicas se proyectarán sobre su ámbito territorial, este es, el descrito en el art. 4, independientemente de que, además, dichas competencias surtan eventuales efectos fuera del territorio autonómico derivados de la propia naturaleza de la competencia.

Se subraya más si cabe la importancia que tiene el territorio como espacio sobre el que se ejercen las competencias autonómicas y en este punto no cabe duda alguna sobre la ampliación marítima del espacio territorial canario, definido en el anterior estatuto de autonomía en el art. 2 como ámbito territorial y en el actual con la rúbrica de ámbito espacial. Nótese el cambio en la terminología, mucho más abstracta y amplia en el nuevo Estatuto de Autonomía, sin duda para incluir dentro del concepto de espacio tanto a los ámbitos territoriales (terrestres) como a los marítimos.

Por otra parte la ampliación del territorio autonómico al mar en el caso de Canarias viene a corregir la alambicada construcción jurisprudencial (y del Consejo de Estado) de las competencias autonómicas extraterritoriales, cuya incidencia disminuirá conforme otras CCAA vayan integrando el espacio marítimo en su ámbito territorial.

2. La ordenación integral de las zonas costeras

La natural extensión del territorio autonómico al ámbito marítimo que, tal y como hemos señalado, no tiene problemas en cuanto a su encaje constitucional y solamente depende de la voluntad del legislador estatutario, constituiría un interesante punto de partida para afrontar el reto que nos impone Europa de la consecución de una ordenación integral del interfaz tierra-mar. Las distintas Comunidades Autónomas han ido forjando sólidos sistemas de planeamiento destinados a la ordenación del territorio que han funcionado en el ámbito terrestre y que también lo podrían hacer en el marítimo. Es más, existen ejemplos en los que este hecho ya ha sido contemplado, y donde la previsión del art. 114 párrafo segundo de la Ley de Costas según el cual *“la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público mari-*

timo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores⁵⁰” no ha sido suficiente para impedir la dimensión marítima de estos instrumentos de ordenación⁵¹.

Lo que es un hecho es que en España no existe una ordenación del interfaz tierra-mar⁵², ordenación que ha recibido el equívoco nombre de gestión integral de las zonas costeras⁵³, pues ciertamente se trata de planificar y gestionar dicho espacio, no solamente lo último. El ámbito espacial de dicho interfaz se extendería desde el límite interior de la zona de influencia fijada por la Ley de Costas, este es, 500 me-

⁵⁰ El mencionado precepto es consecuencia de la modificación de la Ley de Costas operada por el art. art. 120 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de mediciones fiscales, administrativas y del orden social. Este artículo fue declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2012, de 20 septiembre, aunque fuera por razones puramente formales. El TC razonó que existe una jurisprudencia reiterada en el sentido de negar al Estado la posibilidad de dictar normas relativas a la extensión de las competencias autonómicas sobre un determinado espacio físico sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, impidiendo que el Estado lleve a cabo “no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991 (RTC 1991, 149), F 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas”.

⁵¹ En este sentido podemos citar como ejemplo de planeamiento sectorial a los Planes Regionales de Ordenación de la Acuicultura, como el contemplado en la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, que la propia Ley integra en su art. 21.1 en el sistema de planeamiento ideado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. El Plan Regional de Acuicultura de Canarias fue aprobado mediante el Decreto 102/2018, de 9 de julio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias Nº 146, de 30 de Julio de 2018. A nivel peninsular destacamos las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (Decreto 118/1990, de 17 de abril), el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre) y los catorce planes sub-regionales que ordenan el litoral andaluz, que fijan un ámbito de aplicación coincidente con la zona de influencia de la Ley de Costas tierra adentro y, en el otro extremo, con el límite exterior o marítimo del mar territorial.

⁵² Una de las razones que la han hecho imposible es el hecho de que el territorio autonómico y municipal tiene como límite la bajamar equinoccial escorada, que es hasta donde, en principio, se extiende su territorio, independientemente de que puedan existir competencias (extraterritoriales) con un evidente contenido planificador y de gestión (lo que, a nuestro entender, resulta un auténtico contrasentido) como la pesca en aguas interiores, deportes, marisqueo, acuicultura, etc.), que puede ser objeto de regulación y planificación autonómica aún desarrollándose fuera del territorio autonómico.

⁵³ Para acercarnos a este concepto véase SANZ LARRUGA, F.J., “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre ordenación y gestión de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009 y MENÉNDEZ REXACH, A., “La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

tros a partir del límite interior de la ribera del mar y, en cuanto a la parte marítima, incluiría las denominadas aguas costeras⁵⁴.

La desaparición de la frontera competencial tierra-mar en Canarias, pues el ámbito espacial propuesto en el Estatuto de Autonomía lo conceptúa como un territorio continuo, puede motivar que, por fin, se puedan aprobar planes que ordenen una parte tan sensible como es la integrada por la zona costera, contemplándose por un mismo instrumento de ordenación el interfaz tierra-mar.

Las Comunidades Autónomas cuentan con un sólido sistema de planeamiento que, con los ajustes pertinentes, sería el llamado a afrontar esta futura ordenación del interfaz tierra-mar. El actual protagonismo del Estado en cuanto a la ordenación del espacio marítimo subsistiría en este futuro marco pero solamente como titular del demanio, máximo garante de su protección y detentador de importantes competencias exclusivas de corte sectorial. En este nuevo escenario serían las comunidades autónomas con litoral las llamadas a liderar la ordenación de las zonas costeras. La coordinación interadministrativa necesaria para esta ordenación se tendrá que escenificar en la tramitación del correspondiente instrumento de planeamiento.

3. La ordenación de los Espacios Naturales Protegidos parcial o enteramente marítimos

El hecho indubitado que venimos reseñando de la inclusión del mar dentro del ámbito espacial descrito en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias supone, a nuestro entender, la posibilidad de que en dicho ámbito marino se desplieguen también las competencias autonómicas relativas a la declaración, planificación y gestión de los Espacios Naturales Protegidos⁵⁵ sin necesidad de que se cumpla con la exigencia relativa a la continuidad ecológica consagrada en el art. 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

De esta forma, parte del territorio marítimo descrito en el art. 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en el Anexo I es susceptible de ser objeto de declaración como Espacio Natural Protegido por el Parlamento de Canarias o por el Gobierno

⁵⁴ Son definidas en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas como *“las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición”*.

⁵⁵ Sobre las áreas marinas protegidas, vid. ORTIZ GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera los parques marinos*, tirant lo blanch, Valencia, 2003.

autonómico, según el tipo de Espacio Natural de que se trate⁵⁶ con independencia de que tuviera continuidad ecológica respecto al territorio terrestre autonómico.

Los encargados de elaborar y aprobar el correspondiente instrumento de ordenación (Planes Rectores de Uso y Gestión para el caso de los Parques Naturales, Planes Directores para las Reservas y Normas de Conservación para los Sitios de Interés Científico y Monumentos Naturales) son los Cabildos, según dispone el art. 114.1 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Sin embargo entendemos que esta regulación debe matizarse respecto a los futuros espacios naturales protegidos marítimos con el objetivo de residenciar su elaboración y aprobación en la Comunidad Autónoma. Esto es así porque hasta hace relativamente poco tiempo (en concreto desde la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales) era la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, un órgano autonómico, la encargada de llevar a cabo esta labor, hasta el punto que, antes del citado cambio normativo, ya habían sido aprobados los correspondientes instrumentos de ordenación de todos los Espacios Naturales Protegidos declarados en Canarias, por lo que los Cabildos no tienen experiencia ordenatoria alguna respecto a estos espacios, y menos en un territorio nuevo como es el marítimo. Otra razón viene dada por la propia naturaleza del ámbito marítimo a ordenar, que se podría situar entre dos islas, con la situación que se podría producir respecto a la aprobación de dos instrumentos de ordenación diferentes, uno por Cabildo.

Es de destacar que el art. 2.2 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias integra entre sus definiciones la de ámbito territorial marino (letra d): disponiendo que “comprende, dentro de la unidad marítima y terrestre, conformada por el conjunto de las islas, el espacio marítimo interinsular de aguas encerradas dentro del perímetro archipelágico”. Esta definición no es nueva, pues ya estaba integrada en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Terri-

⁵⁶ Por tanto, para el caso de los futuros Parques Naturales, Reservas Naturales integrales y Reservas Naturales Especiales marinos, su declaración se llevará a cabo por ley del Parlamento de Canarias de conformidad con el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (art. 179.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias) y para el caso de los Sitios de Interés Científico o los Monumentos Naturales se realizará por Decreto del Gobierno de Canarias, previo informe del respectivo patronato insular de espacios naturales protegidos (art. 179.3 del precitado texto legal). Subrayamos, como ya hemos hecho en otras partes del presente estudio, que la titularidad estatal del demanio marítimo-terrestre no es razón de ser para desgajar esa porción del territorio de quien ostenta competencias para su ordenación, y que si esta cuestión no se discute para zonas litorales que ya están incluidas en los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, e incluso para zonas marítimas a las que se predica la continuidad ecológica respecto al espacio terrestre protegido, como es el caso del Parque Natural del Archipiélago Chinijo, el mismo razonamiento debe ser aplicado para espacios enteramente marítimos, más cuando el concepto de DPMT descrito en la Ley de Costas no hace distinciones entre parte terrestre y parte marítima.

torio de Canarias, concretamente en el Anexo, apartado 1.4. Vemos cómo el legislador autonómico en su ley básica territorial ya contemplaba la definición y ordenación del espacio marino, aunque dicha tarea no se llevó a la práctica⁵⁷.

Para el caso de un Parque Nacional (cuya competencia en cuanto a su declaración es del Estado⁵⁸) y cuyo ámbito territorial estuviera integrado en parte o en su totalidad por espacio marítimo incluido en el territorio canario, se podría defender la aprobación por parte de la Comunidad Autónoma del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión⁵⁹ (subrayamos, respecto a las aguas marítimas integradas en el territorio canario) y la existencia de otro Plan Rector de Uso y Gestión para el resto de las aguas marítimas aprobado por el Estado. La existencia de dos Planes Rectores de Uso y Gestión para un mismo Parque Nacional no es algo novedoso, puesto que este fenómeno ya se da en otros como el de Picos de Europa o Guadarrama. La gestión de este hipotético Parque Nacional marítimo se podría llevar a cabo, respecto al espacio marítimo integrado en el territorio autonómico canario, por el Cabildo correspondiente⁶⁰.

Asimismo, y siguiendo un razonamiento similar, para los espacios de la Red Natura 2000 no coincidentes con espacios de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, declarados de acuerdo con el ordenamiento jurídico europeo por sus especiales características naturales, por la presencia de hábitats de interés comunitario y especies de carácter prioritario para la conservación, los cabildos deberán elaborar

⁵⁷ También es interesante reseñar cómo el art. 17.1 6) de la Ley 9/1999 ya avanzaba una ordenación marítima de los Espacios Naturales Protegidos al disponer que los Planes Insulares de Ordenación deberán incluir criterios de aplicación en la ordenación de recursos y concretamente: “6) *Criterios para la defensa, mejora y ordenación del espacio litoral y espacios naturales marinos, incluyendo un listado de actividades susceptibles de desarrollarse en los mismos y en su entorno y, en su caso, las medidas específicas que deban ser tomadas por la Administración competente*”.

⁵⁸ El art. 8.8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, dispone que la iniciativa para su declaración en el caso de las aguas marinas bajo soberanía española corresponde al Estado.

⁵⁹ El art. 114.2 de la Ley 4/2017 del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias dispone que “*No obstante, los planes rectores de uso y gestión de parques nacionales se tramitarán por el departamento competente de la Administración autonómica, y serán aprobados por el Gobierno de Canarias, en el marco de la legislación estatal básica*”. También del art. 20.3 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales sobre los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales entre varias Comunidades Autónomas se infiere que dichos instrumentos de ordenación son aprobados por la Administración autonómica.

⁶⁰ Los Cabildos tienen competencias relativas a la gestión de los diferentes Espacios Naturales Protegidos, existiendo la posibilidad, con amparo en el art. 34.2 a) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, de que el Parlamento de Canarias apruebe la delegación de la gestión de un Parque Nacional en un Cabildo cuando así lo exija la naturaleza o las características del servicio. En todo caso, la competencia de gestión recaerá en la Administración autonómica. En este sentido el art. 21.1 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales dispone que “*la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados, incluidos los marítimo-terrestres cuando exista continuidad ecológica del ecosistema terrestre con el marino, lo cual deberá estar avalado por la mejor evidencia científica existente y estar así reconocido expresamente en la ley declarativa*”.

las correspondientes normas de conservación, previa consulta a las administraciones afectadas (art. 175.3 Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias). Quizás, como hemos defendido en párrafos precedentes, la ordenación para el caso de los espacios marítimos se debería residenciar en sede autonómica, por lo que habría que modificar el actual régimen jurídico aplicable en Canarias.

Hemos de subrayar que la propuesta de espacios de la Red Natura 2000 marinos, en la actualidad residenciada en el Estado⁶¹, puede también ser objeto de asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias como ya ocurre en el territorio terrestre. Ciertamente mediante la Decisión de la Comisión (Decisión 2002/11/CE de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001, D.O.C.E. n° L 5, de 9.1.02) se aprobó la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica (curiosamente la propuesta partió de la Comunidad Autónoma de Canarias⁶² pero evidentemente fue el Estado como miembro de la organización supranacional el encargado de comunicar la lista a la Comisión el 11 de octubre de 2000). Esta singularidad (no tanto respecto al ámbito terrestre pero sí respecto al ámbito marítimo) fue corregida convenientemente por el Estado que asumió desde el principio la propuesta de actualización de los nuevos Lugares de Interés Comunitario marítimo incluidos en la Decisión de la Comisión (2008/95/CE) de 25 de enero de 2008 (D.O.U.E. n° L 31, de 5.2.08). Más recientemente, y mediante la Orden AAA/368/2015, de 24 de febrero, se aprueba la propuesta (del Estado) de inclusión en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 del espacio ESZZ15002 Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote-Fuerteventura donde el protagonismo del Estado ha sido absoluto. Con el cambio operado por el Estatuto de Autonomía de Canarias, no vemos impedimento para que los nuevos Lugares de Interés Comunitario marinos (tal y como ocurre con los terrestres) sean aprobados por la Comunidad Autónoma de Canarias, siempre que se encuentren en su ámbito territorial.

3. La ordenación del espacio marítimo

La creciente importancia económica del espacio marino debido al incremento de usos y ocupaciones que se localizan en el mar, los conflictos entre ellos y el medio ambiente marino y la urgencia de un espacio marino más eficiente desde el punto

⁶¹ Para un estudio sobre esta cuestión a nivel canario, LOBO RODRIGO, A.: “La ordenación territorial de los espacios marítimos en Canarias: las zonas de especial conservación” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coordinador): “Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico”, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pp. 49 a 69.

⁶² La delimitación de dichos espacios marítimos, que partió de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, contiene aspectos singulares que todavía hoy subsisten como un retranqueo de unos 500 metros respecto a la costa o una ventana sin protección en el Lugar de Interés Comunitario Teno-Rasca, todos ellos con el inconfesable deseo de que se puedan llevar a cabo infraestructuras portuarias y playas artificiales en dichas zonas no merecedoras de protección.

de vista económico, social y ambiental son, fundamentalmente, las razones que han abocado a la implementación de técnicas de planificación territorial en los océanos⁶³. La transposición de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, llevada a cabo mediante el Real Decreto 363/2017 por el que se regula la ordenación del espacio marítimo supone, entre otras cosas, la obligación por parte del Estado de aprobar, con fecha límite de 31 de marzo de 2021, los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo para cada una de las demarcaciones⁶⁴ (art. 4.1 del mencionado Real Decreto⁶⁵).

Pues bien, vista la nueva dimensión territorial marítima de la Comunidad Autónoma de Canarias se podría defender que, a través de la técnica de la ordenación del territorio, que no olvidemos que es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas (art. 148.1.3ª CE), la parte del Plan de Ordenación del Espacio Marítimo coincidente con el ámbito territorial canario pueda ser tramitada y aprobada por dicha Comunidad Autónoma. Este hecho también se ve reforzado por el art. 98 del Estatuto de Autonomía que establece el principio de prevalencia, en el sentido de que el derecho propio de Canarias en aquellas materias de competencia exclusiva, como es en este caso la ordenación del territorio, es aplicable en su ámbito territorial con preferencia a cualquier otro.

VII. CONCLUSIONES

Del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se puede inferir que si un Estatuto de Autonomía integrara como parte de su territorio al mar (como es el caso de Canarias), no existen argumentos en su contra derivados de nuestra Carta Magna ante esta legítima posibilidad, siendo más bien una decisión puramente política residenciada en el legislador estatutario.

Por otro lado, la demanialidad estatal de parte del espacio marítimo y de sus recursos no es motivo suficiente para que esa porción del territorio no pueda

⁶³ Véase PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011.

⁶⁴ Las demarcaciones marinas son definidas en el art. 3 e) del Real Decreto 363/2017 de ordenación del espacio marítimo como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

⁶⁵ Sobre este novedoso tema, vid. ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea” en *Revista Avanzada de Derecho Ambiental*, núm. 39 (2018); SANZ LARRUGA, J., “La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril” en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 150 (2018) y FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo” en *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, n° 1, (2017), pp. 1-44.

formar parte del territorio autonómico. Las Administraciones Autonómica y Local han ejercido de forma natural competencias sobre las playas y la zona marítimo terrestre que también forman parte del DPMT y además integran el territorio autonómico y local. Asimismo la Constitución no diferencia dichos espacios de la parte exclusivamente marítima del DPMT (mar territorial, zona económica exclusiva o plataforma continental) por lo que no se puede predicar la necesidad de un tratamiento diferenciado o una imposibilidad en cuanto a su integración en el territorio autonómico.

A nuestro entender tampoco cabe oponer el art. 143 de la Constitución como límite infranqueable a la ampliación del territorio autonómico. Este artículo reconoce el derecho a la autonomía solamente a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, pero no establece un ámbito territorial petrificado a futuro, pues se trata de un artículo cuyo objetivo era el proceso de creación de las Comunidades Autónomas a partir de las provincias (proceso ya concluido) por lo que nada impide que, una vez constituidas como tales Comunidades Autónomas, se proceda a una revisión del ámbito territorial autonómico mediante la vía prevista por la propia CE, ésta es, la modificación de los correspondientes Estatutos, pues son éstos los llamados a delimitar el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas (art. 147.2 b) CE). Además, el hecho de que históricamente el legislador ordinario no haya integrado al mar en el territorio perteneciente a una provincia (o municipio) no puede incidir en la interpretación que hagamos del texto constitucional, que subrayamos no prohíbe expresamente la ampliación de los territorios autonómico ni local al mar. No se puede hacer de mejor condición lo establecido por el legislador ordinario, seguramente determinado por contingencias de la historia, frente a la interpretación con vocación intemporal que debe tener nuestra Carta Magna⁶⁶.

No existen razones técnicas ni jurídicas para la actual diferenciación entre territorio marítimo y terrestre. Ambos son soporte físico de usos y actividades similares o incluso coincidentes, salvo, si acaso, el uso residencial. La ordenación de dichos usos y actividades se debe plantear desde la integración de ambos territorios, por lo que la artificial frontera entre el mar y la tierra ha de ser superada a través de una ordenación integral de los dos ámbitos, abriendo una oportunidad no solamente hacia una ordenación territorial de la zona litoral más eficaz, sino también hacia la consecución de una mayor integración política⁶⁷.

⁶⁶ En este sentido véase el argumento de la abogacía del Estado, Antecedente Quinto, STC 149/1991.

⁶⁷ Esta cuestión capital la hemos venido sosteniendo desde hace varios años. Véase LOBO RODRIGO, A.: “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima” en SANZ LARRUGA, F.J. (Director) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coordinadora), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009, pp. 229 a 246.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BETANCORT REYES, F., *El Derecho Especial canario*, Iustel, Madrid, 2016.

BRESSELOR, S. C., “Renewable Energy Permitting on the Outer Continental Shelf: You Call This a Process? Present Considerations and Recommendations for More Precise Ocean Management”, en *Suffolk University Law Review*, núm. 38 (2004).

FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo” en *Revista catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, nº 1, (2017).

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J., “Las competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J., *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 sobre Protección del Medio Marino*, Aranzadi-Thomson, Madrid, 2012.

GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J., “La distribución de competencias en el medio marino” en ARANA GARCÍA, E. SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (COORDINADORES), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: “Las aguas bajo soberanía o jurisdicción del Estado español y las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Administración Pública* núm. 158 (2002).

LOBO RODRIGO, A.: “El régimen especial de las aguas archipelágicas en las Islas Canarias” en ARANA GARCÍA, E. SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (COORDINADORES), *La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012.

LOBO RODRIGO, A., “La ordenación del dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a su parte marítima” en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

LOBO RODRIGO, A., *La Ordenación y Gestión de las Playas: Especial referencia a los usos turístico-deportivos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

LOBO RODRIGO, A., “La ordenación territorial de los espacios marítimos en Canarias: las zonas de especial conservación” en SANTANA RODRÍGUEZ, J.J. (Coordinador), *Estudios sobre planeamiento territorial y urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

MESEGUER SÁNCHEZ, J.L., *Los espacios marítimos en el nuevo Derecho del mar*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

NAVARRO MARCHANTE, V.J., “Problemática jurídica sobre la delimitación de los espacios marítimos del archipiélago canario (a propósito de la Ley 44/2010)”, en *Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia*, núm. 80, (2011).

ORTIZ SÁNCHEZ, L., “Propuesta de nueva Directiva Marco sobre gestión integrada de las zonas costeras y Planificación Marítima Espacial”, en *Revista de Obras Públicas*, núm. 3539, (2013).

ORTIZ GARCÍA, M., *La gestión eficiente de la zona costera los parques marinos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

PAREJO NAVAJAS, T., *La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del aquitorio*, Iustel, Madrid, 2011.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a., *Régimen jurídico administrativo de las Bardenas Reales*, Universidad de Navarra, 1990.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La buena administración y el buen gobierno del litoral en Europa: especial referencia a la gestión integrada de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (DIRECTOR) y GARCÍA PÉREZ, M. (COORDINADORA), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

SANZ LARRUGA, J., “La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm.150, (2018).

SHOULZ, M., “Questions Blowing in the Wind: the Development of Offshore Wind as a Renewable Source of Energy in the United States”, en *New England Law Review*, núm. 38(2), (2004).

TORRES LANA, J.J., “Canarias, archipiélago atlántico. Los hechos diferenciales”, en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 13, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

RÍOS PÉREZ, V., *¿Islas o archipiélagos? Antecedentes e iniciativas parlamentarias sobre la delimitación del mar de Canarias*, Gráficas Sabater, Tenerife, 2005.

VILLAR ROJAS, F.J., “Título preliminar” en SUAY RINCÓN, J.: Y VILLAR ROJAS, F.J. (DIRECTORES), *La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Cívitas, Madrid, 2019.

ZAMORANO WINES, J., “La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial” en NÚÑEZ LOZANO, M^a Del C. (Directora), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010.

ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación de los espacios marinos en la Unión Europea”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 39 (2018).

El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo¹

The “good environmental status” as an integrating element of marine strategies with maritime spatial plans

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
(Acreditada titular)

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA Y LA DIRECTIVA PARA LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. DOS HITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA. II. LAS ESTRATEGIAS MARINAS EN ESPAÑA. III. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN ESPAÑA. IV. LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL MAR EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 1 La Agenda 2030. 2. La “COP Azul”, el Nuevo Pacto Verde y los mares y océanos. A. La COP 25 (“COP Azul”). B. La UE, motor de una mayor ambición. El Pacto Verde Europeo (EU Green Deal). 3. Perspectivas para 2020 y la irrupción de la pandemia de la COVID-19. V. UNA PROPUESTA PARA LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MARIINAS CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO SIN QUE SE COMPROMETA EL “BUEN ESTADO AMBIENTAL” DE LAS AGUAS MARINAS. VI. BIBLIOGRAFIA.

¹ El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación titulado “La incidencia de la Directiva Marco sobre la Ordenación del Espacio Marítimo en la legislación española ” (referencia: DER2014-58501-P), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Proyectos de I+D+I en el marco del Plan estatal de investigación científica y técnica y de innovación 2013-2016), IP: Dr. Ángel Menéndez Rexach (Universidad de Autónoma de Madrid) y Dra. Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero (Universidad de Autónoma de Madrid).

Recibido: 16/09/2020

Aceptado: 24/09/2020

RESUMEN: Este trabajo tiene como objeto analizar los instrumentos de planificación del medio marítimo previstos en la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y en la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo, en el contexto de la política marítima integrada de la Unión Europea, y su transposición en el ámbito interno español. De tal modo, se estudia la elaboración y la revisión en proceso de las Estrategias Marinas aprobadas para las cinco demarcaciones marítimas españolas, así como el proceso de elaboración en marcha de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo para esas mismas cinco demarcaciones marítimas españolas, con el fin de lograr un crecimiento sostenible de las economías marítimas sin que se vea menoscabado el desarrollo sostenible de los espacios marítimos. Del mismo modo, se analiza la interrelación entre las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo y, a este respecto, intentamos dar respuesta desde el reconocido principal papel que tienen los océanos y el mar en la lucha contra el cambio climático.

PALABRAS CLAVE: Política Marítima Integrada, cambio climático, enfoque integral, coordinación, COP 25.

ABSTRACT: The purpose of this work is to analyze the marine environment planning instruments established in the The Marine Strategy Framework Directive and in the Directive for maritime spatial planning, in the context of the integrated maritime policy of the European Union, and their transposition into the internal Spanish scope. This way, the development and revision in process of the Marine Strategies approved for the five Spanish maritime demarcations is studied, as well as the ongoing development process of the Maritime Space Management Plans for those same five Spanish maritime demarcations, in order to achieve a sustainable growth of maritime economies without undermining the sustainable development of marine areas. In the same way, the interrelationship between Marine Strategies and Maritime Spatial Planning Plans is analyzed and, in this regard, we try to respond from the well-known main role that the oceans and the sea have in the fight against climate change.

KEY WORDS: Integrated Maritime Policy, climate change, integral approach, coordination, COP 25.

I. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA Y LA DIRECTIVA PARA LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. DOS HITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA

La Unión Europea, rompiendo con una regulación sectorial sobre los mares y océanos², emprende un nuevo camino con la aprobación, el 17 de junio de 2008, de la *Directiva Marco sobre la Estrategia Marina* (Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo), en adelante DMEM, que tiene como finalidad la implantación de una política marítima integrada (PMI)³, partiendo del “reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos”⁴. Y esos resultados perseguidos, se alinean con

² Tradicionalmente en la UE las medidas existentes para controlar y reducir las presiones y los impactos en el medio marino, se habían venido elaborado con un enfoque sectorial (transporte e industria marítimos; regiones costeras; producción de energía en el mar; pesca; medio ambiente marítimo, entre otras), dando lugar a un mosaico de políticas, normativas, programas y planes de acción, a escala nacional y regional. Se trataba de regulaciones separadas sin que existiera una coordinación o sinergia entre ellas.

³ El origen inmediato de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina lo encontramos en los siguientes documentos: VI Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente que promueve, entre otras, una Estrategia Temática para el Medio Marítimo: Comunicación de la Comisión, de 2 de octubre 2002, “Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marítimo” COM (2002) 539 y Comunicación de la Comisión, de 24 de octubre 2005 “Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marítimo” COM (2005) 504. En 2006, la Comisión presentó el “*Libro Verde. Hacia una política marítima de la Unión Europea*”. Tras el proceso de consultas llevado a cabo a partir de el “Libro Verde”, la Comisión publicó, el 10 de octubre de 2007 el “Libro Azul” sobre política marítima integrada.

Son muchos los trabajos sobre esta nueva ordenación marítima integrada, de los que destacamos: SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, en *estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, págs. 29 y ss. ; MENENDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Estudios de Política Marítima, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135 a 147; SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral” en LÓPEZ RAMÓN, F.(coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012*; SANZ LARRUGA, F. J., “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013; ZAMORANO WISNES, J., “*La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*”, La Ley, Madrid, 2013. y, PONTE IGLESIAS, M.T. y PUEYO LOSA, J., “La Estrategia Marina Europea y la Protección del Medio Ambiente Marino en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 65 (julio-diciembre 2014), pp. 79 a 103.

⁴ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una política marítima integrada para la Unión Europea (COM (2007) 575 final), p. 2. Esta Comunicación señala tres componentes de esa política marítima inte-

el llamado “Crecimiento Azul” (Blue Growth)⁵, que se presenta como una estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, que permitirá aprovechar el potencial inexplorado que ofrecen los océanos, mares y costas de Europa para el crecimiento económico y la creación de empleo. Se reconoce la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea por su gran potencial para la innovación y el crecimiento. Es la contribución de la PMI en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁶, que salvaguarde la biodiversidad y proteja el medio marino preservando, de esta manera, los servicios que prestan los ecosistemas marinos y costeros.

En este contexto, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, constituye el «Pilar Ambiental», de la política marítima integrada, pues su principal objetivo es la definición de los enfoques y principios comunes en materia de protección del medio marítimo en toda Europa para la consecución del Buen Estado Ambiental (BEA) de nuestros mares y océanos a más tardar en 2020.

No obstante, ha de incidirse en que la Directiva Marco no obedece exclusivamente a una visión ecologista, aunque es claro que las consideraciones de protección medioambiental tienen una principal presencia. A pesar de que se redactó antes de la crisis de 2008, están presentes también las consideraciones de tipo económico para fundamentar la necesidad de mejorar la salud del medio marítimo: “El deterioro actual del medio marítimo y la consiguiente erosión de su capital ecológico comprometen la creación de riqueza y las oportunidades de empleo que ofrecen los mares y océanos de Europa”⁷.

grada: Red europea de vigilancia marítima; Ordenación espacial marítima y gestión integrada de zonas costeras; y Datos e información.

⁵ Vid. la Comunicación de la Comisión: “Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible”, documento COM (2012) 494 final. En esta Comunicación se elabora un análisis del estado actual y de las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la UE y por los estados miembros y se identifican cinco sectores clave donde las políticas de la UE podrían potenciar el crecimiento: energía azul; acuicultura; turismo marítimo, costero y de cruceros; recursos minerales marítimos, y biotecnología azul. Nótese que entre estos sectores no está la pesca. Se busca recuperar un nicho de empleo (desde este punto de vista se consideraba que la pesca estaba amortizada, que no se podía crear con la pesca más empleo o buscar más potencialidad en la pesca). Ha de tenerse en cuenta también que desde el tratado de Lisboa la UE intenta ser competitiva en el ámbito marítimo con respecto a terceros países.

⁶ Vid. Comunicación de la Comisión. Europa 2020. “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, documento COM (2010) 2020 final.

⁷ Vid. COM (2007) 575 final. “Una política marítima integrada para la Unión Europea”, p. 1. En un primer momento las Estrategias Marinas se conciben, ante todo, como instrumentos de ordenación para lograr el buen estado ambiental de nuestros mares y océanos (objetivo ambiental). Pero desde el reconocimiento de la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea, se pasa del objetivo casi único de la consecución del buen estado ambiental a un objetivo también económico. Desde

La meta política es crear una nueva política marítima integrada de la UE con tres ejes: Sustentar una actividad económica dinámica y potente, basada en el mar; Conseguir que dicha actividad económica sea sostenible y no degrade el medio marítimo (especialmente vulnerable); Y que todo lo anterior se haga con base en la información y evaluación conseguidas mediante la investigación científica. Se considera que el paso previo a disponer de una eficaz planificación y una buena gestión de las actividades en el mar es contar con un conocimiento científico sólido del medio marítimo y de un diagnóstico de su estado.

Y todo ello se pone en marcha a partir de la zonificación del mar, por primera vez, en regiones y subregiones marinas⁸. Las aguas españolas están incluidas en la Región Atlántico nororiental (Subregión de Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y Subregión macaronésica) y en la Región Mediterránea (Subregión Mediterráneo Occidental). Además, las grandes Regiones, cada estado miembro, las subdivide en subregiones.

ese momento, el “buen estado ambiental” puede decirse que es el “paraguas” que cubija al “crecimiento azul” (con una perspectiva ya, de lo que hoy es la lucha contra el cambio climático y la transición energética), aunque, a nadie se le oculta que el equilibrio es difícil. El origen de este cambio se puede encontrar en la posición de la FAO potenciando la acuicultura en aras de la seguridad alimentaria. Después, en Europa, a raíz de la gran crisis de 2008, se acuña un nuevo término: “economía azul” (*blue economy*), que es más amplio y con una connotación más marcada económica (explotación económica sostenible). Este término “economía azul”, se podría decir que se encuentra más vinculado con la Ordenación del Espacio Marítimo, que se tratará más adelante en este trabajo. Así, por ejemplo, en el mes de mayo 2019, la Comisión Europea, coincidiendo con la celebración del Día Marítimo Europeo, que tuvo lugar en Lisboa, publicó la segunda edición del informe “Blue Economy”, que pretende mostrar el tamaño e impacto de la economía azul en la unión europea. Según este informe, en términos absolutos, España se sitúa entre los cinco países que más contribuyen a la economía azul de la UE (junto con Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Se persigue, con esta estrategia, el crecimiento sostenible del sector marítimo, considerándose que estamos ante un motor de crecimiento y de innovación al que debe atenderse sin demora.

⁸ De acuerdo con la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, las regiones y subregiones marinas en que se dividen las aguas marinas europeas son las siguientes:

- a) Mar Báltico
- b) Océano Atlántico Nororiental. Subregiones:
 - el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha
 - el Mar Céltico
 - el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas
 - en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias
- c) Mar Mediterráneo. Subregiones:
 - el Mediterráneo Occidental
 - el Mar Adriático
 - el Mar Jónico y el Mediterráneo Central
 - el Mar Egeo Oriental
- d) Mar Negro

En el caso de España se establecieron cinco subregiones (Demarcaciones Marinas⁹), con base en un informe del Instituto Español de Oceanografía, fundamentado en diferencias oceanográficas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria.

Se trataba de tener subregiones más o menos homogéneas en sus características naturales, lo cual facilitara establecer objetivos que tuvieran significado en esa área. Por ejemplo, todo el Atlántico peninsular cae en una sola subregión de la Directiva marco, que es el Golfo de Vizcaya y Costas Ibéricas. Sin embargo, el golfo de Cádiz es radicalmente diferente de la costa gallega o cántabra. La subdivisión en la cual costó un poco más tomar una decisión fue la demarcación entre Estrecho y Alborán, por un lado, y Levantino-balear por otro. Ahí hay como frontera una línea recta que no es un límite natural. Pero está claro que el mar de Alborán y el Estrecho tienen unas características muy particulares, por lo que se consideró necesario diferenciarlos del resto del Mediterráneo.

Y, para cada región y subregión se debe desarrollar y aplicar una Estrategia Marina específica para ella.

El ámbito de aplicación de la DMEM lo constituye la línea de costa hasta el límite marítimo en que los estados miembros ejercen soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar [aguas interiores, mar territorial, la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental]. La parte seca de la costa (litoral –zona de contacto entre el mar y la tierra-) no está incluida. Por tanto, la Directiva marco de estrategia marina se aplica a las aguas, el lecho marítimo y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que cada Estado miembro ejerce derechos jurisdiccionales. Además, se aplica a las aguas costeras, su lecho marítimo y su subsuelo en la medida en la que la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua) no haya abordado los aspectos del estado medioambiental del medio marítimo.

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina consagra buena parte de sus disposiciones a regular la preparación, elaboración y aplicación de las Estrategias Marinas. Estas Estrategias Marinas deben conseguir la aplicación de un «programas de medidas» dirigido a alcanzar o mantener un buen estado medioambiental de sus aguas marinas. Estas medidas deben elaborarse desde un enfoque ecosistémico sobre la base del principio de cautela y del principio de acción preventiva. El daño debe corregirse desde la fuente.

⁹ Las demarcaciones marinas se definen en el art. 6.2 de la Ley 41/2010.

Como ya se ha señalado, para cada una de las Regiones o Subregiones marinas los Estados miembros deberá elaborar una estrategia aplicable a sus aguas marinas.

Las Estrategias Marinas son un conjunto de pasos consecutivos de carácter cíclico de gestión adaptativa, con calendario, que comienzan con la evaluación del medio marítimo y culminan en un programa de medidas, y a eso se le denomina “plan de acción” de cada ciclo. El plan de acción se compone de cinco acciones o fases consecutivas, que deben llevarse a cabo para cada Región o subregión marina. Dicho plan de acción se actualiza cada 6 años; a los 6 años se comienza otra vez con la tramitación de las diferentes fases del plan de acción (nos encontramos ya en el segundo ciclo).

El “plan de acción” conlleva las siguientes acciones o fases, que deben abordar los Estados Miembros con la finalidad de avanzar hacia la consecución del objetivo: *lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marítimo*¹⁰:

- Una *evaluación inicial* de las aguas marinas, que comprendiera un análisis del estado ambiental actual, de los principales impactos y presiones, así como del análisis económico, social y del coste que supone el deterioro del medio marítimo, que tendrá los siguientes elementos: Un análisis de las características esenciales y del estado ambiental actual de la demarcación marina; Un análisis de los principales impactos y presiones que afectan al estado ambiental de la Región, subregión (o en el caso de España, demarcación marina), incluida la distribución espacial de las actividades humanas¹¹; y Un análisis económico y social de la utilización del medio marítimo y del coste que supone el deterioro del mismo.

- La *definición del buen estado ambiental*, de acuerdo con los 11 descriptores del buen estado ambiental, establecidos para cada región o subregión marina. Los 11 descriptores del Buen Estado Ambiental constituyen la base en la que

¹⁰ Las Estrategias Marinas son planes que sirven para tener claro qué se quiere lograr en el mar y cómo se quiere lograr. En ellas, como en cualquier proyecto de planificación, se evalúa lo que hay, se decide lo que se quiere conseguir, se ve la diferencia entre lo que hay y lo que se quiere lograr, para lo cual se establecen unos objetivos y, con base en todo esto, se ponen en marcha unas medidas; por último, se establece una manera de saber si se está logrando, o no, esos objetivos que se han marcado, que son los programas de seguimiento. De esta manera se tiene un ciclo retroalimentado que permite revisar constantemente (y esto es muy importante; se está en continuo cambio, máxime ante una situación de Cambio Climático, como en la que nos encontramos) si se están logrando los objetivos que se habían marcado y volver a aplicar medidas adecuadas. Siendo el objetivo central el logro del buen estado ambiental del medio marítimo.

¹¹ Las actividades humanas que se analizan en las Estrategias Marinas están comprendidas en el Anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre.

se sustenta la descripción y la determinación del buen estado ambiental del medio marítimo. Son establecidos por la Directiva en su Anexo I¹².

- La propuesta de *objetivos ambientales* e indicadores asociados para las aguas marinas, con objeto de orientar el proceso hacia la consecución del buen estado ambiental del medio marítimo.
- El establecimiento de *Programas de seguimiento* coordinados, para evaluar permanentemente el estado ambiental de las aguas marinas.
- La elaboración y puesta en marcha de *Programas de medidas*, necesarios para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marítimo¹³.

Como muestra de la complejidad y dificultad que ha supuesto la tramitación de estas 5 fases, por un momento, vamos a profundizar un poco más en la fase “definición del buen estado ambiental” de acuerdo con los 11 descriptores del buen estado ambiental contenidos en el Anexo I de la DMEM y que se tienen que aplicar en cada región o subregión marina (en España, demarcación marina).

En el primer ciclo de las Estrategias Marinas, la Comisión aprobó la Decisión de la Comisión 2010/477/UE, “Sobre los criterios y las normas aplicables al buen estado ambiental de las aguas marinas”. Dicha Decisión contiene los criterios e in-

¹² El “buen estado ambiental” de los mares y océanos europeos se ha determinado con base en once descriptores que se han analizado desde distintos puntos de vista. Son los siguientes:

- D1- Biodiversidad: las especies y hábitats se mantienen.
- D2- Especies alóctonas: sus niveles se minimizan.
- D3- Especies explotadas comercialmente: sus poblaciones se encuentran dentro de los límites biológicos de seguridad.
- D4- Redes tróficas: todos los elementos que las componen se encuentran en abundancia y diversidad normales.
- D5- Eutrofización: el aporte excesivo de nutrientes fruto de las actividades humanas se minimiza.
- D6- Integridad de los fondos marítimos: sus especies, hábitats, estructuras y funciones no se ven adversamente afectadas.
- D7- Condiciones hidrográficas: los cambios en las condiciones físicas del agua no afectan a los ecosistemas marítimos.
- D8- Contaminantes: sus niveles no dan lugar a efectos de contaminación.
- D9- Contaminantes en el pescado: sus niveles no superan los estándares.
- D10- Basuras marinas: las cantidades en las que se encuentran no causan daños al medio ambiente.
- D11- Ruido: sus niveles no afectan al medio ambiente.

¹³ Las Estrategias Marinas tratan de evaluar la calidad actual del medio marítimo europeo y, una vez conocido su estado ambiental, se arbitran para aquellos lugares donde hay problemas una serie de medidas destinadas a mitigar la afección que pueda existir. Se trata de conseguir el mejor estado ambiental posible. Se puede afirmar que el núcleo de la estrategia es la formulación, también con un enfoque integrador, de un “programa de medidas” necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental. Estos programas son cofinanciados por la Unión Europea.

dicadores asociados que permiten evaluar el buen estado ambiental, en relación con los 11 descriptores recogidos en el Anexo I de la Directiva. Esta Decisión fue derogada por la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se establecen los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, así como especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación. Y es esta la Decisión que se está aplicando en el segundo ciclo.

Pues bien, a pesar de la Decisión de la Comisión 2010/477/UE, la dificultad a la que se han enfrentado los científicos y miembros de grupos de trabajo que debían ocuparse de tratar con los descriptores ha sido ardua.

Los 11 descriptores cualitativos, que se pueden clasificar en descriptores de estado y descriptores de presión, son elementos clave, en los que se describe de manera cualitativa el buen estado ambiental que se debían observar en los mares para determinar su estado. Cada uno de estos descriptores define la situación deseable del mar para los aspectos del medio marítimo objeto de estudio, como, por ejemplo, la biodiversidad y los contaminantes. Se especifican 29 criterios y 56 indicadores aplicables a los once descriptores, que han de ser adecuadamente desarrollados para definir y evaluar el grado de consecución del buen estado ambiental.

En el Anexo de la DMEM a los descriptores oficialmente no se les designan con un nombre en concreto, sino que hacen referencia a un estado deseable a través de una definición. Esto entrañaba en sí mismo una dificultad. Y, por ello, los científicos y miembros de grupos de trabajo que debían ocuparse de tratar con los descriptores durante meses, necesitaban referirse a ellos, además de por su número, mediante un nombre corto, no con largas definiciones. De esta manera, se acabó por dar a cada descriptor su propia nomenclatura no oficial, la cual se extendió tanto que ha terminado apareciendo en los documentos oficiales, pese a que estos nombres cortos no siempre son iguales a los aplicados en otras regiones o subregiones¹⁴.

Además, no todos los descriptores han contado con la misma cantidad de información previa con la que poder trabajar. Por el contrario, muchos de ellos, en especial para ciertas demarcaciones marinas, no habían sido abordados jamás¹⁵. Y esto

¹⁴ Esta es una de las disfuncionalidades que se ha intentado corregir en el segundo ciclo de las EM. Es necesario que los países trabajen de manera más coordinada. Todos los países han elaborado sus propios informes sobre cada descriptor y demarcación marina, pero no siempre han coincidido a la hora de poner en común los datos obtenidos, ni tampoco en el nombre corto con el que han denominado a cada descriptor. En este aspecto reparó la propia Comisión Europea en el examen de la primera fase de cumplimiento de la DMEM.

¹⁵ A pesar de que el Ministerio ha realizado un trabajo de aglutinación de toda la información que se tenía disponible a partir de los estudios realizados por la propia administración o por otros agentes u organizaciones a partir de proyectos en marcha o ya concluidos, faltan series temporales referidas a algu-

es muy decisivo, pues las siguientes fases del plan de acción de la Estrategia Marina se basarán en la información obtenida al analizar los descriptores, de manera que su idoneidad depende de esos resultados. Por este motivo, una de las conclusiones a las que ha llegado el Instituto Español de Oceanografía (IEO), que ha estado a cargo de estas labores, es que es necesario hacer más estudios, más mediciones, disponer de más tiempo y tener más información.

Otra de las deficiencias con las que se ha tenido que trabajar se refiere a los niveles de referencia; en muchos casos, no se ha contado con niveles de referencia ni criterios claros de cómo establecerlos. No está claro si el nivel de referencia ambiental es el estado prístino –que ya no sabemos ni cómo era– o es un estado subóptimo con alguna tolerancia en cuanto a actividades humanas, pero ¿cómo se establece ese estado subóptimo? Este tipo de deficiencias, con las actualizaciones del segundo ciclo, se espera que se vayan supliendo.

Por todo lo señalado, la propia Comisión ha concluido que “no existe una interpretación común del buen estado medioambiental en la UE, ni siquiera a escala regional o subregional. Hay más de veinte definiciones diferentes de buen estado medioambiental en toda la UE y, por tanto, no existen metas comunes o comparables”. Además, la Comisión ha señalado que la coherencia es escasa y que hay diferencias muy importantes en la calidad de los trabajos presentados por los estados miembros. En este aspecto ha de destacarse que España es de los estados miembros que mejor han sido valorados en su labor por la Comisión Europea.

nos descriptores, además, la información está muy fragmentada en cuanto a tiempo y espacio. Respecto a algunos aspectos la información es prácticamente inexistente, como en el caso de ruido submarítimo. Por ello, puede resultar una gran aportación el excelente trabajo: MORELLE HUNGRÍA, E., “Nuevos retos en la protección del medio marino. La reconexión verde: entre el derecho ambiental y la criminología para la conservación de la biodiversidad”, que fue objeto de su tesis doctoral, defendida, bajo la dirección de la Profesora ORTIZ GARCÍA, en la Universitat de les Illes Balears en 2020, en el que se analiza el tratamiento del ruido marino, entre otros muchos factores ambientales.

Y esta circunstancia ha conllevado a que, en algunos casos, no se haya podido hacer una descripción cuantitativa de lo que supone el buen estado ambiental. Se ha advertido que la DMEM muestra ciertas carencias e imprecisiones que han afectado a la evolución de los trabajos. Por ejemplo, la Directiva, al igual que la Decisión 2010/477/UE, no es suficientemente precisa a nivel técnico, empezando por la propia definición de lo que se considera “buen estado ambiental”. Han tenido que ser los expertos los responsables de desarrollar las herramientas necesarias para realizar la implementación práctica de las Estrategias Marinas, adaptadas a las peculiaridades de cada región o subregión.

Si se hubiera regulado por un Reglamento se hubiera producido menos disfuncionalidades a la hora de determinar “buen estado ambiental”. Habría más coherencia- todos los estados gestionaran el espacio marítimo a partir de los mismos estándares. Con todo, señalan los expertos que el principal éxito ha sido la coordinación: reunir a un número de expertos ingente y la evaluación de la situación actual del medio marítimo desde puntos de vista tan diferentes como contaminación, hábitats, basuras, evaluación del impacto de la navegación, o economía ambiental para evaluar el valor de las actividades humanas en el mar.

La otra gran norma europea en la que se sostiene la Política Marítima Integrada, que podría decirse, constituye su «Pilar Económico»¹⁶, es la *Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo (Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo*¹⁷, en adelante DOEM, cuya finalidad es la de fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos¹⁸, en especial en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, así como a los sectores marítimos, por medio de políticas coherentes en el ámbito marítimo y de la cooperación internacional pertinente (art. 3.1)¹⁹.

La obligación principal de la Directiva es la de establecer planes de ordenación marítima (art. 8) en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, como los siguientes:

- Las zonas de acuicultura,
- Las zonas de pesca,
- Las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables,
- Las rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico,
- Las zonas de entrenamiento militar,
- Los lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas,
- Las zonas de extracción de materias primas,
- La investigación científica,
- Los tendidos de cables y de tuberías submarítimos,
- El turismo,
- El patrimonio cultural submarítimo.

¹⁶ Vid. ORTIZ GARCÍA, M. “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 641.

¹⁷ Sobre esta DOEM vid. SOLER ESTEVE, R., “La novedosa ordenación del espacio marítimo de la Unión Europea. La Directiva 2014/89 y sus antecedentes”, en *La encrucijada de Europa: luces y sombras para un futuro común* (Coord. M. CERVERA VALLTERRA), Universidad de Valencia, Valencia, 2015, págs. 185-193.

¹⁸ Vid. art. 1.1 de la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo.

¹⁹ Vid. art. 3.1 de la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo.

El objetivo de la Directiva es que los estados inicien un proceso de ordenación del espacio marítimo consistente en analizar y organizar “las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales”. Los Estados miembros son responsables y competentes para determinar, dentro de sus aguas (el ámbito de aplicación es el mismo que el de la DMEM²⁰), el formato y el contenido de la ordenación, incluyendo cualquier distribución del espacio marítimo entre las distintas actividades y usos, así como para establecer los mecanismos institucionales oportunos²¹.

Conforme a la citada Directiva, el Estado español está obligado a determinar y aplicar una ordenación del espacio marítimo a través de la elaboración de Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, a más tardar, el 31 de marzo de 2021; y enviar a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado copias de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, incluido el material explicativo pertinente existente sobre la aplicación de la citada Directiva, y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación.

II. LAS ESTRATEGIAS MARINAS EN ESPAÑA

La Directiva Marco sobre Estrategia Marina se modificó mediante la Directiva (UE) 2017/845 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las listas indicativas de elementos que deben tomarse en consideración a la hora de elaborar Estrategias Marinas.

La transposición de dicha Directiva al sistema normativo español se recoge en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marítimo (en adelante LPMM)²² y en el Real Decreto 957/2018, de 27 de julio, por el que se modifica el

²⁰ La línea de costa hasta el límite marítimo en que los estados miembros ejercen soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (aguas interiores, mar territorial, la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental). La parte seca de la costa (litoral –zona de contacto entre el mar y la tierra-) no está incluida. En un primer momento en el proyecto de Directiva de Ordenación del Medio Marítimo se incluía la zona costera, pero desapareció por la gran resistencia de los estados miembros para no perder las competencias sobre ordenación del territorio y la Comisión cedió. No obstante, la zona costera puede quedar incluida en los POEM en el caso de que el estado miembro así lo decida.

²¹ En lo concerniente a este proceso de ordenación del espacio marítimo, el referente es la “Guía sobre planificación espacial marina” de la UNESCO-COI (EHLER, C. y DOUVERE, F., “Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica”, Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el programa del hombre y la Biosfera. COI Manuales y Guías, núm. 53, París, UNESCO, 2009. La edición en español es de 2013.

²² Sobre esta Ley 4/2010 téngase muy en cuenta el libro colectivo dirigido por ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., Y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios*

Anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo. Esta Ley 41/2010 supone un hito, pues constituye la primera norma del ámbito interno español en la que aparece regulada por primera vez la planificación espacial marina. La Ley 41/2010 fija un marco para la planificación del espacio marítimo como el que ya existía para el ámbito terrestre²³.

En España el órgano competente para elaborar las Estrategias Marinas, que deben ser aprobadas por Real Decreto del Consejo de Ministros, ha sido el M-GRAMA (actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO), y en concreto, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (DGSCM).

La Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, incluye, además, otros aspectos de protección del medio marítimo previamente no desarrollados en la legislación española, como la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la regulación de los vertidos en el mar²⁴.

sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012. Del mismo modo vid. FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 14–25; ORTIZ GARCÍA, M., “La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm. 2, 2011; BORRÁS PENTINAT, S., “La estrategia marina europea y su transposición en España”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 19, 2011, págs. 99-117; y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., “La ley 41/2010 de Protección del Medio Marino el final de una larga travesía”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011, pp. 98-110. Disponible en internet: <https://drive.google.com/file/d/1XJV7R1AZssIMckOeIkuOsgMDXgwVVLy1/view>.

²³ De tal manera que, en relación con las aguas costeras, la Ley 41/2010 solo se aplicará, en relación con los aspectos de la protección o de planificación del medio marítimo, en aquellas cuestiones que no hayan sido incluidas en los planes hidrológicos de cuenca dictados en desarrollo de la Directiva Marco del Agua de 2000.

²⁴ La Ley 41/2010 regula algunas materias no incluidas en la Directiva, como la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas, las normas sobre vertidos desde buques o aeronaves al mar, la incineración en el mar y la colocación de materiales en el fondo marítimo. En lo que concierne a la regulación de la Red de Áreas Marinas Protegidas, téngase muy en cuenta el excelente trabajo de ORTIZ GARCÍA, M., “La Red de Áreas Marinas Protegidas en España en la protección del medio marino”, en ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012. También, sobre las Áreas Marinas Protegidas vid. ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas y la ordenación sostenible e integrada del litoral”, en SANZ LARRUGA, F. J. (dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2009.

Con el fin de coordinar en el ámbito nacional el cumplimiento de todos los objetivos de la Ley 41/2010, mediante Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM), sus principales funciones están destinadas a la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marítimo. La comisión cumplirá con los objetivos de la ley al analizar y evaluar toda la información relacionada con el medio marítimo de todos los departamentos ministeriales y coordi-

El ámbito de aplicación de la Ley de Protección del Medio Marítimo son las aguas de soberanía y jurisdicción española, es decir, aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental. La parte seca de la costa no está incluida en esta Ley.

La LPMM dota al medio marítimo español de un marco regulador coherente, que garantiza un buen estado ambiental. Además, lo lleva a cabo aportando un tratamiento integral del medio marítimo ya que persigue la gestión de todos los sectores relacionados con el mar de manera integrada con un enfoque ecosistémico.

Tras un trabajo de investigación reconocido por la Comisión Europea²⁵, España ha completado su primer ciclo de Estrategias Marinas, que ha abarcado el pe-

nar el intercambio de información sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que afecten al medio marítimo para asegurar la coherencia de cada estrategia marina que se apruebe para cada demarcación. De esta comisión penden los siguientes grupos de trabajo:

- GT. Biodiversidad marina, cuyo principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la protección y la conservación de la biodiversidad marina, y de competencia exclusiva de la AGE.
- GT. Cartografía marina, con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la cartografía marina.
- GTT. 15 & 16- Grupo técnico de trabajo de trabajo temas 15 y 16. Centrado en analizar la implementación española de los reglamentos por parte de las administraciones públicas españolas en relación a los puntos 15 «rasgos geográficos oceanográficos» y 16 «regiones marinas» del Anexo II de ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE) y ayudar a los órganos y organismos de éstas a conseguir su cumplimiento.
- GTTLC- Grupo técnico de trabajo línea de costa: el objetivo del GTT-LC es la discusión de todos los aspectos relacionados con la descripción y el establecimiento de una línea de costa (LC) que sirva de base para los intereses de las distintas administraciones públicas en el ámbito de sus responsabilidades.
- GT D9 - Grupo de trabajo del descriptor 9 con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con los contaminantes en los productos de la pesca.
- GT Datos marítimos que permita materializar la creación de un banco de datos marítimos-proyectos I+D+I.
- GT OEM- Grupo técnico de trabajo de ordenación el espacio marítimo para la coordinación de los trabajos técnicos de puesta en marcha y aplicación de las obligaciones establecidas en el RD 363/2017, por lo cual se estableció el grupo de trabajo de ordenación el espacio marítimo (GT-OEM).

²⁵ Los trabajos del primer ciclo de las Estrategias Marinas se han evaluado positivamente por la Comisión Europea, siendo España el segundo país mejor valorado en los trabajos de evaluación del medio marítimo, definición de buen estado ambiental y establecimiento de objetivos ambientales, y el primer país en lo referente al diseño de los programas de seguimiento.

riodo 2012-2018, en el que se han sustanciado las distintas fases del plan de acción²⁶ para cada una de sus cinco demarcaciones marinas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria. Por el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, se aprobaron las cinco Estrategias Marinas correspondientes a las 5 demarcaciones marinas españolas. Estas estrategias tienen naturaleza normativa²⁷ y a ellas deben ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones que inciden en el medio marítimo.

El segundo ciclo de las Estrategias Marinas en España comenzó en 2018²⁸ (se extenderá hasta el 2024²⁹), con la evaluación del medio marítimo, la definición de Buen Estado Ambiental (BEA) y el establecimiento de los objetivos ambientales en las 5 Demarcaciones Marinas. Estos documentos han sido elaborados por un equipo multidisciplinar de científicos y técnicos, expertos en los distintos elementos del medio marítimo a evaluar, que han trabajado bajo la coordinación de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Los trabajos de las tres primeras fases del segundo ciclo, han culminado con el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2019³⁰ por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las Estrategias Marinas españolas, objetivos que deberán guiar el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021. Esta actualización de los objetivos ambientales se ha realizado sobre la base de la revisión y mejora de los objetivos del primer ciclo, adaptándolos a los resultados de la evaluación del estado del medio marítimo, y añadiendo indicadores nuevos para su evaluación o

²⁶ Recordemos: cada ciclo de planificación de las Estrategias Marinas se compone de cinco fases consecutivas. La fase 1 consiste en una evaluación inicial del estado del medio marítimo; la fase 2 en la definición de buen estado ambiental de acuerdo con los 11 descriptores para cada demarcación marina; en la fase 3 se establecen los objetivos ambientales para conseguir ese buen estado ambiental; en la fase 4 se diseñan los programas de seguimiento y en la fase 5 se elaboran y se ponen en marcha de los programas de medidas, necesarios para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marítimo.

²⁷ Vid. art.7. Ley 41/2010.

²⁸ El 7 de septiembre 2018, el Consejo de Ministros autorizó al MITECO para que destine 25,4 millones de euros al Instituto Español de Oceanografía para la evaluación y seguimiento de las Estrategias Marinas y de los espacios marítimos protegidos hasta 2021. El encargo contempla los trabajos necesarios para la aplicación de las Estrategias Marinas y del seguimiento de los espacios marítimos protegidos de competencia estatal entre los años 2018-2021.

En este nuevo periodo tendrán también un papel principal los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, creados por Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, en cumplimiento por lo dispuesto en art. 22 de la Ley 41/2010. Estos comités tienen como principal función la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Estrategias Marinas.

²⁹ El calendario es el que sigue: objetivos ambientales 2018; en 2020 se están diseñando los programas de seguimiento; y en 2021 los programas de medidas.

³⁰ Publicado Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (BOE de viernes 14 de junio de 2019).

adaptándose los que ya existían. Los objetivos aprobados son más ambiciosos³¹, concretos y mensurables que los del primer ciclo. En el procedimiento seguido para la aprobación de los objetivos ambientales han sido consultadas las comunidades autónomas con litoral, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y los Organismos Públicos de Investigación pertinentes.

En concreto, los nuevos objetivos ambientales están agrupados en tres grandes categorías. En la primera figuran los que procuran la conservación de la biodiversidad marina, evitando su deterioro y recuperando los ecosistemas marítimos dañados, como los objetivos para lograr una Red completa, ecológicamente representativa, coherente y bien gestionada de áreas marinas protegidas, y para mejorar la coordinación del seguimiento y respuesta ante eventos de capturas accidentales y varamientos, incluido el seguimiento de la captura accidental de tortugas, mamíferos y aves marinas en barcos pesqueros.

La segunda categoría se refiere a aquellos objetivos que buscan prevenir y reducir los vertidos al mar, para eliminar progresivamente la contaminación del medio marítimo. En este grupo se han incluido objetivos nuevos, como los que buscan la reducción de la cantidad de microplásticos y de plásticos de un solo uso más frecuentes, o el destinado a la reducción del impacto del ruido submarítimo.

Finalmente, para garantizar que los usos y actividades humanas en el mar sean compatibles con la preservación de su biodiversidad, se han añadido objetivos nuevos, como el que aborda las presiones causadas por las actividades turístico-recreativas, que en algunos puntos del medio marítimo español son especialmente intensas.

Estos objetivos ambientales deberán guiar la acción futura y, por tanto, deben prevalecer en el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021 y que deberán buscar la compatibilidad de las actividades humanas con la conservación de los ecosistemas marítimos, de forma que nos permitan avanzar hacia el buen estado ambiental de los mares y océanos y el desarrollo sostenible de las actividades ligadas al mar. No hay que olvidar que el proceso de actualización de las Estrategias Marinas se ha situado dentro del Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS), dirigido a "conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marítimos para el desarrollo sostenible".

Al respecto, en 2019 se ha regulado los criterios de compatibilidad de las actividades con los objetivos de conservación marcados³² en cada una de las cinco Estrate-

³¹ Pueden consultarse en: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuercodocmmobjetivosambientalesemm_web_tcm30-497743.pdf.

³² Los objetivos ambientales de la Estrategia Marina correspondiente, se recogen en el Anexo II del Real Decreto 79/2019, mientras que los criterios de compatibilidad se encuentran su Anexo III. En las actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia

gias Marinas de España, para las demarcaciones marinas (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria), y a la par, se han regulado los trámites de autorización de actividades humanas en el mar para que sean compatibles con los objetivos de conservación de las Estrategias Marinas a través del Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero³³. En el Real Decreto 79/2019 se regulan los informes de compatibilidad, preceptivos y vinculantes³⁴, que emitirá el MITECO (para determinadas actividades³⁵). Por lo tanto, este informe de compatibilidad

estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta, además de los criterios previstos en el Anexo III, los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos, y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se localice sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, el informe de compatibilidad con la Estrategia Marina “ponderará lo indicado en el previo informe de la administración autonómica competente para la gestión de dichos espacios, en su caso “(art. 8).

³³ Este Real Decreto 79/2019, desarrolla el art. art. 3.3 de la Ley 41/2010, el cual dispone que, una vez aprobadas las Estrategias Marinas, “La autorización de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de la presente ley, deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente respecto de la compatibilidad de la actividad o vertido con la estrategia marina correspondiente de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente”.

³⁴ El carácter preceptivo y vinculante que reviste el informe de compatibilidad supone que “carecerán de validez los actos de aprobación o autorización de actuaciones sujetas a informe de compatibilidad que no hayan sido objeto de informe o el mismo hubiera sido desfavorable, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder” (art. 4.3). El informe de compatibilidad se emitirá en el plazo de treinta días hábiles, la falta de emisión del informe de compatibilidad en el plazo establecido se entenderá desestimada por silencio administrativo (es el mismo régimen que se aplica a la declaración de impacto ambiental). Este informe de compatibilidad tendrá un periodo de vigencia de cuatro años desde su notificación y, si en ese plazo, la actuación no ha sido ejecutada, se deberá solicitar para la misma un nuevo informe. Este informe será de aplicación “en aquellos procedimientos iniciados y aún no finalizados a su entrada en vigor”. No obstante, en el caso de que el informe de sostenibilidad se hubiera emitido en el seno de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el periodo de vigencia del informe coincidirá con el de vigencia de la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental correspondiente. Para el caso de actuaciones con plazo de duración inferior a un año, que sean susceptibles de repetirse periódicamente en idénticas condiciones, el informe de compatibilidad podrá establecer que su vigencia se mantenga para las sucesivas actuaciones por un número de años no superior a cuatro.

³⁵ Las actuaciones sujetas al ámbito de aplicación de este Real Decreto tienen que ver con aquellas que requieran la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos al mar. Pese a que tal norma afecta, entre otros, a los dragados, parece todavía estar pendiente otra pieza jurídica: la norma que ha de aprobar las directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre, cuya tramitación comenzó hace un par de años y se sometió a consulta pública hasta enero del año 2018. En concreto, las actuaciones que requieren informe de compatibilidad con las Estrategias Marinas, son las que enuncia el Anexo I del Real Decreto 79/2019 (como las energías renovables en el mar, la instalación de gasoductos y oleoductos o las infraestructuras marinas portuarias), y los vertidos que regula el título IV de la LPMM.

Se trata de actuaciones que requieren, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino o bien vertidos

puede afirmarse que se trata de un informe ambiental, de carácter preceptivo y vinculante, cuya finalidad es evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas³⁶. En el caso de que

al mar (tales como, entre otras, instalación de gasoductos y oleoductos, infraestructuras marinas portuarias, extracciones de áridos submarinos y dragados y vertido del material dragado).

La letra “S” del Anexo contiene una cláusula en virtud de la cual se incluye en el ámbito de aplicación del informe de compatibilidad a cualquier otra actuación cuando se trata de uno de los supuestos sometidos a alguno de los procedimientos que enuncia el artículo 6 del Real Decreto (entre los que destaca el de evaluación de impacto ambiental), y que “esté directamente relacionada con la consecución de los objetivos ambientales y suponga un riesgo para el buen estado ambiental conforme a lo señalado en el apartado 3.3 de la ley 41/2010”. Este precepto de la Ley 41/2010 hace referencia a “cualquier actividad que suponga el manejo de especies marinas de competencia estatal incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los anexos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y la observación de cetáceos regulada en el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos”.

Se excluyen de la aplicación del Real Decreto las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional, que hayan sido así declaradas por el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo y previo Dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto a su ámbito material de aplicación, conforme al art. 3 del Real Decreto 79/2019, el informe de compatibilidad no se aplicará a las actuaciones desarrolladas en las aguas de transición (definidas por el art. 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas). En relación a las aguas costeras (también definidas en dicho precepto), precisa que, cuando se trate de aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en la Ley de Aguas o en sus desarrollos reglamentarios, el informe de compatibilidad se aplicará exclusivamente en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en las Estrategias Marinas.

³⁶ Corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del MITECO la emisión de los informes de compatibilidad, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas. Pero, muy acertadamente, señala LOZANO CUTANDA, B., “Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 268 a 270, que este informe de compatibilidad no puede exigirse hasta que no se proceda a la debida publicación de los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas en el Boletín Oficial del Estado. LOZANO se refiere a los objetivos ambientales aprobados para el primer ciclo de las EM por Resolución, de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba dichos objetivos para cada demarcación marina e incluye una dirección web en la que debería poder consultarse dichos objetivos, pero no era así, pues no estaba accesible el contenido de la Resolución, de 13 de noviembre de 2012. Este problema en la actualidad ha sido subsanado. El Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2019, publicado Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las Estrategias Marinas española, se encuentra publicado en el BOE de viernes 14 de junio de 2019. En dicho BOE remite a la siguiente dirección: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm_web_tcm30-497743.pdf. Y desde esta dirección ha de accederse a esta: https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm_web_tcm30-497743.pdf, y en esta dirección ya si se encuentran publicados. En cambio, no ocurre lo mismo con el Anexo III, que contiene los criterios específicos para evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones con las

las actuaciones afecten directa o indirectamente a espacios marítimos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se desee emprender sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, se afirma que el informe ponderará lo indicado en el informe previo de la administración autonómica competente.

III. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN ESPAÑA

La Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo³⁷ se ha incorporado al Derecho interno español mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril³⁸, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo³⁹. Dicha norma

Estrategias Marinas. En este caso este Anexo III se remite a las directrices comunes para todas las Estrategias Marinas que debe aprobar el Gobierno en cumplimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 41/2010, y parece que no están aún publicadas.

³⁷ Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

³⁸ Sobre el Real Decreto 363/2017 téngase muy en cuenta SANZ LARRUGA, F.J., “La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, *Práctica Urbanística* núm. 150, enero-febrero 2018, Núm. 150, 1 de ene. de 2018, pp.1-32; MENENDEZ REXACH, A., “La ordenación del espacio marítimo”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 26 – 35; y LOZANO CUTANDA, B., “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo”, *Diario La Ley*, núm. 8999 de 2017.

³⁹ El Real Decreto 363/2017 se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo, que establece que el Gobierno podrá aprobar directrices comunes a todas las Estrategias Marinas con el fin de garantizar la coherencia de sus objetivos, en aspectos tales como (en su punto f) la ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marítimo. Es criticable el rango reglamentario de la norma dado su gran alcance ordenador y por tratarse de una norma que transpone, nada menos, la Directiva 2014/89/UE. MENÉNDEZ REXACH en su estudio sobre la Directiva 2014/89/UE, publicado antes de la aprobación del Real Decreto 363/2017, ya sostenía que “la transposición se debe hacer mediante una norma con rango de ley, ya que la directiva no tiene un contenido meramente técnico, que justifique su incorporación por vía reglamentaria” (vid. MENENDEZ REXACH, A. (2010: 48). En el mismo sentido se pronuncia SANZ LARRUGA, F.J. (2018:3).

Y, en el mismo sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 167/2017, de 23 de marzo, sustanciado con ocasión de la tramitación del proyecto de Real Decreto afirma que pudiera haber sido objeto de regulación por ley, por la materia regulada, dado que establece un marco de referencia que va a ser de necesaria observancia para las múltiples actividades que hoy en día se llevan a cabo en el ámbito geográfico del medio marítimo, y cuya adecuada coordinación con las Estrategias Marinas ha de garantizarse al máximo”. Muy probablemente la causa de la regulación mediante un reglamento haya venido porque la norma se dictaba

tiene por objeto fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos.

En lo que concierne al ámbito de aplicación del Real Decreto 363/2017, ha de decirse que se aplica a todas las aguas marinas⁴⁰, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Estado español ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción (art. 2)⁴¹.

La ordenación del espacio marítimo (OEM), cuyo objetivo principal es el desarrollo sostenible —ambiental, social y económico— de la actividades humanas (usos y sectores económicos) sobre el espacio marítimo⁴² se lleva a cabo, como afirma el artículo 4 del Real Decreto 363/2017, mediante un Plan de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM) para cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas⁴³, que quedaron fijadas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010 (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino- Balear y Canaria). Estos planes tienen naturaleza normativa⁴⁴ y tendrán una duración máxima de diez años, siendo revisables teniendo en cuenta las actualizaciones pertinentes de las Estrategias Marinas.

fuera del plazo de transposición, y es mucho más rápida la tramitación de un reglamento que la tramitación de una ley, y, también, porque no decirlo, por las circunstancias parlamentarias nada propiciatorias para la aprobación de normas con rango de ley.

⁴⁰ Estas aguas marinas incluyen, según la definición contenida en el artículo 3 d) del Real Decreto 363/2017: “[...] las aguas, el lecho marítimo y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que el reino de España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y el resto de las aguas costeras con arreglo a la definición del artículo 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, su lecho marítimo y su subsuelo”.

⁴¹ No obstante, queda excluido de este ámbito de aplicación, y, por tanto, de los planes de ordenación marítima: a) las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional; b) la ordenación del territorio y urbanismo; y c) las aguas costeras que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, y las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición de que así se establezca en los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo.

⁴² Vid. art. 5 del RD 363/2017. En relación directa, el art. 3, b) del RD 363/2017, contiene la definición de «ordenación del espacio marítimo» (OEM) como “el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sectoriales”.

Un referente para el proceso de OEM en EHLER, C., y DOUVERE, F., “Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la Gestión Ecosistémica”, Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera”, *COI Manuales y Guías* núm. 53, París, UNESCO. 2009 (inglés), 2013 (español), pp. 18 a 23.

⁴³ Las demarcaciones marinas son definidas en el art. 3 e) del Real Decreto 363/2017 como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

⁴⁴ Serán aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros (art.1.d) RD 363/2017.

En efecto, los objetivos de la ordenación del espacio marítimo, se materializarán a través de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo⁴⁵, que:

- Establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas y los objetivos de la planificación sectorial.
- Tendrán en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en los sectores marítimos, aplicando un enfoque ecosistémico, que promoverá la coexistencia de las actividades y usos pertinentes y el reparto socialmente equitativo del acceso a los usos.
- Contribuirán al desarrollo sostenible de los sectores marítimos, entre otros, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, y los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente marítimo, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático.
- Establecerán “la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros”. Entre las actividades y usos e intereses posibles se incluyen: la acuicultura; la pesca⁴⁶; las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables; las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo; las zonas de vertido en el mar; las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional; las zonas de extracción de materias primas; los tendidos de cables y de tuberías submarinos; las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas; la investigación científica; y el patrimonio cultural submarino. Y, además de estos usos y actividades, los planes también incluirán los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, y también quedan expresamente incluidos los “elementos de entre

⁴⁵ Vid. art.10 del RD 363/2017.

⁴⁶ Sobre la acuicultura y la pesca vid. CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569 y RAMOS ESPLÁ, A., VALLE-PÉREZ, C., BAYLE-SEMPERE, J. T. y SÁNCHEZ-LIZASO, J. L., *Áreas Marinas Protegidas como herramientas de Gestión Pesquera en el Mediterráneo*, Serie Informes y Estudios COPEMED, núm. 11, 2004.

los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde⁴⁷.

Y, además, se incluirán: La ampliación de zonas de servicio portuario; zonas de extracción de agua y evacuación de salmueras en desaladoras; zonas destinadas a almacenamiento de CO₂; zonas destinadas a la creación de arrecifes artificiales; y zonas de fondeo de buques, así como las zonas de abrigo.

Y es que un hecho diferenciador a señalar en los POEM, con respecto de las Estrategias Marinas, es que en la OEM se propone la protección del medio marítimo y costero⁴⁸, lo que conlleva tomar en consideración las interacciones tierra-mar, esto supone que debe propiciarse la coordinación con la planificación del litoral (de la tierra): planes de ordenación del litoral y demás instrumentos para la gestión integrada de las zonas costeras, entre ellos, los planes hidrológicos de demarcación⁴⁹. En todo caso, los POEM «deben tener un carácter estratégico, flexible, abierto, sin pretensión de sustituir a los numerosos planes sectoriales (...) cuyo contenido deben encuadrar e integrar a grandes rasgos, pues esa es su función, pero sin desplazarlos en su función ordenadora de un determinado sector de la actividad»⁵⁰.

De todo lo expuesto hasta ahora, se podría decir que la virtualidad de los POEM se concreta en los siguientes puntos:

Establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a:

- Fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas,
- El desarrollo sostenible de los espacios marítimos y
- El aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos.

Y, al mismo tiempo,

- Reduce conflictos en el acceso al espacio marítimo.
- Reduce impactos ambientales de las actividades humanas.

⁴⁷ De este modo, el Real Decreto 363/2017 ha tenido en cuenta la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 15 crea la llamada “Infraestructura Verde”.

⁴⁸ Ya se ha señalado en este trabajo, que así lo admite la DMOM, en el caso de que los estados miembros así lo consideren. Sobre la regulación de este espacio vid. LOBO RODRIGO, A., “La construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante como parte integrante del territorio canario”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 620 a 631.

⁴⁹ Vid. MENENDEZ REXACH, A., (2016: 52).

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 52.

No obstante, no debemos de dejar de señalar que una de las la finalidades primigenias por las que nacen los POEM es allanar el camino para poner en marcha los planes de energía eólica en el ámbito marino⁵¹. En un primer periodo, parece que no es realista pensar que pueda ordenarse todos los usos y actividades que se realizan en el espacio marítimo. Ni tampoco parece que es realista entender que los POEM se extenderán para todo el dominio marítimo. Los técnicos señalan que lo razonable es zonificar y establecer las actividades en el mar territorial- que es donde se van a desarrollar las actividades-, y cuando se produzca mucha presión de las actividades en la zona del mar territorial, se podría extender a la zona económica exclusiva.

El Real Decreto 363/2017 establece el procedimiento de elaboración de los POEM, adjudicando a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa la tarea

⁵¹ En este sentido, resulta de interés hacer mención a que, el MITECO, con fecha de 29 de abril de 2020, ha abierto los procesos de consulta pública previa de las Hojas de Ruta de Biogás y para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España. La elaboración de ambos documentos contribuye al cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y está en consonancia con la ruta marcada en el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En lo que aquí nos interesa, la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España responde al avance tecnológico que ha experimentado en los últimos años la energía eólica marina flotante, que supone un importante vector de desarrollo para España, con una base sólida de empresas nacionales en la cadena de valor de eólica marina y, por extensión, de las restantes energías marinas. Estos progresos facilitan el acceso a emplazamientos más alejados de la costa que antes eran inviables -técnica y económicamente-, con niveles de capacidad muy elevados, superando las 4.000 horas equivalentes y favoreciendo, además, la utilización de nuevas tecnologías que permiten su despliegue con mayores garantías de protección ambiental. El documento, al igual que en el caso del biogás, está también en línea con el Pacto Verde Europeo, que señala que “la economía azul sostenible tendrá que desempeñar un papel crucial” y prevé el desarrollo de una “Estrategia en materia de energía eólica marina” a nivel europeo. Adicionalmente, la Agenda Sectorial de la Industria Eólica, suscrita en septiembre de 2019 por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, identifica a la eólica marina como una de las principales palancas para reforzar la industria eólica española, identificando la mejora y simplificación de los procesos administrativos existentes y la creación de zonas demostrativas como una de las medidas de impulso necesarias. En un estudio encargado por la Comisión Europea en 2011, sobre la estimación del valor añadido generado, no sólo por subsectores marítimos tradicionales (pesca), sino también por otros más tecnológicos e innovadores (energía eólica marina). Con cifras de 2010, España se situaba a la cabeza del ranking en actividades como el turismo y, por supuesto, la pesca, pero pasaba a posiciones más retrasadas en otras (navegación, acuicultura). A veces, incluso, no llega a aparecer en el ranking debido a la práctica inexistencia de actividad (energía eólica). El mismo estudio realiza una previsión de importantes crecimientos en 2020 y 2030 en los subsectores de mayor carácter tecnológico (también en España). Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “España en el contexto europeo. La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm.. 94, 2011 (disponible en internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/suarezvivero.htm>). En este proceso parece que nos encontramos. Portugal en este ámbito se encuentra mucho más avanzado. Vid. “*Estrategia Nacional para o Mar 2013-2020*”, disponible en internet: <https://www.dgpm.mm.gov.pt/enm>.

de coordinar dicho proceso, y de notificar los planes de ordenación a la Comisión Europea.

Se trata de un procedimiento de elaboración muy complejo que precisará de la colaboración de los diversos Departamentos Ministeriales⁵², la cooperación de las comunidades autónomas⁵³ y la coordinación con la Comisión Europea⁵⁴. Además, también se hace necesaria la participación pública en la tramitación de los planes desde las fases iniciales de la elaboración, informando a todas las partes interesadas y consultando a los grupos de interés y autoridades pertinentes, así como a las personas afectadas⁵⁵.

Además, ha de resaltarse que en este procedimiento para la elaboración de los POEM tiene un papel protagonista, del mismo modo que ocurre con respeto de la actualización constante de las Estrategias Marinas, la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM). Como ya se ha señalado en este trabajo, es uno de los órganos de coordinación interadministrativa para la gestión y protección del medio marítimo establecidas en España a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo. Y dentro de esta Comisión se encuadra el Grupo de Trabajo de ordenación del espacio marítimo (GT-OEM). Este GT-OEM cuenta con representantes de las unidades directivas directamente implicadas y presta apoyo a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en la elaboración técnica de los planes de ordenación, que ha incluido la propuesta de objetivos de ordenación, así como el inventario de usos y actividades humanas, tanto existentes, como futuros.

⁵² Conforme al apartado a) del artículo 7 del Real Decreto 363/2017: “Cada Departamento ministerial afectado [...] realizará un inventario de la distribución de las actividades y usos existentes y, en la medida de lo posible, futuros, recogidos en el artículo 10, y se remitirá a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar con anterioridad al 31 de marzo de 2019”.

⁵³ Art. 7.1 d): “La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar remitirá a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas la propuesta de planes de ordenación de las demarcaciones marinas para su valoración e informe, previa consulta a los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, a las comunidades autónomas, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los departamentos ministeriales afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre [...]”.

⁵⁴ Art. 7.1 e): “Se enviarán a la Comisión Europea y a cualquier otro Estado miembro interesado copias de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, incluido el material explicativo pertinente existente sobre la aplicación del presente Real Decreto, y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación”.

⁵⁵ Vid. art. 8 Real Decreto 363/2017. Para la definición de los objetivos de ordenación se mantuvo, el 21 de febrero de 2019, una reunión con las Comunidades Autónomas litorales, en concreto las Consejerías competentes en materia de acuicultura y pesca, turismo, puertos autonómicos, patrimonio cultural subacuático, y medio ambiente. También se mantuvo otra reunión el 6 de marzo 2019, con representantes de los agentes interesados, asociaciones ambientalistas y sociedad civil. Sobre la articulación de esta nueva Gobernanza vid. SORO MATEO B., “Hacia una gobernanza de las áreas marinas protegidas”, *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm.104 (mayo-agosto 2019), pp. 141 y ss.

Un primer borrador de los POEM, junto con el Documento Inicial Estratégico, serán objeto de inicio del trámite de evaluación ambiental estratégica en el presente año 2020. El Estado tiene que aprobar, con fecha límite de 31 de marzo de 2021, los POEM para cada una de las demarcaciones marinas españolas.

IV. LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL MAR EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

1. La Agenda 2030

La Agenda 2030 de Naciones Unidas⁵⁶, afirma que “los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos”, al mismo tiempo reconoce y describe la preocupante situación por la que atraviesan los océanos. Por ello, dedica el “ODS 14” a “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marítimos para el desarrollo sostenible”. En este sentido, ha de señalarse que la hoja de ruta de protección marina se enmarca en la Agenda 2030.

La Agenda 2030 recoge como objetivo para el año 2020 que se “conservase al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible” (ODS 14.5).

Con mucha probabilidad esta cifra va a ser revisada al alza con el horizonte del año 2030, pues se pretende que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total para 2030, como prescribe un estudio liderado por la Universidad de York (Reino Unido) para Greenpeace, conocido como Guía 30X30 para la protección de los océanos⁵⁷.

⁵⁶ Vid. Resolución de Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

⁵⁷ Vid. GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. Guía 30X30 para la protección de los océanos. 2019. Disponible en: https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABSTRACT_spain2.pdf. En España alcanzaría el 13% el espacio marítimo declarado como Áreas Marinas Protegidas (AMP). La Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marítimo crea la figura de las áreas marinas protegidas como una de las categorías de espacios naturales protegidos, y determina que estas áreas se integrarán en la Red de Áreas Marinas Protegidas (art. 32). La red de AMP estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marítimo nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas (art. 26, Ley medio marítimo). Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, deberán ser integradas en dicha red (art. 26.1.e). Se pretende que la “red de AMP” sea

Como señala la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”, “los mares actúan como reguladores del clima, fuente de la biodiversidad marina y proveedores clave de alimentos y nutrición, energía, turismo y servicios de los ecosistemas, así como una vía fundamental de transporte y comunicación, y como motor del desarrollo económico sostenible”.

Los océanos absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono generado por las actividades humanas, convirtiéndose en uno de los grandes sumideros del planeta⁵⁸. Por lo tanto el mar puede formar parte de la solución en la lucha contra el cambio climático siempre que actuemos, y evitemos que sea otra víctima del propio

muy representativa de la biodiversidad, y para ello se aprueba el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marítimos protegidos en la red de AMP. Pese a este aumento total de la cobertura marina, queda aún mucho por hacer para mejorar tanto la cantidad como la calidad de las AMP, pues muchas no tienen regulación efectiva, o instrumentos de gestión, de planificación. En esta materia ha de darse cuenta de la reunión COP21 del Convenio para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo celebrado en Nápoles, el 4 de diciembre de 2019. Se trata de un foro internacional, en el marco de Naciones Unidas, cuyo objetivo es la protección del medio ambiente mediterráneo y su zona costera y promover el desarrollo sostenible. Son partes contratantes todos los países costeros del Mediterráneo y la Unión Europea. La representación española ha reafirmado en la reunión el compromiso de España con el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo y su zona costera remarcando que constituye uno de los países mediterráneos cuyas aguas gozan de mayor superficie protegida. Ha resaltado también la conexión con la Agenda 2030 y el ODS 14 y su relación con el cambio climático, la lucha contra la contaminación y las basuras marinas, y la necesidad regional de establecer una red completa y coherente de Áreas Marinas Protegidas y de identificar y conservar especies vulnerables. Para finalizar, en agosto de 2019 se celebró la tercera ronda de negociación, entre 193 estados miembro Naciones Unidas, para alcanzar un nuevo convenio para la protección y uso sostenible de los océanos a finales de 2020 (Convenio sobre Biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, conocido como Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ). El texto, que incidiría sobre dos terceras partes de los océanos, se elabora en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Durante 2019 se ha avanzado en cuestiones como el establecimiento de áreas de protección marina, el acceso a los recursos genéticos marítimos, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, o la evaluación de impacto ambiental en aguas internacionales. Sobre Cambio Climático y Áreas Marinas Protegidas es imprescindible: ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales* 2020 (Coor. GARCÍA ALVARO, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 645 a 646.

⁵⁸ Los bosques acuáticos (bosques azules), formados por grandes algas ocupan menos del 10% de la superficie de los bosques terrestres, pero pueden absorber la misma cantidad de CO₂ motivo por el cual la entidad científica de defensa marina OCEANA reclamó en la COP25 del Clima un plan de acción internacional para proteger estos "bosques azules".

No obstante, hasta la fecha no se encuentran suficientemente reconocidos, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) no focaliza su atención sobre ellos, centrándose casi únicamente en los bosques terrestres a la hora de diseñar las estrategias oficiales para combatir el cambio climático”. El otro gran sumidero de carbono son los bosques terrestres que, a diferencia del mar, es gestionable por el hombre.

cambio climático, porque como también recoge la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas, se ha producido un aumento exponencial de la temperatura oceánica, la acidificación de los océanos y las zonas costeras⁵⁹.

En el último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante*, de 24 de septiembre de 2019⁶⁰, se analiza el creciente impacto del cambio climático en el océano, y destaca la necesidad de actuar con carácter urgente a fin de priorizar iniciativas oportunas, ambiciosas y coordinadas que permitan abordar cambios perdurables en los océanos y la criosfera que no tienen precedentes. Se afirma que los efectos del cambio climático sobre océanos y criosfera “desafían” y, en ocasiones, “llevan al límite” los actuales esfuerzos de los gobiernos, desde la escala local a la global⁶¹. Ha subrayarse que este mismo informe IPCC de 2019, ha considerado al Mar Mediterráneo como una de las regiones más vulnerables al calentamiento global, y su biodiversidad es también una de las más amenazadas a nivel mundial⁶².

⁵⁹ Se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación desde el inicio de la revolución industrial, la desoxigenación, la disminución de la cobertura del hielo polar -se ha perdido el 75% del volumen de hielo marítimo del Ártico desde que se comenzara a medirlo con satélites, que se ha convertido en el epicentro del cambio climático-, el aumento del nivel del mar y las masivas inundaciones, eventos masivos de blanqueamiento de corales, la erosión de las costas y los fenómenos meteorológicos extremos, y todo ello con gran repercusión en las zonas costeras, donde vive la gran mayoría de la población. Vid. GREENPEACE, Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos, 2019. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf>.

⁶⁰ En la decisión 1/CP.21 de la COP 21 de París, se determinó que el IPCC elaboraría tres informes especiales, publicados entre los años 2018 y 2019, informes que siguen en el centro del debate sobre la acción climática en 2020. En 2018, el informe del IPCC del 1,5°C, nos indicaba que el aumento medio global de la temperatura desde la Revolución Industrial había alcanzado 1°C y que dicho aumento llegaría a 1,5°C a mediados de siglo. En 2019 se publicaban dos informes especiales del IPCC que ahondaban en la urgencia de actuar para limitar los impactos del cambio climático: el informe sobre los océanos y la criosfera y el informe sobre cambio climático y tierra.

⁶¹ “Como líderes, sabemos muy bien que es imposible proteger el océano sin resolver el problema del cambio climático. Y, sin duda, no podemos resolver el cambio climático sin proteger el océano. No puede haber ningún plan de resiliencia y lucha contra el cambio climático que no incluya como elemento central la sostenibilidad de los océanos”. Estas fueron las palabras de Peter Martin Christian, Presidente de los Estados Federados de Micronesia, tras la publicación del informe especial sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC SROCC). Tanto él como otros ‘líderes azules’ se habían reunido en Nueva York, el 25 de septiembre 2019, por invitación de Bélgica, con el fin de idear una vía de acción a la luz de las alarmantes noticias que contenía el informe. Del mismo modo, el Informe Global de Evaluación sobre la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos publicado por la plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Naciones Unidas, de 2019, muestra que la pérdida global de biodiversidad está aumentando a un ritmo alarmante, y resalta el declive peligroso de la naturaleza y los ritmos acelerados de la extinción de especies.

⁶² Creo que, en este sentido, lo que está ocurriendo con el Mar Menor, puede ser un buen “semáforo en rojo”. Sobre lo que está pasando con el Mar Menor es imprescindible: SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017* (coord. por

2. La “COP Azul”, el Nuevo Pacto Verde y los mares y océanos

A. La COP 25 (“COP Azul”)

El CO₂ es el principal agente responsable del calentamiento global del planeta, y, como se ha señalado, los mares y océanos juegan un papel clave en esta evolución. Con el trasfondo del último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante* de 2019 ha quedado patente el importante papel de los mares, en la COP 25, celebrada en Madrid, bajo presidencia de Chile del 2 al 15 de diciembre de 2019, por ello se ha apodado por la presidencia chilena como la “COP Azul”.

En la Cumbre del Clima de Madrid no se logrado un acuerdo para cerrar el “Libro de Reglas” del Acuerdo de París con la regulación de los mercados de carbono (previstos en el artículo 6 del Acuerdo de París)⁶³ y ordenar el comercio de los derechos de emisión en un sistema único para todo el mundo⁶⁴, y se ha pospuesto para

LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068 y SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARRERO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E., “Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2018* (coord. LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1199-1227.

⁶³ Dicho artículo 6 se arrastraba desde la anterior conferencia mundial del clima (COP 24) celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), en donde se estableció el libro de reglas del Acuerdo de París. El desarrollo de los mercados de carbono como mecanismos de intercambio de derechos de emisiones, que permiten a países y empresas compensar los gases de efecto invernadero que emiten, ya se atascó hace un año en la COP 24 y se ha vuelto a atascar en la COP 25.

⁶⁴ La futura regulación de los mercados de carbono se ha pospuesto para la próxima Conferencia, ya que no se han logrado salvar los dos escollos principales: uno, el referido a la doble contabilidad, y, otro, el relativo a la transición de los remanentes de derechos de emisiones que algunos Estados conservan del Protocolo de Kioto y que pretenden transferir al nuevo contexto del Acuerdo de París. La Unión Europea había aceptado abrir un plazo para reconocer los bonos antiguos hasta 2023, pero Brasil ha insistido en que se alargue ese periodo transitorio al menos hasta 2025. En este ámbito han de situarse los mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo. El Banco Mundial apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones jurisdiccionales. El hecho de que se permita poder utilizar créditos de emisiones que se hayan generado desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto puede ser muy disfuncional porque el mercado de derechos de emisiones se pueda ver inundado de ese tipo de créditos que no están sometidos a controles estrictos y que pueden dar lugar a una doble o triple contabilidad contraria a la deseable contabilidad robusta y respetuosa de la integridad ambiental que es la que tiene que propiciar unos mercados de carbono globales para la consecución de los objetivos de la COP 21. De otra forma se correría el riesgo de establecer unos mercados de carbono que en realidad no conduzcan a la reducción de emisiones, especialmente si se permite la incorporación de una avalancha de bonos de emisiones y el conteo doble de reducciones; por un lado, se contabiliza el país que vende y por otro el país que compra. mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo”. El Banco Mundial se apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones REDD+ y el sector UTCUTS.

la próxima conferencia (COP 26), que se iba a celebrar en Glasgow en noviembre de 2020 (ahora postpuesta). En dicha conferencia también se tendrá que abordar la organización “oficial” del proceso de revisión al alza de las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países o NDC en línea con el Acuerdo de París para reducir las emisiones contaminantes. En la COP 25 se ha logrado un consenso para aprobar un documento final denominado “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar”, establece que los países deberán presentar en 2020 unos compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones (en las Contribuciones Nacionales o NDC) para hacer frente a la emergencia climática⁶⁵, constituyendo el conocimiento científico el eje principal que debe orientar las decisiones climáticas de los países para aumentar su ambición. En este documento final “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar” se ha reforzado el papel de “la biodiversidad, los océanos, el suelo”⁶⁶. El texto reconoce la importancia de los océanos en la regulación del clima y como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020 (reunión entre COP, conocida como intersesional, de Bonn para aumentar las acciones de mitigación y adaptación). Los resultados de esta reunión se llevarán a la próxima COP26, que se iba a desarrollar en Reino Unido, Glasgow, en noviembre del presente año, 2020. Por ahora ha quedado aplazada debido a la COVID-19⁶⁷.

⁶⁵ En la COP 25 se ha conseguido que 84 países se comprometan a presentar planes más duros en 2020, como ha pedido la ONU. Dentro de ese compromiso están Alemania, Francia, España y el Reino Unido. El problema es los que no están: EE UU, China, la India y Rusia (que juntos suman alrededor del 55% de las emisiones mundiales de efecto invernadero), países que no han dado señales durante esta cita de querer ser más ambiciosos. Todos los firmantes del Acuerdo de París deben presentar planes de recorte de emisiones que, juntos, deben conseguir que el calentamiento global se quede dentro de unos límites manejables. Pero la suma de los planes no es suficiente. La ONU ha advertido de que se deben multiplicar por cinco los esfuerzos globales previstos si se quiere que el incremento de la temperatura se quede por debajo de 1,5 grados respecto a los niveles preindustriales. Y por tres si se aspira a que ese incremento esté por debajo de los 2 grados (la otra meta que se establece en el Acuerdo de París). Los planes (que se conocen por las siglas en inglés NDC) que tienen ahora los países llevarán al menos a 3,2 grados de incremento, calcula la ONU. El año próximo en Glasgow (Reino Unido) se tendrá que organizar todo proceso de revisión del alza de las contribuciones nacionales o NDC de los países firmantes de la COP 21 aunque esto no impide que los países puedan comunicar por adelantado sus nuevos compromisos más ambiciosos. La posibilidad de que los países puedan comunicar por adelantado cómo están incrementando su ambición en sus respectivas NDC al esfuerzo global frente a la crisis climática “genera presión no solo a quien está dispuesto a aumentar esfuerzos, sino también a quien está “disimulando” y no quiere hacerlo.

⁶⁶ Dentro de los sectores de acción en este documento se ha identificado, en lo que aquí interesa: “OCÉANOS Y USOS DEL SUELO”, como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020. El texto subraya también el papel de las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral”.

⁶⁷ Vid. <https://unfccc.int/es/news/la-cop26-queda-aplazada>.

B. La UE, motor de una mayor ambición. El Pacto Verde Europeo (EU Green Deal)

Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente titulado “El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020: conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible”, alerta de que el estado del medio ambiente en Europa a nivel global ha empeorado desde el último informe en 2015. Si bien Europa ha realizado importantes avances en la eficiencia de los recursos y en la economía circular, las tendencias ponen de manifiesto una ralentización de los progresos en ámbitos como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones industriales, la generación de residuos, la mejora de la eficiencia energética y la cuota de las energías renovables. De cara al futuro, el ritmo actual de progreso no será suficiente para alcanzar los objetivos de 2030 y 2050 en materia de clima y energía. La protección y conservación de la biodiversidad y la naturaleza europeas sigue siendo la mayor área de actividad de la UE con resultados más desalentadores en relación a los progresos que deberían haberse alcanzado.

Con estos datos el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática en noviembre de 2019, determinando que la UE debe garantizar que todas sus propuestas se alinean con el objetivo de limitar el calentamiento a 1,5°C. Por ello se señala que la UE debe reducir sus emisiones al 55% en 2030⁶⁸ para lograr la neutralidad en 2050.

⁶⁸ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONet), que presenta una visión general de la información sobre las políticas y medidas nacionales para la mitigación del cambio climático, comunicada en 2019 por los Estados miembros a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) en virtud del Reglamento 525/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático, los Estados miembros de la UE habían reducido sus emisiones en más de un 22 % con respecto a los niveles de 1990. Según sus propias previsiones, los Estados miembros esperan que las políticas y medidas actuales puedan dar lugar a una reducción del 30 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, mientras que las políticas y medidas adicionales previstas podrían dar lugar a una reducción del 36 % de aquí a 2030. No se alcanzaría aún el objetivo de la UE previsto mediante el European Green Deal (Pacto Verde Europeo) que quiere alcanzar una reducción de emisiones del 40% de aquí al 2.030, ni mucho menos al nuevo objetivo de llegar a una reducción del 55% anunciado por la nueva presidenta de la Comisión Ursula Von der Leyen durante la COP25.

En cuanto a España, y según el informe del MITECO “Perfil Ambiental de España 2018”, en 2017 se emitieron en España 340,2 millones de toneladas de CO₂ equivalentes, lo que supuso un incremento de las emisiones totales del 4,2 % en relación con las de 2016. Esta subida ha tenido su origen principalmente en las escasas precipitaciones del año, que ha sido especialmente seco (segundo más seco desde 1965), lo que ha dado lugar a una reducción de la electricidad de origen hidráulico (su producción disminuyó un 49%) y a una mayor demanda de combustibles fósiles en el mix energético (centrales de carbón y ciclos combinados) y, por tanto, un aumento de emisiones de CO₂.

En esta línea, en plena celebración de la COP 25, el día 11 de diciembre de 2019, la Comisión Europea ha activado un paquete de medidas para afrontar la emergencia climática a través de su Nuevo Pacto Verde (*Green New Deal*). EL Pacto Verde aborda una decena de áreas, que abarcan desde la neutralidad climática –cero emisiones en 2050– a la sostenibilidad de la Política Agrícola Común (Estrategia “De la Granja a la Mesa”) o la dotación de fondos millonarios para sufragar la transición energética⁶⁹. La neutralidad climática, según el borrador de los textos de la Comisión, se perseguirá mediante la aprobación de una norma climática en la primavera de 2020 que convertirá en legalmente vinculante el objetivo de cero emisiones en 2050.

En el balance global de emisiones, la participación de los principales sectores, por orden de magnitud de su contribución, ha sido la siguiente: transporte (26 % del total y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior), generación de electricidad (20 % y un incremento del 16,9 % respecto a 2016), actividades industriales (19 % y un incremento del 7,1 % respecto al año 2016) y la agricultura (12 % y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior). Como viene siendo habitual, más del 80 % de los GEI fueron CO₂, seguido del metano (aportación del 12 %).

España generó en 2017 el 7,9 % de las emisiones totales de la Unión Europea, siendo el sexto país con más emisiones por detrás de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Polonia. Estos seis países en conjunto emitieron casi el 70 % de todas las emisiones de la UE.

Para poder alcanzar los objetivos de descarbonización quedan pendientes de aprobación importantes iniciativas políticas y legislativas. Se trata de las “piedras angulares” para alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el futuro Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Estrategia de Transición Justa.

El anteproyecto de Ley Cambio Climático y Transición Energética contempla en su artículo 3 alcanzar una reducción en 2030 de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del conjunto de la economía española respecto a las de 1990, y de un 90 % en 2050. Además, en ese mismo año, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. El retraso en estas decisiones aumenta exponencialmente los efectos derivados del cambio climático.

⁶⁹ El pilar financiero del Pacto Verde lo constituye el Plan de Inversión para una Europa Sostenible (European Green Deal Investment Plan, EGDIP, también llamado Sustainable Europe Investment Plan, SEIP), para ayudar a aquellas regiones que por su tradición industrial o energética tengan más dificultades para la transición ecológica. La financiación prevista es de 1 billón de euros en la próxima década. El mayor porcentaje de la historia de gasto público en acción por el clima y el medio ambiente con cargo al presupuesto de la UE. Dicho plan será financiado en algo más del 50% por el presupuesto europeo (503.000 millones de euros) y con fondos provenientes del Mercado Europeo de Emisiones (25.000 millones de euros). El resto de la financiación provendrá del Mecanismo de Transición Justa (100.000 millones de euros), de InvestEU (279.000 millones de euros), y de cofinanciación de los fondos estructurales (114.000 millones de euros). Institucionalmente, la nueva presidenta de la Comisión proponía que parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) asumiese la función de ser el Banco Climático Europeo. El BEI, de hecho, anunciaba en noviembre de 2019 que dejaría de financiar inversiones en combustibles fósiles, incluyendo el gas, a finales de 2021.

Del mismo modo, la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, formada por 51 países -entre ellos España- firmaba el Plan de Acción de Santiago, por el que se comprometen a introducir el cambio climático en sus políticas económicas y financieras hacia un crecimiento bajo o nulo en emisiones.

El plan quiere dejar atrás un patrón de crecimiento económico considerado insostenible y caduco. Para ello, junto a la drástica reducción de emisiones contaminantes, contempla medidas para favorecer las energías renovables, el coche eléctrico y el reciclaje, la mejora de la calidad del aire y del agua, la lucha contra la deforestación, la renovación de edificios poco eficientes o la disminución del uso de fertilizantes y pesticidas químicos.

En concreto, el Pacto Verde Europeo prevé, en el gran apartado de “Acción por el Clima: Descarbonización de la economía”, la adopción de medidas legislativas que incluyen:

- La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE).
- Determinar objetivos nacionales de emisiones en los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Estos sectores, en particular el transporte, la construcción, la agricultura, la industria no relacionada con el RCDE y la gestión de los residuos, representan casi un 60% del total de las emisiones de la UE⁷⁰.
- Integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS⁷¹).
- Legislación sobre energías renovables, eficiencia energética y gobernanza de la Unión de la Energía.

⁷⁰ Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET), más del 10 % de las políticas puestas en marcha por los estados miembros son relativas a políticas agrícolas que tienen efectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, rara vez se cuantifican (el 18 % de las medidas de mitigación que afectan al sector agrícola tienen al menos una estimación cuantitativa de los ahorros de emisiones previstos). En 2019, los Estados miembros notificaron 212 políticas agrícolas con efectos sobre las emisiones de GEI. La mayoría (hasta un 72 %) se ejecutaron en respuesta a la Política Agrícola Común de la UE. Los objetivos más comunicados son la reducción del uso de fertilizantes y estiércol en las tierras de cultivo (38% de todas las políticas y medidas agrícolas) y la mejora de los sistemas de gestión de los residuos animales (30% de todas las políticas y medidas agrícolas). Téngase en cuenta, que, por desgracia, esta contaminación termina en el mar. Véase el caso del Mar Menor.

⁷¹ Vid. el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

El Pacto Verde Europeo, como estrategia de desarrollo, aspira a convertirse en un nuevo contrato social, y se sustenta, entre otros, en una preocupación significativa y creciente por el cambio climático por parte de la ciudadanía. Para que el objetivo de que la neutralidad climática sea legalmente vinculante, se espera la adopción en el primer trimestre de 2020 de una Ley marco de Cambio Climático para la UE. En 2020 (y 2021) se desarrollarán los elementos esenciales para la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo. Además, se espera que en 2020 la UE presente un compromiso climático (NDC) más ambicioso de reducción de emisiones a 2030 y una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (*Long-Term Strategy, LTS*) ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En enero de 2020, 102 organizaciones ambientales han establecido una hoja de ruta, con fechas determinadas, para abordar la situación cada vez más degradada del litoral y del océano, para asegurar su resiliencia ante la emergencia climática, comenzando por restaurar la biodiversidad marina, a modo de plan de rescate, denominado Manifiesto Azul. Este Manifiesto señala que deben realizarse cambios tanto en la tierra como en el mar. Este Manifiesto Azul pretende ser la respuesta Azul al Pacto Verde de la Unión Europea, para lograr la neutralidad climática en 2050.

3. Perspectivas para 2020 y la irrupción de la pandemia de la COVID-19

Como ya se ha señalado en este trabajo, 2020 es el año en el que se espera la nueva ronda de compromisos climáticos (NDC). Estos segundos NDC constituyen una de las últimas oportunidades en el proceso de negociaciones climáticas internacionales para alinear los compromisos de las Partes con las recomendaciones de la ciencia del clima para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C o bien por debajo de 2°C, dado el presupuesto de carbono restante y los horizontes de cumplimiento de los NDC. Estos retos pendientes en 2020 requieren un importante esfuerzo de la diplomacia climática. Especialmente importante en este sentido será la relación entre China y la UE, como primer y tercer mayores emisores respectivamente. Así, el apoyo diplomático de la UE a China en la COP 15 de Biodiversidad, en la que se revisará el plan estratégico 2011-2020 y se debatirá sobre el marco global de protección de la biodiversidad post 2020, es visto por China como uno de los elementos que pueden fomentar un aumento de la ambición en su próximo NDC de cara a la COP 26 de Glasgow sobre cambio climático.

Se espera que en 2020 la UE presente un compromiso climático (NDC) más ambicioso de reducción de emisiones a 2030 y una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (*Long-Term Strategy, LTS*) ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para que el objetivo de que la

neutralidad climática sea legalmente vinculante, se espera la adopción en el primer trimestre de 2020 de una Ley marco de Cambio Climático para la UE.

La pandemia de la COVID-19 ha alterado radicalmente las expectativas energéticas, tanto económicas como geopolíticas. La gobernanza climática también se ha visto afectada en un año clave para elevar la ambición. La irrupción del coronavirus ha transformado por completo el escenario global, y la energía y el clima no son una excepción. El panorama a corto plazo ha mutado al ritmo del virus, no obstante, los retos de la transición energética y la lucha contra el cambio climático permanecen inalterables.

Con todo, es importante que se mantenga la transición energética en las agendas políticas. El Pacto Verde Europeo ofrece un destino ideal para los estímulos económicos y debería mantener la prioridad en su asignación. Algunos Estados miembros se han precipitado a exigir a la Comisión Europea que se olvide del Pacto Verde y se concentre en combatir al coronavirus, sin darse cuenta de que precisamente aquél puede ser uno de los mecanismos más efectivos, a corto y medio plazo, para contrarrestar los efectos económicos de éste. Lejos de constituir una rémora para la transición energética y un revés para el Pacto Verde Europeo, la crisis del coronavirus puede ofrecer una oportunidad para profundizar en ambos. Acelerar la transición energética con un impulso adicional al Pacto Verde es una de las medidas de estímulo más claras que se puedan adoptar. Sus efectos positivos no sólo se notarán a corto plazo, sino también en el futuro⁷².

En abril de 2020 se ha creado una gran alianza europea para defender una salida verde a la crisis económica del coronavirus, impulsada por representantes políticos, directivos empresariales, sindicatos y ONG que reclaman a la UE que supere esta recesión de la mano de la lucha contra el cambio climático. Con un mensaje muy claro: esta batalla debe ser el “núcleo de la estrategia económica” que ponga en marcha la Unión Europea para salir de la crisis ligada a la pandemia de la COVID-19.

Del mismo modo, el 23 abril 2020 el Alto Consejo para el Clima de Francia ha emitido un informe titulado «Clima, salud: mejor prevención, curarse mejor»⁷³ que

⁷² Puede consultarse en este sentido, la Primera declaración del Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre el COVID-19. Resulta muy ilustrativos sobre este tema estos dos trabajos: ESCRIBANO, G.: Conjeturas energéticas para 2020: geopolíticas del petróleo, el gas y el Pacto Verde Europeo, ARI, núm. 7/2020, Real Instituto Elcano, 27/I/2020.; LÁZARO TOUZA, L.: Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España, ARI, núm.14/2020, Real Instituto Elcano, 24/II/2020.

⁷³ El Alto Consejo para el Clima es un organismo independiente francés, creado el 27 de noviembre de 2018, cuya creación fue prevista en la Ley relativa a la energía y al clima, de 8 de noviembre de 2019 (art. 10). Este organismo asesora al Gobierno sobre las políticas y medidas públicas para la transición baja en carbono y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, en coherencia con los compromisos internacionales y el acuerdo de París, mediante recomendaciones para mejorar la acción de

recoge una serie de recomendaciones para poder acelerar la transición hacia una sociedad baja en carbono y así afrontar la situación post COVID-19, aconsejando al Gobierno la realización de transformaciones estructurales que aceleren la transición ecológica justa, porque ésta reforzará la resiliencia ante los riesgos sanitarios y climáticos.

No se trata solo de adoptar planes para relanzar la economía, sino también para transformarla a nivel europeo, nacional, regional y local. Tal y como ha pedido la alianza ‘Green Recovery Alliance’.

La Unión Europea dispone de un marco que debe servir como base para un gran plan de recuperación económica para después de la COVID-19, sobre todo en la lucha contra el desempleo y para las infraestructuras de salud. Sin embargo, se corre un alto riesgo de que la urgencia nos lleve a relanzar la economía de cualquier manera, como ya ocurrió tras la crisis de 2008. Tomando como referencia la experiencia de 2008, es fundamental disponer de los medios necesarios para asegurar que los fondos públicos tras la COVID-19 contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La enorme ventaja de tomar la Agenda 2030 adoptada en 2015 como base es no perderse en una negociación sobre los objetivos. No tenemos tiempo. Pero hay mucho que hacer para alcanzar estos 17 objetivos.

A principios de marzo 2020 la UE envió a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la comunicación sobre su estrategia de descarbonización a largo plazo. Según ésta, la UE se compromete a alcanzar la neutralidad climática en cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París. Además, la Comisión Europea presentó, también a principios de marzo, su propuesta para la llamada Ley climática europea como elemento esencial del Pacto Verde Europeo.

En España, con fecha de 21 de enero de 2020, por Acuerdo del Consejo de Ministros se ha declarado la emergencia climática y ambiental. Mediante este Acuerdo, el Gobierno se compromete a desarrollar 30 líneas de acción, cinco de ellas en los 100 primeros días, para hacer frente a la crisis climática y aprovechar los beneficios sociales y económicos que ofrece la transición ecológica. Entre estas cinco medidas se incluye: “Invertir en un país más seguro y menos vulnerable frente a los impactos y riesgos del cambio climático. En esta línea, se presentará el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático⁷⁴ incluyendo el sistema nacional de observación

Francia en la transición hacia la neutralidad de carbono. El informe repasa las lecciones aprendidas durante la crisis sanitaria del COVID-19 y emite 18 recomendaciones para para lograr los objetivos de neutralidad de carbono. Se pueden acceder al informe completo en el siguiente enlace: https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/rapport_haut-conseil-pour-le-climat.pdf.

⁷⁴ Con fecha de 22 de septiembre 2020, el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. El PNACC incluye 81 líneas de acción a desarrollar

del clima y la elaboración de un menú de indicadores de impacto”. Ha de subrayarse que el Acuerdo pone énfasis en fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural, de protección de la biodiversidad y el impulso de las oportunidades para la transición energética, para generar nuevo empleo verde. En este contexto, el Gobierno elaborará la Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y la Estrategia Nacional Forestal, y presentará en la Conferencia de Presidentes de 2020 la Estrategia frente al Reto Demográfico para facilitar la mejor coordinación entre Administraciones.

Además, al igual que ocurre en el Pacto Verde Europeo, España se plantea como objetivo la integración de las consideraciones climáticas en el resto de políticas. Tal y como se ha propuesto recientemente por un grupo de *think-tanks* durante la COP 25, España se plantea como objetivo integrar los recursos naturales en la contabilidad nacional para una medición más precisa de nuestro crecimiento económico que descuenta el uso de los recursos (las pérdidas de capital natural).

Pero, desde marzo de 2020 la gestión de la pandemia ha centrado la atención política y la acción del Gobierno. Se paralizaron procesos como el de información pública del Estudio Ambiental Estratégico del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Es posible que se retrasen además la adopción de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, así como la presentación de la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. Se hace más necesario que nunca dotar a España de un comité científico independiente, como el que existe en Reino Unido, cuyos resultados son evidentes. Dicho comité podría tener competencias para proponer objetivos intermedios de reducción de emisiones entre 2030 y 2050, para evaluar la evolución de los objetivos de mitigación, adaptación, y financiación, y de asistencia a las Comunidades Autónomas en el desarrollo y evaluación de sus planes de acción frente al cambio climático.

V. UNA PROPUESTA PARA LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO SIN QUE SE COMPROMETA EL “BUEN ESTADO AMBIENTAL” DE LAS AGUAS MARINAS

MENÉNDEZ REXACH⁷⁵, antes de que se aprobara el RD 363/2017, señaló con gran acierto y visión que “el éxito de la planificación marítima integrada (como cualquier otra con vocación de integración) depende de la aplicación efectiva de los

por parte de los diferentes sectores socioeconómicos del país para construir una economía y una sociedad más seguras y menos vulnerables a los impactos y riesgos del cambio climático, anticipándose a lo proyectado por la Ciencia. Entre estas líneas de acción se incluyen las costas y medio marítimo.

⁷⁵ Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., (2016: 53).

principios de cooperación, coordinación y participación”. Teniéndose en cuenta que estos principios deben aplicarse tanto en el ámbito estatal durante el procedimiento de elaboración de los planes, como en el interestatal para garantizar la coherencia de los planes que corresponde aprobar a los Estados cuyas aguas marinas sean contiguas⁷⁶.

En lo que concierne al ámbito estatal, es cierto, como muy bien señala MENÉNDEZ REXACH, los principios de cooperación, coordinación y participación deben aplicarse para garantizar “la participación en el proceso de elaboración de los OPEM de las instituciones y los sectores económicos y sociales afectados”. Pero, además, también se deben aplicar, en el ámbito estatal, para garantizar una adecuada articulación o armonía entre las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo. Esta necesidad de articulación entre ambas planificaciones se ha puesto de manifiesto por la doctrina⁷⁷ y también en el ya mencionado Dictamen del Consejo de Estado núm. 167/2017, de 23 de marzo de 2017, sustanciado con ocasión

⁷⁶ *Ibidem*, p.53. Es de gran relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la Política Marítima Integrada lo que la Comisión ha denominado la “Dimensión Internacional” de la Política Marítima Integrada. Por ello, la DMEM establece que los estados miembros que compartan una región o subregión marina cooperarán para que estos elementos de las Estrategias Marinas sean coherentes y adopten un enfoque común. Esta cooperación se puede canalizar a través de los convenios marítimos regionales, que en el caso de España se trataría del Convenio de Barcelona para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo y el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marítimo del Atlántico Nordeste. La cooperación para la elaboración de la estrategia marina de la subregión macaronésica no estaría amparada en ninguno de estos convenios, por lo que se tendría que llevar a cabo mediante comunicación directa o acuerdos bilaterales con Portugal.

El Convenio de Barcelona para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo es más político, porque la mayoría de las partes contratantes de este Convenio no son estados miembros de la UE, y por ello, las colaboraciones son las lentas. En cambio, el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marítimo del Atlántico Nordeste es más técnico y hay más grupos de científicos. A la postre, las Directivas a quien obligan es a los estados miembros. Por ello es muy complicado que la coordinación sea muy efectiva. Y, la verdad es que en el primer ciclo de las Estrategias Marinas muchos estados se han limitado a cumplir con lo mínimo. Así ha sido resaltado en los informes de la Comisión Europea. Y cuando esto ocurre, unos países van más rápidos y otros van más lentos en el cumplimiento de las Directivas y esto dificulta mucho la cooperación.

Por ello, la Comisión ha decidido establecer dos marcos de colaboración para la aplicación de la Directiva, uno técnico y otro formal, para facilitar la coherencia de la Directiva en el conjunto de la Unión. Los grupos formales son dos:

Reunión de Directores Marítimos (MD): Reunión de alto nivel en la que se tomarán las decisiones estratégicas para la aplicación común de la DMEM en la UE.

Comité para la aplicación de la DMEM (Committee): Comité establecido en virtud del artículo 25 de la DME, en la que se decidirán por comitología las cuestiones que impliquen compromisos por parte de los Estados miembros.

⁷⁷ Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada: MENÉNDEZ REXACH, A (2016: 53); SANZ LARRUGA, J., (2018:16) y SORO MATEO B., (2019: 138 y 139).

de la tramitación del proyecto de Real Decreto 363/2017, que afirma que la “adecuada coordinación” entre los POEM y las EM “ha de garantizarse al máximo”.

Las planificaciones que se proyectan sobre un mismo espacio territorial (por ejemplo, en el ámbito de la ordenación del territorio o en el ámbito de la ordenación de los recursos naturales) requieren de la aplicación de los mencionados principios de cooperación, coordinación y participación⁷⁸, para asegurar la armonización en la aplicación de dichos planes. En el caso que nos encontramos ahora, se produce una duplicidad de instrumentos planificadores: las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo con proyección territorial y con un mismo ámbito de aplicación: las aguas marinas⁷⁹ y con un objeto de planificación convergente en muchos aspectos. De la armonización eficaz de estos dos grandes instrumentos de planificación depende el éxito de la planificación integrada del medio marítimo.

De esta necesidad de armonización ha sido muy consciente el legislador y el Gobierno⁸⁰ en lo que se refiere al diseño de las estructuras organizativas que tienen las competencias de elaboración tanto de las DM como de los POEM, para que facilite la aplicación de los principios de coordinación y cooperación. De tal modo, será un órgano, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (DGSCM) del MITECO el competente para la aplicación de las políticas ambientales en el medio marítimo. Esta DGSCM tiene las competencias sobre:

- Las Estrategias Marinas.
- Las Directivas Aves y Hábitats
- Red Natura 2000 y Espacios Marítimos Protegidos
- Convenios OSPAR (protección del Atlántico NE) y Barcelona (Mar Mediterráneo).

Además, es el órgano con competencias que, para elaborar los Planes de Ordenación de Espacio Marítimo, recopila los planes sectoriales y recopila otra información sobre el medio marítimo (Estrategias Marinas). Por lo tanto, es un mismo órga-

⁷⁸ Vid. la sistematización de estos principios en MENENDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231 (1992), pp. 229 a 296.

⁷⁹ Nótese que el ámbito espacial de las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo es el mismo: cada una de las cinco demarcaciones marítimas españolas, que quedaron fijadas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010 (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino- Balear y Canaria). Con una sola salvedad de que el POEM también tienen en cuenta las interacciones entre tierra y mar.

⁸⁰ Señala el preámbulo del Real Decreto 363/2017 que la ordenación del espacio marítimo también “aspira a identificar y promover los usos múltiples, de conformidad con las políticas y normativas nacionales pertinentes. Para ello, se debe garantizar al menos que el proceso o procesos de planificación culminen en una planificación global, donde se identifique la potencialidad de los espacios marítimos para los diferentes usos y se tengan en cuenta los cambios a largo plazo derivados del cambio climático”.

no el que coordina las labores de protección ambiental y la ordenación del espacio marítimo. Y, además, esta DGSCM es el órgano al que corresponde la emisión de los informes de compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las EM, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas.

Además, esta fórmula organizativa se completa con la creación de dos órganos colegiados que intervendrán en la elaboración y seguimiento tanto de las EM como de los POEM. En este sentido, con el fin de coordinar en el ámbito nacional el cumplimiento de todos los objetivos de la Ley 41/2010, mediante Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM), cuyas funciones principales están destinadas a la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marítimo. La Comisión cumplirá con los objetivos de la ley al analizar y evaluar toda la información relacionada con el medio marítimo de todos los departamentos ministeriales y coordinar el intercambio de información sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que afecten al medio marítimo para asegurar la coherencia de cada estrategia marina que se apruebe para cada demarcación. Además, de esta CIEM penden distintos grupos de trabajo, entre los que se encuentra el GT OEM - Grupo técnico de trabajo de ordenación del espacio marítimo para la coordinación de los trabajos técnicos para la elaboración de los POEM con las determinaciones de las Estrategias Marinas. Del mismo modo, se han creado, por Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas. Estos comités tienen como principal función facilitar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Estrategias Marinas⁸¹. Y, además, dichos Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas también intervienen en la elaboración de los POEM. De acuerdo con lo establecido en el art. 7.1 d) RD 363/2017: “La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar remitirá a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas la propuesta de planes de ordenación de las demarcaciones marinas para su valoración e informe, previa consulta a los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, a las Comunidades Autónomas, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los departamentos ministeriales afectados”.

La organización administrativa que se ha implantado en esta materia, en aplicación de la Ley 41/2010 y el Real Decreto 363/ 2017, a buen seguro, contribuirá a que no se produzcan contradicciones entre las determinaciones contenidas en las EM y los POEM de una misma Demarcación Marina. Pero, en el caso de que se produzca tal contradicción, ¿Qué plan prevalecería?

⁸¹ Es muy importante que las CCAA participen en la redacción de la EM y los POEM, no se debe ver a las CCAA como un problema.

Se acaba de exponer el puzle organizativo que ha arbitrado el legislador y el Gobierno para lograr en el plano de la elaboración y seguimiento de las EM y los POEM una adecuada articulación. A continuación, nos adentramos en la articulación de estos dos planeamientos atendiendo a su contenido, a su objeto de regulación. Ha de tenerse presente que el contenido de los planes es un tema crucial por la aspiración integradora de todos los usos y actividades en los espacios afectados.

Partimos de que tanto las Estrategias Marinas como los Planes de Ordenación de Espacio Marítimo tienen finalidades de protección ambiental y finalidades de uso o explotación.

El objetivo principal de las Estrategias Marinas es alcanzar el buen estado ambiental, para ello, establecen objetivos ambientales y medidas para alcanzar dichos objetivos, pero además de objetivos ambientales, incluye otros que tienen más que ver con la planificación de la actividad económica en el mar, y con el fomento del crecimiento sostenible de las economías marítimas. Pero, para garantizar el “buen estado ambiental” los objetivos ambientales se proyectan y deben cumplirse en todas las actuaciones o actividades que inciden en el medio marino. Esto se comprende muy bien con cuando se analiza la exigencia de los informes, preceptivos y vinculantes, de compatibilidad de las actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las EM.

Las Estrategias Marinas determinan el “Buen Estado Ambiental” y esto condiciona el uso del mar. Pues bien, este condicionamiento tiene que afectar igualmente a los Planes de Ordenación del Medio Marino. El objetivo esencial de los POEM es el desarrollo y crecimiento sostenibles de los sectores marítimos y para ello establecerán los objetivos específicos de la ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas.

Este sería el esquema de interrelación entre las EM y los POEM:

Tiene que existir una interconexión y coherencia mutua entre las estrategias marinas y planes de Ordenación del Espacio Marítimo

ESTRATEGIAS MARINAS

Objetivo: alcanzar el buen estado ambiental

- Revisión cada 6 años
- Establece objetivos ambientales, y medidas para alcanzar dichos objetivos
- Su conexión con los POEM supone la aplicación del enfoque ecosistémico.

ESTRATEGIAS MARINAS

Proporcionan a los POEM información sobre:

- Hábitats y especies
- Espacios protegidos
- Actividades humanas
- Análisis económico y social
- Establecen objetivos ambientales

PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Objetivo: crecimiento sostenible de las economías marítimas, desarrollo sostenible de los espacios marinos y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

- Contribuirán a la consecución del BEA
- Revisión cada 10 años

Estos objetivos y su interconexión y coherencia mutua entre EM y POEM será lo que garantice la coherencia entre las actividades económicas y los objetivos ambientales.

En definitiva, las Estrategias Marinas fijan los objetivos ambientales y el programa de medidas para la consecución del “Buen Estado Ambiental” de las aguas marinas de cada demarcación marina, analizando y evaluando, desde este prisma, las actuaciones o actividades que se realizan en ella. Mientras que los POEM trasladan al espacio las determinaciones de las EM. Los POEM son, ante todo, planes para ordenación del espacio no de las actividades. Las EM no localizan espacialmente los objetivos ambientales, eso lo hacen los POEM⁸². En este sentido, el art. 10 del Real Decreto 363/2017 determina que los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas y los objetivos de la planificación sectorial.

⁸² FUENTES GASÓ, J.R. (2017: 36), lo expresa de otra forma: “(...) los planes de ordenación del espacio marítimo son los instrumentos que determinan la capacidad del espacio marino para acoger los diferentes usos y actividades a desarrollar en el medio”. Sobre la plasmación de las actividades o usos en el medio marino vid. PAREJO NAVAJAS, T. “*La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del «aquitorio»*”, Iustel, Madrid, 2011 y PAREJO NAVAJAS, T., “Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la política marítima integrada”, en FARINÓS DASÍ, J., (ed. y coord.), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GLZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territorial*, PUV, Valencia, 2011.

Y todo lo expuesto debe situarse bajo de la siguiente premisa: Del éxito en el logro de los objetivos ambientales depende el éxito de la planificación marítima integrada y para ello, la consecución o la conservación del “buen estado ambiental” del medio marino debe establecerse como un pilar inamovible sobre el que se asiente el uso sostenible de medio marítimo.

Y con esto, contestamos a la pregunta que nos hacíamos al principio: En el caso de que se produzcan contradicciones o no exista una interrelación armónica entre los POEM y las EM ¿Qué plan debe prevalecer? Nos aventuramos a decir que, sin duda, las Estrategias Marinas de cada demarcación marina⁸³, que, con base en un conocimiento científico sólido del medio marino, se va actualizando constantemente. El valor añadido de las Estrategias Marinas es este, máxime ante la grave situación a la que nos enfrentamos de Cambio Climático.

En definitiva, las Estrategias Marinas son la principal herramienta de planificación del medio marino a la que deberán ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas.

Y esta integración de las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo que se propone pueden tener mucha virtualidad para potenciar estos planes como marco de planificación de las Áreas Marítimas Protegidas (AMP)⁸⁴.

Entendemos que esta visión se compadece totalmente con los compromisos internacionales de la UE y España en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación, en la que el mar y los océanos, son un elemento clave. Así ha quedado patente en la COP 25 (COP Azul). De otra forma quedarían desactivados los fines de la planificación integrada del medio marítimo. Tenemos que ser conscientes de que esta planificación marítima integrada tiene una especial relevancia en España, que es un país esencialmente costero y, por ello, en gran medida, depende de los servicios ecosistémicos del mar.

⁸³ Quizás, en este aspecto no coincido totalmente con dos autoridades en la materia, mi maestro, el profesor MENÉNDEZ REXACH y un gran referente para mí en esta materia, y en otras muchas ambientales, el profesor SANZ LARRUGA, que mantienen, como posible articulación de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo y las Estrategias Marinas que, dado que el POEM tiene un ámbito más amplio y más ambicioso que las Estrategias Marinas, la EM se podría configurar como una parte (especializada) del POEM. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., (2016: 46 y 47) y SANZ LARRUGA, F.J. (2018: 15 y 16).

⁸⁴ Sobre el importante tema de la integración de los planes de gestión de las APM con las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo vid. el revelador trabajo de SORO MATEO B. (2019: 138 y 139). SORO defiende la prevalencia de los PORN frente a las determinaciones de las EM y POEM.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., y SANZ LARRUGA: La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.

BORRÀS PENTINAT, S., “La estrategia marina europea y su transposición en España”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm.. 19, 2011, págs. 99-117.

CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569.

CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., “La ley 41/2010 de Protección del Medio Marino el final de una larga travesía”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011, pp. 98-110. Disponible en internet: <https://drive.google.com/file/d/1XJV7R1AZssIMckOeIkuOsgMDXgwVVLy1/view>.

ESCRIBANO, G.: *Conjeturas energéticas para 2020: geopolíticas del petróleo, el gas y el Pacto Verde Europeo*, ARI, núm. 7/2020, Real Instituto Elcano, 27/I/2020.

FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 1 a 44.

GREENPEACE, *Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos*, 2019. Disponible en internet: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf>.

GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. 2019. Disponible en internet: https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABSTRACT_spain2.pdf.

LÁZARO TOUZA, L.: Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España, ARI, núm.14/2020, Real Instituto Elcano, 24/II/2020.

LIZASO, J. L., Áreas Marinas Protegidas como herramientas de Gestión Pesquera en el Mediterráneo, Serie Informes y Estudios COPEMED, núm. 11, 2004.

LOBO RODRIGO, A., “La construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante como parte integrante del territorio canario”, en Observatorio de Políticas Ambientales 2020 (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ , A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 620 a 631.

LOZANO CUTANDA, B., “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo”, Diario La Ley, núm. 8999 de 2017.

LOZANO CUTANDA, B.,” Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo”, en Observatorio de Políticas Ambientales 2020 (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 268 a 270.

MENENDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, Documentación Administrativa, núm. 230-231 (1992), pp. 229 a 296.

MENENDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (dir.), Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de Política Marítima, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135 a 147.

MENENDEZ REXACH, A., “La ordenación del espacio marítimo”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C., Estudios jurídicos sobre el litoral, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

MORELLE HUNGRÍA, E., “Nuevos retos en la protección del medio marino. La reconexión verde: entre el derecho ambiental y la criminología para la conservación de la biodiversidad”, que fue objeto de su tesis doctoral, defendida, bajo la dirección de la Profesora ORTIZ GARCÍA, en la Universidad de Universitat de les Illes Balears en 2020.

ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas y la ordenación sostenible e integrada del litoral”, Sanz Larruga, F. J. (dir.) y García Pérez, M. (coord.), Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2009.

ORTIZ GARCÍA, M., “La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm. 2, 2011.

ORTIZ GARCÍA, M., “La Red de Áreas Marinas Protegidas en España en la protección del medio marino”, en ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., Y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.

ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 645 a 646.

PAREJO NAVAJAS, T. “La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del «aquitorio»”, Iustel, Madrid, 2011.

PAREJO NAVAJAS, T., “Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la política marítima integrada”, en FARINÓS DASÍ, J., (ed. y coord.), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territorial*, PUV, Valencia, 2011.

PONTE IGLESIAS, M.T. y PUEYO LOSA, J., “La Estrategia Marina Europea y la Protección del Medio Ambiente Marino en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 65 (julio-diciembre 2014), pp. 79 a 103.

RAMOS ESPLÁ, A., VALLE-PÉREZ, C., BAYLE-SEMPERE, J. T. y SÁNCHEZ-SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral” en LÓPEZ RAMÓN, F.(coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012.

SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, en *estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, págs. 29 y ss.

SANZ LARRUGA, F. J., “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

SANZ LARRUGA, F.J., “La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, *Práctica Urbanística* núm. 150, enero-febrero 2018, Núm. 150, 1 de ene. de 2018, pp.1-32.

SOLER ESTEVE, R., “La novedosa ordenación del espacio marítimo de la Unión Europea. La Directiva 2014/89 y sus antecedentes», en *La encrucijada de Europa: luces y sombras para un futuro común* (Coord. M. CERVERA VALLTERRA), Universidad de Valencia, Valencia, 2015, págs. 185-193.

SORO MATEO B., “Hacia una gobernanza de las áreas marinas protegidas”, *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm.104 (mayo-agosto 2019), pp. 138 y 139.

SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017* (coord. por LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068.

SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E., “Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2018* (coord. LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1199-1227.

SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “España en el contexto europeo. La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011 (disponible en internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/suarezvivero.htm>).

ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada”, *La Ley*, Madrid, 2013.

Naturaleza jurídica del encargo de estudios a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: ¿encargo de ejecución o convenio sui generis?

Legal nature of the commission of studies to the Independent Authority of Fiscal Liability: order of execution or sui generis agreement?

Darío Canterla Muñoz

Letrado de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. INDEPENDENCIA DE LA AIReF. II. LA ACTIVIDAD DE LA AIReF: INFORMES, OPINIONES Y ESTUDIOS. INFRAUTILIZACIÓN DEL ESTUDIO: CAUSAS. III. CAUSA Y CONSECUENCIAS DE LAS DUDAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL “ENCARGO DE ESTUDIO”. 1. La relación entre la Ley Orgánica, reguladora de la AIReF y la normativa contractual. IV.- LA DISTINCIÓN DEL CONTRATO Y DEL CONVENIO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DOGMÁTICO. 1. Criterios de distinción entre convenio y contrato. 2. El concepto de convenio: de carácter doctrinal hasta la ley 40/2015. 3. Concepto de contrato y convenio a los efectos de nuestra discusión. 4. El objeto como criterio de distinción de los contratos y de los convenios. Insuficiencia de este criterio. La causa como elemento diferenciador. V. LA DISTINCIÓN EN LOS TEXTOS NORMATIVOS. 1. La distinción de las figuras de convenio y contrato en la legislación en el periodo 1973-2015. 2. La evolución de los textos normativos. VI. LA INTERPRETACIÓN DOCTRINAL DE LA DIFERENCIA ENTRE CONTRATO Y CONVENIO SOBRE LOS TEXTOS NORMATIVOS. 1. La interpretación doctrinal de la diferencia sobre los textos normativos del periodo 1973-2015. A. La interpretación que fija la distinción sobre la base del objeto. B. La interpretación que fija la distinción sobre el elemento de la causa. C. Incidencia de la Ley 9/2017 sobre estas conclusiones: mantenimiento del criterio de la causa. VII. CRITERIOS PARA EXAMINAR EN LA CONFORMACIÓN DEL NEGOCIO LA

Recibido: 09/09/2020

Aceptado: 24/09/2020

CAUSA CONVENIANDI O CONTRATANDI. VII. ADMISIÓN DE CONVENIOS ADMINISTRATIVOS SOBRE OBJETO CONTRACTUAL POR QUIEN LOS DIFERENCIA SOBRE SU OBJETO. VIII. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS EXAMINADOS PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DEL “ENCARGO DE ESTUDIOS” A LA AIReF. IX. CONCLUSIONES. X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) realiza una labor de supervisión en materia de disciplina presupuestaria mediante informes y opiniones que se financian con el pago de tasas por las instituciones sometidas a su control. Sin embargo, su normativa reguladora permite la extensión de sus actividades en favor de la Comunidades Autónomas mediante la realización de estudios que abonan únicamente las entidades que los encargan. Se trata de una figura infrautilizada como consecuencia, entre otras cosas, de las dudas suscitadas en torno a la naturaleza jurídica del “encargo” del estudio. Desde el punto de vista del encargante se ha planteado que estamos ante un encargo de ejecución del artículo 32 LCSP, con la consiguiente situación de superioridad sobre la AIReF lo que resulta incompatible con el régimen legal de la misma. Desentrañamos la naturaleza jurídica de esta figura como tertium genus próximo al convenio administrativo, pero sometido a regulación especial para lo cual se hace imprescindible un análisis del concepto de convenio de colaboración y del criterio de distinción de esta figura respecto del contrato o el encargo de ejecución, criterio que debe ser la causa del negocio.

PALABRAS CLAVE: Autoridad independiente de responsabilidad fiscal AIReF, estudio, encargo de ejecución, contrato, convenio.

ABSTRACT: The Independent Authority for Fiscal Responsibility (AIReF) carries out supervisory work on budgetary discipline through reports and opinions that are financed with the payment of fees by the institutions under its control. However, its regulatory regulations allow the extension of its activities in favor of the Autonomous Communities by carrying out studies that are paid only by the entities that commission them. It is an underused figure as a consequence, among other things, of the doubts raised about the legal nature of the "commission" of the study. From the point of view of the person in charge, it has been suggested that we are dealing with a commission for the execution of article 32 LCSP, with the consequent situation of superiority over AIReF, which is incompatible with its legal regime. We unravel the legal nature of this figure as a tertium genus close to the administrative agreement, but subject to special regulation, for which an analysis of the concept of collaboration agreement and the criteria for distinguishing this figure with respect to the contract or execution order is essential, criterion that must be the cause of the business.

KEYWORDS: AIREF independent tax responsibility authority, study, execution order, contract, agreement.

I. INTRODUCCIÓN. INDEPENDENCIA DE LA AIREF

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF¹, es un organismo especializado perteneciente a la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea², creada en 2015, por exigencias de la Unión Europea³, en contra de la opinión del entonces Ministro de Hacienda⁴, que desde sus inicios se

¹ La doctrina que se ocupa de este tema no es muy abundante, y en gran porcentaje, proviene del ámbito Fiscal y Constitucional. En nuestro caso nos centraremos en un aspecto de puro Derecho administrativo, perspectiva, que, de momento, parece menos utilizada. Podemos citar los trabajos de LOSADA FERNÁNDEZ, M., “La autoridad independiente de responsabilidad fiscal” en *Revista ContAb3*, N.º 47, 2013, p. 16-18; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión. La Autoridad de responsabilidad fiscal española”, en ADAME MARTÍNEZ, F y RAMOS PRIETO, J., (coord.) *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014, p. 3057-3096; PIÑA GARRIDO, L.: “La Autoridad Fiscal Independiente española”, en ADAME MARTÍNEZ, F y RAMOS PRIETO, J., coord., (2014: 3137-3162); CALVO VERGEZ, J.: “La creación de la nueva autoridad independiente de responsabilidad fiscal. En torno al alcance de sus informes y opiniones”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 11, marzo, 2014, p. 61-75; LAMPREAVE MARQUEZ, P.: “La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, enero, 1-2, 2014, p. 61-85; GORDO, E., HERNÁNDEZ DE COS, P y PÉREZ, J.J.: “Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, 2015, p. 27-44; RALLO LOMBARTE, A., “La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal” en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 38, 2016, p. 143-186; PORRAS GÓMEZ, AM., “La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero”, *Revista española de derecho constitucional*, Año n.º 37, n.º 110, 2017, p. 143-163.

² Según la información que ofrece la propia AIREF: “*La Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea ... fue creada en septiembre de 2015 tras la ratificación del Acuerdo de Bratislava... En la actualidad, la Red de IFIs de la UE cuenta con un total de 27 IFIs... La participación en la Red de IFIs de la UE es voluntaria y abierta a todas las IFIs de la UE. Tiene el objetivo de proporcionar una plataforma en la que intercambiar puntos de vista, experiencia y recursos en áreas de interés común. Además, la Red cuenta con un Comité para Asuntos de la UE que tiene como objetivo adoptar posiciones sobre cuestiones relativas a las relaciones con las instituciones de la UE, incluido el marco fiscal de la UE...*”. <https://www.airef.es/es/euifi-s/>.

³ Así, el art. 6.1 de la Directiva 2011/85/UE impuso la exigencia de que, sin perjuicio de las disposiciones del TFUE sobre el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, las reglas presupuestarias de cada país contemplarían “*el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros*”.

⁴ En este sentido LOSADA FERNÁNDEZ, M., (2013: 18): “*La aparición de esta nueva organización no llamaría la atención, tras las insistentes recomendaciones provenientes de Europa, si no fuera porque el mismo Ministro Montoro ha manifestado públicamente no estar de acuerdo con su creación, en concreto sus palabras fueron el día 5 de junio de 2013: Se están poniendo muy pesados con esta entidad. Realmente lo que quieren es un controlador de carácter tecnócrata, y eso roza lo antidemocrático. «Montoro estrangula los recursos para personal en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*»,

ha visto enfrentada a dicho Ministerio en defensa de su autonomía e independencia como estudia con detalle RALLO LOMBARTE⁵ y que tiene entre sus competencias la misión de garantizar el cumplimiento efectivo en todo el territorio español, **de forma única y exclusiva**, y con respecto a todos los sujetos integrantes del sector público⁶, del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y de las previsiones económicas. Dicha Autoridad tiene su origen en la Ley Orgánica 6/2013⁷, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, hecho criticado por MARTÍNEZ LAGO que, con razón a nuestro entender, manifiesta que debió crearse aprovechando la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁸. Es creada como un ente de Derecho Público, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con auto-

13/11/15 (<http://www.economista.es/espana/noticias/7143421/11/15/Montoro-estrangula-los-recursos-para-personal-n-la-Autoridad-Independiente.html>).

⁵ RALLO LOMBARTE, A., (2016: 144) señala: “La renuncia a sus cargos de buena parte de sus miembros fue esgrimida para obtener los recursos humanos y económicos necesarios para desempeñar las funciones legalmente atribuidas. Sin embargo, este litigio dio un salto cualitativo con la interposición por la AIReF de un recurso ante la Audiencia Nacional contra la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 1287/2015, de 23 de junio (BOE de 1 de julio de 2015), por la que se determinaban la información y procedimientos de remisión que dicho Ministerio tendría con carácter permanente a disposición de la AIReF. El motivo principal de impugnación de la mencionada Orden Ministerial no dejaba lugar a dudas de la dimensión del conflicto: «Vulneración de la autonomía e independencia funcional de la AIReF: La Orden ‘crea’ un procedimiento con trámites que vulneran lo previsto en el artículo 4.2 de la LO, que señala que la AIReF puede dirigirse directamente a cualquier Administración Pública. La introducción de un filtro previo (la necesidad de acudir previamente a la Central de Información) es incompatible con la expresión ‘directamente’ recogida en la Ley. Las trabas al acceso a la información por parte de la AIReF constituyen una vulneración de la autonomía e independencia funcional respecto de las Administraciones públicas que el artículo 1 de la LO atribuye a esta Institución, al imponer nuevas obligaciones, además de entrar en contradicción con el deber de todas las Administraciones públicas de prestar a la AIReF ‘el apoyo, concurso, auxilio y colaboración que le sean precisos’ (artículo 6.8 del RD)»⁵. En consecuencia, la AIReF impugnaba la Orden Ministerial por entender que vulneraba el marco legal regulatorio de su creación al impedirle obtener directamente del Ministerio la información necesaria para elaborar los informes sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y, en consecuencia, se ponía en cuestión su independencia y autonomía funcional.”

⁶ En los términos, en que se define el Sector Público, en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁷ a Exposición de Motivos señalaba prolijamente su origen: “...Con esta Ley Orgánica, (...) se da cumplimiento a lo previsto en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011 (LCEur 2011, 1917), sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados Miembros, en cuanto a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos con autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados Miembros.” Y continúa señalando: “Por todo ello, se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal...”

⁸ MARTINEZ LAGO, M.A., (2014: 31) atribuye este retraso al “escaso interés inicial de nuestro Gobierno por promover un organismo como el creado” cuando “lo cierto es que el cumplimiento de las previsiones comunitarias podría haberse asegurado ahora con una modificación de la LOEPSF y no dando a luz a un vehículo normativo específico con el mismo rango, pero con carácter complementario de la única norma llamada expresamente a desarrollar el artículo 135 CE”.

nomía e independencia funcional respecto de las Administraciones Públicas, aunque a efectos organizativos y presupuestarios está adscrita al Ministerio de Hacienda⁹. Estas notas de autonomía e independencia son esenciales en su configuración puesto que son garantía del logro de sus fines. En efecto, sólo si la independencia de esta autoridad está asegurada podrá ejercer su labor de control sobre las Administraciones y ser creíble en sus juicios, siendo la credibilidad el mayor activo con el que cuentan estas organizaciones, como destaca LAMPREAVE MÁRQUEZ, y la base del valor que aporta su actividad a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁰.

La independencia es, sin duda, el rasgo esencial de esta institución, preordenado desde la normativa comunitaria aunque esta no recogiera un modelo cerrado, como señala RALLO LOMBARTE¹¹, y se haya recorrido un camino hasta cerrar las implicaciones actuales de esta independencia¹². Estos requisitos se recogen en el Reglamento 473/2013, de 21 de mayo de 2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. El art.

⁹ En este sentido el artículo 1.2 Estatuto Orgánico de la AIREF, aprobado por Real Decreto 2015/2014 de 28 de marzo señala: “La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal está adscrita, a efectos organizativos y presupuestarios, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, sin que en ningún caso dicha adscripción afecte a su autonomía e independencia”.

¹⁰ Como bien afirma LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. (2014: 84): “tienen que ganarse la reputación de imparcialidad. Esta reputación puede crear presión mediática que conlleve que sea difícil para un gobierno el ignorar sus recomendaciones”.

¹¹ RALLO LOMBARTE, A., (2016: 147-155) señala: “no puede decirse que la Directiva haya definido un modelo cerrado de supervisión independiente de las reglas presupuestarias. La Directiva 2011/85/UE mandata la existencia de organismos de supervisión que garanticen un control sustentado sobre los principios de independencia y fiabilidad pero deja muy abierto el modelo organizativo sobre el que debe sustentarse: órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros”.

¹² El primer paso para definir el ámbito de esta independencia se da por la Comunicación [COM (2012) 342], de 20 de junio de 2012, sobre Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria. Merece destacarse el número 7, en concreto señala la Comunicación en este punto: “Función e independencia de las instituciones de supervisión. La credibilidad y transparencia del mecanismo corrector contará con el respaldo de organismos independientes u organismos con autonomía funcional que actuarán como instituciones de supervisión. Esas instituciones llevarán a cabo evaluaciones públicas sobre la existencia de circunstancias que justifiquen la activación del mecanismo corrector, la aplicación de la corrección conforme a las normas y planes nacionales, y la presencia de circunstancias que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de cláusulas de salvaguardia. El Estado miembro afectado deberá dar seguimiento a la evaluación de esos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace. La configuración de las instituciones de supervisión deberá tener en cuenta el marco institucional vigente y la estructura administrativa específica de cada país. Los organismos citados contarán con el respaldo de disposiciones legales nacionales que asegurarán un elevado grado de autonomía funcional, a saber: i) un régimen jurídico basado en el Derecho; ii) la libertad frente a toda injerencia, en virtud de la cual los citados organismos no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente información oportuna; iii) unos procedimientos de nombramiento sobre la base de la experiencia y la competencia; iv) unos recursos adecuados y un acceso oportuno a la información para dar cumplimiento al mandato obtenido”.

2.1 define a los “*organismos independientes*” encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias como: “*organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del Estado miembro, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad, en particular: i) un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante, ii) prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del Estado miembro de cualquier otro organismo público o privado, iii) capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo, iv) procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia, v) recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido*”.

Estos textos configuraron el estándar europeo de independencia y ahora lo que nos interesa es analizar como se recoge en la normativa reguladora de la AIREF, pues como veremos será crucial para determinar la naturaleza jurídica del “*encargo de estudio*”. En este sentido se pueden citar muy diversas manifestaciones. Comencemos señalando que se recoge en la normativa que el ejercicio de sus funciones se hará forma “*objetiva, transparente e imparcial*”. Consecuencia de lo anterior es que no esté sometida a más control que al del Parlamento. No estarán sujetos a control jurisdiccional sus estudios, opiniones e informes, sin perjuicio del recurso que proceda contra las resoluciones, actos, hechos o actuaciones administrativas que resuelvan los procedimientos en que aquellos fueran emitidos¹³ y en todo caso los recursos administrativos son resueltos por los órganos de la propia AIREF no por Ministerio alguno. Una de las manifestaciones más importantes de la independencia de la AIREF, como rasgo esencial de la misma, se contiene en el art. 7 de la LO 6/2013 que señala que: “*Ni su Presidente, ni los miembros de los órganos ni el resto de personal de la Autoridad podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada*”. Lo cual se expresa incluso a nivel de relaciones exteriores ya que la colaboración de la Autoridad con las autoridades de otros Estados Miembros, se realizará sin necesidad de informar al respecto al Ministerio. Otras manifestaciones de independencia son: la forma de elección de sus órganos¹⁴, especialmente el Presidente¹⁵, la duración del mandato que no coincida con el del Parlamento, la autonomía financiera, la provisión de medios humanos

¹³ RALLO LOMBARTE, A., (2014: 171), señala: “*Parece lógico deducir que tanto informes como opiniones y estudios tienen un contenido analítico y conclusivo sustentado en un conocimiento técnico que debería quedar excluido de una hipotética revisión judicial. Pero, al tiempo, informes, opiniones y estudios están sujetos en su procedimiento de emisión y en su impacto jurídico a unas reglas específicamente establecidas en la LO 6/2013 perfectamente fiscalizables jurisdiccionalmente*”.

¹⁴ Sobre la elección parlamentaria como garantía de independencia, PAUNER CHULVI, C.: *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; “*Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos*”, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, PAUNER CHULVI, C. y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., (dir.), CEPC, Madrid, 2010, p. 55 a 111.

¹⁵ “*El Presidente será designado entre personas de reconocido prestigio y experiencia mínima de diez años de ejercicio profesional en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público, valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio*” (art. 24.1 LO 6/2013).

altamente formados y especializados, en régimen funcional, como garantía de su objetividad, y la obligación de las Administraciones de remitirle la información necesaria para el ejercicio de esas funciones. Todo lo cual conforma un régimen que satisface las exigencias de la normativa europea en cuanto a la necesaria independencia de esta institución.

II. LA ACTIVIDAD DE LA AIREF: INFORMES, OPINIONES Y ESTUDIOS. INFRAUTILIZACIÓN DEL ESTUDIO

Esta independencia se construye para lograr la objetividad y credibilidad de sus trabajos que toman la forma de informes, opiniones y estudios. No procede, en este momento, un análisis detallado de todas estas figuras, labor que parcialmente ha realizado CALVO VÉRGEZ¹⁶. Digamos que los informes son actos de juicio en relación a los supuestos previstos en la Ley, en los artículos 14 a 22, que se emiten de oficio o instancia de parte, y que obligan a los receptores a seguir el informe o motivar el apartamiento. Las opiniones son juicios o valoraciones técnicas, cuya elaboración acuerda el presidente de la Autoridad por propia iniciativa sobre cualquier cuestión de entre las materias reguladas en el artículo 23 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre. Estas dos actividades dan lugar al pago de una tasa, siendo servicios de recepción obligatoria. En cuanto a los estudios son igualmente actos de juicio, o valoraciones técnicas, que no se hayan limitados a los supuestos establecidos en las leyes, como en los casos anteriores, aunque, obviamente, deben referirse a asuntos de su competencia. Tienen, por tanto, un ámbito más flexible y mayor. Se emiten a solicitud de las instituciones legitimadas. Son los interesados en que la AIREF ejerza sus competencias de análisis en un determinado campo, quienes, al ser un servicio de recepción voluntaria, abonan el precio, conceptualizado como precio público, cuestión sobre la que volveremos más adelante. A pesar de su flexibilidad la figura de estudio ha sido muy escasamente utilizada, especialmente en el ámbito autonómico¹⁷. La principal razón entiendo que debe ser el escaso tiempo de vigencia de la norma, la desconfianza mostrada por el propio Ministerio de Hacienda, y las situaciones de inseguridad que siempre plantean las nuevas figuras. Desde este punto de vista de la inseguridad aneja a la novedad, parte de esa incertidumbre se refiere a las dudas

¹⁶ En efecto este autor ha estudiado con detalle informes y opiniones pero no trata el tema de los estudios, CALVO VERGEZ, J.,(2014: 61-75).

¹⁷ Sólo nos consta un encargo de estudio por parte de Cantabria, y más recientemente por Acuerdo de 5 de marzo de 2019 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía faculta e insta al Consejero de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad a iniciar las actuaciones necesarias para solicitar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), la realización de un estudio de evaluación y análisis de eficiencia del ejercicio de las competencias en materia de enseñanza universitaria atribuidas a la Junta de Andalucía.

sobre su naturaleza jurídica, y en concreto a la posibilidad de que la realización de estos “encargos de estudios” a los que se refiere el artículo 23 del Estatuto Orgánico de la AIReF tuviera un carácter contractual y debiera someterse al régimen de los encargos de ejecución del artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP en adelante, ya que esta normativa se aplica a la AIReF como explicita el artículo 10 de su Ley creadora. A aclarar esa cuestión vamos a dedicar este trabajo.

III. CAUSA Y CONSECUENCIAS DE LAS DUDAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL “ENCARGO DE ESTUDIO”

La base para esta incertidumbre, esquemáticamente, es la siguiente. El artículo 5.3 de la Ley Orgánica 6/2013, donde se hace referencia a los estudios de la AIReF, tiene el carácter de Ley ordinaria conforme a lo establecido en la disposición final segunda de la misma. La LCSP es posterior a aquella norma y en su artículo 31 establece una regulación de los sistemas de cooperación pública vertical y horizontal. Precisamente, el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 9/2017, dispone que “Quedan excluidos del ámbito de la presente Ley los convenios, cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”. La conclusión de todo este razonamiento es que, siendo el objeto del “encargo de estudio” subsumible, en apariencia, en el contenido de un contrato de servicios, de consultoría, se plantea la duda de si su tramitación debe encuadrarse en la figura del encargo de ejecución regulada en el artículo 32 de la Ley 9/2017 y, por tanto, se excluye la aplicación de la normativa de la AIReF. Esto desemboca, desde el punto de vista práctico, en que la entidad que encarga podría introducir en el encargo del estudio una serie de cláusulas que le aseguren una posición similar a la que tiene como entidad contratante en la LCSP. Conforme a la normativa de la AIReF al solicitante del estudio sólo se le permite pedir la elaboración de un plan de acción, elaborado independientemente por la Autoridad, que recoja, entre otros aspectos, el detalle de las evaluaciones a realizar, los aspectos metodológicos, las entidades públicas afectadas, los periodos temporales a los que se refiera el análisis, una previsión de la información que podría ser necesaria para la realización del análisis, así como la fijación del presupuesto y calendario de desarrollo del estudio. Mediante la consideración de esta figura como un encargo de ejecución del artículo 32 de la LCSP se podrían incluir cautelas o garantías, regular causas de resolución, supuestos en que proceda la finalización anticipada, mecanismos de control y evaluación del desarrollo de la actividad, penalidades por retraso o incumplimiento, y en definitiva todo lo que conforma la posición de superioridad que caracteriza a la Administración como superior potentia en este ámbito. Entendemos que este razonamiento no es correcto. Los puntos que vamos a aclarar son: 1.- La relación, o el encaje, entre la

Ley Orgánica, reguladora de la AIREF y la normativa contractual no depende tanto del principio de sucesión de normas en el tiempo como del principio de especialidad, y de la existencia de una contradicción entre la nueva y la anterior normativa, que no existe como veremos. 2.- En todo caso esta cuestión no es esencial porque el encargo a la AIREF no tiene carácter contractual y por tanto está excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017. 3.- Por su naturaleza jurídica es un tertium genus, no se corresponde con el contrato y por tanto, tampoco, con el encargo a medio propio, ni con la encomienda siendo más próximo a la figura del convenio administrativo. 4.- Aunque tuviera un carácter contractual como el de la Ley de contratos sería posible su celebración. Desarrollamos estos puntos enseguida.

1. La relación entre la Ley Orgánica, reguladora de la AIREF y la normativa contractual

Comenzaremos por señalar que la Ley 6/2013 tiene una finalidad muy específica: la creación de una autoridad independiente como un instrumento al servicio de la política de estabilidad presupuestaria y control del gasto de las distintas administraciones. La posterior, en el tiempo, LCSP no tiene por finalidad reordenar, más allá del ámbito propio de la contratación, el modo de actuación de las autoridades independientes, en general, o de la AIREF en particular. Se trata de regular la actividad contractual de la Administración y como consecuencia dedica algunos preceptos a definir negativamente, o por exclusión, lo que no es actividad contractual. Ni siquiera se le puede atribuir la función o finalidad de regular con carácter general la cooperación vertical u horizontal entre las Administraciones, pues el artículo 31 de la Ley 9/2017, se limita a establecer unos criterios para delimitar cuando estaremos ante una actividad de colaboración que está excluida del ámbito de aplicación de la Ley. Es decir, señala cuando las figuras de colaboración administrativa no se someten a la Ley de Contratos. Recoge dos supuestos de exclusión, uno es el encargo a medios propios personificados, que está reservado a aquellos casos en que la relación es contractual, pero que se da bajo determinadas condiciones, y lo que hace la ley es establecer las condiciones para que esa colaboración, a través de un contrato no se someta a los requisitos de licitación, y se gestione como lo que llama un encargo de ejecución. El otro supuesto excluido del ámbito de aplicación es que la cooperación se desenvuelva a través de un convenio conforme al artículo 6.1, que excluye de su ámbito de aplicación a los convenios siempre que “su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”. Pero desde luego no define la figura de los convenios, ni los regula, lo que es una función que cumple la Ley 40/2015 del Sector Público, sin que sobre este particular la Ley 9/2017 haya derogado expresamente a esta norma. Es por ello que no parece adecuado aplicar el principio “lex posterior derogat anterior” sin más, sino que,

dada la especialidad de la Ley Orgánica, el principio del que hay que partir es el de *lex generalis non derogat specialis*. Su Ley Orgánica no regula la contratación de la AIReF, sino los mecanismos que permiten su relación con otras Administraciones. Por tanto, en principio estamos ante una situación especial, no contemplada por la normativa contractual, que justifica la no aplicación del principio de derogación de las normas anteriores por las posteriores.

Aún si se pretende la derogación, y, no habiendo clausula derogatoria, habría que ver si, sobre el aspecto concreto hay, entre una y otra normativa, una contradicción frontal que justifique la supuesta derogación. Desde este punto de vista, hay que señalar que la exclusión del ámbito de aplicación de la normativa contractual de los convenios administrativos, cuando su contenido no sea el de los contratos regulados en ella, es una materia que se mantiene, en lo esencial, de manera invariable desde 2005, como más adelante veremos, y por tanto en el texto vigente cuando se publica la Ley Orgánica 6/2013, así como en la actual normativa, por lo que sin contradicción no puede haber derogación. En efecto la variación más sustancial que se ha producido es que ahora el artículo 6.1 condiciona la exclusión del convenio a tres requisitos (que las entidades no tengan vocación de mercado, que establezca una cooperación para garantizar que los servicios que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común, y que se haga exclusivamente en base a consideraciones relacionadas con el interés público); esto no afecta, en nuestra opinión, a la consideración del convenio como un negocio jurídico diferente del contrato, sino que por el contrario lo refuerza como veremos, pues expresa de manera literal la existencia de finalidad común de interés público que es la base de la distinción, como veremos, en todas las versiones de la normativa contractual. Por lo tanto, si no ha habido tal cambio normativo no puede entrar en juego el principio “*lex posterior derogat anterior*”.

En consecuencia la cuestión a dilucidar es si puede considerarse el “encargo de estudio” dentro del ámbito de aplicación de la LCSP, o es algo diferente, de naturaleza convenial. Contestar a esta cuestión supone establecer previamente qué naturaleza jurídica tiene tal encargo y, en definitiva, si constituye una relación contractual y por tanto, un encargo a medio propio que está dentro del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, o si por el contrario tiene otra naturaleza jurídica de convenio, o similar, y queda excluida la aplicación de la Ley de contratos y en consecuencia no se puede considerar derogada la normativa de la AIReF¹⁸.

¹⁸ Antes de emprender esta vía habría que aclarar que, en todo caso, el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 6/2013, no señala cual sería el medio para realizar los encargos de los estudios pues se limita a afirmar que se pueden realizar. La regulación del procedimiento, la forma y el contenido del encargo en realidad se encuentra en el artículo 23 del Reglamento Orgánico y por tanto hay que preguntarse en realidad por el encaje del Real Decreto con la Ley de contratos y no con la Ley Orgánica. Por ello lo importante no es

IV. LA DISTINCIÓN DEL CONTRATO Y DEL CONVENIO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DOGMÁTICO

1. Criterios de distinción del contrato y del convenio administrativo

Antes de analizar la cuestión concreta de la naturaleza del “encargo de estudio” será necesario hacer un examen de la distinción entre las figuras del convenio y del contrato, que está en la base de la distinción del convenio y el encargo, puesto que el encargo es un negocio contractual que se hace entre la matriz y el medio propio cuando se cumplen los requisitos del artículo 32 LCSP. Para ello estudiaremos el objeto del negocio como elemento diferenciador de convenios y contratos, la insuficiencia de este criterio y la necesidad de tener en cuenta el factor de la causa del negocio como verdadero elemento diferenciador de los convenios y los contratos. Todo esto analizado desde la perspectiva anterior a la LCSP 2017, para estudiar en último término si esta altera ese régimen anterior, o si este sigue siendo el mismo. De aquí extraeremos los elementos que permiten señalar cuando estamos ante un convenio y cuando ante un contrato, y por tanto ante un negocio que debe articularse por la vía del encargo de ejecución, para aplicarlo a la situación concreta del “encargo de estudio” a la AIReF.

2. Situación anterior a la Ley 9/2017. El concepto de convenio: de carácter doctrinal hasta la ley 40/2015

La figura del convenio se introduce en nuestra normativa con la Ley de 17 de marzo de 1973, sobre Modificación parcial de la Ley de Contratos del Estado como una figura excluida del ámbito de aplicación del contrato administrativo, distinguiendo el convenio de cooperación y el de colaboración con particulares¹⁹. Sin embargo, ni en esta ni en posteriores normas se llegó a concretar el concepto positivo de convenio, siendo esta una labor eminentemente doctrinal²⁰ hasta la Ley 40/2015.

sólo la sucesión de la norma en el tiempo sino el principio de jerarquía. En todo caso, esto sólo se aclara a efectos expositivos, puesto que, como veremos, al no haber variado la normativa contractual no hay razón alguna para sostener que la Ley posterior deroga a este Reglamento y lo importante es si el encargo tiene o no carácter contractual.

¹⁹ BASSOLS COMA, M.: “Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privada de interés público”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82/1977, p. 61-111.

²⁰ TOSCANO GIL, F., “La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, (Iustel, mayo 2017), N. 45, y accesible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507555>, a propósito de la Ley 40/2015 señala: “De esta manera, al ser la definición del convenio administrativo una tarea doctrinal, procede pasar a continuación a exponer las principales notas características del mismo, lo que puede ayudar a hacerse una idea cabal de lo que sea

Dado que no había definición legal, con COLMENAR Y COLMENARES hay que señalar que la distinción se articuló sobre la base de un concepto residual del convenio hecho a través de las exclusiones de la Ley de Contratos²¹. En esta misma línea señala PASCUAL GARCÍA que la distinción se ha basado, tradicionalmente en nuestro ordenamiento, en la exclusión de los convenios del ámbito de aplicación de las normas reguladoras de la contratación administrativa²². Esta ausencia de definición y su escasa regulación dieron lugar a una figura “de una gran flexibilidad y por tanto utilidad”²³ como señala TOSCANO GIL, aunque esto mismo “...ha contribuido al mal uso y abuso de esta figura”²⁴ lo que está en el origen de la reforma de 2015. En efecto se habían instrumentado a través de la figura del convenio administrativo, sobre todo con particulares, relaciones jurídicas que escondían verdaderos contratos o subvenciones con la finalidad de eludir las normas sobre publicidad y concurrencia propias de las licitaciones públicas²⁵ o el procedimiento de concesión y control de ayudas públicas. La ausencia de definición legal y la proliferación de

un convenio. Aunque la mayor parte de estos caracteres siguen estando vigentes con el nuevo régimen legal, responden a un acervo doctrinal y jurisprudencial que es previo a la reforma. Acorde a este, puede definirse el convenio administrativo como un negocio jurídico que resulta del acuerdo de voluntades entre dos o más partes, una de las cuales, al menos, es Administración Pública, vinculándose estas con el objeto de alcanzar un fin común de interés público”.

²¹ COLMERAR LUIS, J., y COLMENARES SOTO, P., en *Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo*, Ed. Trivium, pág. 29 señalan: “como se deduce de la literalidad del precepto, el mismo tiene carácter residual, ya que viene definido por un cúmulo de negaciones, por cuanto exige que ni el objeto sea uno de los propios que regula esta Ley (ejecución de obras, gestión de servicios públicos, realización de suministros, consultoría y asistencia o servicios ...) ni en normas administrativas especiales”.

²² PASCUAL GARCÍA, J., en *Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas y Convenios con Administrados*, BOE 2012, pág. 24 señala: “...dado que los convenios de colaboración han nacido y se han ido perfilando como institución jurídica a través de sucesivas, y yo diría que imperceptibles, reformas en la legislación de contratos públicos es necesario hacer una referencia al proceso que ha desembocado en su configuración actual”.

²³ TOSCANO GIL, F., (2017). En el mismo sentido RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, 1997, Madrid, pág. 20.

²⁴ PASCUAL GARCÍA J. “La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público” en *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, n.º 54 (Septiembre 2016), págs.. 157-186, señala: “se trata (se trataba) de una figura de naturaleza discutible que, sin ser un contrato, se encuentra en la misma frontera de la contratación, se desenvuelve en medio de una considerable laguna legal y, en el plano de la práctica administrativa, presenta el riesgo de que los órganos de la Administración recurran a su empleo obviando, al abrigo de la indicada laguna, las exigencias de la contratación pública”. En idéntico sentido “Convenios de colaboración y encargos a entes instrumentales a la luz de la Ley de Contratos del Sector público”. *Revista Española de Control Externo*, n.º 28/2008. TOSCANO GIL, F., (2017) señala: “En efecto su proximidad a la figura del contrato o de la subvención ha propiciado que se utilizara esta figura para evadir los más exigentes procedimientos de la Ley de contratos y de la de subvenciones”.

²⁵ Esto fue puesto de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010, el Tribunal formuló una Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración que es asumida por la Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas (BOE núm. 64 de 15 de marzo de 2013), en la que se insta al Gobierno a promover las modificaciones normativas propuestas.

patologías en la utilización de esta figura han afectado, desde mi punto de vista, a la propia institución del convenio hasta el punto en que un sector de la doctrina, en el intento de dar una interpretación de las normas que sirviera de freno a estos abusos, ha llegado a negar la propia institución del convenio como una figura distinta del contrato.

Coincide la doctrina en calificarlo de negocio jurídico, bilateral, con efectos obligatorios, en que una de las partes, al menos, es una Administración Pública²⁶ y que se realiza para lograr un fin común. A partir de aquí podemos ver en la doctrina dos posiciones enfrentadas pues no es una cuestión ni fácil ni pacífica²⁷. Una que entiendo minoritaria²⁸ es la que viene a considerar que contrato y convenio son en esencia lo mismo, un contrato, y por tanto su diferencia está en el objeto sobre el que recaen, es decir que la naturaleza del contrato viene dada por el objeto. La más refinada expresión de esta posición es, desde mi punto de vista, la expuesta por HUERGO LORA²⁹. A esta posición yo sumaría a quienes mantienen, sin matiz alguno, que un convenio administrativo no puede tener por objeto prestaciones propias de la Ley de Contratos del Sector Público, pues, aún cuando no se planteen de manera expresa cual es la naturaleza de la institución, de un modo implícito están asumiendo su falta de distinción, razón por la cual pretenden que no puedan recaer los convenios sobre ese objeto, porque en ese caso no verían la manera de distinguir una y otra institución. Finalmente, otra posición, que me parece mayoritaria³⁰, que

²⁶ A este respecto recordar que que determinadas entidades pueden ser sector público, y sin embargo ser, desde el punto de vista de la suscripción de un convenio, sujetos privados. Así lo entiende la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en reiterados informes (Informes 1/1989, de 4 de abril; 3/1993, de 15 de abril; y 46/1998, de 17 de marzo), 42/1999, de 12 de noviembre; 33/2001, de 13 de noviembre; y 57/2003, de 30 de marzo).

²⁷ Como, afortunadamente, reconoce el propio Tribunal Supremo en la STS de 18 de febrero de 2004, FJ 4, donde señala que “*La problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza*”.

²⁸ VILALTA REIXACH, M. (2016: 103-112) mantiene que se sostiene, con fundamento en la jurisprudencia europea, que no es que los convenios no sean contratos, sino que siéndolos no se les aplica el TRLCSP porque el fin principal al que van dirigidos, y que prevalece, es la colaboración administrativa.

²⁹ HUERGO LORA, A., “Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos”, *REALA. Nueva Época*, núm. 8, noviembre 2017. DOI: 10.24965/reala/v0i8.10457. Pág. 5.

³⁰ MUÑOZ MACHADO, S., en *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, tomo XIII, Contratos del Sector Público*, BOE, Segunda edición, 2018, “Las dos cuestiones más relevantes a resolver son, por tanto, en primer lugar, si existe algún criterio que permita diferenciar los convenios de los contratos con carácter general...Respecto de lo primero, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho algunos intentos de distinguir convenios y contratos usando criterios como los que expresa la STS de 18 de febrero de 2004. Explica que «la auténtica naturaleza de un convenio administrativo, como categoría diferente al contrato propiamente dicho, supone la existencia de un elemento transaccional que a su vez implica la existencia de una relación jurídica, sea de origen voluntario o impuesta por la ley, con la misma Administración, de suerte que el convenio afecta de alguna forma a la medida y extensión de las obligaciones derivadas

señala que estamos ante dos tipos de negocio, esencialmente distintos y que la diferencia se encuentra en la distinta causa que tienen unos y otros, sin perjuicio de que el elemento de la causa debe reflejarse en el contenido de la relación jurídica y por

de dicha relación jurídica (los convenios urbanísticos, expropiatorios y fiscales serían un buen ejemplo de ello). También se le ha contemplado desde el punto de vista de la contraposición entre una relación bilateral —con recíprocos derechos y obligaciones— y la de carácter plurilateral y asociativo —lo que supone hasta cierto punto el trasplante de conceptos de Derecho privado— que conjunta actividades de la Administración y de los administrados para el cumplimiento de una común finalidad de interés público... En la actualidad se suele aplicar sin dificultad el supuesto de convenio, como figura de negocio jurídico sustraído a las reglas generales aplicables al contrato administrativo...". SANCHEZ SÁEZ, A.J. 2004, *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, IAAP, Sevilla ORTIZ MALLOL, J: "La relación de dependencia de las entidades instrumentales de la Administración Pública" *Revista de Administración Pública*, núm. 163/2004, donde señala la posibilidad de realizar convenios cuando estos no tengan naturaleza contractual. PLFUEGUER TEJERO (en el comentario al art. 47 LRJSP, en RECUERDA GIRELA, M.A. (dir.) "Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común" señala: "la causa de las obligaciones que contenga el convenio, debe ser por tanto el fin común, causa en el sentido que otorga al acuerdo de voluntades el art. 1261 CC, sin que pueda existir "la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte" que situaría lo convenido en el ámbito de los contratos onerosos (art. 1274 del texto precitado) en el sentido de reciprocidad de prestaciones onerosas". GIMENO FELIÚ, J.M. "Las fronteras del contrato público: depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del Derecho europeo", *Revista española de Derecho Administrativo*, 205, abril-junio 2020. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., "Los convenios administrativos y otras relaciones excluidas de la legislación de contratos de la Administración". *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, 2000, Ref. LXV, pág. 1225, tomo 3, Editorial LA LEY; "Los convenios de colaboración" en *Manual de contratación del Sector Público*, GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (coord), Ed. Comares, 2019, p. 659-665. TOSCANO GIL, F. (2017). PANIZO GARCÍA, A. , "Régimen Jurídico de los convenios de colaboración" *Revista Jurídica la Ley*, núm. 3895, 1995. BAUZÁ MARTORELL, F.J., "Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 48 (2018) accesible en <http://laadministracionnaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508618>. SANTIAGO IGLESIAS, D. (2014). *Los convenios interadministrativos. Contratos. Cíviles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi, p. 891-937; y "Las relaciones de colaboración entre poderes adjudicadores excluidas de la normativa de contratación del sector público: una propuesta de transposición de la regulación contenida en la Directivas de contratación al ordenamiento español", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 38, (2015:31) "...se puede afirmar que el elemento determinante de la naturaleza convencional o contractual de un negocio jurídico es la causa y no el objeto. De acuerdo con esta interpretación, un negocio jurídico tendrá naturaleza convencional cuando, aun coincidiendo su objeto con el de alguno de los contratos regulados en el *TRLRSP*, las Administraciones públicas intervinientes lo celebren con la finalidad de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar, es decir, cuando persigan un objetivo común de interés público, mientras que el negocio jurídico de que se trate tendrá naturaleza contractual cuando con él se persiga, prevalentemente, el lucro de una de las partes". VILALTA REIXACH, M. "Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual" en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 15, primer semestre/2016, pp. 83-114; "Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato?" *Anuario de Derecho Municipal*, núm.º 12, 2018, págs. 53-86. GRACIA RETORTILLO, R y VILALTA REIXACH, M (2012). "Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña" en TORNOS MAS, J. (coord.) *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Madrid: Iustel, pp. 663-717.

tanto en su objeto. Tampoco falta quienes mantienen una posición intermedia como GOZALBEZ PEQUENO³¹.

3. Concepto de contrato y convenio a los efectos de nuestra discusión

Antes de seguir adelante hay que hacer una precisión terminológica esencial sobre qué entendemos por contrato, o por convenio, y a qué nos referimos cuando hablamos de distinguir una figura de otra, para evitar que quedemos atrapados en una discusión sofista. Igualmente será necesario que fijemos a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de convenio. Respecto a la primera cuestión hay que señalar que no contiene el Código Civil expresa definición del contrato, limitándose a indicar el artículo 1254 Código Civil, que "el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio". Desde esta amplia perspectiva, es frecuente que en el convenio las partes o den algo, o realicen una prestación que puede calificarse como servicio, y por tanto, se podría llegar a decir que cualquier convenio es un contrato. Sin embargo, con esto se olvida un matiz, no menor, el de la causa del negocio, que en nuestro ordenamiento es un elemento esencial conforme al artículo 1271 de CC. Lo cierto es que la causa de los contratos de intercambio es la contraprestación que se recibe de la otra parte en equivalencia a la prestación propia. Mientras que en el convenio la causa, se le quiera dar mayor o menor relevancia por la doctrina, como más adelante veremos, no es el intercambio sino la colaboración. Aunque volveremos sobre esto, hay que tener presente que, cuando las leyes de contratos excluyen de su ámbito de aplicación a los convenios, y se dice que los convenios no pueden tener el contenido de los contratos, la expresión de contratos, en este caso, está referida a los contratos de intercambio, que son los regulados en la normativa contractual pública, e incluso en las sectoriales como la patrimonial. Ni la normativa contractual, ni la patrimonial contemplan la colaboración como causa de sus contratos. Es decir que, con PUIG BRUTAU³², reservamos el concepto de contrato para los contratos de intercambio, que carecen de la finalidad de colaboración común que hace de los convenios una

³¹ GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., "Los convenios administrativos", en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2016, págs. 275-278, viene a decir que el criterio de distinción por el objeto o por las prestaciones sólo sirve para los contratos típicos y para los contratos administrativos especiales, pero "si el convenio tiene un objeto distinto, que pueda ser objeto de un contrato atípico, la distinción entre contrato y convenio se haría en función de la naturaleza jurídica, entendida como existencia o no de un «fin común» a las partes (en los convenios), frente a la contraposición de intereses típica de los contratos."

³² PUIG BRUTAU, J., "Notas para una teoría general del contrato", *Revista de Derecho Privado*, diciembre 1965, pág. 1073. y ss.

institución diferente como señala OSSORIO MORALES³³. De manera que lo que, la regulación positiva de la contratación pública hace, es excluir a esta figura del convenio del ámbito de los contratos de intercambio. Y cuando decimos que el convenio es una institución diferente del contrato, nos estamos refiriendo a los contratos de intercambio o sinalagmáticos.

Finalmente queda por explicar a que nos referimos cuando hablamos de convenio. Lo cierto es que esta figura no es una invención normativa sino que responde a una vieja categoría, tal y como expone BAUZÁ MARTORELL F.J.³⁴, que hunde sus raíces en el origen mismo del Derecho Administrativo, y de su construcción como una rama separada del Derecho civil, y que desde mi punto de vista constituye parte de la dogmática propia de esta rama del Derecho, siendo GIERKE quien distingue entre el contrato (Vertrag) de los convenios (Vereinbarung) en los que la voluntad individual confluye en un mismo fin de carácter público. Desde este punto de vista se puede decir con MARTÍN HUERTA, que el convenio es un “supraconcepto aplicable a todos los campos jurídicos”³⁵, también, por tanto, al administrativo, donde tendría la particularidad de que el fin común tienen carácter público.

En el ámbito del Derecho Privado esta distinción no tiene la relevancia de la que goza en el Derecho Administrativo. Por lo que se puede decir que el Derecho privado positivo no distingue ambas categorías jurídicas genéricas, salvo en su aplicación sectorial, como sucede con los convenios matrimoniales³⁶ o los de quita y espera³⁷. Por el contrario, el Derecho administrativo positivo distingue de manera nítida ambas figuras. Esto da lugar a regímenes jurídicos muy diferentes tanto en las leyes genéricas de régimen jurídico administrativo, como en las sectoriales (urbanismo, expropiación forzosa, subvenciones, contratación...) ³⁸. Nosotros, cuando hablamos de convenios y nos planteamos la necesidad de diferenciarlo del contrato sinalagmático, que es el propio de la legislación contractual pública y las leyes sectoriales, nos

³³ OSSORIO MORALES “Notas para una teoría general del contrato”, *Revista de Derecho Privado*, diciembre 1965, pág. 1073. y ss. “Si los sujetos persiguen un interés común y mediante el acuerdo de voluntades colaboran los unos con los otros a su realización, nos encontramos ante una figura jurídica a la que no debe en puridad denominarse contrato...”

³⁴ BAUZÁ MARTORELL, F.J., (2018:3) pone de manifiesto que esto llega a nosotros a través de HAURIU, M. *Principes de Droit Public*. Sirey. 1910. Págs. 158 a 161.

³⁵ MARTÍN HUERTA, P., “*Los Convenios interadministrativos*”, INAP, 2000, pág. 41 y 42.

³⁶ ROZALÉN CREUS, L. *Validez y eficacia de los pactos matrimoniales*, Tesis doctoral dirigida por Javier Plaza Penadés (dir. tes.). Universitat de València (2018).

³⁷ CAMPUZANO LAGUILLO, M.B. “El convenio concursal” *Cuadernos de derecho y comercio*, núm. Extra 1, 2016 (Ejemplar dedicado a: Derecho concursal. Cuestiones actuales), págs. 449-523. DIAZ MORENO, A. “El convenio concursal”, en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.J., y DÍAZ MORENO, A., (coord.) *Derecho Mercantil: vol. 10*, 2013, págs. 435-478.

³⁸ RODRIGO MORENO, F., “El convenio administrativo como procedimiento universal” en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º. 10, 2001, págs. 1676-1683.

estamos refiriendo al convenio de colaboración. Quedan fuera por tanto de nuestras reflexiones los convenios compositivos (expropiatorios, arbitrales, transaccionales), a este respecto coincidimos con BUSTILLO BOLADO, en que no existe una categoría que englobe a todas estas figuras³⁹ de manera unitaria.

4. El objeto como criterio de distinción de los contratos y de los convenios. Insuficiencia de este criterio. La causa como elemento diferenciador

Fijados los conceptos de contrato y de convenio hay que señalar cual es el elemento que los diferencia. Tanto el convenio como el contrato pertenecen a la categoría genérica del negocio jurídico⁴⁰, que surge de la voluntad de las partes y que tiene efectos obligatorios entre las mismas. Es necesario distinguir uno y otro, puesto que ello determinará la esencial consecuencia de definir la normativa aplicable, la Ley de Contratos o las normas reguladoras de los convenios, tal y como señala MUÑOZ MACHADO⁴¹. Esta es una de las cuestiones esenciales de la materia, junto a la distinción de la figura del convenio de la subvención, que no se trata en este artículo. Se trata de una cuestión tan difícil⁴², y así lo reconoce la jurisprudencia⁴³, como recurrente⁴⁴.

³⁹ BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y contratos administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, 3ª Ed. Aranzadi Reuters, 2010, pág. 210.

⁴⁰ Así se ha sostenido, entre otros, por BUSTILLO BOLADO, R. (2010: 42); SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. (2004: 105) o GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2019: 661) “los convenios no son contratos, aunque junto con estos integran una categoría más amplia, la del negocio jurídico”.

⁴¹ MUÑOZ MACHADO, S. (2018: 42), señala: “La distinción entre los convenios administrativos y los contratos es muy relevante a los efectos de la aplicación de las normas sobre contratación del sector público, porque tradicionalmente la legislación en la materia ha excluido de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración entre Administraciones públicas y también algunos tipos de convenios que celebra la Administración con sujetos privados”. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2001: 1225): “es preciso, pues, distinguir el ámbito que corresponde al convenio de colaboración del objeto que ha de ser regulado por medio de un contrato, dado que la utilización de uno u otro por parte de la Administración no es opcional.”

⁴² TOSCANO GIL, F., (2017) “No obstante, en la práctica no es tan fácil diferenciar cuando nos encontramos ante uno u otro supuesto, especialmente en los casos en que hay particulares de por medio. En teoría, en el convenio entre la Administración y un particular prevalece la colaboración para el logro de un fin público, que constituye el objeto del mismo. Lo determinante no es el intercambio patrimonial, que puede no existir, y, si existe, es secundario. En el convenio celebrado no hay contraposición de intereses, sino objetivos comunes o compartidos, no existe la contraprestación propia de un contrato. No se trata de abastecer a la Administración de bienes o servicios, sino de administrar de otra forma, con los beneficios de la actividad administrativa consensuada”.

⁴³ “La problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza” STS de 18 de febrero de 2004, FJ 4.

⁴⁴ Como muestra de lo cual se pueden citar los siguientes trabajos: GALÁN CÁCERES, J. “Convenio de colaboración. Contrato administrativo de servicios”, *CEF Legal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, N° 95, 2008, pág. 134. “¿Es viable la suscripción de un convenio de colaboración con la

El bien jurídico que se protege con la distinción entre el contrato y el convenio es diferente según que estemos ante un convenio con particulares o con otra Administración. En el primer caso se protege el correcto procedimiento de adjudicación, y por tanto la igualdad, la publicidad y la concurrencia. Aunque un convenio también debe estar sometido a los principios de publicidad y concurrencia⁴⁵. En el segundo caso, cuando el convenio se hace con la Administración, lo que se está intentando proteger es el derecho del tejido empresarial a que una actividad salga al mercado, o el dogma del contratista interpuesto que en realidad no es recogido ni por la normativa nacional o europea ni por la jurisprudencia del TJUE como ha expresado contundentemente en la Sentencia de 3 de octubre de 2019⁴⁶. Desde esta posición también se estaba intentando luchar contra el fenómeno de la huída del del Derecho Administrativo, que se producía, a través de una encomienda a un medio propio que finalmente subcontractaba sin someterse a las normas de contratación pública con el

Universidad para actividades de asesoramiento y asistencia en materia urbanística o debería realizarse un contrato administrativo?” *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm.. 41, 2005, pág. 4. “Acuerdo por el que se regulan las prestaciones entre un centro cultural municipal y distintas asociaciones culturales: ¿Convenio o contrato administrativo?” *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm.. 104, 2010, págs. 34-35. CARBONELL PORRAS, E. “El título jurídico que habilita el ejercicio de la actividad de las sociedades mercantiles estatales de infraestructuras varias: ¿Convenio o contrato administrativo?” en COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.) *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, 2003, págs. 377-394.

⁴⁵ Así la JCCA (informe 31/97) sostiene que los convenios de colaboración, aunque no están sometidos a los preceptos de la ley de contratos, si lo están a sus principios, y por ello deben respetar los principios de publicidad y concurrencia.

⁴⁶ En STJUE, de 3 de octubre de 2019, asunto C-285/18 se señala: “*El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse a la luz de esta consideración. El tenor del citado artículo reza que «un contrato adjudicado por un poder adjudicador a otra persona jurídica de Derecho público o privado quedará excluido del ámbito de aplicación de la presente Directiva si se cumplen todas y cada una de las condiciones [establecidas en las letras a) a c) de este apartado]».* 43 Esta disposición, que se limita así a precisar las condiciones que un poder adjudicador debe respetar cuando desea celebrar una operación interna, faculta a los Estados miembros a excluir una operación de este tipo del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24. 44 Por consiguiente, no puede privar a los Estados miembros de la libertad de privilegiar una forma de prestación de servicios, ejecución de obras o suministro de materiales en detrimento de otras. En efecto, esta libertad implica una elección que se realiza en una fase anterior a la de la adjudicación de un contrato y que no puede, por ello, estar incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24. 45 La libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades se deriva también del considerando 5 de la Directiva 2014/24, que establece que «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva» y confirma, de este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la citada Directiva. 46 Así, al igual que la Directiva 2014/24 no obliga a los Estados miembros a recurrir a un procedimiento de contratación pública, tampoco les puede obligar a realizar una operación interna cuando se cumplen las condiciones previstas en el artículo 12, apartado 1.”

mismo rigor que la Administración⁴⁷. Prácticas que desde luego no se atajaron de esta manera, sino con los límites que ha impuesto el nuevo texto legal a la subcontratación, con el sometimiento más riguroso de los medios propios a la normativa contractual y la exigencia del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en el ámbito del convenio.

Por lo expuesto, resulta evidente que es esencial en el ámbito del Derecho administrativo señalar qué elemento diferencia ambas instituciones. Y lo primero que hay que decir con GARCÍA GOMEZ DE MERCADO es que “*en cualquier caso y con independencia del valor que a las voluntades de las partes deba conferirse y, en concreto, si de la mencionada concurrencia de dichas voluntades hay que concluir que estamos ante un verdadero contrato, es una cuestión que no se puede responder a partir, exclusivamente, de que el ordenamiento o las partes se valgan del término “convenio”...*”⁴⁸. Y aunque esto, por obvio, parezca poco relevante hay que señalar que la práctica ha demostrado que se utilizaba la etiqueta de convenio como una suerte de ensalmo que permitía eludir las leyes de contratos, por lo que no es baladí reiterarlo.

⁴⁷ AMOEDO SOUTO, C., *TRAGSA Medios propios de la Administración y huida del Derecho Administrativo*, Atelier, 2004.

⁴⁸ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2001: 1225): “*Como señala Rodríguez de Santiago, «tanto en las relaciones entre Administración y ciudadano, como en las que se entablan entre Administraciones Públicas, la designación de un acto jurídico con conceptos como los de “convenio”, “concerto”, “acuerdo”, “protocolo” o alguno semejante, muchas veces pretende justamente, más que remitir a un determinado régimen jurídico, evitar un pronunciamiento expreso sobre la precisa naturaleza de aquellos que se sitúa bajo esos términos ... y se ha demostrado que bajo la ambigua terminología del convenio, del concierto, etc. envuelta en un halo de modernidad como reacción a un “unilateralismo” imperativo, que hoy estaría superado se esconden, no pocas veces, resoluciones administrativas necesitadas de aceptación por su destinatario o normas con un procedimiento especial de elaboración.*”. MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F. en “Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento” en la obra colectiva *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, vol. I, Universidad de Cantabria, 1993, señalan que “*los convenios, aunque esto parezca una obviedad, son lo que son y no lo que dicen que son*” FRÍAS LÓPEZ, A. en el “Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 17 de junio de 1999, sobre el borrador de Convenio de Colaboración en materia de medio ambiente y reciclado entre la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, la Consejería de Economía y Empleo y la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, Publicado en la sección Selección de Dictámenes de la *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº5 de noviembre de 1999 señalaba: “*En el Derecho español, el término “convenio” es utilizado, frecuentemente, como un concepto meramente descriptivo, que no pretende remitir a una precisa naturaleza jurídica de la figura a la que se refiere, sino sólo expresar que en la formación de dicho acto jurídico intervienen voluntades concurrentes de dos o más sujetos. Cual sea el valor que a esas voluntades deba conferirse y, en concreto, si de la mencionada concurrencia de dichas voluntades hay que concluir que estamos ante un verdadero contrato, es una cuestión que no se puede responder a partir, exclusivamente, de que el ordenamiento o las partes se valgan del término “convenio”.* Y en análogo sentido se pronuncia la jurisprudencia así la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 21 Ene. 1995, Rec. 6371/1993, en la cual se subraya que “*los contratos son lo que del contenido de sus estipulaciones se desprende y no como las partes contratantes los califican*”; o respecto a los convenios, la Sentencia del TS de 6 de febrero de 1989, invocada en el informe 5/2015, de 12 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la que se manifiesta que “*Los convenios jurídicos son lo que legalmente son y no lo que semánticamente pueden significar*”.

Los condicionantes de carecer de definición legal de la figura, de haberse construido la misma a base de exclusiones de la Ley de contratos y la loable intención de frenar los abusos antes señalados son las circunstancias que se encuentran, según mi parecer, en el origen de las posiciones doctrinales que consideran que el convenio no es más que un contrato, que no se regirá por la ley de contratos si su objeto es diferente de los allí regulados. Posición que se enfrenta a la de quienes, con mayor acierto a mi juicio, han establecido la diferencia entre ambas instituciones en su diferente naturaleza jurídica, dada esta por la causa del negocio y no por el objeto. Por tanto, lo que trataremos de hacer es establecer el criterio correcto para distinguir al convenio de colaboración del contrato sinalagmático regulado en las leyes contractuales y sectoriales. Vamos a estudiar los fundamentos normativos de estas posiciones en los años que van desde 1973 a 2015. Luego estudiaremos si la LCSP supone un cambio sobre esta situación o no. Y la razón de este estudio no es el afán historicista sino la correcta comprensión de la normativa actual que exige el análisis de sus antecedentes⁴⁹. Pues sólo teniendo en cuenta estos se puede hacer una interpretación aquilataada, de lo contrario corremos el riesgo, al que hace referencia LÓPEZ RAMÓN⁵⁰, de creernos las grandilocuentes declaraciones de novedad absoluta de las exposiciones de motivos.

V. LA DISTINCIÓN EN LOS TEXTOS NORMATIVOS.

1. La distinción de las figuras de convenio y contrato en la legislación en el periodo 1973-2015

En cuanto a la evolución normativa, HUERGO LORA⁵¹, señala que, en España, se ha pasado de un extremo a otro. Y estoy de acuerdo en el sentido de que inicialmente se vio con relajación el fenómeno del convenio, y ahora se hace sospechoso a cualquier convenio. Es la práctica y la percepción de la comunidad jurídica la que ha variado pero no el concepto. Pues bien, desde este punto de vista, las normas

⁴⁹ PASCUAL GARCÍA, J., (2012: 24) señala: “...dado que los convenios de colaboración han nacido y se han ido perfilando como institución jurídica a través de sucesivas, y yo diría que imperceptibles, reformas en la legislación de contratos públicos es necesario hacer una referencia al proceso que ha desembocado en su configuración actual. No trato de hacer un excursus en el derecho histórico, sino a partir de su evolución legal profundizar en la naturaleza de la institución.”

⁵⁰ LÓPEZ RAMÓN, F. (2018), en “La calificación de los vicios de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, 205, págs.41-42.doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.01>, señala: “Una de las consecuencias más temibles de estos vendavales legislativos deriva de la circunstancia de que muchos actores jurídicos tienden a olvidar o descuidar los precedentes, planteándose la aplicación de las normas como si estas fueran verdaderamente nuevas. En el caso de las leyes que nos ocupan, ese efecto perverso ha podido verse agravado por la publicidad institucional encaminada a magnificar los logros del ejecutivo promotor de las respectivas reformas”.

⁵¹ HUERGO LORA, A., (2017: 5).

de 1973⁵² excluyeron a los convenios de cooperación con entidades públicas, y a los convenios con particulares, celebrados previa autorización del Gobierno, a los que se aplicaba con carácter supletorio la normativa contractual y por tanto lo referido a la preparación y adjudicación⁵³. Aquí no se hacía referencia a que los convenios no pudieran tener por contenido el objeto de un contrato, aunque al respecto a los convenios con particulares refleja que la causa de esta figura es permitir la colaboración de los privados en la realización de fines públicos. De lo que se deducía que la distinción se hacía sobre la base de la causa. La garantía de la autorización previa del Gobierno, unida a la aplicación supletoria de las reglas de preparación y adjudicación del contrato de gestión de servicios públicos, y por tanto de principios de publicidad y concurrencia, eran el remedio eficaz contra posibles abusos.

Esta situación se altera por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que sobre la exclusión de los convenios con particulares señalaba: *“Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulen, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas de derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas especiales”*. Sin embargo, las excelentes cautelas de la autorización previa y de la aplicación de principios de publicidad y concurrencia, derivados de la aplicación supletoria de la normativa contractual, en cuanto a preparación y adjudicación, desaparecen en aquel momento del texto legal. Y en relación a los convenios con particulares, se sustituyen por la cautela de que su objeto no sea el de los contratos regulados en la Ley o normas especiales. Cautela que no sólo ha sido inútil para frenar los abusos sino que introduce todo tipo de confusión desde el punto de vista dogmático entre ambas categorías, pues, literalmente, hace referencia al objeto del contrato. Esta redacción pasó a la Ley 13/1995, de 28 de diciembre de Contratos de las Administraciones Públicas, luego al RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y así llegamos al crucial 2005 que dio a la Ley una redacción que perduró, en lo esencial, hasta el Texto Refundido de 2011, vigente cuando se promulga la Ley 6/2013, creadora de la AIReF. En 2005 la redacción que se dio al artículo 3.1, por el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para impulso de la productividad y mejora de la contratación pública parecía que excluía de su aplicación los convenios en base a su objeto, veremos como esto no era así en realidad.

Esta redacción había sido motivada por la STJUE de 13 de enero de 2005. En concreto el 4.1 TRLCSP, declaraba excluidos de su ámbito a los convenios de colaboración entre administraciones *“salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley”*, y a los convenios con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, *“siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados*

⁵² Ley de 17 de marzo de 1973, Sobre Modificación parcial de la Ley de Contratos del Estado de 1965.

⁵³ PASCUAL GARCÍA, J. (2012: 24).

en esta Ley o en normas administrativas especiales”. Por su parte el artículo 2.1 del mismo texto señala que “*son contratos del sector público, y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumeradas en el artículo 3*”. Sobre esta base parece que la diferencia entre contrato y convenio con la Administración está en la naturaleza, y en el caso del convenio con particulares en el objeto. Sin embargo, con PASCUAL GARCÍA⁵⁴, entendemos que ello no es así y que la diferencia es, tanto en el convenio administrativo como en el convenio con privados, siempre la misma en función de la causa. Esta redacción llega, en lo esencial hasta el año 2015, en que a lo dicho se añade la LRJSP cuyo art. 47 recoge que “*los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos... En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público*”.

Estos son los textos legislativos sobre los que se argumenta la polémica sobre si la diferencia estaba en el objeto o en la naturaleza jurídica de la figura. Sobre esta base se ha sostenido que un convenio no puede tener un objeto comprendido dentro de los regulados en la Ley de contratos o los regulados en leyes especiales. Es desde este punto de vista desde el cual se ha planteado que el encargo de un estudio a la AIREF se corresponde con el objeto de un contrato de servicios, y que por tanto debía hacerse vía encargo de ejecución.

A. La interpretación que fija la distinción sobre la base del objeto

La base para sostener esta diferenciación partiendo del objeto del acuerdo estaría en la literalidad normativa. Sin embargo la redacción del precepto no ampara la aplicación del brocardo “*in claris non fit interpretatio*”. En efecto lo primero que llamaría la atención es que se hace omisión del precepto, que, al referirse a la exclusión de la aplicación de la Ley de contratos, hace referencia a la “*naturaleza*” de los acuerdos y no al objeto. Por tanto el criterio literal es insuficiente, pues la norma dista de ser clara, y procede interpretarla.

Antes, para evitar caer en una discusión puramente nominal hay que recordar qué debemos entender por objeto del contrato. Si analizamos el art. 1.261 CC, en concordancia con los arts. 1.271 a 1.273 CC, entre otros, y siguiendo a LASARTE ALVAREZ⁵⁵, nuestro Código Civil entiende por objeto los bienes o servicios que son

⁵⁴ PASCUAL GARCÍA, J., (2012: 30-31): “...la diferencia en los términos utilizados en ambas cláusulas al hacer referencia respectivamente a la naturaleza de los contratos o al “objeto”, carece de relevancia, como se desprende de los preceptos que TRLCSP dedica a estos extremos, a partir de los cuales se llega a la conclusión de que el ámbito de exclusión es idéntico” y más adelante señala “no cabe en consecuencia, pensar que el ámbito de la exclusión difiere en estos convenios con particulares con respecto a los interadministrativos”.

⁵⁵ LASARTE ALVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil, Tomo 3 - Contratos*. Editorial Trivium. Madrid, 1995, p. 34-35.

contemplados en el intercambio que subyace en todo contrato. Desde esta perspectiva, el criterio del objeto puede contribuir a diferenciar un negocio de otro, pero no es un criterio determinante y baste pensar que un contrato de compraventa y uno de arrendamiento pueden recaer sobre una misma cosa y sin embargo nadie duda de su diferente naturaleza. Esto se pone de manifiesto en la propia normativa contractual⁵⁶. Luego la diferencia entre el convenio y el contrato no puede depender del simple hecho de la coincidencia de unos de los elementos del negocio, el objeto, sino de la naturaleza diferente que tienen el negocio-contrato y el negocio-convenio, del que el objeto es una expresión.

Superando las limitaciones expuestas CASTAN TOBEÑAS⁵⁷ entiende que el objeto inmediato del contrato es en realidad la obligación que por él se constituye, y señala que se llama ordinariamente objeto de contrato a las cosas o servicios que son en realidad materia, respectivamente, de las obligaciones de dar o de hacer. Desde esta perspectiva el objeto de la compraventa sería la obligación de transmitir la propiedad y de pagar el precio, y en el arrendamiento la de transmitir el uso y el precio. En este sentido el objeto es una expresión de la causa que, respectivamente, en los negocios utilizados como ejemplos, es la transmisión de la propiedad o del uso de un bien a cambio de un precio; y es este elemento causal lo que verdaderamente individualiza a una figura y a otra. De lo dicho resulta obvio que lo esencial es la causa y lo accesorio el objeto, y por tanto la diferencia no puede hacerse sobre el objeto. Existe además otro obstáculo para considerar que, cuando dos partes hacen un convenio que recae sobre alguno de los objetos de las normas de contratos administrativos, ese convenio es un contrato, y ello porque ese contrato debería considerarse nulo. En efecto, dado que la obligación que asume la parte es la de realizar un acto en ejercicio de una competencia, y, dado que la competencia es irrenunciable, y que la Administración no tiene poderes libres, sino facultades-deberes, está obligada a ejercer sus competencias para la consecución de los fines que dieron lugar a su atribución sin que la competencia que ejerce una Administración pueda ser objeto de un contrato por estar fuera del comercio (art. 1271 Cc), por lo que el pago de un precio contractual como contraprestación al ejercicio competencial, haría nulo a este ex artículo 25 TRLCSP⁵⁸.

⁵⁶ En este sentido hay que señalar que en la propia Ley de contratos, pese a la igualdad de objeto, los servicios de investigación y desarrollo pueden calificarse de contrato de servicios (Art. 10 y Anexo II, categoría 8 del TRLCSP) o de contrato excluido del TRLCSP (art. 4.1.r) en el caso de que el órgano de contratación comparta con las empresas adjudicatarias los riesgos y beneficios de la investigación (convenio, según la definición del art. 47 LRJSP).

⁵⁷ CASTAN TOBEÑAS, J. *Derecho Civil Español Común y Foral. Tomo II- Obligaciones y Contratos*. Editorial Reus. Madrid, 1.925. Págs. 113-114.

⁵⁸ PASCUAL GARCÍA, J. (2016: 168): "Ahora bien, partiendo de la amplitud de los posibles objetos de los contratos del sector público ¿cabe diferenciar exclusivamente por su objeto un convenio de un contrato?...De las prestaciones

Además hay que señalar que este criterio de distinción en base al objeto hace prácticamente imposible la utilización de la figura del convenio puesto que es difícil imaginar alguno que no tenga una prestación propia de un contrato. Dado que la interpretación de las normas debe maximizar el efecto útil de las disposiciones evitando interpretaciones que hagan inaplicable una norma es necesario descartar esta posición y profundizar en el estudio de la verdadera esencia de estas figuras⁵⁹. Para terminar, señalemos que quienes apelan al objeto como elemento de distinción entre una y otra figura olvidan que el mismo artículo 47.1 LRJSP define el convenio como “los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas...entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”, y, por tanto, incorpora a la normativa el elemento esencial de la existencia de un fin común que es lo que verdaderamente lo distingue del contrato.

Es importante señalar que la distinción sobre la base del objeto no puede ampararse en la STJUE de 13 de enero de 2005, en la que se condena a España, por no haber adaptado correctamente las directivas comunitarias, y que dio lugar a la introducción en nuestro ordenamiento de la referencia a que el contenido del convenio no podía coincidir con el de los contratos y que se utiliza en alguna ocasión⁶⁰ para negar que la naturaleza de ambas figuras sea diferente. La Comisión sostuvo que bajo la forma de convenios se podían dar negocios que tenían la misma naturaleza que los contratos administrativos. En concreto señala el parágrafo 31 de la mencionada sentencia: “La Comisión señala que el Texto Refundido excluye de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración que celebre la Administración...y las restantes entidades públicas o que celebren cualesquiera de estos organismos entre sí. A su juicio, esta exclusión absoluta constituye una adaptación incorrecta del Derecho interno a las Directivas 93/36 y 93/37, **puesto que algunos de estos convenios pueden tener la misma naturaleza que los contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de éstas.**” Y así lo estima también el Tribunal en el parágrafo 40 al señalar: “En consecuencia, dado que excluye a priori del ámbito de aplicación del Texto Refundido las relaciones entre las Administraciones Públicas, ... **sea cual sea la naturaleza de estas relaciones**, la normativa española de que se trata en el caso de autos constituye una adaptación incorrecta del Derecho interno a las Directivas 93/36 y 93/37.” Es decir, se condenó a España, no sobre la base de que

mencionadas en la LRJSP las hay que no son susceptibles de gestión contractual, como «cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local» o «la forma de ejercer sus respectivas competencias» en las relaciones de cooperación (art. 143 LRJSP).” En contra se manifiesta HUERGO LORA, A. (2017: 17) que considera perfectamente posible la existencia de contratos sobre competencias.

⁵⁹ Abogacía del Estado, en “Novedades en el Procedimiento Administrativo y en el Régimen del Sector Público”, Francis Lefebvre, p. 555: “...3.- Si entendiéramos que efectivamente el convenio no puede contener prestaciones de cualquier contrato (público, privado, típico o atípico) llegaríamos a la conclusión de que esta nueva regulación apenas resultaría aplicable...”

⁶⁰ HUERGO LORA, A. (2017: 7).

se permitían convenios administrativos que tenían por objeto una prestación propia de un contrato, sino porque se permitían convenios que no tenían tal naturaleza. De hecho como señala el propio HUERGO LORA en Europa preocupó que esa interpretación⁶¹ que pretendía que la diferencia estaba en el objeto pues afectaba al modo de funcionar determinados servicios. Todo lo cual debe tenerse especialmente en cuenta a la hora de interpretar la exclusión que a partir de entonces establece la normativa contractual, pues no parece razonable que se interprete esta sin tener en cuenta el hecho esencial de la voluntad del legislador al establecerla, que fue la de cumplir con esta sentencia⁶², de modo que parece lógico concluir que la intención es la de establecer la diferencia entre ambas figuras sobre la base de que tienen una distinta naturaleza jurídica, que es lo que señala la sentencia que se pretende cumplir con este cambio legislativo.

En todo caso, entre quienes sostienen este criterio se establecen matices que acercan sus posiciones a quienes ven la distinción de una y otra figura en la causa del negocio, y no en su objeto. Entre ellos se encuentran HUERGO LORA, y que, a pesar de defender que el criterio de la naturaleza jurídica no es adecuado para distinguir una figura de otra, y de considerar que ambas son modalidades de contrato, concluye que el convenio sí puede tener por objeto prestaciones propias de los contratos⁶³. También BUSTILLO BOLADO⁶⁴ habla del convenio como un contrato aunque después de mantener esta posición de indiferenciación sustancial entre contrato y convenio afirma que sería un contrato especial por su directa vinculación al giro administrativo, y que en los convenios *“la colaboración implica la existencia de una comunidad de intereses que pueden satisfacerse mediante el acuerdo de voluntades”* de lo cual se deduce que admite, implícitamente, que existe una diferencia que se encuentra en la finalidad común compartida que es, precisamente, la causa del convenio, y que se diferencia de la causa del contrato sinalagmático, de lo que yo concluyo que cuando este autor señala que el convenio es un contrato, lo hace en un sentido muy amplio de contrato, tal y como vimos más arriba, es decir que el convenio es un contrato pero no un contrato de intercambio, no un contrato de los regulados en la LCSP. Dentro

⁶¹ HUERGO LORA, A. (2017: 9): *“Se puede comprender fácilmente la inquietud que la sentencia causó en países como Alemania en los que la cooperación entre entes públicos (necesariamente articulada a través de convenios) es constante...”*.

⁶² PASCUAL GARCÍA, J. (2012: 169): *“Con este inciso se da cumplimiento a la STJCE tras las modificaciones introducidas en la legislación contractual por el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, para la correcta adaptación de la normativa española a la normativa comunitaria, a tenor de la cual han de quedar sujetos a la legislación contractual, como auténticos contratos, los negocios jurídicos entre Administraciones Públicas que se venían calificando como convenios en la legislación española en atención a que los sujetos que los suscribían eran Administraciones Públicas, siempre que tengan los caracteres del contrato.”*.

⁶³ HUERGO LORA, A. (2017: 16).

⁶⁴ BUSTILLO BOLADO, R. (2010: 183-187).

de esta posición de pretender defender la distinción entre ambas figuras en base al objeto sólo algunos lo declaran sin matices como AVILA ORIVE⁶⁵ que entiende que un convenio sólo puede tener por objeto una prestación contractual sin convertirse en un contrato cuando se realiza con una entidad instrumental, es decir cuando es un encargo de ejecución; o HERNANDO RYDINGS, M.⁶⁶. Los matices de estas posiciones teóricas vienen a converger en la práctica estando provocadas las diferencias doctrinales por la oscura regulación de la materia y el intento de atajar prácticas indeseables.

B. La interpretación que fija la distinción sobre el elemento de la causa

Los que sostienen la esencial diferencia entre ambas instituciones acuden al criterio de la naturaleza del negocio⁶⁷, la cual depende de la causa del mismo ya que es el elemento esencial en su conformación. Los negocios se diferencian por la causa, causa en sentido técnico jurídico, siguiendo a DIEZ PICAZO⁶⁸ como aquella finalidad permanente a la que sirve el negocio, y que justifica la protección que el ordenamiento le dispensa. Con BAUZA MARTORELL⁶⁹ entendemos que es la causa el elemento que nos permite distinguir al contrato del convenio. Pues bien lo esencial de todos esos contratos de la Ley 9/2017, y los sectoriales, es que articulan un intercambio de prestaciones sin que las partes compartan un fin común. Mientras que el convenio es un negocio que articula una colaboración para la consecución de un fin común. Colaboración, en nuestro caso interadministrativa, en el ejercicio de

⁶⁵ ÁVILA ORIVE, J.L. *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002.

⁶⁶ HERNANDO RYDINGS, M., “La colaboración interadministrativa local: novedades del nuevo régimen jurídico de os convenios y de los consorcios” en CAMPOS ACUÑA, M.C. (coord.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pág. 743, que ante la duda de que la diferencia pueda hacerse por el objeto o por la naturaleza señala: “la LRJSP es tajante al respecto y excluye expresamente la posibilidad de que los convenios (interadministrativos o no) puedan tener por objeto prestaciones propias de los contratos.”

⁶⁷ PASCUAL GARCÍA, J., (2012 :24) señala: “Aunque, como hemos dicho, la legislación contractual en realidad se ha ocupado de ella más para expulsarla de su ámbito que para regularla, paradójicamente es la que nos brinda los principales materiales para entender sus notas principales, es decir, su naturaleza.”

⁶⁸ DIEZ PICAZO, L. “El concepto de causa en el negocio jurídico” en *Anuario de Derecho Civil*, 1963, núm.1, págs. 3 a 32 del anuario. Sobre este mismo tema: LLÁCER MATA CÁS M.R., “La causa del negocio jurídico” en *Codificación, persona y negocio jurídico*, en MALUQUER DE MOTES I BENET, C.J. (coord), 2003, págs. 347-360. PORRAS IBÁÑEZ, P. “El negocio jurídico y su causa”, *Revista de derecho privado*, Vol. 57, N°. 7 (JUL-AGOS), 1973, p. 603-652.

⁶⁹ BAUZÁ MARTORELL, F.J. (2018): “Sea como fuere en el convenio anida un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos intervinientes, una obligación de dar o hacer, -hasta aquí coincide con la naturaleza contractual- si bien dicha obligación no tiene por causa “la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte” (art. 1274 CC), lo que lo situaría en el ámbito de los contratos onerosos sujetos a la LCSP. La causa de la aportación será la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, que siempre será un fin de interés general porque en caso contrario no participaría la Administración”.

la competencias propias para la consecución de una finalidad común que interesa a ambas partes. Esta es la causa del convenio. Nada pues que ver con los contratos sinalagmáticos en que la causa de cada prestación es la contraprestación en los términos del artículo 1274 CC⁷⁰. Por todo lo anterior, se puede decir que, independientemente de si las prestaciones que asumen las partes en el contrato suponen, o no, la realización de un objeto regulado por la normativa de contratos o la normativa especial, lo que nos va a permitir diferenciar el convenio del contrato, será la existencia de una de solvendi causa y ello aún en el caso de un convenio con un privado tal y como sostiene SÁNCHEZ SÁEZ⁷¹, en sentido análogo a PASCUAL GARCÍA, en los términos antes citados. En todo caso nosotros nos vamos a centrar en los convenios interadministrativos.

La cuestión que queda es determinar qué elementos reflejan esa distinta naturaleza, esa distinta causa. En este sentido hay que señalar que esa naturaleza jurídica no se encuentre en el eco mágico de la palabra “convenio” sino en el elemento de la causa y en el reflejo que tiene la misma en el contenido de la relación jurídica, no sólo en el objeto, que como hemos visto es un criterio insuficiente. Desde este punto de vista de la naturaleza, o causa, se ha querido concluir que la diferencia entre estas figuras es el carácter oneroso⁷² que tendrían los contratos frente al gratuito de los convenios para apreciar una causa distinta entre uno y otro. Este criterio es insuficiente ya que, si es cierto que no hay contratos gratuitos, el convenio no puede calificarse como un negocio gratuito pues las partes hacen aportaciones a un fin común. El hecho de que una de las partes se encargue de la gestión del fin común y otra haga una aportación económica, no hace al convenio gratuito, puesto que una aporta los elementos necesarios para la gestión y otra aporta dinero para gastos derivados de

⁷⁰ En este sentido Dictamen de la Abogacía General del Estado de 23 de abril de 2007 (ref.: A. G. Sanidad y Consumo 4/07). Ponentes: MAS VILLARROEL, L.J., y SANZ DE GANDASEGUI, F.: “En este sentido, puede afirmarse que, aunque ambas figuras –convenio de colaboración y contrato– tengan en común la nota de ser actos o negocios jurídicos de carácter bilateral, resultado del concurso de la libre voluntad de las partes, su diferencia estriba en la distinta posición y finalidad de las partes... Así, el convenio de colaboración tiene como punto de partida un supuesto preciso, cual es la existencia de dos (o más) partes que tienen competencias o funciones concurrentes, al menos complementarias, sobre una misma realidad material o, lo que es igual, persiguen fines comunes, cuya consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por ambas partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esa finalidad común, (...) todo ello hace que la nota característica de esta figura sea, como lo denota su propia denominación, la cooperación o colaboración de las partes por razón precisamente de esa comunidad de fines. Distintamente, en el contrato desaparece la idea de concurrencia de competencias o funciones sobre la misma realidad material y, por tanto, la idea de comunidad de fin, surgiendo la posición de cada parte como una posición independiente, tendente a la satisfacción de su propio interés, lo que tiene por consecuencia que la relación contractual gire en torno al principio de sinalagmaticidad, es decir, la reciprocidad o interdependencia de las prestaciones que se deben las partes y que resalta, al tratar de la causa de los contratos, el inciso inicial del artículo 1.274 Código Civil...”

⁷¹ Ésta es la tesis que se defiende en SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. (2004: 109).

⁷² GIMENO FELIU, J.M., “Aproximación a las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público”, Colaboración en el *El derecho de los contratos del sector público. Revista Aragonesa de Administración Pública*, Instituto Aragonés de Administración Pública. 2008.

esa gestión. Así que el pago del precio no es definidor del contrato frente al convenio, como pone de manifiesto el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 33/1997, de 10 de noviembre.

En mi opinión debemos buscar como se expresa la causa en la conformación de las prestaciones en el conjunto de las cláusulas⁷³, en el contenido completo de la relación, y no sólo de su objeto. Desde este punto de vista la causa del Convenio es la colaboración en una actividad de interés común. En el caso de dos administraciones, el contenido de esa colaboración tiene que ver con el ejercicio de sus competencias que son en definitiva las que constituyen el sustrato del convenio, siendo la colaboración entre las administraciones, al objeto de ejercer esas competencias, la causa en sentido técnico jurídico del convenio⁷⁴. Por tanto, dado que la auténtica finalidad del convenio es el ejercicio de competencias concurrentes, el hecho de que ello suponga que una o ambas partes realicen, directamente, o a través de una licitación, una obra, un suministro o un servicio no altera la auténtica trascendencia de cada elemento del negocio jurídico. Lo principal sigue siendo la causa y lo accesorio la realización por la Administración actuante, de una contratación de sentido claramente instrumental al cumplimiento de lo convenido. Así en el caso extremo en que en el convenio una de las Administraciones se compromete a realizar una obra, y la otra a aportar una determinada financiación, cabría la existencia de un convenio y no un contrato si las relaciones que diseña el negocio jurídico responden a la consecución de una finalidad común en ejercicio de sus competencia y no a una de solvendi causa⁷⁵.

⁷³ En tal operación se ha de tomar en consideración necesariamente el conjunto total de las cláusulas que conforman el contenido del acto o negocio que deba calificarse, pues sólo así podrá efectuarse adecuadamente esa calificación. Se trata de un criterio general con fundamento en la regla del artículo 1.285 del Código Civil –interpretación de las cláusulas de los contratos las unas por las otras– confirmado por reiterada doctrina jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de abril de 1951, 24 de octubre de 1963, 19 de noviembre de 1965, 2 de febrero de 1975, 18 de junio de 1992 y 10 de mayo de 1994)”.
⁷⁴ RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M. (1997: 95-96): “En todo caso, el fin del convenio ha de ser ora la consecución de competencias propias de cada una de ellas, concurrentes, ora la consecución de una competencia sustantiva propia de una de las partes. En el primer supuesto, la causa que rige la actividad convencional de cada Administración es el irrenunciable deber de ejercicio de su propia competencia sustantiva (art. 8.1 LRJSP y art. 12 LRJAP y PAC); en el segundo, la causa que rige la actuación de la Administración no titular de la competencia sustantiva que es fin del convenio, es el debido cumplimiento de los deberes de colaboración, cooperación y asistencia recogidos en los arts. 3.1.k y 141 a 144 LRJSP y arts. 3 y 4 LRJAP y PAC”.

⁷⁵ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2001: 1225): “es preciso, pues, distinguir el ámbito que corresponde al convenio de colaboración del objeto que ha de ser regulado por medio de un contrato, dado que la utilización de uno u otro por parte de la Administración no es opcional... Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del contrato administrativo, la actividad desarrollada en los convenios no se manifiesta en una contraposición de intereses (v. gr., una prestación de servicios a cambio de una contraprestación económica), sino que se trata de una actividad y una gestión que se pretende encauzar en una determinada dirección mediante un simple reparto de tareas, lo cual permite que la Administración participe en la financiación de dicha actividad o que, incluso, esta financiación sea llevada a cabo por otra entidad a través del patrocinio”.

A la vista de lo dicho vamos a estudiar como se manifiesta la causa en distintos aspectos del convenio. Una primera manifestación es la posición de igualdad en que se están las partes y la ausencia de poderes de imperium, tal y como destaca MARTÍN HUERTA⁷⁶. Igualdad que supone que una no tiene poderes sobre la otra, no que una tenga más interés que otra, o que tenga más capacidad. El que la causa del convenio sea el ejercicio de competencias en colaboración determina que la relación jurídica que se crea sea de coordinación y no de subordinación. En la medida en que es consustancial al contrato administrativo la desigualdad de las partes contratantes -una de ellas ejerce prerrogativas y la otra se somete a las mismas- esta característica de los convenios de colaboración permite diferenciarlos de los contratos administrativos, tal y como recoge la STS de 15 de julio de 2003 cuando señala que en los convenios, “*a diferencia de los contratos administrativos ninguna de las partes tiene prerrogativas ni fuerza vinculante*”. Ligado a esta causa se encuentran dos características fundamentales, primera, se trata de un negocio intuitu personae como destaca GARCÍA DE ENTERRÍA, que constituye la forma normal de relacionarse las administraciones públicas⁷⁷; y, segunda, ambas partes participan de algún modo en los frutos de esa colaboración. Si hay un contrato al que se parece el convenio es al contrato de sociedad, definido por el artículo 1665 del Código civil como aquel por el que las partes ponen en común bienes, dinero o industria para un fin de interés común; aunque a diferencia de las sociedades no hay patrimonio común, no surge una entidad con personalidad jurídica y el fin común no es la ganancia económica.

⁷⁶ En este mismo sentido, véase SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. (2004: 105 y 106). MARTÍN HUERTA, P. (2000: 43); y SANZ GANDASEGUI, F. (2002: 87). MORENO MOLINA, J. A. “Convenios de colaboración entre la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y las Administraciones Públicas”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 78. Septiembre, 2008. La Ley, pág. 23. DE DIEGO GÓMEZ, A. “*La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público*”, El Consultor de los Ayuntamientos núm. 23. Wolters Kluwer, pág. 2757.

⁷⁷ Según GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Ámbito de aplicación de la Ley”, en GÓMEZ FERRER DURANT, F. (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1996 señala que la “naturaleza” propiamente convencional en las relaciones interadministrativas viene dada por definirse como intuitu personae. Comparte esta postura la JCCA (informes 68/96, 57/03) cuando dice que “*la forma normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y los entes públicos sujetos en su concepto de órganos de contratación a la LCAP, como antes a la legislación de contratos del Estado, es la vía del convenio de colaboración hoy prevista en el apartado 1, c), del art. 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, sólo excepcionalmente, cuando una de las partes que entran en relación sea un ente público, podrá acudir a la celebración de un verdadero y propio contrato sujeto a la LCAP*”. En este mismo sentido el informe 42/99, también en el 18/2001, entre otros), la JCCA alude a que “*los convenios recogidos actualmente en el art. 3.1 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas constituyen el modo normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los organismos autónomos y demás entidades públicas sujetas en su actividad contractual al régimen de dicha Ley, ya que al no poder precisarse cuál de las partes actúa como órgano de contratación y cuál como contratista, ... resulta obligado canalizar estas actuaciones por la vía del convenio de colaboración y no por la vía del contrato*”. Doctrina a que expresamente se acoge la STS de 4 de junio de 2003 (FJ 4).

Todas las anteriores características surgen de la causa y son expresión la naturaleza del negocio jurídico-convenio. Por el contrario, los contratos regulados en la Ley 9/2017 son un negocio jurídico de mero intercambio de prestaciones, hasta tal punto que HUERGO LORA habla de que la ley de contratos es una ley de “*compras a particulares*”⁷⁸. En definitiva, son negocios sinalagmáticos en que la prestación de cada parte tiene su razón de ser en la contraprestación de la otra sin tener proyecto en común alguno, y por supuesto sin que ambas partes participen de los frutos de una colaboración que no existe. Son contratos de intercambio. Esta y no otra es la diferencia esencial entre los convenios y los contratos.

C. Incidencia de la Ley 9/2017 sobre estas conclusiones: mantenimiento del criterio de la causa

Estas opiniones se expresan como vemos en las referencias doctrinales y normativas antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, en marzo de 2018. Los autores que critican la distinción entre los conceptos del convenio y del contrato como figuras diferentes, cuyo principal exponente es HUERGO LORA⁷⁹, pretenden que ya no es posible tal consideración diferenciada sobre la base de la naturaleza diferente de una y otra figura. Utiliza dos argumentos, el primero es que el de la naturaleza es un criterio oscuro y que en ambos casos la causa es el intercambio de prestaciones, afirmación esta última que se contradice por la inmediata posterior del mismo autor en el sentido de que el convenio es una cosa diferente como consecuencia de la existencia de un fin común, fin que, como hemos dicho, es la causa, que constituye el elemento configurador de la naturaleza del negocio jurídico. El segundo argumento es que se ha producido un cambio normativo con la LCSP que impide acudir al criterio de la naturaleza del negocio y que hay que acudir exclusivamente a su contenido. En concreto señala que: “*Si la mención a la «naturaleza» en la LCSP de 2007 permitía a algunos autores sostener que el convenio era «otra cosa» y que podía no estar sometido a la legislación de contratos públicos aunque tuviera el mismo objeto de un contrato, la norma que acaba de publicarse*

⁷⁸ HUERGO LORA, A. (2017: 17).

⁷⁹ Discrepa HUERGO LORA, A. (2017: 8-11), que no considera al convenio como una figura distinta del contrato. Pero incluso este autor cuando niega que exista una categoría de convenio, y que sea la naturaleza del negocio la que nos sirve para distinguirlo, lo hace de tal modo que, en el fondo afirma la diferencia entre las figuras sobre la base de la causa, porque señala que ambas figuras son tipos de contrato y que la diferencia entre ellos se encuentra en que en el convenio existe un fin común. El fin común, la colaboración para el ejercicio de sus mutuas competencias, es la causa del negocio, y por tanto, está más que justificada la consideración separada de las figuras de contrato y convenio como hace gran parte de la doctrina en base a la distinta naturaleza de los mismos. Aún si se admitiese posiciones como la de HUERGO LORA, sobre que convenio y contrato tienen una misma naturaleza, ello no alteraría la posibilidad de realizar un convenio administrativo cuyo objeto sea el de un contrato administrativo según señala este autor tal y como recogemos más adelante.

lo rechaza”. Pues bien, aunque es cierto que la norma actual no hace mención expresa a la naturaleza del convenio ello no ha alterado la situación anterior⁸⁰.

Recordemos en primer lugar que incluso la Jurisprudencia comunitaria, que es la razón de las modificaciones legales de nuestro ordenamiento, alude a la naturaleza como elemento diferenciador de convenio y contrato, como acredita la cita directa del texto de la sentencia que más arriba hemos hecho. Pero es que además tampoco ha sido esa la idea del legislador, que de querer un cambio tan radical lo hubiera manifestado, y habría hecho modificación de la Ley 40/2015, ni es una interpretación que se compadezca con el resto del articulado y del ordenamiento. De hecho examinada la nueva redacción de la LCSP lo que nos parece es que, por el contrario, refuerza la idea de una diferenciación entre el convenio y el contrato, no tanto sobre la base de su objeto, como de su verdadera naturaleza jurídica. Esto se pone de manifiesto en dos de las tres condiciones a las que se somete la celebración de convenios que hablan de cooperar para el logro de objetivos comunes y que los convenios tenga por finalidad la satisfacción del interés público en exclusiva. En definitiva estas exigencias no hacen sino explicitar positivamente el elemento de la causa, que es lo que conforma una distinta naturaleza. Así, cuando antes eran los autores y la jurisprudencia los que señalaban a la finalidad en común como un elemento esencial para distinguir al convenio y el contrato, es ahora el propio texto normativo el que de manera literal lo plasma en el artículo. Pero es que además en la ley de contratos ya no se hace referencia al “objeto” del contrato, por el contrario se excluye de la ley de contratos a los convenios en los casos en que su “contenido” esté comprendido en la ley de contratos. No podemos entender que el “contenido” del convenio es meramente el objeto. El contenido se refiere a toda la relación negocial: sujeto, objeto y causa. Desde este punto de vista no tiene el mismo contenido un convenio destinado a realizar una finalidad común constituyendo una especie de sociedad entre los firmantes que un contrato de mero intercambio de prestaciones. No es lo mismo que una administración adquiera una obra mediante un contrato, bien sea a medio propio o a licitador, o que, por el contrario, dos administraciones con competencias concurrentes en la materia se pongan de acuerdo para edificar un centro de servicios comunitarios en el que una de ellas como aportación al convenio realiza una obra y luego una presta un servicio sanitario y otra un servicio asistencial, por ejemplo, con la finalidad común de atender conjuntamente a una determinada población.

⁸⁰ Así lo preveía PASCUAL GARCÍA, J. (2016: 170): “La legislación contractual futura, una vez traspuesta la Directiva citada, vendrá a introducir matizaciones que, entre otros extremos, confirman la irrelevancia del objeto. En efecto, la cooperación entre poderes adjudicadores, única que contempla, además de estar guiada exclusivamente por consideraciones de interés público, debe estar basada en un concepto cooperador y puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que les hayan sido asignadas a los poderes participantes (considerando 33), sin perjuicio de otras condiciones adicionales”.

En todo caso, cuando decimos que la diferencia está en la naturaleza no estamos aludiendo a una circunstancia obscura y teórica que se dilucide en la utilización por la memoria justificativa del convenio de las palabras mágicas “*colaboración y cooperación*”, sino que, por el contrario, aludimos a que esas son las ideas rectoras que nos permiten distinguir a un contrato de un convenio, pero para que tal distinción sea real, es necesario que se traduzca en las prestaciones de las partes, es decir en el contenido de las obligaciones que conforman el negocio. No basta por tanto decir que el negocio tiene por finalidad colaborar, sino que esa finalidad debe ser común y que ambas partes participen en ella y sus resultados de modo que la causa del negocio se traduce en una determinada configuración del negocio, en las prestaciones, en el contenido que hará que no coincidan con las propias de un contrato de los regulados en la normativa contractual. Ello cuando estemos ante un verdadero convenio, lo que no excluye supuestos patológicos, sin que la patología de la relación nos pueda hacer perder de vista su verdadera naturaleza. Con ello se puede concluir que es necesario, como ya se ha apuntado, hacer un análisis del conjunto del clausulado obligacional, es decir del contenido del contrato, para ver si se adecúa a la figura del contrato, o la del convenio.

VII. CRITERIOS PARA EXAMINAR EN LA CONFORMACIÓN DEL NEGOCIO LA CAUSA CONVENIENDI O CONTRATANDI

De lo expuesto se deduce que estaremos en presencia de un convenio cuando las partes tienen una finalidad común, no se establece una relación sinalagmática de mero intercambio en que una de las partes actúa como una potencia superior, sino una relación de colaboración para el logro de dicho fin. Es igualmente importante que se haya celebrado intuitu personae; que se refiera al ejercicio de competencias compartidas o complementarias; que las dos partes participen en los resultados⁸¹ de la colaboración como expresión de esa finalidad común lo que no sucede en los contratos de la Ley 9/2017 donde cada parte recibe su prestación; otro elemento que puede ser relevante es que el negocio sea o no retribuido ya que la Ley de contratos sólo contempla los contratos onerosos; y que la prestación no esté excluida del mercado, puesto que lo que no puede adquirirse en el mercado no puede ser objeto de contratación. No es sin embargo esencial que una de las partes sea la que financia y otra la que ejecuta, como pone de relieve PASCUAL GARCÍA, esta es la hipótesis más

⁸¹ En este sentido citar informe de la Abogacía del Estado de 12 de julio de 2006 al señalar que “*el convenio de colaboración tiene como punto de partida un supuesto preciso, cual es la existencia de dos (o más) partes que tienen competencias o funciones concurrentes, al menos complementarias, como una misma realidad material o, lo que es igual, persiguen fines comunes, cuya consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por ambas partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esa finalidad, común, de la que resultan así ser cogestoras, participando igualmente de forma común o conjunta en el resultado obtenido (...)*”.

frecuente en los convenios administrativos y la coincidencia del contenido material de la prestación no es suficiente para apreciar que estamos ante un contrato cuando la relación de colaboración es más amplia y compleja⁸²

VII. ADMISIÓN DE CONVENIOS ADMINISTRATIVOS SOBRE OBJETO CONTRACTUAL POR QUIEN LOS DIFERENCIA SOBRE SU OBJETO

HUERGO LORA considera que, incluso en el caso de que el convenio entre administraciones tuviera por único objeto una prestación contractual típica, no por ello sería aplicable la ley de contratos. Las razones para la admisión de esta figura tiene que ver con la idea de que en un Estado compuesto no es posible que la relación entre las Administraciones Públicas para la consecución de objetivos comunes se haga a través del contrato administrativo, y que negar estos convenios en interpretación de las Directivas de contratos supondría primar la forma de estado centralizada sobre la descentralizada, cuando la legislación comunitaria es neutral en relación a la organización territorial de los Estados y afirmar el principio del “*contratista interpuesto*” que la jurisprudencia ni la normativa comunitaria en materia de contratos acoge⁸³. Pues bien, aplicando ese mismo razonamiento no se puede penalizar el hecho de que se haya dotado a las autoridades de responsabilidad fiscal con independencia obligando a la administración a someterse a la ley de contratos haciendo así imposible la normal relación entre dos administraciones que tienen la finalidad común de con-

⁸² Véase sobre esto Informe 57/2003, de 30 de marzo de 2004, JCCA, convenio de colaboración entre el ayuntamiento de Irún y la fundación privada Museo Jorge Oteiza en la que la existencia de algunas prestación de carácter contractual en el seno de una relación mucho más amplia no hacía perder al acuerdo la naturaleza de convenio.

⁸³ HUERGO LORA, A. (2017: 17-18): “...Por lo tanto, los convenios cuyo objeto coincide con el de un contrato público existen y, de hecho, la actual regulación de los convenios en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se refiere a ellos de forma expresa y como uno de los principales ejemplos de aplicación de la figura. En este sentido, puede sorprender que la Ley parta de la idea de que los convenios con objeto contractual no son admisibles, cuando desde 2009 se admite su existencia, aunque sometida a determinados requisitos. 4. El fundamento de la legitimidad de los convenios interadministrativos aunque su objeto sea coincidente con el de los contratos típicos...No se trata, por tanto, de una excepción a la aplicación de la Directiva, sino de que los convenios son otra cosa y, por ello, el TJ los consideró conformes con la Directiva anterior (la 2004/18) aunque la misma no los contemplaba expresamente, del mismo modo que los contratos in house (o encargos a medios propios) fueron admitidos desde 1999 sin necesidad de reconocimiento en las Directivas (reconocimiento que vino posteriormente). La justificación de los convenios de colaboración no estriba en que su objeto sea distinto del de los contratos (ya hemos visto que no lo es), y tampoco en conceptos a mi juicio vagos y etéreos como el de «comunidad de intereses» que existiría entre las partes frente a la «oposición de intereses» propia de los contratos con particulares...A mi juicio, la clave de la admisibilidad de los convenios de colaboración interadministrativos aunque su objeto sea coincidente con el de un contrato y, en ese sentido, sirvan para sustituir a un contrato, se encuentra en que el Derecho comunitario no acoge el principio del «contratista interpuesto», es decir, la idea de que la Administración deba acudir al mercado para comprar los bienes y servicios que necesite incluso si los puede obtener por sus propios medios 33...”

tribuir a la estabilidad financiera del Estado en su conjunto. No compartimos esta visión pues lo que este autor llama contratos son en realidad convenios desde nuestro punto de vista, pero desde el punto de vista práctico supone la admisión de convenios con objetos contractuales.

VIII. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS EXAMINADOS PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DEL “ENCARGO DE ESTUDIOS” A LA AIREF

A la vista de todo lo anterior procede que examinemos los criterios expuestos para distinguir el convenio del contrato en el caso del “*encargo de estudio*” de una Comunidad Autónoma a la AIREF y así veamos si encaja en uno u otro concepto. En primer lugar, hay que señalar que existe una finalidad común entre la AIREF y los encargantes del estudio. Dicha finalidad es el control del gasto público con objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución. En el caso del Estudio encargado por la Junta de Andalucía se puede decir que, obviamente, esta está obligada a cumplir dicho principio en la ejecución de sus políticas, también en relación a sus políticas universitarias, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En cuanto a la AIREF el artículo 2 de la Ley 6/2013 señala que la AIREF: “...*tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria...mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas*”. Es el cumplimiento de esta finalidad común la base del acuerdo, la Autoridad ejerce su competencia de evaluación para coadyuvar a la consecución de los objetivos de estabilidad que son los que persigue la entidad encargante en el ámbito del estudio, al estar obligada por Ley a conseguirlos.

Para el cumplimiento de sus fines la AIREF ejercerá sus funciones a través de informes, opiniones y estudios, en los términos dispuestos en el artículo 4 de su Ley, que prevé la remisión obligatoria de información a esta entidad⁸⁴. Si bien puede decirse en términos genéricos, y como primera aproximación, que la actuación de la Autoridad realizando un informe puede parecer corresponderse, más o menos, con el objeto de un contrato de servicios de consultoría, lo que es evidente es que las consultorías del mercado no pueden disponer de esta información cuando realizan

⁸⁴ En concreto el texto regulador señala: “*A tal efecto, tendrá a su disposición la información económico-financiera relativa a las distintas Administraciones Públicas. Con el fin de garantizar la eficiencia y evitar duplicidades en la remisión de información, el acceso a la información se realizará preferentemente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin perjuicio de que pueda requerirse directamente información adicional a las correspondientes Administraciones Públicas...Lo anterior se entenderá con independencia de las necesidades de información adicional que requiera la Autoridad para el correcto ejercicio de sus funciones y que no esté explícitamente prevista en la citada Orden.*”

ese servicio, ni pueden recabarla con carácter obligatorio, por lo que el servicio que ofrece la AIREF es un servicio cualificado que no se encuentra en el mercado⁸⁵. Otras circunstancias que cualifican la prestación y la separan de las ofrecidas por el mercado son que se realiza por una entidad que tiene estatutariamente garantizada la independencia, artículos 1 y 7 de la Ley, y que desarrolla exclusivamente sus funciones sobre el sector público, y que actúa en relación con el resto de autoridades independientes de la Unión europea, artículos 3 y 6. Esto le ofrece una visión global de conjunto y una relación con las instituciones que realizan estas labores que no puede encontrarse en el mercado, lo que se acentúa por el régimen de personal que sirve en la entidad recogido en el artículo 9 de la Ley Orgánica. Se trata de un personal sometido a un determinado régimen que está fundamentalmente orientado a la preservación de su independencia, objetividad e imparcialidad, todo lo cual redundaría en una mayor garantía de la objetividad de los juicios de la propia Agencia sin que en el mercado se ofreciera la realización de estas funciones en este régimen, a lo que hay que añadir la visión de conjunto sobre todo el sector público que tiene la Autoridad y que, por derivar de su propia condición pública y de sus competencias, no puede ofrecer una empresa en el mercado. Incluso, aún cuando se permite a la AIREF, con carácter excepcional, realizar contratos, estos se limitan a las labores materiales, tal y como señala el propio estatuto, y además en esos casos no entra en juego el libre acceso al material que obligatoriamente debe tener a su disposición la AIREF, tal y como resulta del artículo 6.10 de la Ley. Es decir que las labores esenciales del estudio se han de hacer por ese personal de la entidad y no admitirían su externalización. Otro elemento que pone de relieve que estamos ante una prestación fuera de comercio es que estas están relacionadas con el ejercicio de las propias competencias como se deriva del artículo 5.3 de la Ley cuando señala: *“La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá realizar estudios que soliciten las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que deberán circunscribirse a su ámbito competencial y sin afectar a competencias propias de otras Administraciones”*.

⁸⁵ A este respecto hay que señalar que esta idea de que la prestación no esté en el mercado es la que se utiliza por la Comisión en el documento *“Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest”*, de 29 de abril de 2013, para excluir determinados servicios de la aplicación de las normas sobre ayudas de Estado. Y en el ámbito de la contratación las sentencias STJUE de 2 de junio de 2016 o 1 de marzo de 2018, sobre un procedimiento de adjudicación de contratos públicos de asesoramiento a las explotaciones agrarias regulado en la Directiva 2004/18/CE (caso Maria Tirkkonen), el Tribunal sostuvo que no debería tramitarse como tal procedimiento de contratación aquel que no se tramitara en régimen de concurrencia competitiva porque el contrato finalmente se adjudicaría a todos los operadores que simplemente reunieran unos requisitos mínimos, sin tratar de elegir la mejor oferta; en definitiva lo excluye de la ley de contratos porque el mercado no opera. De lo cual se extrae que esta circunstancia puede tenerse en cuenta en casos en que la prestación por la configuración de la misma tampoco está en el mercado como sucede en este caso.

Además dichos estudios requieren la previa realización del “encargo”. Este opera como condición para que la AIReF pueda ejercer una funciones que tiene atribuidas legalmente y que no derivan del acuerdo, lo que incide en ese matiz convencional de esta figura, se trata de un acuerdo para el ejercicio de competencias concurrentes. Sin embargo, hay que reconocer que la retribución de la AIReF trae dudas sobre si su prestación está o no en el mercado. Una de las características esenciales del contenido de los contratos de la Ley 9/2017 es que son onerosos. En este caso el hecho de que la retribución de la AIReF se haga a través de un precio público⁸⁶ es un elemento que introduce un poco de confusión en relación a todo lo dicho hasta ahora, que nos lleva en principio a la conclusión de que estamos ante una prestación fuera de mercado que no puede por tanto ser objeto de un contrato, ni de un encargo y lo aproxima a una figura convencional. Esta consideración como precio público supone dos cosas: que la AIReF deber considerar que el servicio se puede obtener en el mercado, y que establece un precio que cubre costes como mínimo, lo que podría significar que no se limita a esto, sino que va más allá y establece un margen de ganancia lo que no parecería acorde a la naturaleza de la institución. Esto apunta hacia un matiz contractual de la figura que estudiamos, pero no se puede olvidar que en el convenio también puede haber traspaso de recursos, que entendemos que la calificación como precio público no desdice del hecho de que esta prestación en concreto no esté en el mercado, cuestión que es una apreciación de hecho que no queda anulada por la sola calificación de la retribución como precio público; y es que esta calificación de precio público quizá se hace por exclusión al no poder encajarla en la idea de tarifa de medio propio que es con lo que guarda más semejanza materialmente en el sentido de que son unas cantidades prefijadas por unos servicios estandarizados, ni tampoco en el de tasa por ser los servicios de solicitud voluntaria.

Sobre la cuestión de que no estamos ante una tarifa es necesario abordar la cuestión de quien aprueba estos precios públicos. En el caso de la AIReF han sido aprobados por la Presidencia del órgano a través de Resolución de 16 de junio de 2016. Estos precios guardarían en principio semejanza con las tarifas de un medio propio para la realización de encargos. Sin embargo, el medio propio no es quien aprueba sus propias tarifas sino que lo hace la entidad matriz, esto es esencial porque demuestra que hay una sola voluntad la del ente matriz que tiene un control análogo al que ostenta sobre sus propios órganos. En este caso la aprobación corresponde a la propia Autoridad lo que pone de manifiesto que no encaja esta regulación en el artículo 32 de la Ley 9/2017 de los encargos de ejecución. Además es obvio que la

⁸⁶ Son precios públicos, conforme al artículo 24 Ley de Tasas y Precios Públicos del Estado, aprobado por Ley 8/1989, de 13 de abril, las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrado.

Comunidad Autónoma de Andalucía no es la entidad matriz de la AIREF, ni aprueba sus tarifas, porque de seguir con esta lógica se llegaría al absurdo resultado de que Ley de Contratos permite hacer algo que la Ley Orgánica de la AIREF impediría, dejando así sin posibilidad de ejercer sus competencias a la Autoridad. Y ello nos lleva otra vez al elemento esencial configurador de esta entidad, es decir, su independencia, que hace imposible que se cumpla con el requisito del artículo 32.2 de la Ley 9/2007⁸⁷. Así pues la existencia de una causa consistente en una finalidad pública compartida en el ejercicio de competencias propias nos lleva a la consideración de la figura como convenio y no como contrato, y partiendo de aquí menos aún podría considerarse como un encargo de ejecución porque no se cumplen con los requisitos del artículo 32.

En efecto, no sería posible que se considerase que una Comunidad Autónoma tiene como medio propio a la Autoridad independiente en ningún caso. En primer lugar, no puede tener control análogo al que tiene sobre sus órganos porque es esencial a la configuración de la AIREF su independencia, que es todo lo contrario al control. Ni siquiera puede considerarse que se da la circunstancia específica de que “*los encargos sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación,*” pues en primer lugar se habla en el artículo 5 de que la AIREF “*podrá realizar*”, pero no señala una obligación; aún en el caso de que esto se interprete simplemente como una norma de habilitación, sin que sea una opción para la AIREF aceptar, o no, el encargo no se cumpliría con el resto del precepto que exige que se haga “*de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que puede realizar el encargo.*” No hay bajo ningún concepto unidad de decisión, sino dos voluntades diferentes que concurren en una finalidad común y desde luego no es la Comunidad Autónoma la que fija instrucciones unilateralmente a este respecto a la AIREF, primero porque esta se encuentra al margen de instrucciones conforme al artículo 2.1 y 2 del Estatuto orgá-

⁸⁷ Artículo 32 LCSP: “2. *Tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de una única entidad concreta del sector público aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los requisitos que se establecen a continuación: a) Que el poder adjudicador que pueda conferirle encargos ejerza sobre el ente destinatario de los mismos un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas. En todo caso se entenderá que el poder adjudicador que puede conferirle encargos ostenta sobre el ente destinatario del mismo un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades cuando él mismo o bien otro u otros poderes adjudicadores o personas jurídicas controlados del mismo modo por el primero puedan conferirle encargos que sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación, de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que puede realizar el encargo. La compensación se establecerá por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.*”

nico que señala que debe actuar “... en todo caso con plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de cualquier otra organización pública o privada. 2. Ni el Presidente, ni el personal ni los miembros de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrán solicitar ni aceptar instrucciones de las Administraciones Públicas ni de ninguna entidad pública o privada.”. Y en segundo lugar por el modo de conformarse el acuerdo de voluntades. A este respecto el artículo 23 del Reglamento Orgánico señala: “3. Corresponde a la Autoridad, en el marco de los establecido en la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre y en el presente Estatuto, la definición de la metodología, de los criterios objetivos y de los aspectos específicos a valorar en los estudios, debiendo darse la oportuna publicidad a estas cuestiones.4. Con carácter previo a la elaboración del estudio, se fijará un presupuesto y calendario de desarrollo, que se remitirá al sujeto interesado para su confirmación”. De lo anterior se deduce que es la propia Autoridad la que establece la definición de la metodología, de los objetivos del estudio y de los aspectos específicos a valorar en los estudios, y la que establece sus tarifas, desde luego es evidente que no estamos ante una prestación cuyas condiciones impone una matriz a su ente instrumental. Pero tampoco parece propio de la prestación de un contrato en que la prestadora del servicio no es la que determina el objeto del contrato, sino que es la Administración contratante la que define el objeto en función de su necesidad, y conforme a esta establece las cláusulas que considera más convenientes para satisfacer esa necesidad de acuerdo al principio de autonomía de la voluntad actuando luego en la contratación desde una situación de superioridad. Si el encargo fuera un contrato de la Ley 9/2017 estas cuestiones las definiría la entidad que contrata y no la contratada. Pero es que en realidad la finalidad de este acuerdo es posibilitar a la Autoridad independiente el ejercicio de sus competencias en relación a la Comunidad Autónoma, colaborando esta con la Autoridad mediante el pago de los gastos que estos supone, a través del abono del precio público fijado, financiando así una actividad que tiene interés común; para la Comunidad Autónoma en cuanto le reporta información sobre el ejercicio de sus competencias (en materia de Universidades en el caso del estudio encargado por Andalucía) al servicio del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, y para la Autoridad, que tiene esa finalidad en relación al conjunto de las administraciones, porque, como vimos, esa información pasa a incorporarse a su acervo pudiendo ser utilizada en posteriores estudios. En definitiva, es la vía para la colaboración de dos administraciones, colaboración que, por cierto, no puede establecerse a través del mecanismo contractual, y mediante la cual una permite a otra que ejercite sus funciones sobre ella financiando tal actividad en interés de ambas. Desde luego la calificación de la retribución como precio público puede ser más o menos afortunada, pero entendemos que no hay empresa en el mercado que ofrezca un servicio como el descrito, ni puede esa retribución considerarse como una tarifa de medio propio que es el modo de retribuir los encargos de ejecución.

Una rápida visión de la financiación de la actividad de la Autoridad nos ayuda a profundizar en la naturaleza de estos estudios. En efecto, esquemáticamente, la autoridad financia su actividad con las tasas que obligatoriamente pagan las entidades que están sometidas de manera obligatoria a la realización de informes y opiniones. Se supone que este es el ámbito imprescindible de actividad de la Autoridad, su círculo de actividad mínimo, los informes y opiniones, puesto que es obligatoria su realización. Pero fuera de este círculo mínimo las entidades públicas tienen otra mucha actividad respecto de la cual puede ser interesante el pronunciamiento de la AIREF, sin que sea obligatorio. Para poder extender esta actividad de la AIREF se prevé que quien la requiera la financie, pero por el hecho de financiarla no puede alterar su régimen de prestación que es el que venimos señalando y que no se corresponde con el de un contrato de la Ley 9/2017, ni con un encargo de ejecución. Y no puede alterarlo porque ese régimen está destinado a la preservación de la independencia de la autoridad, no podemos hacer un encargo de ejecución porque no hay una unidad de voluntad, no podemos hacer un contrato porque la Administración sometida a estudio no es la que pone las condiciones en un pliego y actúa como potencia superior, ni la prestación concreta es ofrecida en el mercado. De modo que la Comunidad Autónoma muestra su interés ante la Autoridad y esta le envía un presupuesto, no para hacer lo que la Comunidad determine unilateralmente como si estuviera en un contrato, sino que ejercerá sus competencias en el modo que legalmente tiene atribuidas, con independencia, sin aceptar instrucciones, y de acuerdo con los criterios de valoración establecidos por ella, sobre los aspectos determinados por la autoridad, y con el método fijado por ella. De modo que a la Comunidad Autónoma lo que le queda es fijar el ámbito en que quiere el estudio, financiarlo y colaborar con el suministro de la información. No estamos ante una figura contractual sino ante un mecanismo de relación entre una administración territorial, y una autoridad independiente, estando obligado dicho mecanismo a preservar la independencia esencial de la autoridad en la realización del encargo, lo que incide en la configuración del mismo hasta el punto de que no se puede decir, ni mucho menos, que sea la Comunidad Autónoma la que establece conforme a una unidad de criterio la prestación a realizar por un medio propio. Y esto no es porque esté tratando con otra parte contratante con tal poder de negociación que impone sus condiciones, sino, como venimos diciendo para hacer posible la extensión de la actuación de la Autoridad Independiente a otros ámbitos, sin por ello alterar su régimen jurídico de esencial independencia.

IX. CONCLUSIONES

Por lo tanto, se puede decir que a través del “encargo de estudio” a la AIREF por la Comunidad Autónoma, ambas instituciones persiguen la preservación del equilibrio financiero, esta es la finalidad común causa del convenio. La AIREF como

competencia esencial, y la Comunidad Autónoma como Administración obligada a mantener ese equilibrio. La AIReF persigue este objetivo a través de actuaciones que son obligadas para los sujetos pasivos como los informes y opiniones que se retribuyen a través de tasas. Pero también ofrece a las Administraciones más relevantes desde el punto de vista del gasto la posibilidad de acceder a sus servicios con carácter voluntario a través de estudios. En estos estudios la Autoridad no deja de perseguir esa finalidad. Ese objetivo es común con la Comunidad Autónoma que está legalmente obligada a alcanzar el equilibrio financiero. Es la consecución de esa finalidad, en el ámbito del estudio, un proyecto, un fin común a ambas partes. Esa es la causa. El negocio es intuitu personae puesto que es la cualidad de autoridad pública e independiente de la AIReF y su régimen jurídico lo que motiva su elección; es más, como se recoge al principio del artículo tiene atribuida estas funciones con carácter exclusivo y excluyente. Por otro lado, es la consideración de la Administración autonómica la que le habilita para celebrar este acuerdo, ya que no cualquier administración puede solicitarla como se deriva del artículo 23 del Estatuto Orgánico y por supuesto no lo pueden hacer los particulares. En definitiva, el negocio es intuitu personae desde las perspectivas de ambas partes, y es más desde el punto de vista subjetivo la prestación que ofrece la AIReF no es una prestación que esté en el mercado. El mercado ofrece consultoría sin duda, pero no puede ofrecer una consultoría prestada por una autoridad revestida de independencia funcional servida por funcionarios, y que además está altamente especializada en la materia y tiene una visión de conjunto de la actuación de la administración en esta materia por las labores que presta para el resto de administraciones españolas y por su relación con el resto de autoridades independientes a nivel internacional, así como por la información de la que dispone y la obligatoriedad en el suministro de esta. A todo lo anterior hay que sumar el hecho esencial de que el resultado de esta labor es común no hay un mero intercambio de prestaciones, como sucede en el contrato o en el encargo de ejecución, porque conforme al artículo 23 del Estatuto Orgánico, más arriba citado: *“7. Todo conocimiento adquirido por la Autoridad en la elaboración de estudios podrá ser aplicado por ésta, en el desarrollo de cualquier tipo de funciones como elementos intermedios de otros estudios, informes u opiniones.”* Y este resultado compartido se pone de manifiesto en que la entidad encargante está obligada a autorizar a la AIReF a publicar en la web el resultado de los trabajos. Este compartir el resultado pone de manifiesto que sin duda estamos ante una finalidad común que es un contenido que no se encuentra en el ámbito de los contratos sinagmáticos propios de la ley 9/2017.

A la vista de lo expresado difícilmente puede sostenerse que este intrincado objeto se encuentre entre alguno de los objetos contractuales contemplados en la legislación de contratos del sector público, en la legislación patrimonial o sectorial especial. Y desde este punto de vista se puede decir que no tiene un contenido contractual.

Menos aún podría ser un encargo de ejecución que supondría colocar a la Administración en una situación de superioridad sobre la AIReF con desconocimiento de su esencial independencia. Por todo lo cual parece que estamos ante una relación jurídica sui generis que, al carecer de contenido contractual propio de las figuras recogidas en la Ley 9/2017, no debería tramitarse como un encargo a medio propio, cuya configuración tampoco encaja con la actuación de la AIReF en los términos recogidos en su normativa reguladora. Apreciada en su conjunto esta relación jurídica, la figura del encargo, parece acomodarse, en esencia, a la figura del convenio. Aunque ciertamente sería un convenio Administrativo especial que se rige de manera prioritaria por su propia normativa y sólo con carácter supletorio por la normativa general en materia de convenios. En efecto la necesidad de preservar las condiciones de independencia de la Autoridad en la realización de los Estudios, se traduce en una especial configuración del encargo, que no permite aplicar pura y simplemente las exigencias de los convenios administrativos recogidas en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015. Sin embargo dicha normativa se aplica en defecto de normativa especial, y de la misma manera que no ha derogado la normativa sobre los convenios expropiatorios, compositorios, urbanísticos, patrimoniales o recaudatorios, cada uno con su propia normativa, tampoco hay que entender derogada la normativa especial que regula esta figura de esencia convencional pero con un régimen jurídico propio. En este caso entendemos que la Ley y el Real Decreto constituyen una normativa especial que regula alguno de los aspectos esenciales como el intercambio de las declaraciones de voluntad y la fijación del objeto, y el pago a través del ingreso del correspondiente precio público. Por lo que las normas de la ley 40/2015 sólo deben aplicarse en caso de laguna y en lo que no contradiga a la normativa especial. En definitiva las Comunidades autónomas pueden hacer estos encargos en los términos recogidos en la Ley Orgánica sin que ello suponga elusión del artículo 32 de la LCSP.

X. BIBLIOGRAFÍA

Abogacía del Estado, *Novedades en el Procedimiento Administrativo y en el Régimen del Sector Público*, Francis Lefebvre, 2016.

AMOEDO SOUTO, C., *TRAGSA Medios propios de la Administración y huída del Derecho Administrativo*, Atelier, 2004.

ÁVILA ORIVE, J.L. *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002.

BASSOLS COMA, M.: “Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privada de interés público”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82/1977.

BAUZÁ MARTORELL, FJ., “Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 48 (2018).

BUSTILLO BOLADO, R. *Convenios y contratos administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, 3º Ed. Aranzadi Reuters, 2010.

CALVO VERGEZ, J.: “La creación de la nueva autoridad independiente de responsabilidad fiscal. En torno al alcance de sus informes y opiniones”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 11, marzo, 2014.

CAMPUZANO LAGUILLO, M.B. “El convenio concursal” *Cuadernos de derecho y comercio*, núm. Extra 1, 2016 (Ejemplar dedicado a: Derecho concursal. Cuestiones actuales), págs. 449-523.

CARBONELL PORRAS, E. “El título jurídico que habilita el ejercicio de la actividad de las sociedades mercantiles estatales de infraestructuras varias: ¿Convenio o contrato administrativo?” en COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.) *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, 2003.

CASTAN TOBEÑAS, J. *Derecho Civil Español Común y Foral. Tomo II- Obligaciones y Contratos*. Editorial Reus. Madrid, 1.925.

COLMERAR LUIS, J., y COLMENARES SOTO, P., *Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/1995, de 18 de mayo*, Ed. Trivium, pág. 29.

DE DIEGO GÓMEZ, A. “La figura del convenio tras la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23. Wolters Kluwer.

DÍAZ MORENO, A. “El convenio concursal”, en JIMÉNEZ SÁNCHEZ, GJ., y DÍAZ MORENO, A., (coord.) *Derecho Mercantil: vol. 10.*, 2013.

DIEZ PICAZO, L. “El concepto de causa en el negocio jurídico” en el *Anuario de Derecho Civil*, 1963, núm.1.

FRÍAS LÓPEZ, A. en el “Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 17 de junio de 1999, sobre el borrador de Convenio de Colaboración en materia de medio ambiente y reciclado entre la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, la Consejería de Economía y Empleo y la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 5 de noviembre de 1999.

GALÁN CÁCERES, J. “Convenio de colaboración. Contrato administrativo de servicios”, *CEF Legal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 95, 2008; “¿Es viable la suscripción de un convenio de colaboración con la Universidad para actividades de asesoramiento y asistencia en materia urbanística o debería realizarse un contrato administrativo?” *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm.. 41, 2005. “Acuerdo por el que se regulan las prestaciones entre un centro cultural municipal y distintas asociaciones culturales: ¿Convenio o contrato administrativo?” *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm.. 104, 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Ámbito de aplicación de la Ley”, en GÓMEZ FERRER DURANT, F. (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, 1996.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “Los convenios administrativos y otras relaciones excluidas de la legislación de contratos de la Administración”. *Actualidad Administrativa*, Sección Doctrina, 2000, Ref. LXV,, tomo 3, Editorial LA LEY; “Los convenios de colaboración”, en GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (coord), *Manual de contratación del Sector Público*, Ed. Comares, 2019.

GIMENO FELIÚ, J.M., “Las fronteras del contrato público: depuración conceptual de los negocios jurídicos excluidos desde la perspectiva funcional del Derecho europeo”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 205, abril-junio 2020. “Aproximación a las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público”, Colaboración en el *El derecho de los contratos del sector público. Revista Aragonesa de Administración Pública*, Instituto Aragonés de Administración Pública. 2008.

GORDO, E., HERNÁNDEZ de COS, P. y PÉREZ, J.J.: “Instituciones Fiscales Independientes en España y en la UEM”, *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, 2015.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., “Los convenios administrativos”, en LÓPEZ MENUDO, F. (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2016.

GRACIA RETORTILLO, R y VILALTA REIXACH, M., “Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña” en TORNOS MAS, E., (coord.) *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*. Madrid: Iustel, 2012.

HERNANDO RYDINGS, M., “La colaboración interadministrativa local: novedades del nuevo régimen jurídico de os convenios y de los consorcios” en CAMPOS ACUÑA, M.C. (COORD.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016.

HUERGO LORA, A., “Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos”, *REALA. Nueva Época*, núm. 8, noviembre 2017. DOI: 10.24965/reala/v0i8.10457.

LAMPREAVE MARQUEZ, P.: “La buena gobernanza económica y el papel de la Autoridad fiscal independiente en la Unión Europea”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, enero, 1-2, 2014.

LASARTE ALVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil, Tomo 3 - Contratos*. Editorial Trivium. Madrid, 1995.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2018), en “La calificación de los vicios de los reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, 205, págs.41-42. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.01>,

LOSADA FERNÁNDEZ, M., “La autoridad independiente de responsabilidad fiscal” en *Revista Cont4bl3*, N°. 47, 2013.

LLÁCER MATA CÁS M.R, “La causa del negocio jurídico” en MALUQUER DE MOTES I BENET, C.J. (coord), *Codificación, persona y negocio jurídico*, 2003.

MARTÍN HUERTA, P., *Los Convenios interadministrativos*, INAP, 2000.

MARTÍN REBOLLO, L. y PANTALEÓN PRIETO, F., “Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento” en la obra colectiva *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez, vol. I*, Universidad de Cantabria, 1993.

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Reglas fiscales y organismos independientes de supervisión. La Autoridad de responsabilidad fiscal española”, en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J., (coord.) *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público, Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014.

MORENO MOLINA, J. A. "Convenios de colaboración entre la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y las Administraciones Públicas", *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 78. Septiembre, 2008. La Ley.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo XIII, *Contratos del Sector Público*, Segunda edición, BOE, 2018.

ORTIZ MALLOL, J: "La relación de dependencia de las entidades instrumentales de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 163/2004.

OSSORIO MORALES "Notas para una teoría general del contrato", *Revista de Derecho Privado*, diciembre 1965.

PANIZO GARCÍA, A. , "Régimen Jurídico de los convenios de colaboración", *Revista Jurídica la Ley*, núm. 3895, 1995.

PAUNER CHULVI, C., *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; "Nuevas y viejas cuestiones en torno a la designación parlamentaria de cargos públicos", en PAUNER CHULVI, C. y SANTAOLALLA LÓPEZ, (dir.) F., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, CEPC, Madrid, 2010.

PASCUAL GARCÍA, J., *Convenios de Colaboración entre Administraciones Públicas y Convenios con Administrados*, BOE 2012; "La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público" en *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, n.º 54 (Septiembre 2016); "Convenios de colaboración y encargos a entes instrumentales a la luz de la Ley de Contratos del Sector público", *Revista Española de Control Externo*, n.º 28/2008.

PIÑA GARRIDO, L.: "La Autoridad Fiscal Independiente española", en ADAME MARTÍNEZ, F. y RAMOS PRIETO, J., coord., (2014); ; RALLO LOMBARTE, A., "La amenazada independencia de la autoridad de responsabilidad fiscal" en *Teoría y realidad constitucional*, N° 38, 2016, p. 143-186;

PLFUEGUER TEJERO Comentario al art. 47 LRJSP, en RECUERDA GI-RELA, M.A. (dir.) "Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común", Thomson-Reuters, 2016.

PORRAS IBÁÑEZ, P. "El negocio jurídico y su causa", *Revista de Derecho Privado*, Vol. 57, N° 7 (JUL-AGOS), 1973.

PORRAS GÓMEZ, AM., "La posición de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en el sistema constitucional de control financiero", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año n° 37, N° 110, 2017, p. 143-163.

PUIG BRUTAU, J., “Notas para una teoría general del contrato”, *Revista de Derecho Privado*, diciembre 1965.

RODRIGO MORENO, F., “El convenio administrativo como procedimiento universal” en *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º. 10, 2001.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, 1997, Madrid.

ROZALÉN CREUS, L. *Validez y eficacia de los pactos matrimoniales*, Tesis doctoral dirigida por PLAZA PENADÉS, J. (dir. tes.). Universitat de València (2018).

SANCHEZ SÁEZ, A.J. 2004, *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, IAAP, Sevilla.

SANTIAGO IGLESIAS, D. *Los convenios interadministrativos. Contratos. Cíviles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi; y “Las relaciones de colaboración entre poderes adjudicadores excluidas de la normativa de contratación del sector público: una propuesta de transposición de la regulación contenida en la Directivas de contratación al ordenamiento español”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm.38, Iustel, 2015.

TOSCANO GIL, F., “La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, Iustel, 2017.

VILALTA REIXACH, M. “Los convenios interadministrativos en el ordenamiento jurídico español desde un punto de vista contractual” en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 15, primer semestre/2016; “Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público: ¿Convenio o contrato?” *Anuario de Derecho Municipal*, núm.º 12, 2018.

Regulación de los olores en Andalucía

Regulation of odors in Andalusia

E. Raquel Bustos Vinuesa

Jefa de Departamento de Prevención y Control Ambiental
(Delegación Territorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo
Sostenible, en Granada)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONTAMINACIÓN POR OLOR Y SU RELACIÓN JURÍDICA CON LA CALIDAD DEL AIRE ¿NUEVA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA O SÓLO UN EFECTO DE LA MISMA? III. EL CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO: LA MOLESTIA ¿CÓMO SE MIDE? 1. Concepto jurídico indeterminado: La molestia. 2. ¿Cómo se mide la molestia? IV. ¿CÓMO SE REGULAN LOS OLORES EN ANDALUCÍA? 1. Antecedentes. 2. Momento normativo actual. 3. Intentos de regulación de los olores molestos en otras comunidades autónomas: pasado y presente. a) Comunidad Autónoma de Cataluña. b) Comunidad autónoma de Canarias. V. REGULACIÓN DE LOS OLORES A NIVEL LOCAL. ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA. 1. Regulación de los olores: fundamento competencial a nivel local. 2. Regulación de los olores por parte de las Entidades Locales Andaluzas. Ordenanzas de convivencia ciudadana. VI. POSIBLES INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS OLORES MOLESTOS EN ANDALUCÍA. VII.- CONCLUSIONES. VIII.- BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El olfato, ante un olor desagradable que proviene de una posible contaminación, actúa como órgano que nos alerta de esta situación, sin embargo, la regulación de este tipo de contaminación, imprecisa en su mayoría, queda relegada a un segundo plano. En gran parte porque la contaminación por olor, como indicador de la calidad del aire, está en manos del concepto jurídico indeterminado de molestia, basado principalmente en el tono hedónico (agrado o desagrado) de los compuestos químicos presentes en el aire ambiental, que tienen la característica de producir olor, convirtiendo la emisión en una molestia para el receptor que la percibe. La defi-

Recibido: 06/05/2020

Aceptado: 24/09/2020

nición de contaminación atmosférica nos lleva a que, un mismo compuesto puede ser un contaminante por partida doble, siendo la contaminación por olor, en la mayoría de los casos, el preludio del efecto nocivo, por lo que se plantea la importancia de esta regulación en la fase preventiva.

PALABRAS CLAVE: calidad del aire, contaminación atmosférica, contaminación por olor, molestia, concepto jurídico indeterminado, emisión.

ABSTRACT: The sense of smell face to an unpleasant smell that comes from an eventual environmental pollution, reacts as the organ alerting us of this situation. However, the regulation of this type of environmental pollution, mostly loose, is relegated to background. In large part because odor pollution, as an indicator of the air quality, is in the hands of the indeterminate legal concept of nuisance, based mainly on the hedonic tone (like or dislike) of the chemical compounds present in the ambient air, that have the characteristic of producing odor, turning the emission into an annoyance for the receiver that perceives it. The definition of atmospheric pollution leads us to the fact that the same compound can be a double pollutant, with odor pollution being, in most cases, the prelude to the harmful effect, so the importance of this regulation in the preventive phase to be posed.

KEY WORDS: air quality, air pollution, odour pollution, nuisance, indeterminate legal concept, emission.

I. INTRODUCCIÓN

Toda contaminación que afecta a nuestros sentidos, como es, la contaminación lumínica, la contaminación por ruido y vibraciones, y la contaminación por olor, se considera como una amenaza directa hacia nuestro bienestar.

Centrándonos en el sentido del olfato, los olores se convierten en contaminantes atmosféricos, en el momento que provocan en los individuos molestias graves que perjudican a la salud de los mismos.

Las molestias por olor, se definen como disparadores de efectos deletéreos para nuestra salud, tanto a nivel físico como mental, entendiéndose de esta manera al ser humano como un ser bio-psico-social¹ por lo que la afección al individuo abarca no sólo a su salud, sino también a sus relaciones con el entorno.

¹ MACHADO, A. M. "Contaminación odorífera: un motor de búsqueda en emergencia de actualización". *Revista crítica de derecho privado*, núm. 9, (2012), p. 408.

El autor manifiesta que la contaminación medioambiental por emisión de olores desagradables si bien no es un tema nuevo, sin lugar a hesitaciones, ha sido un problema olvidado por la ciencia del Derecho y la investigación científica. El concepto de "contaminación por olores" se caracteriza porque involucra no

Son muchos los autores que, desde hace tiempo, ponen de manifiesto, la inexistencia específica de la regulación de la contaminación por olor en España. En 1977 fue publicada una monografía de Derecho Ambiental², donde en uno de sus apartados, hacía referencia al olor como contaminante, indicando que el tema de los olores solía ser tratado en el contexto de las autorizaciones industriales, pero sin que los ordenamientos específicos que regulaban la contaminación atmosférica le dedicasen especial atención.

El detenerse de nuevo en este tipo de contaminación no es baladí, ya que la sociedad cada vez demanda mayor calidad de vida y son muchas las quejas que existen por este asunto.

En el concepto indeterminado de molestia, situamos la existencia de esta contaminación, por lo que se deja en manos de los posibles receptores sensibles, el control de los olores molestos, actuando como indicadores que nos alertan de la existencia de esa contaminación por olor.

En el presente artículo analizaremos parte de la normativa Estatal, Autonómica y Local, centrándonos en la Comunidad Autónoma Andaluza, con el fin de poner de manifiesto la necesidad de redactar una normativa que, de objetividad a la molestia, a la que tanto alude la contaminación por olor, o también llamada contaminación odorífera, cuantificándola, a través de las actuales técnicas existentes en el mercado, estableciendo límites que no deben superarse, pudiendo así, la Administración, ejercer un control con más rigor.

Dedicaremos especial atención al término que, durante todo el periplo del derecho ambiental, ha sido un hándicap a la hora de legislar este tipo de contaminación, como es el concepto jurídico indeterminado de “molestia” usado, ya desde el 1961, en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. (en adelante, RAMINP).

Este término de molestia, que ha sido medido en el ruido, cuando nos referimos a los olores, sin embargo, su medida se hace difícil por tener un componente relacionado con el tono hedónico (con el agrado o desagrado) que puede producir los olores,

sólo situaciones que representan un riesgo y/o daño para la salud de los individuos, sino también, aquellos casos, en que la presencia del contaminante, genera molestias que menoscaban la calidad de vida de éstos. Los malos olores llegan a afectar la intimidad del domicilio de las personas, siendo este tipo de perturbaciones consideradas como molestas, tomando, por ende, difícil la convivencia en forma pacífica.

² MARTÍN MATEO, R.. *Derecho ambiental*. 1977, p. 458.

Monografía del año 1977, donde en su preámbulo Ramón Martín Mateo pone de manifiesto la pretensión de realizar un aporte adicional al estudio de las reglas de Derecho que la defensa del medio requiere, dado que, a la postre, sólo por cauces normativos podrán conformarse las actitudes que la disciplina ambiental precisa, trasladándose así la realidad social las correcciones sugeridas por los expertos en las disciplinas técnico-científicas implicadas.

pero no imposible de medir, ya que existen países, que los están regulando a día de hoy, como son Alemania, Francia, Australia, Chile, Japón, entre otros. Este último promulgó en 1971 la “Ley de control de olores ofensivos”, que regula los olores ofensivos emitidos por las actividades comerciales con el objetivo de preservar el medio ambiente y la salud de las personas³

Y, por último, se concluirá con la necesidad de una regulación de la contaminación por olor y posibles instrumentos de intervención, que aporten seguridad jurídica al receptor que sufre las molestias y que, a su vez, la Administración cuente con las herramientas administrativas necesarias, para poder realizar su labor preventiva y de control.

II. LA CONTAMINACIÓN POR OLOR Y SU RELACIÓN JURÍDICA CON LA CALIDAD DEL AIRE ¿NUEVA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA O SÓLO UN EFECTO DE LA MISMA?

La contaminación atmosférica, viene definida en la Ley Estatal, Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en su artículo 3 apartado e) como: *La presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza.*

Si analizamos esta definición, podemos ver como una progresión en los efectos acontecidos en el receptor, que van, desde la *molestia grave* hasta el *riesgo o daño*. Esta definición abarca todo tipo de contaminación atmosférica.

Comienza, en su mayoría, cuando existen molestias graves por olor, que darían lugar a la contaminación odorífera, y finaliza con el riesgo o daño a nuestra salud, que sería la contaminación atmosférica debido a la presencia de sustancias químicas que, a partir de un determinado valor, causa un daño tóxico o nocivo al receptor.

La mayoría de las veces, un compuesto químico es detectado por el olfato, antes de que esté pase a estar en concentraciones tóxicas en el ambiente. Un ejemplo de ello lo encontramos en el sulfhídrico⁴, que posee un olor desagradable a huevo podrido, que es detectado en el aire a baja concentración como es $1 \times 10^{-4} \text{ mg/Nm}^3$. A esa con-

³ Offensive Odor Control Law Law No. 91 of 1971 Amended by Law No. 71 1 June of 1995.

⁴ IGLESIAS GARCÍA, A. “*Colaboraciones en Química: Contaminación odorífera. Estrategias de análisis de olores*”. (2012), p. 93.

Son concentraciones muy pequeñas, las cuales son detectadas por el olfato humano (umbral Olfativo). En este artículo podemos ver una relación de compuestos olorosos, cuyos umbrales de percepción olfativos están situados a bajas concentraciones.

centración, no es tóxico, para ello debe superar los 10 mg/Nm³ que es el valor límite de emisión establecido por la comunidad científica y recogidos en la normativa ⁵.

Por tanto, una misma sustancia química, puede ser contaminante atmosférico por partida doble, podemos referirnos a él, como contaminante odorífero, cuando se rebasan valores límites de concentración de olor que superan el nivel de percepción olfativo y que llegan a ser molestos, y también nos referimos a él como contaminante químico, con una concentración (masa/volumen) tasada por la comunidad científica y recogida en la norma como valores límites de emisión, por encima de los cuales, una exposición continuada, se convertirá en nociva para nuestro organismo.

Si nos centramos en regular la contaminación por olor, proporcionándole un valor objetivo, probablemente, esos compuestos químicos, nunca llegarían a esos valores dañinos para la seguridad o salud de las personas. A la vez que disminuiría nuestra obligación de tolerar ciertos compuestos olorosos percibidos en la atmósfera, proveniente de la acción humana o también llamada artificial.

Actualmente, el único valor límite que se aplica, es el marcado por los valores límites de emisión de contaminantes atmosféricos recogidos en la normativa, que, de superarlos, además de producir toxicidad, se le añade el tener que soportar exposiciones prolongadas de olores molestos que pueden causar: estrés, ansiedad, falta de concentración, insomnio, acentuación de problemas respiratorios.

El control de este tipo de contaminación, se coloca, por tanto, en el receptor, el cuál a través de las denuncias por las molestias sufridas, obligan a actuar a las Administraciones, exigiendo a la actividad, el cese de los olores, e imponiendo una serie de medidas correctivas que hagan disminuir ese olor.

Por otra parte, la contaminación por olor actúa en la mayoría de las veces como una señal de alerta, como indicador de otro tipo de contaminación, como son los vertidos incontrolados, la incorrecta gestión de los residuos, malas combustiones en los procesos industriales, entre otros. Esta es otra importancia añadida para que exista más proactividad en la regulación de esta materia.

Por tanto, volviendo a nuestro enunciado, la contaminación por olor, más que un efecto, de acuerdo con la definición que da Guillermo Cabanellas de Torres, en el Diccionario Jurídico Elemental⁶ como la *consecuencia, el resultado*, se podría decir que es otro tipo de contaminación, incipiente en la mayoría de los casos, que aparece en

⁵ Valor límite de emisión del sulfhídrico establecido en el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, en su Disposición adicional única. *Valores límite de emisión*.

⁶ CABANELLAS DE TORRES, G. DE LAS CUEVAS, G., *Diccionario jurídico elemental*. Editorial Heliasta. 1993 p. 114

concentraciones distintas de un mismo contaminante atmosférico. Siendo, la mayoría de las veces, la antesala de la contaminación atmosférica nociva, que nos pone en alerta de lo que está sucediendo, y, en caso de persistir o de intensificarse ese olor, nos indica una mayor concentración del contaminante en la atmósfera.

Como conclusión, la exigencia, hoy por hoy, de una mayor calidad de vida, se hace cada vez más palpable en la sociedad actual, eso incluye una calidad del aire, la cual disminuye, entre otros motivos, cuando surge las molestias graves por olor. Por tanto, podemos afirmar, que el vínculo entre calidad del aire y la contaminación odorífera es el concepto jurídico indeterminado de molestia, que nos llega a afectar la salud física y mental, apareciendo así la contaminación por olor, que es un tipo de contaminación atmosférica.

III. EL CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO: LA MOLESTIA ¿CÓMO SE MIDE?

1. Concepto jurídico indeterminado: La molestia

Como hemos visto, el concepto de molestia es utilizado para definir el umbral a partir del cual aparece la contaminación por olor. Con la utilización de este tipo de concepto jurídico indeterminado, ¿cuáles son las consecuencias e implicaciones desde el punto de vista jurídico en la normativa ambiental?

Este concepto jurídico indeterminado, tan usado, cuando se refiere, al *objetivo ambiental* de “evitar las molestias del ruido o los olores molestos”, recogido en las diferentes normas ambientales horizontales o transversales y en las sectoriales, suscita un problema en cuanto a su concreción y desarrollo de dicho concepto, así como de su controvertido control por los jueces⁷.

Hoy en día, si nos referimos al ruido, se ha podido concretar con valores que, de sobrepasarlos, implicarían sanciones al responsable de la emisión sonora. Pero, en el caso del olor molesto, su control administrativo y, en su caso, judicial, se hace difícil, debido a la inexistencia de valores límites recogidos en una norma,

⁷ FERNÁNDEZ GARCÍA, M.Y. “El concepto jurídico indeterminado de “servicio esencial” en la Constitución española”. *Revista de Administración Pública*, núm. 170, (2006) p.334.

Yolanda Fernández García en su artículo “el Concepto jurídico indeterminado de “servicio esencia”, indica que ante concepto jurídicos indeterminados-finca ruinosa, alteración del orden público, justo precio, etc., se exige al intérprete una labor de valoración y ponderación de las situaciones que debe considerar para alcanzar así una única solución, en cuanto sólo una resulta ajustada a Derecho. Si lo llevamos al terreno de la molestia, vemos que es necesario alcanzar una única solución, un valor determinado, que pueda ser tasado, para que el control sea más riguroso.

Se trata de un concepto ausente de rigor y precisión de la tipificación del ilícito⁸. A este concepto es difícil darle objetividad, debido a la complejidad de su medición, que sigue usándose con la esperanza de que algún día, esta contaminación sea regulada, tal y como sucedió con la contaminación acústica.

Ante la palabra molestia, o de cualquier otro concepto jurídico indeterminado (incomodidad, olor desagradable...), no cabe más que una sola solución justa, existe o no molestia, no puede ser objeto de una facultad discrecional, sino que, se trata de un problema de aplicación de la norma en un caso concreto⁹

La dificultad se da, sobre todo, cuando el concepto jurídico indeterminado se emplea para expresar alguno de los requisitos o presupuestos que la norma exige para una actuación de la autoridad¹⁰. Por ejemplo, cuando es sancionable la producción de molestias, sin dar valores objetivos.

El concepto jurídico indeterminado de incomodidad para referirse a los olores, ya se reseñaba en el texto jurídico del Reglamento de establecimientos clasificados (incómodos, insalubres o peligrosos) del año 1925, publicado un 27 de noviembre la Gaceta de Madrid número 331. El citado Reglamento contenía un anexo con un nomenclátor por orden alfabético, que enumeraba las industrias y establecimientos clasificados, entre ellos, los que provocaban incomodidad, como eran los malos olores, producción de humos, producción de ruidos, producción de humos blancos, producción de humos negros, ruidos y trepidaciones. Ese nomenclátor fue derogado por la Orden de 13 de noviembre de 1950, a la espera de la existencia de un nuevo Reglamento, el cual se aprobó, años más tarde, mediante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el RAMINP, publicado en «BOE» núm. 292, de 7 de diciembre de 1961.

En este reglamento, se creyó conveniente también sustituir el calificativo de incómodas por el de molestas. A nivel jurídico seguíamos con la misma incertidumbre al utilizar, de nuevo, otro concepto jurídico indeterminado, carente de objetividad, que no permite el desarrollo de un marco adecuado para el desenvolvimiento del jurista.

Por tanto, la Administración debe adoptar una solución a este tipo de conceptos, para dar una única solución justa, que pueda controlarse. Ante la falta de objetividad, sólo nos cabe recurrir a la fase preventiva, utilizando las mejores técni-

⁸ Véase la sentencia en relación con el concepto indeterminado. Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1ª. Sentencia 574/2017, de 30 de junio de 2017.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 38 (1962), p. 174.

¹⁰ MIRAS, J. *Concepto jurídico indeterminado*. (2012) p. 346

cas disponibles en la fase de construcción, con el fin de reducir futuras emisiones de olores, y si esta fase falla, actuar con la implementación de medidas que reduzca las emisiones, hasta que cesen las quejas de los receptores.

La ventaja de utilizar estos conceptos, es la de abarcar situaciones, sin necesidad de determinar claramente sus detalles o en qué consisten, haciendo a las normas más flexibles y duraderas¹¹ a la espera de ser regulados por la autoridad.

Y la desventaja de ser usados estos conceptos es la de tener la característica de proyectarse en un escenario de incertidumbre permanente, lo que introduce un grado adicional de complejidad a esta materia.¹²

En sentido contrario, a lo anteriormente expuesto, sobre la utilización de estos conceptos indeterminados, parece ser que el Tribunal Supremo, en la sentencia de 26 de julio de 2006¹³, valida y adecua determinados conceptos utilizados en la Ordenanza sobre olores de Lliçà de Vall, entendiendo que la introducción de las expresiones tales como: “olor intenso”, “olores asociados a pocas sustancias”, “alta carga de olores” de “carácter desagradable” no pecan de una indefensión absoluta, y entiende que la introducción de esas expresiones en la Ordenanza no genera inseguridad jurídica, siendo expresiones perfectamente comprendidas para todos. En la sentencia, el Tribunal expone que el adjetivo intenso aplicado a un olor significa para el sentido del olfato, que es una emanación de mucha fuerza o muy perceptible, por lo tanto, no se le puede calificar de indefinida, toda vez, es una expresión perfectamen-

¹¹ MIRAS, J. (2012:346).

El autor, Jorge Miras, en su artículo Concepto jurídico indeterminado, reseña que la ventaja de estos conceptos para la función legislativa es clara: basta fijarse en su gran capacidad de abarcar situaciones, sin necesidad de determinar claramente sus detalles o en qué consisten. De ese modo se consigue que las normas que los usan sean flexibles y duraderas, precisamente por el carácter impreciso de su enunciado, sin dejar de indicar, a la vez, suficientemente lo esencial de su ratio: la función del concepto indeterminado es, precisamente, expresar lo que el legislador intenta cuando ello puede darse de distintas maneras, algunas incluso desconocidas en el momento de dictar la ley.

¹² MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “Los poderes públicos y la protección de la calidad de la vida: intervención administrativa frente a la contaminación odorífera y lumínica”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88 (2010), p. 809

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García. Medio Ambiente. Contaminación atmosférica. Competencia. Se impugna el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Lliçà de Vall por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Municipal de Regulación de la Liberación de Olores a la Atmósfera. Era impensable que en una localidad como la que rige el ayuntamiento demandado en la que existe una fuerte contaminación atmosférica mediante la emisión al aire de olores que perjudican a la salud de los vecinos y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente. En primera instancia se admite en parte la demanda. Se estima el recurso de casación: <https://supremo.vlex.es/vid/medioambiente-contaminacion-atmosferica-24316489d>.

te comprensible por todos y con el claro componente que le hemos adjuntado. Hace referencia, en el mismo sentido a las otras expresiones indeterminadas, que aparecen en la ordenanza, y que el tribunal le parece que no tienen más que un único entendimiento aplicadas a los olores.¹⁴

Ante este defecto de regulación específica, la protección jurídica a dicha contaminación ha venido de la mano del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia contencioso-administrativa declarando, en determinados supuestos, que las molestias por olores pueden llegar a afectar al derecho a la intimidad domiciliaria de las personas, marcando, de este modo, un principio de gran importancia para la jurisprudencia posterior, que la misma tiene una dimensión transversal, en el sentido de que prohíbe, en determinadas condiciones, las agresiones contra el medio ambiente, así como las lesivas contra el derecho fundamental al respeto de la vida privada, de la vida familiar, del domicilio, el derecho al justo proceso, a la vida y a la salud¹⁵

2. ¿Cómo se mide la molestia?

Si bien, la palabra molestia es bastante utilizada por la normativa, su definición es escasa. Tenemos que recurrir a la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que en su artículo 3, define la palabra *molestia* como *el grado de molestia que provoca el ruido a la población, determinado mediante encuestas sobre el terreno*¹⁶.

Por tanto, se utiliza como método de medición de la molestia, la encuesta, que permite determinar la respuesta comunitaria frente a las principales fuentes de olores, dedicando una especial atención a los olores provenientes de instalaciones con focos de emisión de compuestos químicos volátiles, que pueden perjudicar al receptor.

¹⁴ CASADO CASADO, L, “La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12 (2007), p. 166.

La autora, Lucía Casado, en el análisis que hace de ese fragmento de la citada sentencia, indica lo siguiente: *No podemos coincidir con la idea expuesta en la instancia relativa a que la introducción de esas expresiones produzca que su constatación quede al arbitrio o la libre apreciación de los servicios técnicos puesto que a los mismos no les bastará con comprobar la existencia de esos olores con la intensidad y carácter que les acompañan sino que deberán acreditar que en los mismos concurren los niveles que les hagan merecedores de la adopción de las medidas correctoras correspondientes o de la imposición de las sanciones legalmente previstas*. Coincidiendo con lo anterior, los términos sin un valor objetivo son difícil de concretar, y no se puede dejar, en el criterio técnico, el valorar si son o no intensos, entre otras cosas, porque no todos los receptores tienen la misma sensación y percepción del olor.

¹⁵ FERNÁNDEZ EGEA, R. M. “La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”. *Revista Jurídica*, (2015) p. 178

¹⁶ Directiva que fue transpuesta por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido que recoge la palabra molestia, pero no la define, por lo que tendríamos que recurrir a la definición de la Directiva.

Este método es muy utilizado, sirviéndose del olfato de las personas que viven alrededor de la fuente causante de los olores, quienes son las que, a su vez, mediante el cuestionario expresan lo que perciben, de esta manera se puede obtener una idea, del grado de molestia existente en una determinada zona. Sobre este método cabe preguntarse ¿cuántas quejas son necesarias para tener un grado de molestia? Esas quejas pueden que sean reales, otras quejas pueden que tengan origen político o social. Y este tipo de quejas por olor, solo se pueden realizar a posteriori cuando la actividad está funcionando, lo que dista de ser ideal¹⁷, por lo que sólo cubre la parte correctiva.

Otro de los métodos utilizados para medir la molestia, consiste en medir los siguientes parámetros: frecuencia, intensidad, duración, ofensión, que conforman el llamado método FIDO, como propuesta de una evaluación basada en la intensidad de la molestia y concentración del olor, valorando de este modo el impacto odorífero, cuyas siglas provienen de Frecuencia ¿Con qué frecuencia se dan los episodios de olor?, Intensidad ¿Cuánto aire filtrado sería necesario para que el olor fuera indetectable?, Duración ¿Cuánto tiempo duró el episodio de olor?, Ofensión ¿cómo calificaría el olor?¹⁸

Por tanto, las molestias por olores no sólo las desencadenan la concentración y duración de la exposición de los olores, sino también el tipo de olor percibido (que sea más o menos agradable), las características olfativas de cada persona y el entorno en el que se encuentra (agrícola-ganadero, industrial o urbano).¹⁹

En cuanto a la concentración del olor, el principal método de medición normalizado, es la *olfatometría dinámica de campo*, que permite medir los olores ambientales a tiempo real y se basa en el concepto de “dilución hasta el umbral de detección”, el cual determina la dilución necesaria para que el olor ambiental disminuya hasta el nivel del umbral de detección de cada usuario calibrado.²⁰

Esta técnica que tiene unos costes económicos considerables, especialmente para instalaciones pequeñas, y que, a pesar de sustentarse en una simulación, es la técnica que ha sido adoptada como método oficial en la Unión Europea.

¹⁷ MURGUÍA, W. “Contaminación por olores: el nuevo reto ambiental”. *Gaceta ecológica*, núm. 82. (2007), p. 53.

¹⁸ RAMOS RINCÓN, M. BERMÚDEZ, T. ROJAS, J.A. “Contaminación odorífera: causas, efectos y posibles soluciones a una contaminación invisible”. *Revista de investigación Agraria y Ambiental*, vol. 9, núm. 1 (2018), p. 175.

¹⁹ Véase la Ordenanza de regulación de emisión de olores a la atmósfera. San Pedro de Pinatar. BORM 28-04-2011, p. 20482

²⁰ CID MONTAÑÉS, J.F. “El perfil meteo-FIDO: una nueva herramienta para la discriminación entre fuentes de olores y la verificación de quejas”. Congreso Nacional de Medio Ambiente. (2014) p.5

Se trata de una norma técnica dentro de una norma jurídica, lo cual plantea algún problema desde el punto de vista jurídico, en especial, el de su publicidad, ya que la publicación, que es exigida imperativamente a las disposiciones generales, no se exige a las normas técnicas.²¹

Otro método de medida, usado en campo, es la *nariz electrónica*, que consta de sensores de gases sofisticados, que tienen la capacidad de captar las sustancias olorosas y relacionarlas con unos patrones ya registrados en sus bases de datos, dando una respuesta muy aproximada de qué clase de sustancia produce el mal olor y, en que concentración está presente en el medio. Estas narices con sus sensores actúan como un entramado de nervios que al relacionar las diferentes evaluaciones de cada sensor responde acerca de lo que ha captado y analizado²². Las ventajas que tienen sobre la nariz humana son que la electrónica elimina el componente subjetivo del sentido humano, y elimina el agotamiento, de tal manera que puede usarse durante muchas más horas seguidas, frente a las humanas que se saturan antes y deben tener períodos de descanso.

IV. ¿CÓMO SE REGULAN LOS OLORES EN ANDALUCÍA?

1. Antecedentes

Viendo el marco normativo ambiental, es evidente que sería imposible abordar, en este artículo, el estudio detallado de la normativa transversal u horizontal y la sectorial que forma parte del mismo. Por tanto, expondremos una fina línea temporal normativa que, desde el pasado hasta el presente, nos ha ido marcando el desarrollo de nuestro procedimiento administrativo, en definitiva, las herramientas administrativas con las que ha contado la Administración para afrontar este tipo de problema.

Como antecedente normativo contamos con el RAMINP, de 7 de diciembre de 1961 (B.O. del E.-Núm. 292) aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviem-

²¹ ALVAREZ GARCÍA, V. “Introducción a los problemas jurídicos de la normalización industrial: normalización industrial y sistema de fuentes”. *Revista de Administración Pública*, núm.147. (1998), p.329.

Cuestión que se plantea el autor, Vicente Álvarez García, si con ello, se cumple con el requisito de publicidad de las normas impuesto en general por el artículo 9.3 de la CE para todo tipo de normas, y precisado por los artículos 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, artículo 133 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Parece que la respuesta es negativa. No pueden imponerse de manera general a toda la población normas que no han sido publicadas.

²² IGLESIAS GARCÍA, A.R. Contaminación atmosférica por olores: unas técnicas de medida avanzadas y una legislación específica inexistente. (2017), p.4 *Recuperado de* http://blog.condorchem.com/pdf/ponencia_olors_conama9.pdf.

bre que clasificaba, dentro de las Actividades Molestas, la que producían malos olores, polvo, ruidos y vibraciones, y producción de gases, y era de obligada observancia en todo el territorio nacional.

Este reglamento tenía por objeto evitar que las «actividades», produjesen incomodidades, alterasen las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionaran daños a las riquezas pública o privada o implicaran riesgos graves para las personas o los bienes.

El citado Reglamento en su artículo 3, clasificaba como actividades molestas las que constituían incomodidades por ruidos o vibraciones producidas o por humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminasen.

En el mismo, se establecían algunas pautas a seguir para reducir las molestias, entre ellas, nos encontramos que marcaba una distancia de 2000 m a contar desde el núcleo más próximo de población agrupada, para emplazarse las instalaciones, pudiendo autorizarse un emplazamiento distinto previo informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, lo que reducía así las incomodidades, entre ellas los olores. Esto funcionaba como regla preventiva y ofrecía seguridad jurídica al promotor y facilitaba su control a las administraciones.

Hoy en día, se sabe que la técnica del alejamiento, se trata de una técnica que carece de garantías que se puedan respetar con el tiempo, puesto que, una vez superada la puesta en marcha de la instalación, cumpliendo con la distancia, los propios sucesos futuros, se encargarán de privarla de toda virtualidad y eficacia, de tal manera que el propio proceso de urbanización que crece de manera exponencial hace que la ciudad engulla y enquisté dentro del propio casco urbano las industrias inicialmente apartadas de él.²³

Las medidas impuestas a las instalaciones para reducir las molestias, eran supervisadas antes de su puesta en marcha, y, por tanto, antes de conceder la licencia municipal, asegurándose así el cumplimiento.

Más tarde, se aprobó la Ley estatal, Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, como norma básica para enmarcar la respuesta a los problemas de la contaminación del aire. En su artículo 2, definía la contaminación atmosférica, a los efectos de esta Ley, como la *presencia en el aire de materias o formas de energía que implican riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza*. Donde la palabra olor no la mencionaba, pero si la de molestia, que, tan asociada está a los olores.

²³ RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales: Estudios jurídicos*. Instituto Nacional de La Administración. 1973, p. 93.

Como novedad, el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrollaba la citada Ley, incluía los olores molestos dentro de la relación de los principales contaminantes de la atmósfera en su anexo III. De ahí que se tratara de una modalidad de contaminación atmosférica²⁴

Conforme avanzamos en el tiempo, y en base a las competencias que le confiere la Constitución Española en su artículo 149.1.23^a CE y el Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre en su art 13.7, se promulgó la Ley 7/94, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, insertada en el marco legal existente en ese momento, cuyos objetivos eran: prevenir, minimizar, corregir o, en su caso, impedir los efectos que determinadas actuaciones públicas o privadas pudiesen tener sobre el medio ambiente y la calidad de vida, a través de las medidas que se establecían en la misma, definiendo la calidad del aire, en su artículo 38 como:

“...la adecuación a niveles de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que la produzcan, que garanticen que las materias o formas de energía, incluidos los posibles ruidos y vibraciones, presentes en el aire no impliquen molestia grave, riesgo o daño inmediato o diferido, para las personas y para los bienes de cualquier naturaleza”.

La singularidad de esta norma legal se encuentra en la complementación de la Directiva 85/337 del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 1985 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.²⁵

Esta ley, supuso para la Comunidad Autónoma de Andalucía, la adopción de una normativa completa, en relación con el control ambiental de aquellas actuacio-

²⁴ CASADO CASADO, L. “La contaminación por olores: un reto normativo pendiente”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11 (2007), p. 280.

²⁵ Con la entrada de España a la CEE en 1986 trae como consecuencia la necesidad de adaptar a la normativa comunitaria la legislación nacional sobre medio ambiente, por tanto ambas normas estatales, trasponen la directiva 85/337 del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (derogada por Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea) que en su artículo primero establecía que: Para el cumplimiento de las obligaciones que España asumirá por su ingreso en las Comunidades Europeas, al amparo del artículo 82 de la Constitución, se delega en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado, sobre las materias reguladas por las Leyes incluidas en el anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo, así como sobre materias objeto de normas comunitarias, vigentes el 6 de noviembre de 1985, que exijan desarrollo por Ley y no se hallen actualmente reguladas.

nes que previsiblemente pudieran tener unas repercusiones negativas sobre el medio ambiente.

Respondía al doble componente de tutela ambiental y de asignación de objetivos de calidad del medio ambiente para el desarrollo económico y social de Andalucía, garantizando la asignación competencial y la adecuada intervención tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de las Corporaciones Locales en su ámbito territorial.

Entre los instrumentos o técnicas de prevención establecidos en la mencionada Ley figuraba la denominada Calificación Ambiental. Dicho instrumento no constituía una creación «ex novo» sino que recogía y adaptaba la tradición implantada desde 1961 por el RAMINP, que, hasta ese momento, y por espacio de más de 30 años vino rigiendo en esta materia.

El tiempo transcurrido desde la adopción del mencionado Reglamento y los profundos cambios operados en el sistema político-administrativo, así como la continua evolución de la normativa y técnicas ambientales, justificaron su desplazamiento en Andalucía como norma de control ambiental de las actividades. Así lo reconoció la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1994 al declarar, la aplicación supletoria del RAMINP hasta tanto se aprobasen las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de la misma.

Con la aprobación del Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Calificación Ambiental, se dio cumplimiento al supuesto previsto en dicha Disposición y dejó, por consiguiente, de aplicarse en Andalucía el Reglamento de 1961.

De los reglamentos que desarrollaron la anterior ley, el Decreto 74/1996, de 20 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de la Calidad del aire, donde la palabra olor no aparece, a pesar de llevar ese título, y, si en el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su artículo 8 estableció el contenido de la evaluación de impacto ambiental, que debería contener, entre otros, los efectos directos e indirectos de los olores derivados del desarrollo de la actuación.

2. Momento normativo actual

Con la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobada por LO 2/2007, de 19 de marzo, el mismo recoge como fundamento competencial, en su artículo 57 “Medio Ambiente, espacios naturales y sostenibilidad, en su apartado g), establece como competencia de la comunidad autonómica la prevención ambiental, sin perjuicio del artículo 149.1. 23º de nuestra CE.

Concretamente, el Estatuto de Autonomía, dedica en su artículo 10.3. 7.º la protección de la naturaleza y del medio ambiente como uno de los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma. A su vez, en los artículos 28.2 y 37.1. 20.º del Estatuto establecen la calidad del aire como uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos andaluces. Igualmente, el artículo 201, establece que los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población, mediante la reducción de las distintas formas de contaminación, y la fijación de estándares y niveles de protección, políticas que se dirigirán, entre otras, a la protección frente a la contaminación del aire.

El 20 de julio del 2007, se publicó en BOJA la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA en adelante), esta Ley sienta las bases para la evaluación de la calidad del aire mediante la Red de Vigilancia y Control de la Calidad del Aire y, define la distribución de competencias entre Comunidad Autónoma y Municipios, en materia de contaminación atmosférica, como consecuencia de la confluencia de competencias de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de atribuciones que le reconoce el Estatuto de Autonomía, y de los Municipios, cuyas competencias en materia de medio ambiente vienen atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Asimismo, se regulan las obligaciones de las personas o entidades titulares de instalaciones en las que se realicen actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, así como el régimen de autorización de las mismas.

En su sección 2ª de Contaminación atmosférica establece en el artículo 57 el contenido de la resolución del procedimiento ambiental, entre el que destaca en su apartado f) El uso de las mejores técnicas disponibles para eliminar o reducir la producción de olores molestos.

El control se deja en manos de la evaluación ambiental, en la cual se establecen las medidas preventivas, correctoras y compensatorias (medidas adicionales que se aplican ante impactos residuales)²⁶ que deben tener en cuenta, a la hora de instalar las actividades concretas, y cuyo objetivo, de *no causar molestias*, carece del valor tangible tan ansiado, para poder controlarlo.

Paralelamente a nivel estatal, meses más tarde, se publicó nueva normativa básica, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que derogaba la citada Ley 38/1972, de 22 de diciembre, conforme con las exigencias de nuestro actual ordenamiento jurídico y administrativo, inspirada en la vigente política ambiental y de protección de la atmósfera en el ámbito de la Unión

²⁶ Véase definición en la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental en el artículo 5.1. k

Europea, que actúa conforme al artículo 149 apartado 3, de la Constitución Española, como derecho supletorio de las aprobadas en las comunidades autónomas. Esta Ley derogó formalmente al RAMINP. Esta derogación no fue total, sino que surtía efecto únicamente en aquellas Comunidades Autónomas que tuvieran aprobada una regulación sobre el tema, y en tanto no se regulasen por las demás. Esta ambigüedad dio paso a una serie de pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo respecto a la persistencia de la aplicabilidad de dicha norma²⁷. Igualmente derogó la citada Ley 38/1972, de 22 de diciembre, y los anexos II y III del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que como ya se ha indicado anteriormente, recogía los olores molestos dentro de la relación de los principales contaminantes de la atmósfera.

Años más tarde, en Andalucía, la normativa pionera en materia de olores, es la actual normativa reguladora de la contaminación del aire, el Reglamento de Calidad del Aire, aprobado por el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, que desarrolla las correspondientes previsiones de la normativa básica Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera y la autonómica Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Este decreto, al contrario que el anterior existente en Andalucía (Decreto 74/1996, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Calidad del aire), si se centra en la contaminación por olor, definiendo el olor como la *sensación resultante de la recepción de un estímulo por el sistema sensorial olfativo. La manera en que es evaluada la respuesta humana a un olor depende de la propiedad sensorial particular que se está midiendo, incluyendo la Concentración, Intensidad, Carácter y Tono Hedónico de los olores. El efecto combinado de estas propiedades está relacionado con el grado de molestia que puede ser causado por los olores.*

Por otra parte, en su artículo 19, en relación con las actividades que producen olores, indica, lo siguiente.

1. Las personas o entidades titulares de las actividades que generen emisiones susceptibles de ocasionar molestias por olores podrán ser requeridos, tanto con carácter previo, como una vez iniciada la actividad, para que evalúen la incidencia, afectación e impacto generados por los olores en su entorno.

2. En estos supuestos, el órgano ambiental competente podrá requerir a los titulares de estas instalaciones para que elaboren un estudio en el que se identifiquen y cuantifiquen las sustan-

²⁷ BAENA PINEDO, P. “La persistencia del reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”. *Revista de administración pública*, núm. 189 (2012), p. 403.

cias generadoras de molestias por olores, así como para que implanten las medidas correctoras adecuadas

- a. La resolución de autorización de emisión a la atmósfera contendrá, al menos, el siguiente condicionado a) Los valores límite de emisión de las sustancias contaminantes pertinentes y las condiciones de referencia de dichos valores, conforme a lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. b) Los combustibles autorizados y condiciones de uso. c) Las condiciones de funcionamiento de los focos y el régimen de vigilancia y control de los mismos. d) Las medidas de vigilancia y control de las emisiones y de los niveles de calidad del aire en el exterior de la instalación, así como otras de carácter equivalente. e) Los requisitos de monitorización de focos, en su caso. f) El uso de buenas prácticas ambientales que reduzcan las emisiones a la atmósfera de origen difuso. g) El uso de las mejores técnicas disponibles para eliminar o reducir la producción de olores molestos*

Esta autorización es independiente del tipo de trámite de prevención ambiental que tenga la actividad, por tanto, podemos ampliar más el control de las instalaciones, en materia de olores, a nivel de comunidad autónoma y municipal. Las pertenecientes al grupo A y B, tal y como se establece en el artículo 13 de esta Ley, quedan sometidas a procedimiento de autorización administrativa, y en ella, según el Decreto 239/2011, debe contener el uso de mejores técnicas disponibles para eliminar o reducir la producción de olores molestos. Sin embargo, se escapa de ese control de olores, las clasificadas en el grupo C y las de sin grupo asociado, salvo que se prevea, tal y como lo indica este Decreto.

Ante este panorama normativo, son las técnicas de prevención las que juegan un papel importante, a la hora de disminuir las molestias por malos olores o eliminarlas, haciendo más restrictiva su regulación ya que el valor lo llevan al mínimo posible, tendente a su eliminación, que podría asemejarse a tolerancia cero (no causar molestias), lo que sería un valor muy radical e incluso ilusorio.

3. Intentos de regulación de los olores molestos en otras comunidades: pasado y presente

Si miramos hacia otras comunidades autónomas, nos encontramos con un pasado y un presente en cuanto al intento de regulación de los olores, como es el caso de Cataluña y Canarias, de las cuales destacaremos lo siguiente:

a) Comunidad autónoma de Cataluña

En esta Comunidad nos encontramos con el Borrador del Anteproyecto de Ley contra la Contaminación Odorífera, que representa un primer intento de regulación sobre la contaminación odorífera en España que, a día de hoy, aún no ha sido aprobado.

En el año 2005, y como respuesta a la inquietud de los ciudadanos que reclaman la intervención de las administraciones públicas en la regulación de olores, el Parlamento de Cataluña, instó al Gobierno mediante Resolución 1737/VI a regular esta materia.

Esta Ley surge en un momento de ausencia de regulación en la Unión Europea y en el Estado Español, por lo que su objetivo era proporcionar el marco normativo que establecía las medidas necesarias para prevenir y corregir esta contaminación, tal y como se establece en su preámbulo. Fijando valores objetivos de inmisión de olor a alcanzar por las actividades, bien con el uso de mejores técnicas disponibles, por aplicación de buenas prácticas de gestión, incluyendo el régimen sancionador, de efecto disuasorio y cuyo incumplimiento daría lugar a la imposición de la correspondiente sanción. En este sentido, incluso la intervención posterior al daño debe quedar influida por este planteamiento preventivo, así, el mejor efecto que puede desplegar una normativa sancionadora en materia ambiental es el disuasorio²⁸

Esta Ley abarcaba todas las actividades susceptibles de emitir olores, tanto si estaban sujetas a intervención administrativa como de otras prácticas, y las incluidas en la entonces Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental²⁹.

b) Comunidad autónoma de Canarias.

En la actualidad, se encuentra en tramitación, el Proyecto de Decreto de Protección de la Atmósfera de Canarias, en el que se establece referencias en materia de objetivos de calidad del aire, a fin de concretar las obligaciones de prevención y control de las emisiones de aquellos contaminantes que provocan olor, en el marco del mandato genérico a las administraciones públicas, establecido en el apartado 3 del artículo 12 de la citada Ley 34/2007, de velar para que sean adoptadas las medidas necesarias que permitan evitar o reducir la contaminación atmosférica.

Obliga al titular de una instalación susceptible de emitir olores desagradables, en condiciones normales o anormales de funcionamiento, a adoptar las medidas necesarias que sean técnica y económicamente viables para reducir las emisiones y evitar perjuicios o molestias en la zona de influencia de la instalación. Transcurrido el plazo de seis meses sin que los resultados del control inicial se presenten o en el

²⁸ SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. "Aspectos básicos del derecho ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente", en J. CONDE ANTEQUERA (coord.), *Derecho Ambiental*. Tecnos, (2018), p. 54.

²⁹ Derogada por la ley catalana, Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades.

caso en que dicho control haya tenido un resultado desfavorable, la actividad deberá cesar su funcionamiento.

En él se establecen los valores objetivos de inmisión de olor por categorías para las actividades generadoras de olor, referidos al percentil 98 de las medias horarias de la concentración de olor a lo largo de un año natural. Como novedad, prevé, en la autorización, un periodo de funcionamiento en pruebas cuando, por la naturaleza específica de la instalación, se precise ajustar los sistemas de control, minimización y adecuada dispersión de las emisiones contaminantes.

En este Decreto se encuadra las emisiones de olor como emisiones difusas³⁰, y en cuanto a la metodología, en su artículo 34, indica que deberá realizarse siguiendo los métodos de referencia que se establezcan en las instrucciones técnicas que se dicten en desarrollo de este decreto. Debiendo ser el control de las emisiones de olor realizado, a través de las entidades colaboradoras de la administración contempladas en el capítulo IX del presente decreto. Y el régimen sancionador, se rige según lo previsto en la normativa estatal básica en materia de calidad del aire y protección de la atmósfera, de la citada Ley 34/2007.

Como se puede observar, ambas comunidades han elegido distinta jerarquía normativa para regular los olores; la Ley para Cataluña³¹ y el Decreto para Canarias³². Si analizamos los artículos 144 y 153 respectivamente, de sus Estatutos Auto-

³⁰ «Emisiones difusas»: Toda descarga a la atmósfera, no realizada por focos canalizados, continua o discontinua, de partículas o gases procedentes directa o indirectamente de cualquier fuente susceptible de producir contaminación atmosférica. Quedan incluidas las emisiones no capturadas liberadas al ambiente exterior por ventanas, puertas, respiraderos y aberturas similares, o directamente generadas en exteriores. Artículo 2.f Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.

³¹ Véase la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Artículo 144. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso:

h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

³² Véase la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Artículo 153. Medio ambiente.1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:

i) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la

nómicos, en relación con las competencias en materia de protección del ambiental atmosférico, encontraremos la coherencia de elección de ambas normas.

V. REGULACIÓN DE LOS OLORES ANIVEL LOCAL. ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA

1. Regulación de los olores: fundamento competencial a nivel local

Si recurrimos a la Carta Europea de Autonomía Local³³ en su artículo 3º establece el concepto de la autonomía local, entendiéndose como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Por otro lado, la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, en base a las competencias Europeas en materia de calidad del aire recogidas en el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante Ley RBRL), indica que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

En cuanto a las competencias a nivel local, el ya derogado, artículo 28 de la citada Ley RBRL, establecía que “*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente*”. Este artículo fue suprimido por el artículo 1.11 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.³⁴

contaminación, con independencia de la Administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

³³ Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989 Referencia: BOE-A-1989-4370.

³⁴ Según disposición transitoria segunda de la LBRL. Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a); 25, apartado 2; y 36 de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Ad-

Expuesto lo anterior, una vez derogado el citado artículo 28, el fundamento competencial de la protección del medio ambiente, hay que buscarlo en el actual artículo 7 de la Ley RBRL que establece, que las competencias de las entidades locales serán: propias, delegadas o distintas de las propias y atribuidas por delegación, desapareciendo las complementarias al haber sido derogado el artículo 28, o más propiamente, haberse transformado estas en las denominadas distintas de las propias y atribuidas por delegación, reguladas en el apartado 4 de dicho artículo 7, como eje fundamental competencial, no vulnera las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas como tampoco la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE)³⁵.

Por otro lado, en la Comunidad Autónoma Andaluza, en materia de olores, la ley GICA, en su artículo 53.2 establece que corresponde a la administración local, las siguientes competencias en materia de contaminación atmosférica a) Solicitar a la Consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de planes de mejora de la calidad del aire que afecten a su término municipal y proponer las medidas que se consideren oportunas para su inclusión en los mismos. b) La ejecución de medidas incluidas en los planes de mejora de la calidad del aire en el ámbito de sus competencias y en particular las referentes al tráfico urbano. c) La vigilancia, inspección y ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera no sometidas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada, a excepción de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles reguladas en el Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, y de las que estén sometidas a la autorización de emisiones a la atmósfera regulada en el artículo 56. Por tanto, no le confiere la aprobación de ordenanzas municipales, al contrario que en el ruido, donde sí tiene las competencias, recogidas en la Ley GICA, en su artículo 69.2. a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones en las que se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo establecido en la Ley RBRL.

Por consiguiente, en Andalucía las entidades locales, no tienen la competencia propia de la aprobación de ordenanzas en materia de olores, este podría ser el motivo de la falta de iniciativa regulatoria en esta materia y, que, de asumir la competencia, conforme a lo establecido en el artículo 7.4 de la Ley RBRL, le supondría un coste económico agravado con la complejidad de su regulación.

ministraciones. Por tanto, este artículo aun estando suprimido sigue esta disposición transitoria otorgándole vigencia condicionada.

³⁵ Véase La SENTENCIA 41/2016, de 3 de marzo (BOE núm. 85, de 08 de abril de 2016) ECLI:ES:TC:2016:41

Ante una falta de iniciativa por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en relación con la regulación de los olores y los graves problemas ocasionados, algunos Ayuntamientos de otras Comunidades, con competencias para redactar ordenanzas en esa materia, se han visto obligados a tomar cartas en el asunto y publicar ordenanzas para el control de esta contaminación, conforme al artículo 25 de la Ley RBRL.

Ejemplo de ello, lo tenemos en el término municipal de Alcantarilla, perteneciente a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Si analizamos la normativa de esa Comunidad, nos encontramos que, en el artículo 4 de su Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada, se establece las competencias atribuibles a la entidad local, entre ellas, la potestad de aprobar ordenanzas de protección en materia de residuos urbanos, ruidos, vibraciones, humos, calor, olores, polvo, contaminación lumínica y vertidos de aguas residuales a la red de saneamiento.

En base a este mandato, con fecha 20 de julio de 2016, se publicó en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, el texto definitivo de la ordenanza municipal de calidad odorífera del aire, del término municipal de Alcantarilla, donde recoge derechos y deberes, medidas preventivas obligatorias para todas aquellas actividades recogidas en su anexo 1, que deberán cumplir con carácter previo al otorgamiento de la licencia, indicando el modo de intervención administrativa, control y régimen disciplinario, entre otros, en definitiva, los ingredientes jurídicos necesarios para poder llevar a cabo una regulación efectiva de los olores.

De forma complementaria, y considerando también una estrategia más amplia, abarcando actuaciones de índole urbanística, dota al Plan General Municipal de Ordenación, de la planificación y ordenación de zonas de pacificación de olores. Excluyéndose del ámbito de aplicación de la Ordenanza las molestias por olores generadas por actividades domésticas y vecinales. Con la creación y mantenimiento de un registro normalizado de quejas ciudadanas. Con la obligación de incluir un plan de buenas prácticas en materia odorífera, incluyendo planes periódicos de medida de emisiones de olor cuyo contenido se recoge en el artículo 18 de la citada ordenanza.

Otros municipios, ante el problema existente de olores en sus municipios, se han visto obligados a redactar una ordenanza en materia de olores, como es el caso del municipio de San Pedro de Pinatar, en la Región de Murcia, que surgió a raíz de condenar a la administración local a adoptar, las medidas necesarias para que cesaran las intromisiones de los olores en los domicilios de los demandantes, que sufrían las molestias por olores producidos por la fábrica de láminas asfálticas y productos bituminosos propiedad de la empresa Asfaltos del Sureste S.A, tal y como manifiesta

el Ayuntamiento, en la sentencia STSJ MU 1662/2018 STSJ MU 1662/2018; Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso (5-07-2018).

En otras comunidades nos encontramos con las ordenanzas de Lliçà de Vall (Barcelona), Picassent (Valencia), Sarrià de Ter (Girona), y las Palmas de Gran Canaria, que, con mayor o menor acierto, han establecido medidas preventivas, valores límites y sancionador como instrumento disuasorio ante una reacción al incumplimiento o lesión del bien jurídico. Con un cuerpo normativo, a veces, difícil de aplicar, como es el caso de las Palmas de Gran Canarias que recoge la fórmula del Índice de Percepción casi indescifrable.

2. Regulación de los olores por parte de las Entidades Locales Andaluzas. Ordenanzas de convivencia ciudadana

A nivel de Andalucía las ordenanzas frente a la contaminación atmosférica se refieren a la emisión de humos, polvos, gases, vahos, vapores y olores que causen molestia sin especificar nada más. En otros municipios, la regulación de la misma, queda relegada a los preceptos sobre el derecho de vecindad, constituyendo normas del ordenamiento jurídico destinadas a resolver los conflictos que pueden surgir entre las personas como consecuencia de la proximidad geográfica.³⁶

En materia de civismo y convivencia municipal, la regulación viene recogida ya en nuestro Código civil en sus artículos 590 y 1908, construyéndose en la doctrina privatista en nuestro derecho, el tema clásico de las relaciones de vecindad, el primero de ellos en sentido preventivo marcando límites y fijando fronteras entre dos derechos de propiedad, dos fincas y dos actividades vecinales y el segundo de los preceptos, sienta las bases de responsabilidad patrimonial inherente al rebasamiento dañoso de esos límites, sobre estos dos preceptos se apoya en nuestro Derecho la construcción del tema de las relaciones de vecindad³⁷

El concepto jurídico de inmisión viene referido a la interferencia que se produce en una propiedad cuando desde su vecindad llegan ruidos, olores, vibraciones, trepidaciones o luces³⁸

Hablar concretamente de inmisiones y su regulación, es hacer referencia al criterio más acertado para distinguir entre las inmisiones permitidas y las prohibidas, es

³⁶ NIETO ALONSO, A. "Derecho de vecindad: la tutela del derecho civil frente a inmisiones "medioambientales" ilícitas". *Anuario de derecho civil*, núm. 3, (2017), p. 961.

³⁷ FERNÁNDEZ, T. R. (1973: 93).

³⁸ NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A, YANGUAS MONTERO, G. "Las nuevas formas de contaminación atmosférica: la respuesta del Derecho Civil" en *Nuevas formas de Contaminación Atmosférica. Un análisis jurídico multidisciplinar*. Dykinson-Universidad Pontificia Comillas, Madrid. (2010), p.195.

el de la normal tolerancia, de acuerdo con el cual, habrá que soportar las inmisiones que no superen ese límite y cabrá impedir las que lo superen.

La normativa es pues extremadamente imprecisa, siendo en última instancia, los entes locales los que se ven enfrentados al problema por ser el eslabón administrativo más cercano al ciudadano, y el que sufre en primera persona las protestas de tipo social.

Como ya se ha expuesto, Andalucía, no destaca por sus ordenanzas específicas sobre olores. Actualmente, se encuentra, aún en proyecto, por parte de la Diputación de Granada, una Ordenanza tipo, en el marco de la Red Gramas, Red Granadina de Municipios hacia la Sostenibilidad, que tiene ámbito Provincial, constituido por los municipios de la Provincia que están realizando su Agenda 21 Local o han mostrado interés por integrar el desarrollo sostenible en su gestión municipal.³⁹ Es un texto básico que servirá de guía en la elaboración de su propia normativa municipal, que en uno de sus epígrafes, regula los olores.

En otras provincias andaluzas podemos destacar, en relación con la Ordenanza reguladora de la contaminación atmosférica, el municipio de Estepona (Málaga) BOP Málaga N° 184 de 26 de septiembre de 2003, la Ordenanza frente a la contaminación atmosférica de Torrox (Málaga-BOP 3/07/2003), la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente de Jerez (Cádiz) B.O.P. N° 48 DE 27-2-99, la Ordenanza Reguladora de obras y actividades del Ayuntamiento de Sevilla (BOP n° 9 de 12/01/2018) entre otras, todas haciendo referencia a los olores sin una regulación específica.

La mayoría de estas ordenanzas no tienen desarrollo ninguno, de tal forma que resulta del todo imposible aplicarlas, limitándose a expresar medidas preventivas para evitar molestias por olores, sin dar un valor límite de concentración de olor. En definitiva, regulan algo que no es posible llevarlo a la práctica, quedando en buenas intenciones por parte del Ayuntamiento, que hace el esfuerzo en regular los problemas de sus vecinos.

Ante esta diversidad, entre las ordenanzas existentes y ausentes en otros municipios, es necesaria una uniformidad en el procedimiento, implantando una serie de obligaciones jurídicas precisas y vinculantes que puedan ser invocadas con éxito.

³⁹ La Red Gramas: <https://www.a21-granada.org/red-gramas/la-red>

VI. POSIBLE RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS OLORES MOLESTOS EN ANDALUCÍA

El intento de regular los olores molestos por algunas administraciones (autonómicas y locales), con el fin de dar solución a este tipo de problema, pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo la aprobación de un régimen de intervención administrativa sobre este tipo de contaminación odorífera.

Los instrumentos de intervención de carácter general que juegan un papel relevante en la lucha contra las llamadas formas de contaminación atmosférica, tales como la contaminación odorífera, son: la técnica de la licencia municipal de actividades clasificadas o instrumento equivalente en cada Comunidad Autónoma, que tiene como antecedente remoto del RAMIP; el régimen de la autorización ambiental integrada; el régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental y, por último, las normas sustantivas reguladoras de la protección de la atmósfera y, en particular, la citada Ley 34/2007⁴⁰.

Como es de sobra conocido, los instrumentos de prevención ambiental en Andalucía y recogidos en la Ley GICA, son los siguientes: La Autorización Ambiental Integrada, la Autorización Ambiental Unificada, la Calificación Ambiental y la Calificación Ambiental mediante Declaración Responsable.

En Andalucía, nos podríamos plantear, como técnica más oportuna y adecuada para el control de la contaminación odorífera, un esquema regulatorio ambiental tradicional, como es la secuencia prevención-control-sanción de acuerdo con la habilitación conferida en la Ley GICA, en su disposición final segunda. *Habilitación para el desarrollo normativo y modificación de los anexos* indicando los valores límites de inmisión, y recogiendo figuras de intervención que se dan en otras comunidades autónomas que sirven de acciones preventivas, como pueden ser la creación de *zonas de pacificación de olor*, utilizada en la Ordenanza del municipio de Alcantarilla, y en el citado borrador del Anteproyecto Ley de Contaminación Odorífera, de Cataluña.

Esta figura actuaría como técnica de planificación, haciendo una reorganización de las zonas (sector residencial-sector terciario-sector industrial) a nivel de los instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto a nivel general como de desarrollo, a nivel de planes y programas, de tal forma que se incluyera en la evaluación ambiental estratégica.

De esta manera se localizaría, las áreas de conflicto por impacto de olor, debido a la incompatibilidad de usos, tal y como se lleva a cabo, hoy en día, en materia de

⁴⁰ MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F (2010:823)

contaminación acústica. Su ventaja es la de limitar licencias por prever zonas saturadas conflictivas.

Por otra parte, y en relación con el párrafo anterior, la planificación urbanística se convierte en una herramienta clave de prevención de los olores, ya que la urbanización y construcción de viviendas próximas a polígonos industriales es causa general de la existencia de molestias ocasionadas por ruidos y olores generalmente.

Otra figura a tener en cuenta, sería el plan de gestión de olores, incorporando en el texto normativo, el alcance y descripción del mismo.

De esta figura, tenemos como ejemplo de aplicación, el municipio de La Coruña, que lo implantó debido a que la actividad industrial prácticamente coexistía con el sector residencial. Este Plan fue publicado en el 2010, en base a las normas UNE-EN 13725-2004⁴¹ y VDI 3940⁴². Se trataba de un trabajo pionero utilizado como herramienta el mapeo de olores. El pliego de condiciones para la implantación del citado plan se basaba en determinar la dimensión del problema, determinar su origen, distribución territorial y temporal, identificar los focos responsables de los malos olores y tomar las medidas para la erradicación de las molestias provocadas por los mismos⁴³.

Esta figura, actualmente, ha sido incluida en un cuerpo normativo de obligado cumplimiento, mediante las Decisiones de Ejecución (UE) de la Comisión Europea, que establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) de conformidad con la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. En ellas, se recogen los puntos principales de los que consta un plan de gestión de olores, que se deberá establecer, aplicar y revisar periódicamente para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir la emisión de olores. Este será aplicable sólo en los casos en que se prevén molestias debidas al olor para receptores sensibles y/o se haya confirmado la existencia de tales molestias.

Por otra parte, sería de utilidad que, esta norma de desarrollo, fuese acompañada de un anexo donde se enumere, determinadas categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental recogidas en el anexo I de la GICA⁴⁴, por tener previsiblemente impacto por olores, de tal manera que tendríamos de una herramienta objetiva, que nos permitiría saber qué actividad estaría

⁴¹ UNE-EN 13725. Calidad del aire. Determinación de la concentración de olor por olfatometría dinámica.

⁴² Norma alemana VDI 3940, que permite obtener la frecuencia de detección de un olor.

⁴³ Plan de Gestión de los olores molestos - Concello da Coruña. www.coruna.gal/documentos_descarga.pdf

⁴⁴ Precepto que se da en el Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía

afectada por olores y por tanto exigirle, dentro del trámite ambiental, una evaluación de impacto por olor, definida en la propia norma, integrando así esta evaluación en el procedimiento ambiental, esto supondría, para los técnicos de los servicios administrativos, el aplicar con objetividad la norma.

Por último, como hemos podido ver anteriormente, las resoluciones en materia de contaminación ambiental, en el artículo 57.3 f) de la Ley GICA, deben de contener el uso de las mejores técnicas disponibles⁴⁵ para eliminar o reducir la producción de olores molestos. Por tanto, esta futura norma debería incluir una serie de técnicas a utilizar para minimizar los olores, tomando como referencia las citadas conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles, así como indicar los valores límites para su control posterior.

VII. CONCLUSIONES

La contaminación por olor, tal y como hemos visto, es una contaminación que, en aquéllos compuestos odoríferos, se comporta como señal de alerta, dando mensajes de que algo existe en el ambiente que debería ser analizado.

Está claro que debido a la subjetividad que envuelve los términos *molestia por olor*, nos encontramos con una regulación poco consistente a lo largo de toda la normativa y que aún no se ha dado un valor concreto, a pesar de existir técnicas para medirlo. Pero eso no impide a la misma, sancionar en caso de existir molestias, por tanto nos encontramos con un sancionador que no tiene claro su aplicación, ya que se basa en conceptos jurídicos indeterminados como *olor molesto*, *olores que alteren la normal convivencia*, difíciles de cuantificar, que de sancionarse estaríamos atentando contra el principio de legalidad sancionadora, debido a la ausencia de rigor y precisión de la tipificación del ilícito, al no mencionar niveles máximos de concentración de olor cuyo límite no deba superarse.

La normativa en materia de evaluación ambiental es un acercamiento a la regulación de los olores desde la prevención, utilizando técnicas de buenas prácticas

⁴⁵ Se entenderá por: «técnicas»: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;

«técnicas disponibles»: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;

«mejores»: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto; aquellas tecnologías utilizadas en una instalación junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada, y siempre que sean las más eficaces para alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto y que puedan ser aplicadas en condiciones económica y técnicamente viables.

que tiendan a la desodorización de las instalaciones mitigaremos el impacto de olor en el aire ambiente. Por tanto, habrá que avanzar sobre las mejores técnicas disponibles dándole un determinado valor de emisión, el cual no debará ser rebasado por las instalaciones en funcionamiento.

Es necesario dar un paso más en el ámbito preventivo. La implantación desde la fase de planificación de determinadas figuras de intervención utilizadas en otras Comunidades Autónomas, como es la zona de pacificación de olor, nos puede dar la solución para evitar posteriormente las incompatibilidades en materia urbanística, disminuyendo las zonas de conflicto por impacto de olores.

Por último, el exigir dentro del procedimiento ambiental, a determinadas instalaciones olorosas recogidas en las categorías del anexo I de la Ley GICA, una evaluación de impactos por olor, se estaría ganando en seguridad jurídica, actuando desde la fase inicial del trámite de prevención, con la incorporación de un plan de gestión de olores como herramienta de seguimiento y control.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ GARCÍA, V. “Introducción a los problemas jurídicos de la normalización industrial: normalización industrial y sistema de fuentes”. *Revista de Administración Pública*, núm.147. (1998), p.329.

BAENA PINEDO, P. “La persistencia del reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”. *Revista de Administración Pública*, núm. 189 (2012), p. 403.

CABANELLAS DE TORRES, G. DE LAS CUEVAS, G., Diccionario jurídico elemental. Editorial Heliasta. 1993, p. 114.

CASADO CASADO, L. “La contaminación por olores: un reto normativo pendiente”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11 (2007), p. 280.

CASADO CASADO, L., "La potestad normativa local en materia de contaminación odorífera: la ampliación de las posibilidades de actuación municipal a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.12 (2007), p. 166.

CID MONTAÑÉS, J.F. “El perfil meteo-FIDO: una nueva herramienta para la discriminación entre fuentes de olores y la verificación de quejas”. Congreso Nacional de Medio Ambiente. (2014), p.5.

FERNÁNDEZ EGEA, R. M. “La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”. *Revista Jurídica*, (2015), p. 178.

FERNÁNDEZ GARCÍA, M.Y. “El concepto jurídico indeterminado de "servicio esencial" en la Constitución española”. *Revista de Administración Pública*, núm. 170, (2006), p.334.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”. *Revista de Administración Pública*, núm. 38 (1962), p. 174.

IGLESIAS GARCÍA, A.R “Colaboraciones en Química: Contaminación odorífera. Estrategias de análisis de olores”, 100cias@ uned, núm. 5 (2012), p.93.

IGLESIAS GARCÍA, A.R. Contaminación atmosférica por olores: unas técnicas de medida avanzadas y una legislación específica inexistente. (2017), p.4 *Recuperado de http://blog.condorchem.com/pdf/ponencia_olors_conama9.pdf*.

MACHADO, A. M. “Contaminación odorífera: un motor de búsqueda en emergencia de actualización”. *Revista crítica de derecho privado*, núm. 9, (2012), p. 408.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho ambiental*. 1977, p. 458.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “Los poderes públicos y la protección de la calidad de la vida: intervención administrativa frente a la contaminación odorífera y lumínica”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88 (2010), p. 809.

MIRAS, J. Concepto jurídico indeterminado. (2012), p. 346.

MURGUÍA, W. “Contaminación por olores: el nuevo reto ambiental”. *Gaceta ecológica*, núm. 82. (2007), p. 53.

NAVARRO MENDIZÁBAL, I.A, YANGUAS MONTERO, G. “Las nuevas formas de contaminación atmosférica: la respuesta del Derecho Civil” en *Nuevas formas de Contaminación Atmosférica. Un análisis jurídico multidisciplinar*. Dykinson-Universidad Pontificia Comillas, Madrid. (2010), p.195.

NIETO ALONSO, A. “Derecho de vecindad: la tutela del derecho civil frente a inmisiones “medioambientales” ilícitas”. *Anuario de derecho civil*, núm. 3, (2017), p. 961.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales: Estudios jurídicos*. Instituto Nacional de La Administración. 1973, p. 93.

RAMOS RINCÓN, M. BERMÚDEZ, T. ROJAS, J.A. “Contaminación odorífera: causas, efectos y posibles soluciones a una contaminación invisible”. *Revista de investigación Agraria y Ambiental*, vol. 9, núm. 1 (2018), p. 175.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. “Aspectos básicos del derecho ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente”, en J. CONDE ANTEQUERA (coord.), *Derecho Ambiental*. Tecnos, 2018, p. 54.

JURISPRUDENCIA



COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

La prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales

Daniel del Castillo Mora

Letrado de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. CONCEPTO JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES. II.- SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES. III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL. 1. Planificación Ambiental stricto sensu. 2. Planificación de la Ordenación Territorial y Urbanística. 3. Planificación sectorial. IV. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. 1. Concepto legal y naturaleza jurídica. 2. Competencia para su elaboración y aprobación. 3. Objetivos de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. 4. Contenido mínimo. 5. Cuestiones de índole formal. V. PREVALENCIA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. 1. Régimen legal. 2. La clave de bóveda: los principios de colaboración, coordinación y lealtad institucional. 3. La afectación de la planificación ambiental estatal sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. 4. Condicionalidad de las competencias estatales desde las competencias planificadoras ambientales de las Comunidades Autónomas. 5. Condicionalidad de las competencias autonómicas desde las competencias planificadoras ambientales de las propias Comunidades Autónomas. 6. Condicionalidad de las competencias locales desde las competencias planificadoras ambientales de Las Comunidades Autónomas. VI. CLÁUSULA DE CIERRE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES. VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El presente artículo sistematiza la normativa y Jurisprudencia en torno a la genérica prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales respecto el resto de instrumentos de planificación ambientales y sectoriales, analizando las excepciones a dicha prevalencia.

PALABRAS CLAVE: Plan de Ordenación de recursos naturales. Espacios naturales protegidos. Prevalencia.

ABSTRACT: This paper summarizes the legislation and jurisprudence on the generic prevalence of Natural Resources Management Plans regarding to other environmental and sectorial planning instruments, analyzing the exceptions to such prevalence.

KEY WORDS: Natural resources management plan. Protected natural areas. Prevalence.

I. CONCEPTO JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES

El concepto legal de los recursos naturales aparece en el apartado treinta del artículo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, definiéndose como “Todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial, tales como: el paisaje natural, las aguas, superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales, cinegética y de protección; la biodiversidad; la geodiversidad; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los hidrocarburos; los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico, los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables”. Del mismo, se desprende una concepción en clave económica, que parecería un concepto cuasi literal. Empero, en los últimos años, asistimos a su configuración en clave de servicios ecosistémicos y de capital natural, esto es, recursos de los ecosistemas naturales desde su perspectiva de cómo benefician a los seres humanos. Desde la Evaluación de Ecosistemas del Milenio¹, organizada por la Organización de Naciones Unidas en 2005, los servicios ambientales se clasifican en cuatro categorías principales: aprovisionamiento (como la producción de agua y de alimentos), regulación (control del clima y de las enfermedades), apoyo (para los ciclos de nutrientes y la polinización de cultivos) y cultural (beneficios espirituales y recreativos).

En clave Jurisprudencial, resulta menester acudir al Fundamento de Derecho sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, donde se señala que “en definitiva, la tierra (flora y fauna), el suelo (minerales), el espacio natural (agua, atmósfera), como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o "rentas", los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo” añadiendo que “el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría

¹ <http://www.millenniumassessment.org/es/>

compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica”.

Por ello, aparece una doble concepción Jurisprudencial. Por un lado, un concepto descriptivo, en el que se refiere a la conservación de la naturaleza, no sólo como "el medio en el que se desenvuelven los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos", sino también "como el conjunto de recursos indispensables para la misma". Sin embargo, este concepto descriptivo resulta insuficiente para explicar la fenomenología o el comportamiento en el mundo del Derecho y muy especialmente dos de sus efectos: el carácter transversal de la competencia en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales. Por ello, debe acudirse al concepto dinámico, extrayendo de lo anterior la idea de "sistema" o de "conjunto", de modo que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo.

Desde un punto de vista de diferenciación conceptual, no deben confundirse con la idea de Patrimonio Natural, pues diríamos que les une la clásica relación de género y especie, al definirse legalmente este último como “el conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”(artículo 3.27 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, LPNB en adelante). Tampoco debe de perderse de vista el concepto de “ambiente” de D. Ramón Martín Mateo: el ámbito de los agentes naturales "de titularidad común y de características dinámicas" como son el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna. Y, finalmente, debe distinguirse del concepto de biodiversidad o diversidad biológica: variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

II. SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES

El art. 4 LPNB, intitulado de la Función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad, supone un trasunto del artículo 33 de nuestra Carta Magna con relación al medio ambiente, al establecer una íntima conexión entre el desarrollo

y la preservación de los recursos naturales, lo que supone una verdadera incorporación del concepto de desarrollo sostenible.

“1. El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico.

2. Las actividades encaminadas a la consecución de los fines de esta ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados.

3. Las obras necesarias para la conservación y restauración de los espacios protegidos, para la conservación de especies amenazadas, o para la conservación de hábitats en peligro de desaparición, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos o excepcionales, podrán ser declaradas por parte del Estado como de interés general, en el ámbito de sus competencias, previo informe de las comunidades autónomas afectadas. Dicha declaración se realizará mediante ley estatal.

4. En la planificación y gestión de los espacios protegidos y la conservación de los hábitats y las especies, se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales, así como la participación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad”.

III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

1. Planificación ambiental stricto sensu

Podemos comenzar enumerando los principales instrumentos de planificación ambiental a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (art. 17 LPNB, art. 18 Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, art. 7 Ley 3/1987, de 13 de abril, de creación del Instituto de Fomento de Andalucía) y Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuyo estudio nos detendremos con posterioridad.

Singular importancia en los instrumentos de planificación ambiental debe darse al Plan Estratégico Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011-2017, aprobado mediante Real Decreto RD 1274/2011, de 16 de septiembre. En el mismo se destacan los valores de la biodiversidad y sus amenazas; se fija el marco de referencia y los principios que han de regir la planificación para su conservación y uso sostenible (Capítulos II y III) y se formula una perspectiva sobre su situación ideal a largo plazo (Capítulo IV). Además, se incluye un diagnóstico sintético de la biodiversidad y el patrimonio natural en España donde se revisa su situación actual, los problemas que afronta y los compromisos existentes para su conservación (Capítulo V). Como

consecuencia del diagnóstico se establecen metas, objetivos y acciones para la conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural en España (Capítulo VI). Los Capítulos VII, VIII y IX están dedicados, respectivamente, a la cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones, a la integración de la biodiversidad en políticas sectoriales y a la estimación de las necesidades presupuestarias para la aplicación del Plan Estratégico. De acuerdo con su Disposición Final primera, se previó una duración inicial de seis años, pero dado que no se aprobó el texto que lo sustituya, de acuerdo con dicha Disposición debe entenderse prorrogada su aplicación, sin perjuicio de los necesarios ajustes, revisiones y actualizaciones.

Asimismo, debe citarse el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre), constituyendo el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico ex art. 19 Ley 30/2014, de 9 de diciembre, de Parques Nacionales. De conformidad con su Disposición Final segunda tiene una vigencia de diez años, debiendo recordarse que para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales.

De igual modo, deben citarse las Directrices Ordenación de Recursos Naturales contempladas en el art. 17.2 LPNB, cuyo carácter básico fue confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril.

En cuanto a la Red Natura 2000, cabe hablar de las Directrices Conservación Red Natura 2000 (Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13 de julio de 2011 en materia de patrimonio natural y biodiversidad), así como, obviamente, los Planes de Gestión ex art. 46.1 LPNB.

Con una influencia más sectorizada, pueden citarse los Planes de Desarrollo Sostenible (art. 20 LIENPA), así como la planificación sectorial ambiental (Planes Hidrológicos, residuos, contaminación acústica, infraestructura verde –Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de junio de 2018-). Finalmente, debe hacerse mención al Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad.

2. Planificación de la ordenación territorial y urbanística

Tratándose de competencias eminentemente autonómicas, el instrumento fundamental lo constituye el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre), sin poder olvidar ni al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subre-

gional, así como los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (artículo 5 Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Asimismo, debe hacerse mención a los Planes Especiales del Medio Físico (Norma 111.1.c. POTa), así como, desde una óptica urbanística, a los Planes Generales de Ordenación Urbanística y a los Planes Parciales.

3. Planificación sectorial

En este punto, debe verse desde una doble perspectiva. Por un lado, la afección que en la materia ambiental se produce con la planificación de los sectores que inciden como minería, industrial, telecomunicaciones, infraestructuras, transportes, agricultura, turismo, entre otras. Pero, tampoco podemos perder de vista, los condicionantes ambientales sobre la planificación sectorial que se verifica a través de la Evaluación Ambiental Estratégica.

IV. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

1. Concepto legal y naturaleza jurídica

Para atender al concepto legal, debemos reproducir el art. 17 LNPPB, que lo define como el *“instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado”*.

A este respecto, resulta necesario traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, cuando señala que "El planeamiento ecológico se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio. Debe señalarse que el carácter indicativo de los PORNa respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencias reservados al Estado ex art. 149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones. A su vez, la posición supraordenada de los PORNa respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven".

2. Competencia para su elaboración y aprobación

La competencia ordinaria para su elaboración y aprobación, tras el criterio de gestión sentado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, corresponde a las Comunidades Autónomas. De manera excepcional, en los casos en que NO exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, la competencia recaerá en la Administración General del Estado.

Un caso singular es el ateniende a las Islas Canarias, analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, al pronunciarse sobre la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias. La Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad formulado contra diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Cobran especial importancia los Fundamentos Jurídicos noveno y décimo, cuando se examina la competencia de los cabildos insulares (instituciones de la comunidad autónoma y órganos de gobierno de cada isla) respecto de los planes insulares de ordenación, en los supuestos en los que éstos cumplen las funciones propias de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, así como en el análisis de la pretendida prevalencia de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular. Y en este sentido, el Tribunal Constitucional sienta, a nuestro juicio, un acertado triple canon:

1. No puede sostenerse la conculcación de las competencias autonómicas, cuando el legislador canario ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal, salvaguardando las competencias autonómicas, bien a través de los informes preceptivos (en ocasiones con carácter vinculante), bien asumiendo la adopción de ordenanzas insulares y municipales por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, o bien, a través de su participación *a posteriori* cuando se adopten los instrumentos de ordenación correspondientes. Se recuerda que, en todo caso, en última instancia, la Comunidad Autónoma puede, por un lado, aprobar directrices de ordenación, que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales, también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes, o, finalmente, suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación.

2. Lo que en definitiva marca la legislación básica (arts. 17 y 22 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad en conexión con el art. 149.1.23 CE) su aprobación en modo alguno corresponde al Estado (salvo en el caso de los espacios naturales protegidos en el medio marino sin continuidad ecológica con el espacio natural terrestre ex art. 37.2 LPNB) , sino a las comunidades autónomas, las cuales podrán, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, descentralizar dicha gestión, añadiendo que *“los eventuales riesgos que pudieran derivarse de este proceso de descentralización, tanto en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, como en su aplicación, no pueden servir de fundamento para su anulación, en la medida en que corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los posibles excesos que se puedan dar en la aplicación de esta norma”*.

3. Objetivos de los planes de ordenación de recursos naturales

Sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, son objetivos de los mismos: a) Identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural; b) Definir y señalar el estado de conservación; c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación; d) Formular los criterios compatibles orientadores y ordenadores de las políticas y actividades sectoriales; e) Señalar los regímenes de protección que procedan al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad; f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración; y, g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas.

4. Contenido mínimo

El contenido mínimo de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales aparece delimitado en el art. 20 LPNB, exigiendo a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas; b) Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; c) Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan; d) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad; e)

Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales; f) Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad; g) Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación; y, h) Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

5. Cuestiones de índole formal

5.1. Una de las cuestiones controvertidas es la aprobación de la figura de los Espacios Naturales Protegidos sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

En este sentido, el art. 15 de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales disponía

“1.- La declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

2.-Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación”.

Sin embargo, la Disposición Adicional primera de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía dispuso que “la declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente plan de Ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía”.

La cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada fue resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/95, de 8 de noviembre, declarando la constitucionalidad de la norma andaluza y fijando que la regla general debe ser la elaboración y aprobación previa del plan, a fin de dotar al espacio de coherencia, eficacia, así como garantizar, ex ante, la participación en clave de

información pública, audiencia a los interesados y consulta a los sectores implicados. Sin embargo, se permite el uso de la regla excepcional cuando existan razones que lo justifiquen y así se haga constar en la norma, lo que sucedía en el caso de la norma andaluza.

Dicho régimen jurídico sigue vigente tanto en el artículo 36 LPNB, como en el artículo 38.2 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, como igualmente se ha enjuiciado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Archipiélago de Chinijo (Lanzarote).

5.2. Otra de las cuestiones formales a examinar es la omisión de informes preceptivos, trámites de audiencia a los interesados e información pública, consulta, o la memoria económica, como se han encargado de enjuiciar las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2014 y de 23 de septiembre de 2019, señalando que *“Ello no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada”*.

5.3.- Finalmente, respecto la relación entre la Evaluación Ambiental Estratégica y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 excluye la exigencia de evaluación ambiental estratégica para aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que los mismos colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas impone nuestro ordenamiento jurídico. En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo 58/2019, de 24 de enero.

V. PREVALENCIA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

1. Régimen legal

Su régimen legal ordinario se establece en el artículo 19 LPNB, donde se establece una regla general de prevalencia de los planes de ordenación de recursos naturales.

“1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.

2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica”.

Sin embargo, en el mismo precepto se establecen dos excepciones

“3.- Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.

4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán proponer excepciones para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma”.

2. La clave de bóveda: los principios de colaboración, coordinación y lealtad institucional

Partiendo del modelo de Derecho comparado francés respecto los Parc Naturels Régionaux y la acción concertada (“maîtrise concertée), debe señalarse que, como primer punto, coexisten una serie de principios que actúan como clave de bóveda en las relaciones interadministrativas, los cuales no pueden perderse de vista, pues no se configuran como meros principios programáticos. Para el Tribunal Constitucional “*la colaboración, la articulación recíproca, la interacción positiva y la acción conjunta operan sin perjuicio y con independencia del reparto territorial de competencias. Sin embargo, ambos planos suelen confundirse, por lo que se derivan consecuencias negativas para la protección del medio ambiente*” (SSTC 149/1991, 13/1992, 80/1993, 36/1994, 15/1998)”. Se trata de verdaderos principios de Derecho positivo en las relaciones interadministrativas ex art. 140.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Como se reitera también en la STC 141/2016 FJ 7 “el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación (por

todas, SSTC 247/2007 de 12 de diciembre (RTC 2007, 247), FJ 23, y 20/2016 de 4 de febrero (RTC 2016, 20), FJ 2)". A ellos debe sumarse, sin duda alguna, el principio de lealtad institucional ex artículos 3.1.e) y 140.1.a) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Adicionalmente, la existencia de un título competencial específico no empeece la inclusión de otros títulos con incidencia en el medio ambiente (en sentido negativo, véase la STC 80/1995; en sentido positivo SSTC 72/1982, 113/1983, 77/1984, 144/1985, 227/1988, 103/1989, 149/1991, 36/1994, 102/1995, entre otras). La STC 15/1998 ha confirmado posteriormente esta doctrina declarando que "la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes". Pero incluso en dicha hipótesis, la doctrina constitucional reitera lo antedicho, pues el FJ 8 de la STC 15/2018, de 22 de febrero señala que "en efecto, la "proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que 'resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías', como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983 (RTC 1983, 76) Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas" [STC 227/1988 (RTC 1988, 227) fundamento jurídico 20 e)]".

En la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, de 22 de febrero, se deja sentado un principio de obligado cumplimiento: no basta cualquier mecanismo de coordinación o cooperación, sino que exige, obliga a que el mismo sea eficaz, lo que obliga a que "cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986 (RTC 1986, 56) 103/1989 (RTC 1989, 103) 149/1991 (RTC 1991, 149) 102/1995 (RTC 1995, 102) y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982 (RTC 1982, 64) fundamento jurídico 8)".

3. La afectación de la planificación ambiental estatal sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas (STC 101/2005, de 20 de abril).

Partiendo del carácter básico ex art. 149.1.23 CE, la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril, ha declarado que dicha afectación, a través de las Directrices de Ordenación de Recursos Naturales son conforme al Orden constitucional “cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación”. Sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional ha matizado el canon de vulneración de las competencias autonómicas por la planificación estatal “cuando comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas”.

En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2015, de 5 de marzo, en el que se enjuicia el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras: autorización del plan de restauración.

4. Condicionalidad de las competencias estatales desde las competencias planificadoras ambientales de las Comunidades Autónomas

En materia de **Defensa Nacional**, la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2014, de 6 de noviembre (PN Sierra Norte de Guadalajara) ha declarado la prevalencia de la materia Defensa Nacional por ser título competencial más específico (artículo 149.1.4 CE), sin perjuicio de acudir a normas de concertación. En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 enero y 13 febrero de 2002 sobre la Zona de Interés para la Defensa Nacional del campo de tiro Bárdenas Reales. Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2012, sobre la Zona de Interés para la Defensa Nacional ubicada en el Parque Natural de la Bahía de Cádiz, aprobado por Decreto 79/2004, de 24 de febrero, señala que “la declaración como ENP no inhabilita la operatividad de ZIDN”.

En cuanto a la materia de **planificación hidrológica**, la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 6 de noviembre determina que “la planificación hidrológica estatal en las cuencas supracomunitarias está vinculada por la regulación

de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, cuando se den las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la ley impugnada” (artículo 149.1.22 CE).

En cuanto a la posibilidad de ubicar **almacén nuclear**, resultan paradigmáticas las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 30 de julio de 2018 y 4 de marzo de 2019 (caso del almacén nuclear de Villar de Cañas), declarando la nulidad del Decreto 57/2016, de 4 de octubre, por el que se amplía ZEPA Laguna de El Hito y se realiza la propuesta a la Comisión Europea para su declaración como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por falta de adecuada motivación del mismo, condicionando subrepticamente las competencias estatales.

Finalmente, otro título competencial que suele entrar en colisión es el relativo al **tráfico y uso del espacio aéreo** (art. 149.1.20 CE). Como punto de partida, la Disposición Adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, intitulada “*Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo*” determinaba una configuración en clave estatal de la competencia:

“1. Las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

2. En la tramitación de las limitaciones o prohibiciones a que se refiere el apartado anterior se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento”.

Sin embargo, la legislación dictada en la materia por la Administración General del Estado no estableció ningún tipo de limitación o prohibición en la normativa sectorial. Ni las normas preconstitucionales (Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea y el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas), ni las postconstitucionales (Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio; y, la Orden PRE/1841/2005, de 10 de junio, que se ha dictado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea) habían diseñado una mínima preocupación legislativa por la materia.

Como consecuencia de ello, algunas Comunidades Autónomas, frente al criterio sentado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril, que establecía la materia como competencia exclusiva del Estado, regularon la materia en algunos Planes de Ordenación de Recursos Naturales, en atención al Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 25

de septiembre, “*La Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos, ampliando sustancialmente la previsión del art. 5 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, hoy derogada*”.

Con ánimo de acotar dicha intervención autonómica, la Sentencia 21 noviembre 2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rec. 65/2017), que se pronuncia sobre limitaciones en materia portuaria y de navegación aérea, anula parcialmente el Decreto 142/16, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste y se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana, por carecer la Comunidad Autónoma de título competencial que pueda incidir en una materia propiamente estatal.

Empero, dicha controversia ha sido normativamente solucionada tras la entrada en vigor del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea, modificando la normativa sectorial, norma en la que la participación de las Comunidades Autónomas ha sido decisiva de cara a instar a la Administración General del Estado el dictado de una norma sectorial que acabase con la incertidumbre normativa.

De este modo, el artículo 19 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, define a los espacios naturales protegidos como zona restringidas para la protección ambiental, limitándose en atención a lo que de manera consensuada establezcan Administración General del Estado y Comunidades Autónomas con competencia en materia de gestión acuerden en aras a la protección adecuada del espacio “teniendo en cuenta la evaluación científica de los efectos potencialmente peligrosos de dicho tráfico y las evidencias científicas existentes”, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, no discriminación y coherencia así como las competencias delimitadas en el artículo 22.

Por otro lado, la Sentencia 982/2019, de 30 de abril, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, declara la conformidad a derecho de las medidas de prohibición del Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, respecto el uso de drones para la agricultura ecológica en zonas de reserva.

5. Condicionalidad de las competencias autonómicas desde las competencias planificadoras ambientales de las propias Comunidades Autónomas

Por un lado, retomando el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio sobre la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, entiende el Tribunal que la prevalencia prevista por el artículo 126 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no podrá entenderse referida a aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal. De conformidad con el artículo 94.3 de la LSENPC *“cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”*, lo que, en definitiva, comporta, de acuerdo con la legislación básica, la prevalencia de la planificación ambiental respecto la territorial y urbanística.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la íntima relación entre la planificación, la zonificación y el principio de no regresión, principio iberoamericano cuya incorporación a nuestro Ordenamiento se va consolidando. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero ha acogido y confirmado la doctrina de la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que impliquen una desprotección ambiental del suelo, añadiendo la prevalencia de la base fáctica, de la verdadera naturaleza de los suelos, respecto la documentación que se aneja al PORN.

En materia de Cambio Climático, la Ley andaluza 8/2018, de 28 de octubre, estableció en el artículo 39.1 que *“La planificación en espacios naturales protegidos incluirá entre sus objetivos prioritarios el incremento de la capacidad de fijación de carbono”*.

6. Condicionalidad de las competencias locales desde las competencias planificadoras ambientales de las comunidades autónomas

En materia de urbanismo, la Sentencia del Tribunal Supremo 701/2017, de 24 de abril señala que *“el art. 19 LPNB implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental”*. En idéntico sentido, respecto al polémico hotel ubicado en la Pla-

ya de El Algarrobico, el Fundamento de Derecho 26 de la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, “Ello implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio, como ha reconocido la jurisprudencia, así Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, de 26 de junio y Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental.

Tal conclusión no puede ponerse en cuestión, como hace la sentencia de instancia, por el hecho de que tal labor de adaptación o incluso la suspensión de los efectos del plan municipal no se haya llevado a cabo. En efecto, la sentencia de instancia razona que “la concordancia entre la zonificación D2 y la clasificación de urbanizable del suelo del Sector ST-1 de Carboneras quedó de manifiesto cuando la Administración no procedió a iniciar ninguno de los procedimientos de revisión de los Planes Urbanísticos de Carboneras, ni ordenó la suspensión de dichos planes como tendría que haber hecho de entender que dicha clasificación de urbanizable era discordante con la zonificación urbanística”, de forma tal que hace derivar de la inacción administrativa, la desprotección de determinados ámbitos incluidos en el instrumento de ordenación para la protección de los recursos naturales”

Finalmente, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo 1945/2017, de 12 de diciembre, sobre el proyecto Marina de Agua Amarga (Níjar, Almería), permitiendo su desarrollo urbanístico "se considera posible siempre que se determine su no afectación a los hábitats naturales y las especies que motivaron la inclusión de este espacio natural en la red Natura 2000".

VI. CLÁUSULA DE CIERRE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

De una parte, el régimen de protección cautelar está contemplado en el art. 23 LPNB, de modo que

“1. Durante la tramitación de PORN_a o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.

2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN_a y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.

3. *El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días*”.

De otro, el régimen de protección preventiva contemplado en el artículo 24 LPNB, avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2013, de 6 de junio.

“1. Cuando de las informaciones obtenidas por la comunidad autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que alterará tal estado, las administraciones públicas competentes tomarán las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación.

2. En caso de que la eliminación o reducción del factor de perturbación no fuera posible, se establecerá un régimen de protección preventiva consistente en:

a) La obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las comunidades autónomas.

b) Se iniciará de inmediato el POR.Na de la zona, de no estar ya iniciado.

c) Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en el artículo anterior de esta Ley, se aplicará, en su caso, algún régimen de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas”.

VII. CONCLUSIONES

Tras el análisis expuesto, queda clara la necesidad de implementar una acción coordinada en materia de planificación ambiental. Ninguna política puede asegurar su éxito desde la prevalencia, sino desde el concierto (la acción concertada del Derecho francés).

Ello comporta una mayor sensibilidad y educación ambiental, una conservación de la naturaleza en clave dinámica, representativa de un verdadero desarrollo sostenible, que conjugue el respeto por los recursos naturales y la satisfacción de las necesidades de las gentes que habitan los espacios naturales: una planificación resiliente, basada en los conceptos de servicios ecosistémicos, con una mayor participación de la sociedad civil y una financiación adecuada para subvenir a una acuciante situación de abandono rural son algunas de las claves de la necesaria planificación de espacios naturales protegidos en un claro contexto de Cambio Global.

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Sumario General. I. Constitución. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. Derechos y libertades. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. Principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del Estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del Estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

Sentencia 14/2020, de 28 de enero (BOE de 29 de febrero). Ponente: Ricardo ENRÍQUEZ SANCHO (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 86

otros:

Objeto: Recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 29/1982; 29/1982, FJ 3, FJ 6; 97//1982; 29/1986, FJ 2.c); 23/1993, FJ 6; 182/1997, FJ 3, FJ 9; 14/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3, FJ 7; 108/2004, FJ 8; 2005/189, FJ 3, FJ 8; 137/2011; 19/2012, FJ 3.D); 23/2012, FJ 6; 237/2012, FJ 6; 142/2014; 93/2015, FJ 9; 104/2015, FFJJ 5: 7.B); 10; 15; 199/2015, FJ 4; 18/2016, FJ 3; 73/2017, FFJJ 2, 3 Y 4; 150/2017, FJ 4; 152/2017, FJ 3; 61/2018 FFJJ 4.A); 4.D); 6; 87/2018, FJ 3.

Materias: Límites de los decretos leyes: nulidad, por insuficiente justificación del presupuesto habilitante o ausencia de la necesaria conexión de sentido, de los preceptos que introducen medidas para promover la oferta de vivienda en alquiler e inciden sobre los convenios administrativos en materia de infraestructuras.

Se presenta recurso de inconstitucionalidad en nombre de 110 Diputados pertenecientes al grupo parlamentario Popular del Congreso de los

* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

Diputados fundado en **3 motivos generales**: (a) por no respetar el presupuesto habilitante del artículo 86.1 CE («extraordinaria y urgente necesidad»); así como contra preceptos específicos que se concretan en: (b) falta de conexión de sentido con el presupuesto habilitante del Decreto-ley, que es exigencia derivada de abundante JTC; (c) por considerar que la norma en cuestión afecta a los deberes, derechos y libertades de los ciudadanos contemplados en el art. 31, en concreto. Esos tres motivos generales se explicitarán, a su vez, en **cinco motivos específicos** que se extraen de un análisis de la Exposición de Motivos de la norma que se impugna y que se concretan en los siguientes: (1) se considera insuficiente la justificación de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se explicita en (i) la dificultad de acceso a la vivienda en régimen de alquiler; (ii) el desigual y heterogéneo comportamiento del mercado de alquiler de viviendas como consecuencia de los alquileres turísticos; (iii) la escasez de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler; y finalmente (v) la existencia de deficiencias en las viviendas en materia de discapacidad y movilidad reducida. Se acusará así al Decreto-ley de **(a) ausencia de presupuesto habilitante**, con expresa referencia anteriores SSTC como la 29/1982 o la 142/2014; **(b) se aprecia falta de conexión de sentido**, concretado en específicos preceptos de la norma cuestionada (arts. 2; 3) –b₁; la DA 1^a se pone en cuestión en la medida en que se otorga un plazo de dos meses para presentar un informe de medidas destinadas a dinamizar la oferta de vivienda en alquiler para presentarlo a su vez a la Comisión Delegada del Gobierno, lo que contradice la necesidad de eficacia inmediata o instantánea de las medidas aprobadas por decreto-ley exigida por la jurisprudencia constitucional –b₂; idéntica desconexión aprecia en la DA 2^a de la norma cuestionada por cuanto, que crea el «sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de viviendas» encomendando a la administración su aprobación en un plazo de «ocho meses» –b₃; por último, se pone asimismo en cuestión que la regulación de la duración de los convenios de ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo de la disposición adicional tercera guarde la necesaria conexión de sentido con la situación de *extraordinaria y urgente necesidad* que se quiere remediar; al desconocerse, además, cómo esos convenios pueden contribuir a bajar el precio del alquiler; ni la conexión de esos convenios con el mercado del alquiler es «intuitiva», ni el Gobierno proporciona ninguna explicación al respecto –b₄; **(c) en tercer lugar se apreciará la falta de justificación de la medida excepcional para la consecución de los objetivos perseguidos**, con referencia a anteriores decisiones del Tc en que se ha exigido por la JTC la explicitación de la necesidad de la

urgencia (SSTC 137/2011, FJ 11; 61/2018, FJ 9), en atención asimismo, a la existencia de proposiciones de ley y anuncio de próxima presentación de proyectos de ley íntimamente relacionados con el objeto del presente RD-l que se debate; se apreciara finalmente **(d) afectación al deber de contribuir del art. 31.1**, por cuanto de se trata de una norma que afectará al IBI y al ITP, dos figuras tributarias que, en opinión de los recurrentes (con cita de varias decisiones del TC -182/1997 y 73/2017- se deben considerar pilares fundamentales del sistema tributario en la medida en que su modificación *alteraría sensiblemente la posición del obligado a contribuir*. Por su parte, el Abogado del Estado, combate la interpretación de los recurrentes al considerar que el papel del TC respecto de la apreciación gubernamental de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional que es el RD-l: se trata, se argumenta, de un *juicio político* que corresponde al Gobierno y que este Tribunal solamente puede controlar que *no desborde los límites de lo manifiestamente razonable o incurra en abuso o arbitrariedad*; se trata, continuará argumentando de un *control externo* (STC 61/2018, FJ 4) [que] *no es posible... un control por este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria* (SSTC 182/1997, FJ 3; 11/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3; 189/2005, FJ 3, y 150/2017, FJ 4); se considerarán, asimismo perfectamente cumplimentado otros extremos justificativos de haberse acudido a esta norma de urgencia, derivando esta conclusión del análisis de la Exposición de Motivos de la norma; de la memoria del impacto normativo, así como de la indicación de las otras fuentes que justifican la apelación a esta norma de urgencia; asimismo se defenderá que el resto de medidas, no obstante, la existencia de proyectos que las pueden completar, se adecuan al carácter de urgencia apreciada, en la medida en que entre tanto se aprueban aquéllas, las que el RD-l controvertido contiene ya entran en vigor de inmediato con lo que, a su vez, se cumple, con la urgencia apreciada. Finalmente, niega la Abogacía del Estado que las reformas en el IBI y en el ITP hayan *afectado* al deber de contribuir del art. 31 CE. Al respecto, no se ha establecido, creado o implantado un nuevo tributo ni ha afectado a los elementos esenciales de los mismos. Y sirven además al objetivo conjunto del decreto-ley, pues permiten valorar el grado de solvencia del arrendatario (obligación de repercutir el IBI cuando el arrendador sea un ente público); bonificar a las viviendas protegidas en régimen de alquiler a precio limitado y reducir las cargas administrativas asociadas el alquiler de la vivienda (exención en el ITP). En el FJ 1 de la Sentencia se hará eco el TC de las más relevantes cuestiones suscitadas por el recurso interpuesto: falta de concurrencia del presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad; falta de la

conexión de sentido, habitualmente exigida por la JTC; vulneración de las limitaciones *intrínsecas* del art. 86 por razón de la materia regulada – afectación a un deber de los ciudadanos del título I como es el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE. El TC seguirá el mismo orden de análisis de los problemas planteados por los recurrentes; así comenzando por la apreciación del *presupuesto habilitante* nos recordará en el FJ 2 de la Sentencia la doctrina del Tribunal al respecto: a partir de la STC 29/1982 el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición *explícita y razonada* de la situación concurrente, y segundo, que exista además una *conexión de sentido* entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten. Se detendrá el Tribunal en explicitar qué debe entenderse por *una situación de extraordinaria y urgente necesidad*; partirá de la citada STC 29/1982 considerando que el concepto de *extraordinaria y urgente necesidad* que emplea el art. 86.1 CE no constituye «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» [entre las más recientes, SSTC 61/2018, FJ 4.a), y 152/2017, FJ 3, ambas con cita de otras]. Y por eso hemos dicho que «sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de *extraordinaria y urgente necesidad* haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘*extraordinaria y urgente necesidad*’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución» (por todas, STC 18/2016, FJ 3, con cita de otras anteriores), al tiempo que recordará el TC que ese control es un *control externo*, es decir, un control que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno. El concepto de *extraordinaria y urgente necesidad*, nos dirá el TC, que emplea el art. 86.1 CE no constituye una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes» [entre las más recientes, SSTC 61/2018, FJ 4.a), y 152/2017, FJ 3, ambas con cita de otras]. Y por eso hemos dicho que *sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio*

puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3, con cita de otras anteriores); al tiempo recordará el TC que el alcance de la verificación del elemento habilitante no puede concretarse en una sustitución del juicio político que corresponde naturalmente al Gobierno, si bien ello no significa que no pueda cuestionarse ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad; es decir, «[e]l control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional ex post, y tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad». O, como puntualiza la primera sentencia constitucional sobre la materia, «[e]l peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del decreto-ley adecuado a la Constitución» (STC 29/1982, FJ 3); para terminar afirmando: «la doctrina del control externo trata simplemente de deslindar el control político o de oportunidad, que este Tribunal tiene vedado, del control estrictamente jurídico que debe verificar (art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), teniendo siempre presente para este último el necesario «margen de apreciación» que debe reconocerse al Gobierno como órgano de dirección política cuando de decisiones de esta naturaleza se trata». Tres son los modos mediante los que el TC ponderará la correcta apreciación de esa urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional, en que se concreta el RD-l: la presentación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno que de acuerdo con la reiterada jurisprudencia, puede contenerse en la exposición de motivos del RD-l, en el debate parlamentario de convalidación y, en su caso, en el expediente de elaboración de la norma [STC 61/2018, FJ 4.d), con cita de otras]; por lo que se refiere a la exposición de Motivos del RD-l controvertido, entien el TC preciso señalar que el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas se apoyan y justifican en sólidos motivos. La grave situación de

vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado constituye el primer motivo de urgencia: -Según datos de Eurostat, en el año 2017, más del 42 por 100 de los hogares españoles destinaban más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler. Ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea y, si no se adoptan las medidas oportunas, previsiblemente irá en aumento, ya que el precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 por 100 y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España-; amén de creciente desarrollo e incremento del fenómeno del alquiler en España, con datos porcentuales de crecimiento que casi doblan los de su entorno europeo, un tercer motivo que justifica la urgencia y necesidad de las medidas es la escasez del parque de vivienda social, que en España ofrece cobertura a menos del 2,5 por 100 de los hogares, una cifra que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. Ello se debe a diferentes causas, entre las que se encuentra la orientación, durante décadas y casi en exclusiva, de las políticas públicas hacia modelos de vivienda protegida en régimen de propiedad. En este escenario, es urgente revertir esta dinámica y eliminar determinadas barreras normativas y de financiación que dificultan el desarrollo de promociones de vivienda en alquiler social por parte de las distintas administraciones públicas, con objeto de dotar al conjunto de la sociedad de un instrumento al servicio del cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la vivienda, que es especialmente necesario para aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos; por fin, un cuarto motivo aprecia el Tc para la apreciación y urgencia de la norma: el creciente aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler está creciendo a un ritmo anual muy próximo al 5 por 100. Esta negativa evolución de los lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la Ley de arrendamientos urbanos contrasta con la reducción progresiva de los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias y con la evolución y crecimiento general de la economía y del empleo en nuestro país. Ante esta situación, es urgente adoptar medidas para corregir los efectos de la reforma practicada en la regulación de los contratos de arrendamiento en 2013, ampliando los plazos legales e introduciendo en el procedimiento de desahucio mecanismos que sirvan para responder a la grave situación que viven los hogares más vulnerables, estableciendo plazos y garantías en el

proceso. Finalmente, el quinto motivo que ampara la urgencia de las medidas es la necesidad de responder desde el ámbito de la vivienda a las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida, en un contexto demográfico marcado por un progresivo y alarmante envejecimiento de la población: con todo ello alcanza el TC la siguiente conclusión: resulta imprescindible la adopción urgente de una norma con rango de ley que permita la modificación de diferentes disposiciones normativas para adoptar determinadas medidas que cuentan con un alto grado de consenso social y no admiten demora, al afectar al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada de muchos hogares: aceptando el TC estos presupuestos motivadores de la existencia del RD-1, concluirá: en el conjunto y en cada una de las medidas que se adoptan, concurren, por su naturaleza y finalidad, las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española como presupuestos habilitantes para la aprobación de un real decreto-ley. Por lo que se refiere al Debate de convalidación, como elemento de medida de la existencia de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma se adujeron las siguientes razones para su justificada utilización: (a) la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado en la medida que en que se ha de emplear en España casi el 40 por 100 de sus ingresos para el pago de las mensualidades, y ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea; se apreciará como segundo motivo la escasez de vivienda social (2,5% frente a media del entorno europeo del porcentaje sensiblemente superiores a 15 por 100 registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca. En tercer lugar se apreciará, asimismo, el dato de que el 53,1% de los jóvenes entre 25 y 29 años vivía con sus padres o con algunos de ellos en 2018, porcentaje que ha crecido 4,6 puntos en los últimos cinco años; por último, apreciara el TC el incremento constante de desahucios vinculados a contratos de alquiler que crece a un ritmo anual creciente cercano al 5%. Hasta aquí los datos que subraya el TC acerca de los motivos que se esgrimieron para justificar en defensa de la utilización del RD-1, en sede parlamentaria en su defensa. En el análisis de la Memoria del impacto normativo de la norma debatida subrayará el TC cómo se ha tratado de compaginar las medidas que sostienen la urgente necesidad de la norma controvertida, con otras que suponen un más largo aliento en su proceso de configuración jurídica. Así se concluirá que el Gobierno quiere atender o subvenir a una situación caracterizada por las

siguientes notas: (i) la situación de vulnerabilidad económica de familias y hogares que destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler; (ii) el incremento de los precios del alquiler motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional; (iii) la escasez del parque de vivienda social; (iv) el aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler, que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias; y (v) deficiencias en materia de accesibilidad que sufren personas discapacitadas y mayores. Expuestas las razones específicas en sus diversas variantes de la justificación ofrecida por el Gobierno en justificación de la apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad de la norma excepcional del RD-l en la medida en que se refieren todas ellas a la vivienda (en alquiler), considerará el TC que debe efectuar una «valoración conjunta» de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional (STC 152/2017, FJ 3, con cita de otras; y, *a contrario sensu*, SSTC 61/2018, FJ 6, y 199/2015, FJ 4). Criticará el TC el modo en que los recurrentes han afrontado la crítica de la norma debatida: la perspectiva de su conjunto que se extraña es criticada, pues, según el alto tribunal, la perspectiva debe ser de su conjunto. El TC parte de una idea que acoge la correcta apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad de hacer frente a la situación descrita que acredita como cierta, trayendo en su apoyo la situación que considera similar de la STC 93/2015, FJ 9. Considera el TC que no nos corresponde dilucidar si es oportuno o eficaz tratar de remediar una situación que la propia exposición de motivos reconoce «desigual y heterogéne[a]» mediante una norma general que afecta por igual a todo el territorio nacional, sino simplemente verificar si se ha producido un uso arbitrario del decreto-ley. Y desde la perspectiva netamente jurídica, alejada de valoraciones de oportunidad o conveniencia, no es posible apreciar una creación «artificial» o «*ad hoc*» por el Gobierno de la situación de urgencia, como denuncian los recurrentes, o, por decirlo en términos de nuestra doctrina, un exceso en el margen de apreciación del Gobierno o un uso arbitrario de la potestad del artículo 86.1 CE, desestimando, en consecuencia este motivo de los recurrentes. Tras el análisis general realizado pasara el Tc a un estudio pormenorizado de las tres normas que RD-l mediante se modifican, a saber: ley de propiedad horizontal (artículo segundo), la ley de enjuiciamiento civil (artículo tercero), así como las disposiciones adicionales primera («medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler»), segunda («sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda») y tercera («convenios en materia de infraestructuras»). Por lo que se refiere

al art. 2º se impugna la reforma del régimen de obras de mejora de la accesibilidad y la modificación del fondo de reserva que afecta a su cuantía (que pasa del 5 al 10 por 100) y a los objetivos que con él se pueden atender (que pasa a incluir también ese tipo de obras, y no solo las de conservación, mantenimiento y rehabilitación, como antes del real decreto-ley): en suma, se trata sencillamente de afrontar lo que la acendrada JTC ha denominado la *conexión de sentido*: considerará el TC que la reforma aquí impugnada en materia de accesibilidad guarda evidente relación con el quinto motivo justificativo de la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida en la exposición de motivos del real decreto-ley: se trata de paliar o revertir «las deficiencias en materia de accesibilidad que sufren diariamente las personas con discapacidad y movilidad reducida. Es, además, un tipo de actuación que se inscribe en una tendencia que se inicia en los años 90 y a la que no ha sido ajena la utilización del decreto-ley. Realizado por el TC el análisis de la evolución legislativa en este asunto considera que las soluciones abordadas por el RD-1 son coherentes con la tendencia y no considera que falte esa conexión de sentido esgrimida por los recurrentes. Será criterio del Tc en este punto que *esta evolución normativa pone de manifiesto una preocupación constante y la existencia de un problema no resuelto, agravado por el progresivo envejecimiento de la población. Se cumplen por tanto los requisitos del art. 86.1 CE y el recurso debe ser desestimado en este punto.* Del artículo tercero los recurrentes alegan que la reforma que el mismo lleva a cabo en los artículos 249, 440, 441, 549 y 686 de la Ley de enjuiciamiento civil descansa en una motivación «falsa», en cuanto el Gobierno la justifica en la necesidad de «*avanzar en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales*», y en particular con las recomendaciones efectuadas en el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas de 20 de junio de 2017, que instaba a España a «*adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables*» (exposición de motivos, apartado primero), olvidando u omitiendo que esa adaptación ya se había llevado a cabo en la Ley 5/2018, de 11 de junio, examinada por el Tribunal Constitucional en STC 32/2019, de 28 de febrero. El Gobierno, por su parte, defiende que las reformas van más allá de las medidas aprobadas hasta la fecha y clarifican el procedimiento aportando mayor seguridad jurídica y mayor protección para las situaciones que demanden una mayor protección social. Será criterio del TC que tal como está formulado, el motivo no puede ser acogido, en la medida en que las reformas introducidas en el régimen de desahucios por falta de pago de

arrendamientos respecto del sistema establecido en la Ley 5/2018 guardan la debida relación de congruencia con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que se quiere revertir; al tiempo se declara que no existe desconexión de sentido con la medida que supone la suspensión obligatoria del procedimiento por tiempo de uno o tres meses, según el arrendador sea persona física o jurídica (nuevo art. 441.5); en la medida en que esa conexión existe el recurso debe ser desestimado en este punto. Por lo que se refiere a la disposición adicional primera contra la que se dirige a continuación esta parte del recurso en relación con las medidas para promover la oferta de viviendas en alquiler, contrapondrá el TC el criterio de los recurrentes -se trata de una disposición que contiene enunciados «genéricos» y «frases comunes», pero no «medidas reales, efectivas, concretas y de aplicación inmediata» o «instantánea ejecución», como correspondería a una norma de urgencia-, con la calificación de la abogacía del Estado *—que la vincula a la insuficiente oferta de viviendas en alquiler y a las actuaciones «por el lado de la oferta» con que se quieren complementar las medidas de protección de los arrendatarios contenidas en otros artículos del real decreto-ley. Por otra parte, su contenido impreciso —continúa— se justifica por su vocación esencialmente planificadora; y además, se trata de una norma eficaz desde la entrada en vigor del real decreto-ley—*. Recordará el TC que siempre ha intentado disociar la inmediatez de la modificación normativa aprobada mediante real decreto-ley y la inmediatez de sus efectos, pues *«no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Sólo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el artículo 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia»* [SSTC 104/2015, FJ 7.b); 93/2015, FJ 7, y 237/2012, FJ 6]; si bien sin ignorar que debe partirse siempre de la necesidad de una norma con rango de ley y de la eficacia *ad extra* de las medidas contenidas en la norma, aunque esta se demore por su propia naturaleza, por ejemplo, por tratarse de la norma legal habilitante que debe regir la aprobación futura de planes de reconversión industrial [STC 29/1986, FJ 2.c)], o de la regulación de nuevas infraestructuras hidráulicas pendientes de ejecución (STC 237/2012, FJ 6) o de procedimientos administrativos que requieren determinados plazos para su tramitación y resolución (STC 93/2015, FJ 10), como ejemplos de anteriores posiciones del propio TC. Según el TC nada de esto acaece en el presente caso. Será criterio del TC que el Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, *no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley*. En efecto, no se acredita que ninguna de esas actuaciones

precise una norma con rango de ley (el vigente plan estatal de vivienda se contiene en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo), ni desde luego la necesita la labor de estudio o planificación de reformas por la administración, a la que se dirige la disposición, que es de eficacia puramente interna o doméstica. Recordará el TC que aunque no existen en la CE reservas de reglamento, lo que conlleva que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, FJ 3), ello no significa que cualquier materia anteriormente regulada reglamento mediante, pueda significar *eo ipso* la aptitud de ser regulada RD-I mediante; el TC ya ha declarado con anterioridad *«la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, FJ 6, y 29/1986, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley»* (STC 12/2015, FJ 5); en consecuencia estima el TC que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver; es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión; en la medida de la inexistencia de esa justificación estimará el TC que *la disposición adicional primera no cumple con los requisitos del art. 86.1 CE para su aprobación por real decreto-ley, y por lo tanto debe ser declarada inconstitucional y nula*. Por lo que se refiere a la DA 2ª en relación con el *sistema de índice de referencia del precio del alquiler de vivienda*, será para los recurrentes objeción central y más relevante la carencia de su *aplicación inmediata* por cuanto el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda *«se elaborará en el plazo de ocho meses»* por la Administración General del Estado, y además, es improcedente en cuanto que *«es público y notorio que el control de precios o el establecimiento de índices de precios no contribuyen a mejorar el mercado del alquiler»*; a su vez, el abogado del Estado sostiene que *el conocimiento del funcionamiento del mercado del alquiler y su transparencia es requisito imprescindible para su adecuado funcionamiento, y además que la eficacia de la citada disposición es inmediata pues se*

produce con la entrada en vigor del real decreto-ley, al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» según la disposición final tercera. Será criterio del Tc que «A este sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda sí es aplicable la jurisprudencia que no otorgaba cobertura a la anterior disposición adicional primera. Al contrario que esta última, el resultado de la habilitación conferida en esta disposición adicional segunda –el sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda que se apruebe– sí tiene eficacia ad extra «para el ejercicio de sus competencias [de las diferentes administraciones] y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda», como señala su apartado segundo. Además de que no puede descartarse que se trate de criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda. Desde este punto de vista, no puede negarse la conexión de este instrumento con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida» apreciándose en este caso que su conexión de sentido con la situación de urgencia previamente definida es manifiesto por lo que el recurso contra ella debe ser desestimado. Por lo que se refiere al contenido de la DA 3ª *Convenios de materia de infraestructuras*, se ha puesto en cuestión el grado de relación o conexión directa de ésta con el objeto específico de la norma debatida, sin que se haya proporcionado por el Gobierno motivación alguna en relación con su inclusión en el RD-I cuestionado; por parte del Abogado del Estado se sostiene una determinada relación con el objeto central de la norma impugnada en atención a la distribución demográfica de España a fin de garantizar un movilidad sostenible; estimará el TC que la finalidad de «facilitar el adecuado desarrollo de las actuaciones en [los convenios] incluidas, entre ellas las dirigidas a conectar las ciudades mejorando su accesibilidad», pero que no es directamente perceptible ni, desde luego, instantánea o inmediata, de modo que no se justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida; en consecuencia se declara injustificada su inclusión en el RD-I, al no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida. Por lo que se refiere al tercero de los motivos aducidos en relación con la imposibilidad de que una RD-I pueda afectar al deber de contribuir por cuanto se modifican el IBI y el ITP, en la medida en que se entiende por los recurrentes que ello significa la modificación de figuras centrales del sistema y que afectan a la configuración del deber de contribuir el TC. Acudiré el TC a su consolidada doctrina desde 1992 de que el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas «que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir

*según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario», para lo cual «es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley – constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica–, qué elementos del mismo –esenciales o no– resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2); matizará el TC que en sus SS dictada hasta el momento se han considerado vedadas las modificaciones «sustanciales» del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario» [SSTC 182/1997, FJ 9; 189/2005, y 19/2012, FJ 3.d), entre otras]: al tiempo, la STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades) al impuesto sobre la renta de no residentes como *apéndice* o *complemento* de los anteriores; en cambio, el TC recuerda que ya ha declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación RD-I mediante del tipo de gravamen de los impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, «lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica», de modo que esa modificación parcial «no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario» (STC 137/2003, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas); añadirá el TC: de la misma manera, ya se ha considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que «a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica», al no poderse afirmar que «repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes» (STC 189/2005, FJ 8); ítem más, añadirá el TC aun cuando se aceptara que el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados fueren, como el IRPF, impuesto sobre sociedades e impuesto sobre la renta de no residentes, pilares estructurales del sistema tributario, habría de preguntarse si las modificaciones efectuadas en los mismos por los preceptos impugnados son de alcance general o alteran sustancialmente la posición de los contribuyentes frente a esos impuestos en el conjunto del sistema tributario; será negativa la respuesta: y afirmará el TC las modificaciones aprobadas por el RD-I se limitan a introducir correcciones parciales en la forma de tributar operaciones singulares de*

entre las muchas que quedan sujetas a los impuestos afectados, que son concretamente aquellas que se quieren proteger por el real decreto-ley: el alquiler de viviendas. Y en el caso del IBI, además, no todas ellas, sino solo las de renta limitada; en atención a estas consideraciones se estima que no puede trasladarse a este supuesto la doctrina establecida para elevaciones del tipo de gravamen del IRPF (STC 182/1997), o de su base imponible (STC 189/2005), o para regularizaciones extraordinarias, a tipo reducido y sin recargos ni sanciones, de los impuestos sobre la renta de personas físicas y jurídicas señalados (STC 73/2017); El recurso, por tanto, debe ser desestimado en este punto.

FALLO: El Tribunal Constitucional, Ha decidido:

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: La disposición adicional primera y la disposición adicional tercera.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

En este número comenzamos la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2020. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE desde el 14 de FEBRERO de 2020 hasta el 10 de junio de 2020 donde aparece la STC 45/2020, última de las correspondientes a dicho periodo. Entre ellas, amén de la comentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

Sentencia 13/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 976-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

Principios de soberanía nacional y supremacía de la Constitución: nulidad del precepto legal autonómico que atribuye al presidente de la Diputación General de Aragón la competencia para convocar el referéndum de ratificación de la reforma estatutaria; interpretación conforme con la Constitución de la declaración de interés general a efectos expropiatorios de los bienes y archivos que integran el patrimonio cultural e histórico del reino de Aragón y pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso de inconstitucionalidad (STC 158/2019).

Sentencia 15/2020, de 28 de enero de 2020. Cuestión interna de inconstitucionalidad 2754-2019. Planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 454 bis.1, párrafo primero, de la Ley de enjuiciamiento civil, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

Derecho a la tutela judicial efectiva: nulidad del precepto legal que impide la revisión judicial de los decretos de los letrados de la administración de justicia (SSTC 58/2016 y 72/2018).

Sentencia 16/2020, de 28 de enero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 5530-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de la disposición adicional decimoséptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que establece la recuperación de los conceptos retributivos dejados de percibir correspondientes al ajuste retributivo de los ejercicios 2013 y 2014.

Sentencia 20/2020, de 10 de febrero de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 4268-2019. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo, y con la disposición adicional única de esta última ley.

Competencias de protección ambiental y urbanismo: extinción parcial de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto tiene por objeto un precepto legal anulado por la STC 134/2019, de 13 de noviembre; constitucionalidad del precepto legal relativo a la homologación de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico vigentes al momento de entrada en vigor de la nueva ley.

Sentencia 25/2020, de 13 de febrero de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 5531-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2019.

Competencias sobre ordenación general de la economía y función pública: nulidad del precepto legal autonómico que crea un fondo que incrementa los gastos de acción social destinados a los empleados públicos (STC 16/2020).

Tribunal Supremo¹

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Actos impugnables: actos de trámite cualificados: requerimiento de información a una entidad bancaria ante la presentación de una denuncia: exige análisis singularizado para determinar si es acto de trámite cualificado: en este caso no es susceptible de recurso: las discrepancias habrían de plantearse en la impugnación del acto resolutorio.

“SEXTO: (...) No consideramos que este requerimiento produzca los efectos descritos en el artículo 112.1 de la LPAC, pues como ya hemos avanzado, no decide ni directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento en que fue acordado, de diligencias previas del artículo 341.2 de la Ley autonómica 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, ni estima la Sala que produzca cualquier clase de indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos de la entidad bancaria o de un tercero, o al menos la parte recurrente ni siquiera ha alegado la indefensión o los perjuicios de esa naturaleza que pudieran seguirse del requerimiento formulado. (...)

SÉPTIMO: (...) Habida cuenta de la diversidad que pueden presentar los requerimientos de información dirigidos por las autoridades de consumo a las entidades bancarias, no cabe dar a la cuestión de interés casacional suscitada por este recurso una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurran en el requerimiento de información de que se trate, en especial las relativas a su objeto y extensión, a fin de decidir si el requerimiento en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento.

Advertido lo anterior, la doctrina de interés casacional que debemos fijar, como consecuencia de lo anteriormente razonado, es que en un caso como el examinado, los requerimientos de información que las autoridades de consumo dirijan a las entidades bancarias, con obligación de aportar

¹ Subsección preparada por EDUARDO GAMERO CASADO, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide. Se incluyen las sentencias aparecidas en los repertorios entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2020, aunque algunas estén fechadas con anterioridad a ese período.

determinada documentación relativa a la relación con un consumidor que éste haya denunciado o con su propia actividad bancaria en términos generales, en el marco de unas diligencias previas anteriores al eventual inicio de un expediente sancionador, han de considerarse actos de trámite, no susceptibles por tanto de impugnación separada, siempre que no produzcan los efectos descritos en el artículo 112.1 de la LPAC.

Lo anterior no significa que dichos requerimientos de información estén excluidos de su cuestionamiento, bien en vía administrativa o jurisdiccional, sino únicamente que no cabe su impugnación autónoma o separada, de forma que las eventuales discrepancias sobre su legalidad habrán de plantearse en la impugnación del acto resolutorio del procedimiento”.

(STS 679/2020, de 4 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Impugnación de los arts. 2.4, 6.3, 15, 20.3, 24.1, 25.1, 21.1, 59.1 y 3.d), D.A. 5ª, DT 2ª y DT 4ª, del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: declaración de nulidad del último inciso del apartado 1 D.A.5ª, que no se subsana por su cobertura legal mediante un posterior Real Decreto-ley; interpretación conforme o desestimación del resto de motivos.

“CUARTO.- (...) 7.- Impugnación del último inciso del apartado 1 de la disposición adicional quinta (...). los recurrentes reprochan falta de cobertura legal, en este caso, al último inciso del apartado 1 de esta disposición adicional quinta. Es decir, a la posibilidad de atribuir a un funcionario de la entidad de ámbito territorial inferior al municipio de menos de 5.000 habitantes, del subgrupo A1 o, al menos, con titulación universitaria, las funciones de secretaría o intervención, tesorería y recaudación. Por eso, habla la demanda de precepto ultra vires.

El caso es que, con personalidad jurídica y condición de entidad local o sin ella, estos entes forman parte de la Administración Local y en su seno se deben ejercer las funciones a que se refiere el artículo 92 bis. Según la demanda no hay razón para establecer una excepción a la regla de que tales funciones han de ser desempeñadas por funcionarios habilitados. (...) Sucede que la reforma efectuada por la Ley 27/2013, además de introducir el artículo 92 bis y otros preceptos, dio una nueva redacción al

artículo 92 suprimiendo la salvedad indicada. Por tanto, no ofrece la Ley apoyo a la excepción, sin duda muy razonable que establece el apartado 1 de esta disposición adicional quinta. Las razones prácticas a que alude la contestación a la demanda para justificarla seguramente pueden dar lugar a que las Comunidades Autónomas, que son las llamadas a regular por ley estas entidades, resuelvan el problema, pero, en este punto, la demanda tiene razón y, por tanto, ha de ser estimado el recurso contencioso-administrativo y declarado nulo el inciso impugnado.

La confirmación de la ilegalidad de este precepto la ofrece el artículo 3 del Real Decreto-Ley 19(sic)/2019, de 29 de marzo (...). el párrafo segundo de este artículo da cobertura legal al ejercicio de las funciones reservadas por funcionarios --ya no dice "de carrera" ni, tampoco, que preferentemente pertenezca al grupo A1 o cuente con titulación universitaria-- o por cualquier persona con capacitación suficiente. (...) Este artículo 3 del Real Decreto-Ley opera pro futuro y debe observarse, además, que es un precepto nuevo. Por tanto, sin perjuicio del pleno despliegue pro futuro de su fuerza normativa no sana la ilegalidad del último inciso del apartado 1 de la disposición adicional quinta. (...) De ahí que tenga sentido nuestro pronunciamiento anulatorio”.

(STS 604/2020, de 28 de mayo, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Dación de cuenta del Alcalde en las sesiones ordinarias del Pleno: subsiste aunque haya delegado sus atribuciones en la Junta de Gobierno Local; Orden del día de los plenos de las Entidades Locales: necesidad de que cuenten con un punto específico de control, sin que sea suficiente el de ruegos y preguntas.

“QUINTO. La respuesta a las cuestiones de interés casacional

En relación con la primera cuestión de interés casacional, la dación de cuenta en las sesiones ordinarias del Pleno, prevista en el artículo 42 del ROF, subsiste aunque el Alcalde haya delegado sus atribuciones en la Junta de Gobierno Local.

En relación con la segunda cuestión, en las sesiones plenarias ordinarias debe dedicarse una parte de la sesión al control de los órganos de gobierno de la corporación, ex artículo 46.2.e) de la LBRL, mediante un apartado

específico, que tenga sustantividad propia, distinto y al margen del apartado relativo a los "ruegos y preguntas".

(STS 682/2020, de 5 de junio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Pilar Teso Gamella).

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Enarbolamiento de banderas en edificios públicos regulado en la Ley 39/1981: utilización de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y espacios públicos: no resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y con el deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas.

“QUINTO.- El juicio de la Sala sobre la cuestión sometida a interés casacional.

Los arts. 4 y 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, establecen la forma en que se coloca no solo la bandera de España sino también la de las Comunidades Autónomas o municipales si las hubiere. (...)

Por ello en conjunción con lo expuesto en el fundamento precedente, la administración, incluyendo la municipal, ha de respetar el ordenamiento jurídico, art. 103.1 CE sin que lo acordado, aunque lo voten la mayoría de los grupos políticos, pueda incardinarse en el marco competencial fijado por el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En consecuencia, contraviene el ordenamiento un acuerdo que reconoce la bandera nacional de Canarias (la bandera de las siete estrellas verdes) como uno de los símbolos del pueblo canario acordando su enarbolamiento en un lugar destacado de la sede central del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 22 de octubre de 2016. No es la bandera oficial por lo que no puede atribuírsele la representatividad del pueblo canario como defiende el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

SEXTO.- La doctrina de la Sala sobre la cuestión sometida a interés casacional.

A la vista de lo argumentado se fija como doctrina que no resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y en particular, con el deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas la utilización, incluso ocasional, de banderas no oficiales en el exterior de los edificios y

espacios públicos, aun cuando las mismas no sustituyan, sino que concurren, con la bandera de España y las demás legal o estatutariamente instituidas”.

(STS 564/2020, de 26 de mayo, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

IV. BIENES PÚBLICOS

Dominio público hidráulico: cuestionamiento de la titularidad de los terrenos con ocasión de un litigio: no resulta necesario su previo deslinde para el ejercicio de las potestades administrativas relativas a su utilización.

“SEGUNDO.- Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Sobre la base de cuanto ha quedado expuesto, la respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, ha de ser respondida -en iguales términos que en nuestra sentencia 814/18 y las que la siguieron, más arriba antedatadas- en el sentido de que el deslinde no es imprescindible para que la Administración pueda ejercitar sus facultades sobre el dominio público hidráulico”.

(STS 994/2020, de 14 de julio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Inés Huerta Garitano).

VI. CONTRATOS

Concesiones de autopistas: es procedente la incautación de la fianza de explotación de autopistas en concurso, pero no la de construcción.

“CUARTO. (...) B) La aplicación al caso de la Ley 8/1972 y de los pliegos de cláusulas generales y particulares.

Aunque el Abogado del Estado sostiene que de las cláusulas 25 y 26 de las particulares se deduce que las fianzas de construcción y explotación forman parte de una única garantía, no es ese el parecer de la Sala. Al contrario, de dichas cláusulas no se obtiene esa conclusión y, lo que es más importante, tampoco resulta de la Ley 8/1972, pues distingue claramente una y otra: el artículo noveno habla de la fianza de construcción y el artículo catorce de la de explotación. Y, mientras las cláusulas 24 y 25 de las generales fijan el destino de la de construcción, su cláusula 109 no lleva a una conclusión distinta pues habla de la fianza en singular y, antes, su cláusula 79, a propósito de la quiebra, trata exclusivamente de la fianza de explotación.

Establecidos estos presupuestos, su aplicación conduce, sin lugar a dudas, a considerar procedente la incautación de la fianza o garantía de explotación. La prescribe la cláusula 109 en términos inequívocos y, ya previamente, la cláusula 79 ha anticipado su suerte en casos como éste. En efecto, a la regla de la devolución de la fianza al extinguirse la concesión opone la excepción, entre otras, de la quiebra. Cuando la concesión se extinga por esa causa, dice, no procederá devolverla al concesionario. (...)

Así, pues, no desvirtuada por la Administración la razón ofrecida por las recurrentes, no consideramos procedente la incautación de la fianza de construcción por causa de la falta de construcción de la conexión mencionada. Y conforme a lo ya dicho, tampoco por la falta de ejecución de la inversión del 1% cultural.

No obstante, respecto de esto último, debemos continuar diciendo, con el Consejo de Estado, que sí cabe, conforme a la cláusula general 25, la retención de la fianza de construcción a los efectos de ingresar en el Tesoro Público con cargo a ella la inversión correspondiente al 1% cultural que no ha sido ejecutada. El incumplimiento de la obligación impuesta por el citado artículo 59 del Real Decreto 11/1986 justifica retenerla”.

(STS 615/2020, de 28 de mayo, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Impugnación por la CNMV y la Administración del Estado del Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia: alegación de diversas restricciones injustificadas a la libertad de empresa: inexistencia: desestimación.

[Síntesis: El Tribunal Supremo analiza detalladamente en los extensos fundamentos jurídicos de la sentencia todos los preceptos respecto de los que se alega la imposición de restricciones a la libertad de empresa que no justificarían la concurrencia de razones imperiosas de interés general, y desestima completamente el recurso, considerando la citada disposición ajustada a Derecho].

(STS 625/2020, de 1 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Defensa de los mercados y la competencia: sanción impuesta por la CNMV a la Liga Nacional de Fútbol Profesional por impedir a un servicio de comunicación audiovisual la entrada de cámaras a efectos de emitir el breve resumen informativo a que tienen derecho: sanción procedente; determinación del modo en el que se debe permitir el acceso.

“CUARTO.- Sobre la fijación de criterios interpretativos en respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional de acuerdo con el auto de admisión del recurso. (...)

(i) En cuanto a la cuestión de si la responsabilidad por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 58 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (consistente en el incumplimiento de decisiones y resoluciones de la CNMC) se contrae a los sujetos previstos en el artículo 61 del mismo texto legal, o si aquélla puede extenderse a otros sujetos o agentes intervinientes en el mercado audiovisual que realizan actividades instrumentales respecto de la prestación del servicio de comunicación, (...) la LNFP puede ser sujeto responsable de las infracciones graves que describe el artículo 58 de la LGCA, porque en el presente caso, según se ha explicado en el FD segundo de esta sentencia, cumple la exigencia del artículo 61.1 del mismo texto legal de ser un prestador del servicio de comunicación audiovisual, de acuerdo con la definición del artículo 2.1 de la LGCA.

(ii) En cuanto a la interpretación del artículo 19.3, tercer párrafo, de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, a fin de delimitar el alcance de la previsión de acceso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a la zona autorizada de los espacios en los que se celebra el acontecimiento deportivo de interés general, esta Sala interpreta que el acceso a que se refiere el tercer párrafo del artículo 19.3 de la LGCA implica la posibilidad de grabar contenidos audiovisuales del partido de fútbol desde la zona autorizada y que, sin perjuicio de otras áreas (zona mixta o sala de prensa), la zona autorizada debe permitir la cobertura del terreno de juego, en la forma prevista por el Reglamento para la Retransmisión Televisiva que se ha citado en esta sentencia, a fin de la emisión del breve resumen informativo en los términos y con los límites establecidos por la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016, de resolución del conflicto entre Mediaset y la LNFP”.

(STS 983/2020, de 9 de julio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Viviendas de uso turístico: impugnación del Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se introduce en el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, un nuevo artículo 54 ter, que regula la "Obligación de informar sobre la cesión de uso de viviendas con fines turísticos": incumplimiento del deber de notificación de la norma conforme a la Directiva 1535/2015: nulidad.

“DECIMOCTAVO. De la sentencia del TJUE [sentencia de 19 de diciembre de 2019, asunto Airbnb Ireland UC C-390/18] se desprende que una norma como el artículo 54 ter REGAT debía haber sido notificada bajo la Directiva 1535/2015 y que su falta de notificación conlleva su invalidez . La misma permite resolver el presente recurso sin necesidad de plantear cuestiones prejudiciales adicionales.

En el escrito de 8 de mayo de 2019 la recurrente sostenía que el proyecto de artículo 54 ter REGAT (introducido por el artículo 1. Once del Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre) debía haberse comunicado a la Comisión europea por imperativo de la Directiva de Información Obligatoria ("DIO")². Y adelantaba que los efectos de la falta de notificación del art. 54 ter REGAT a la Comisión europea, implicaría la no oponibilidad de la norma. Y, como corolario, en el marco concreto de nuestro ordenamiento jurídico interno, la nulidad de pleno Derecho de la norma impugnada, con fundamento en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (versión codificada)”.

Los términos de la sentencia del TJUE antes transcrita, en cuanto aquí interesa, son claros, estamos ante una disposición general que establece una serie de obligaciones a las entidades colaborativas prestadoras de servicio de la información, que aun siendo legítimas desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno, suponen un reglamento técnico de desarrollo de la Ley de trasposición de la directiva de información , y en consecuencia debería haber notificado el Estado español a la Comisión Europea la intención de aprobar la norma reglamentaria que ahora se impugna, lo que no ha hecho, por lo que se producen los efectos que se derivan de dicho incumplimiento formal, y en consecuencia, procede dar

lugar al recurso contencioso-administrativo y anular y dejar sin efecto el reglamento impugnado por ser contrario a Derecho”.

(STS 1106/2020, de 23 de julio, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: José Díaz Delgado).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Solicitud de medida cautelar positiva frente a la Orden SND 370/2020, de 25 de abril, sobre las condiciones en las que deben desarrollarse los desplazamientos por parte de la población infantil durante la situación de crisis sanitaria: alegación de limitación de derechos fundamentales; ponderación con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos: denegación de la medida cautelar.

“QUINTO.- (...) el recurrente solicita como medida cautelar positiva que se le permita circular libremente con su hija menor, reunirse con sus amigos y desplazarse con dicha hija a una segunda residencia que dice poseer en la localidad gerundense de [Omitida].

Atendiendo a las alegaciones que formula, y en una ponderación de los intereses en presencia, hay que prever que, en caso de que accediéramos a la pretensión que se formula, existirían riesgos de contagio por la enfermedad del llamado Covid-19 que el propio recurrente no niega ni desconoce. Esos contagios irrogarían daños que podrían afectar en forma indudable a la integridad física del recurrente, a su propia vida, a la de su hija o a la de terceros.

De esa afirmación, que no se enerva en las circunstancias de crisis sanitaria que existe en la actualidad, entran en consideración y ponderación necesaria otros derechos fundamentales, como el de la integridad física y el derecho a la vida (artículo 15 CE) que consideramos son prevalentes y superiores a la libertad de circulación o de reunión que se invoca”.

(ATS 19 de mayo de 2020, medidas cautelares 99/2020, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Competencia para revisar la denegación de autorizaciones de manifestaciones durante el estado de alarma: corresponde a los TSJ

“PRIMERO.- (...) el artículo 10.1.h) establece que las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única

instancia de los recursos que se deduzcan «en relación con la prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión». Basta la lectura del apartado para verificar que, ciertamente, la atribución de la competencia al Tribunal Superior de Justicia se determina en atención al contenido y finalidad del acto, y no en función de la caracterización e incardinación institucional del órgano que formalmente lo haya dictado”.

(ATS 20 de mayo de 2020, P.O. 9/2020, Sala 3^a, Secc.1^a. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Transparencia y acceso a la información: Acuerdo de la Junta Electoral Central de 10 de junio de 2019, por el que se deniega la publicidad de la sesión de la Junta Electoral Central de 13 de junio de 2019 en la que se procedió a la proclamación de electos en las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019: conformidad a derecho

“OCTAVO.- No hay razones para modificar lo esencial de los razonamientos del ATS de 13 de junio de 2019, criticado por la recurrente, y esgrimido por la Junta Electoral Central en que se diferencia el escrutinio ante las Juntas Electorales Provinciales y la suma de los escrutinios consignados en las actas ante la Junta Electoral Central. Los arts. 103.2 y 223.1 de la LOREG. (...)

Resultan pues ajenas al acto de recuento de la Junta Electoral Central las hipotéticas vicisitudes no formalizadas ante las correspondientes Juntas Electorales Provinciales. Debe reiterarse que cualquier reclamación e impugnación debe suscitarse ante las mismas sin perjuicio de que resuelva finalmente la Junta Electoral Central, art. 108.3, 223, LOREG (...).

ii) El recuento de los votos La actuación de la Junta Electoral Central, conforme al art. 224 LOREG, se limita a que no más tarde del vigésimo día posterior a las elecciones, recuento los votos a nivel nacional. (...) Por tanto, el art. 224 LOREG no regula propiamente un escrutinio como sí lo hace el art. 103.2 LOREG respecto a las Juntas Electorales Provinciales.

NOVENO.- Inexistencia de vulneración de Derecho de la Unión Europea incluyendo la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión.

Ya hemos dejado constancia de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 19 de diciembre de 2019 que concierne a un candidato electo español en las últimas elecciones al Parlamento Europeo

pertenciente a otro partido político insiste en que el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales.

No hay pues norma de la Unión Europea que regule el procedimiento electoral de las elecciones al Parlamento Europeo por lo que no cabe atribuir a las actuaciones desarrolladas al amparo del art. 224.1 LOREG vulneración del Derecho, sin identificar, de la Unión”.

(STS 547/2020, de 25 de mayo, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Decreto 61/2017, de 12 mayo, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la Administración de la Generalitat: extensión de sus efectos a otras comunidades autónomas pertenecientes al mismo ámbito lingüístico que el valenciano: competencia exclusiva del Estado: anulación.

“QUINTO.- Doctrina de interés casacional.

La doctrina de interés casacional que hemos fijado se concreta en que el art. 15.3 de la LPAC, dictado en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, ex art. 149.1.18 CE, proporciona la regla única y suficiente respecto al régimen general de traducción al castellano de los documentos, expedientes, partes de los mismos o resoluciones, redactados en una lengua cooficial de una Comunidad autónoma, cuando hayan de surtir efectos fuera del ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma, en tanto dispone que no será necesaria su traducción al castellano en el caso que la lengua cooficial en que estén elaborados los documentos sea también la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma en que hayan de surtir efectos. La regulación autonómica en la disposición reglamentaria impugnada carece por consiguiente de cobertura competencial y ha de ser anulada”

(STS 634/2020, de 2 de junio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Falta de acatamiento de la Constitución ante la Junta Electoral Central de los eurodiputados Puigdemont y Comín por el riesgo que supone su condición de prófugos: denegación de remisión del acta de proclamación de electos al Parlamento Europeo y expedición a los mismos de la credencial de su proclamación: actuación

conforme al régimen electoral español y al Derecho de la Unión Europea: ausencia de discriminación, arbitrariedad, infracción de derechos fundamentales o desviación de poder.

“SEXTO. (...) F) La constitucionalidad y legalidad de la actuación de la Junta Electoral Central.

Es claro, por tanto, que la Junta Electoral Central ha aplicado con toda corrección la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y que no ha discriminado a los recurrentes ni incurrido en arbitrariedad o en infracción de sus derechos fundamentales y, mucho menos, en desviación de poder. Los actos recurridos, no entrañan, pues, ninguna persecución política de los Sres. Alejo y Amadeo y el principio de confianza legítima, presente en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que no es necesario ir más allá de él para invocarlo, no ha sufrido ninguna merma. Del reconocimiento que hizo esta Sala en el auto de 5 de mayo de 2019 de su derecho fundamental de sufragio pasivo no deriva más que el derecho a ser candidatos y a recibir el mismo trato previsto por la Ley Orgánica para quienes concurren a las elecciones en tal condición. De ningún modo implica la facultad de ser eximido de cumplir los requisitos impuestos a todos los candidatos por igual”.

(STS 722/2020 y 723/2020, de 10 de junio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Lenguas: Ordenanza municipal de otorgamiento de subvenciones: obligación a los beneficiarios del uso del euskera en actividades dirigida a menores de 16 años: discriminación: nulidad. Voto particular.

“DÉCIMO. La presente sentencia, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, ha establecido en los precedentes fundamentos la interpretación de aquellas normas sobre las que el auto de admisión consideró necesario el enjuiciamiento del presente recurso de casación por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y, conforme a ello, declarará:

1º) que no se considera ajustado al principio de igualdad de trato y no discriminación, vinculado al uso promoción de las lenguas cooficiales, el requisito general relativo a la utilización obligatoria del euskera en las actividades dirigidas exclusivamente a menores de 16 años, que se exige para poder ser beneficiario de subvenciones en la Ordenanza reguladora de la concesión de subvenciones del Ayuntamiento de Lasarte-Oria, publicada

en el Boletín Oficial de Gipuzkoa n.º 75, de 20-04-2017, y que excluye como destinatario final de la actividad a quienes, no teniendo el deber de conocer la lengua vasca, son castellano parlantes”.

(STS 725/2020, de 10 de junio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrera Raimundo. Voto particular de Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Transparencia y acceso a la información: régimen aplicable: el que establece la Ley 19/2013, salvo que una disposición legal establezca un régimen propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado; art.40.1 EBEP: no establece régimen especial: aplicación del general.

“CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece.

En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe”.

(STS 748/2020, de 11 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Derecho a la intimidad y protección de datos: derecho de oposición: derecho a no recibir comunicaciones publicitarias: sanción impuesta por la AEPD por obstaculización de su ejercicio: la externalización de servicios no exime a las empresas de asegurar ese derecho: conformidad a Derecho de la sanción.

“SEPTIMO.- La respuesta a las cuestiones que plantean interés casacional según el auto de admisión del recurso de casación, es la siguiente de acuerdo con lo hasta aquí razonado:

1) Cuando una entidad responsable del tratamiento de datos personales, ante la que se ejercite el derecho de oposición al tratamiento de datos personales para actividades publicitarias, contrate con otra la publicidad de sus productos y servicios, está obligada a adoptar las cautelas y medidas razonables para garantizar la efectividad del derecho de oposición; y una de dichas medidas puede consistir en la comunicación de los datos excluidos de tratamiento publicitario a la empresa con la que contrate la prestación de servicios publicitarios.

2) Sin que en tal caso aquella entidad responsable del tratamiento de datos personales pueda quedar exonerada de su responsabilidad por la infracción tipificada en el artículo 44.3.e) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, consistente en el impedimento o la obstaculización del ejercicio del derecho de oposición, en virtud de las cláusulas del contrato celebrado con otra entidad.

(STS 772/2020, de 15 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Transparencia y acceso a la información: solicitud de acceso a los datos de la retribuciones del personal de la Corporación RTVE: ponderación de intereses: no es información especialmente protegida: procedencia del acceso.

“TERCERO. (...) Pues bien, ambas partes recurrente CRTVE y los recurridos muestran su conformidad con la necesidad de ponderación de los intereses tal y como se contempla en el apartado 3.º del artículo 15 LTAIB y así se asume de forma expresa por el Consejo de Transparencia y Buen gobierno en línea con su anterior decisión (el precedente INCO) en la que manejando los reseñados parámetros -no cuestionados por CRTVE-

concluye de forma razonada y razonable sobre la prevalencia en este caso del interés general al acceso a la información sobre los intereses privados de los afectados, los directivos de la Corporación RTVE.

En este mismo sentido concluye la Audiencia Nacional, que asume la interpretación de que la información solicitada es accesible mediante publicidad, al considerar en primer término, que las retribuciones del personal directivo de RTVE no se incardinan en los datos de carácter personal especialmente protegidos del artículo 7 de la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre y seguidamente, -si bien de una forma escueta- asume la ponderación de los intereses realizada en la resolución del Consejo impugnada, e interpreta que el acceso a la información es prevalente, y ello -declara- al objeto de alcanzar un sistema que garantice la transparencia y objetividad en el ámbito público.

Esta ponderación de intereses y la primacía del interés público no es desvirtuada por las alegaciones de la Corporación recurrente, que no esgrime ningún alegato válido sobre la incorrección del juicio valorativo realizado por el Consejo, asumido por la Audiencia Nacional, y como hemos constatado la proporcionalidad del examen lleva a la desestimación del recurso en este extremo”.

(STS 852/2020, de 22 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: María Isabel Perelló Domenech).

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Expropiación forzosa: privación de la facultad de participar en actividades de urbanización: carácter autónomo de esta indemnización: planteamiento en las hojas de aprecio con ocasión del expediente de justiprecio.

“CUARTO: (...) Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el carácter autónomo de la indemnización por la facultad de participar en actividades de urbanización, resulta de la propia regulación en el art. 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, que se corresponde con el art. 38 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que sujeta la procedencia de dicha indemnización a la concurrencia de concretos y precisos requisitos. (...)

QUINTO.- En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, decimos que la indemnización del artículo 25 TRLS 2008 opera

como concepto autónomo, y por tanto, por el principio establecido en el artículo 34 LEF, en los términos en que se haya planteado en las hojas de aprecio”.

(STS 541/2020, de 25 de mayo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Javier Borrego Borrego).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

Procedimiento de verificación de datos tras autoliquidaciones tributarias: determinación de los supuestos en que no cabe utilizarse, debiendo tramitar un procedimiento de inspección.

“SEXTO. (...) a partir de las anteriores notas configuradoras, y como una necesaria consecuencia de algunas de ellas, deben efectuarse también estas otras consideraciones que seguidamente se expresan.

La primera es que el procedimiento de verificación de datos no es cauce idóneo para comprobaciones que se refieran a hechos distintos de los que hayan sido declarados o expresados en la autoliquidación presentada por el contribuyente.

La segunda es que la rectificación de los hechos contenidos en la declaración o autoliquidación del contribuyente únicamente se puede efectuar a través de los específicos elementos de contraste que señala la letra b) del artículo 131 LGT 2003. Lo cual descarta que el procedimiento de verificación de datos pueda ser utilizado para comprobar la veracidad o exactitud de lo declarado por el obligado tributario sirviéndose de unos medios de prueba que sean diferentes a esos tasados elementos de contraste que han sido señalados; o que pueda ser iniciado para efectuar investigaciones sobre posibles hechos con relevancia tributaria del contribuyente, pero distintos de los que por él hayan sido incluidos en su declaración o autoliquidación.

Y la tercera es que tampoco es cauce idóneo este específico procedimiento tributario para efectuar calificaciones jurídicas, en contra de la tesis que haya sido preconizada por el contribuyente en su declaración o autoliquidación, cuando la Administración tributaria pretenda sustentar tales calificaciones jurídicas con argumentos o razonamientos de Derecho que sean razonablemente controvertibles y no constituyan una clara u ostensible evidencia en el panorama doctrinal o jurisprudencial.

(...) todo lo que ha sido expuesto sobre las notas configuradoras del procedimiento tributario de verificación de datos, y sobre las exigencias que resultan necesarias para considerar idónea la utilización de ese específico procedimiento tributario, son aplicables también a una actuación de regularización tributaria que la Administración pretenda practicar por considerar improcedente la exención, por reinversión en vivienda habitual, que el contribuyente haya incluido en su autodeclaración IRPF”.

(STS 487/2020, de 19 de mayo, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Nicolás Maurnadi Guillén).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

Devolución de ingresos indebidos: cómputo de plazo para solicitud: desde que se constata que el ingreso fue indebido, y no desde que se produjo el ingreso.

“TERCERO. (...) en el caso de autos (i) la Administración regulariza al contribuyente que se dedujo el gasto y lo declara no deducible, pero (ii) la sociedad a la que se abonó ese gasto tributó por el mismo en su impuesto personal como un ingreso que incluyó en la base imponible, siendo así (iii) que la Administración no regularizó correlativamente el ingreso mediante una actuación de contrario signo, por lo que (iv) obtuvo un ingreso fiscal mayor que aquel al que tenía derecho (...).

6. La lógica consecuencia del razonamiento expuesto no puede ser otra que la de situar el día a quo del plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos en la fecha en la que se constata que el ingreso en cuestión ostenta ese carácter (indebido), que no es otra -en el caso de autos- que aquella en la que la Administración -al regularizar el gasto de otro contribuyente- efectúa una calificación incompatible con la condición del ingreso afectado como debido”.

(STS 741/2020, de 11 de junio, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Jesús Cudero Blas).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

Procedimientos de inspección: cómputo del plazo máximo de resolución: autorización de entrada domiciliaria que ulteriormente da lugar a un procedimiento de inspección: las actuaciones previas a la entrada domiciliaria no pueden considerarse actuaciones inspectoras efectos del cómputo del plazo

“TERCERO. (...) A la cuestión con interés casacional objetivo formulada en el auto de admisión, consistente en si, en los supuestos en los que se solicita autorización judicial para la entrada en domicilio, las actuaciones realizadas con carácter previo al inicio de un procedimiento de inspección tributaria, que se produce mediante su comunicación formal al obligado tributario, deben considerarse actuaciones inspectoras a efectos del cómputo del plazo de duración máxima regulado en el artículo 150 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, debe responderse negativamente desde la perspectiva que estamos contemplando la cuestión en los términos formulados por el auto de admisión”.

(STS 935/2020, de 7 de julio, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: José Antonio Montero Fernández).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Crisis sanitaria por la Covid-19: medida cautelar solicitada por la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos instando al Ministerio de Sanidad a dotar a los sanitarios de medidas de protección frente a la Covid-19: ponderación de intereses: los auspiciados por la Confederación coinciden con los generales, que son además los prevalentes: otorgamiento de la tutela cautelar con obligación de informar quincenalmente de las medidas adoptadas.

“CUARTO.- (...) nos parece dudoso que el interés que hace valer la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos no es distinto ni, mucho menos, contrario al interés público propio de la acción administrativa --declaración de estado alarma incluida-- que se enfrenta a las consecuencias de la pandemia causada por el COVID-19. Se trata del vinculado a la preservación del derecho fundamental a la integridad física y del derecho a la protección de la salud de los profesionales sanitarios (...). Su preservación, en consecuencia, ha de ser el criterio principal a tener en cuenta y no parece necesario explicar que frente a él no se vislumbran intereses diferentes merecedores de mejor protección. (...)

debemos volver al artículo 12.4 del Real Decreto 463/2020 invocado por la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y concluir que, no habiendo alcanzado plena efectividad la distribución de los medios de protección a los profesionales sanitarios, es procedente conforme al artículo 136 de la Ley de la Jurisdicción adoptar la medida cautelar de requerir al Ministerio de Sanidad que emprenda de inmediato las actuaciones precisas para superar las carencias apreciadas y hacer realidad el objetivo allí previsto.

De igual modo, a fin de valorar la necesidad de esa medida cautelar a los efectos del artículo 132 de la Ley de la Jurisdicción en función de su cumplimiento y de las necesidades que la evolución de la pandemia pueda originar, considera la Sala preciso que por el Ministerio de Sanidad se le informe quincenalmente de las concretas medidas adoptadas en cumplimiento de este auto con indicación de la distribución efectiva de los medios de protección del personal sanitario entre las Comunidades Autónomas y de la que dentro de estas se efectúe por sus servicios sanitarios, para lo cual habrá de recabarles los datos correspondientes y adoptar las medidas necesarias, todo ello de acuerdo con la competencia y responsabilidad que le atribuye al Ministerio de Sanidad el artículo 12 del Real Decreto 463/2020”.

(ATS 20 de abril de 2020, rec. 91/2020, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Crisis sanitaria por la Covid-19: solicitud de medida cautelarísima de realización de pruebas de diagnóstico (PCR) a todos los ciudadanos españoles: falta de legitimación; omisión de invocación del derecho fundamental supuestamente vulnerado; denegación de la medida.

“SEGUNDO.- No justifican los demandantes que su posición les adorne de un interés, ni de que éste sea el interés legítimo idóneo para recurrir en el caso. La condición de ciudadanos españoles, que dicen ostentar, no es índice de un interés legitimador para acceder a un proceso de estas características, en lo que se refiere a la pretensión que formulan en su propio nombre, ni hay tampoco acción popular en lo que parecen solicitar para el común de los ciudadanos (...).

TERCERO.- La improperabilidad de la pretensión es, si cabe, más evidente cuando se anuncia la interposición de un procedimiento especial de amparo judicial ordinario para la protección de derechos fundamentales y, éste, en el Derecho español -que es uno de los más avanzados del Derecho comparado- sólo procede cuando se invoca formalmente alguno de los preceptos previstos en el artículo 53.2 CE entre los que, como es de general conocimiento, no se encuentran el artículo 35.1 CE ni el artículo 43.1 CE, que son los que nos invocan los recurrentes (Por todos ATC 388/1982, de 10 de diciembre, FFJJ 2, 3 y Fallo).

(...) Tampoco basta una referencia desnuda al artículo 14 de la CE, porque ni se relaciona en forma alguna con los derechos citados de los artículos 35 y 43 CE ni se aduce una discriminación que, a la vista del escrito y de los documentos -escuetos e insuficientes- que se aportan, no alcanza a apreciar esta Sala.

Bastará añadir que no se hace ningún alegato sobre la urgencia que sienten los recurrentes para solicitar la realización de los test PCR que piden para sí mismos para desestimar en este momento las medidas cautelarisimas que nos solicitan.”.

(ATS 22 de abril de 2020, rec. 98/2020, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Inadmisión del recurso contencioso-administrativo: falta de aportación por el procurador del poder que acredite su representación: puede aportarlo en el plazo de diez días desde que fue requerido, incluso si hubiera finalizado el plazo de interposición del recurso, y aunque el poder se hubiera otorgado después del requerimiento y a consecuencia de éste.

“QUINTO. (...) El art. 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) dispone que "Los Juzgados y Tribunales, de conformidad con el principio de tutela efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, deberán resolver siempre sobre las pretensiones que se les formulen, y sólo podrán desestimarlas por motivos formales cuando el defecto fuese insubsanable o no se subsanare por el procedimiento establecido en las leyes", según reza el art. 243.3 de dicha Ley.

Siendo así que la falta de acreditación de la representación procesal es, en principio o en sí mismo, un defecto subsanable, procede fijar la atención en el último inciso de aquel precepto, es decir, el que remite, para subsanar, al procedimiento establecido en las leyes. (...)

C) El principio que hemos afirmado en el último párrafo de la letra A) de este fundamento de derecho rige, siempre que la subsanación se produzca dentro del plazo de diez días que debe concederse para ello, aunque el día en que tenga lugar sea posterior a aquél en que había vencido el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo. Ello es así, o así debe entenderse, porque en otro caso carecerían de sentido las previsiones de los arts. 45.3 y 138 de la LJCA. (...)

E) Tampoco cabe negar esa posibilidad aunque el poder o apoderamiento se otorgue a raíz del requerimiento de subsanación, es decir, después de éste, sin existir antes, pues tal situación no merece otra valoración que la propia de un mero defecto formal sin transcendencia invalidante, ya que no es imaginable que quien ejerce la profesión de Procurador de los Tribunales comparezca ante un órgano jurisdiccional en nombre de una persona sin que tal comparecencia vaya precedida de una encomienda para ello recibida de esa persona o desde la dirección letrada que le asesora.

F) El criterio que sostenemos es el que se acomoda en un caso como el de autos a la doctrina constitucional expresada, por todas, en la STC núm. 73/2006, de 13 de marzo”.

(STS 398/2020, de 13 de mayo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Segundo Menéndez Pérez).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Recurso de apelación: determinación de su cuantía: estimación parcial en instancia: se debe descontar de la cuantía la cantidad parcialmente estimada.

“debemos declarar que, sin perjuicio de que la cuantía del proceso es inalterable durante toda su tramitación, a los efectos del recurso de apelación, en aquellos supuestos en que la pretensión inicial hubiera sido estimada en parte en la sentencia de primera instancia, la cuantía a los efectos del umbral exigido para poder interponer recurso de apelación contra las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso (30.000 euros), deberá referirse a la cuantía de la pretensión con la reducción que comporte la estimación parcial; y ello tanto para la parte recurrente como recurrida; sin perjuicio de que en un mismo proceso el recurso pueda ser admitido para la parte en quien no concurra la limitación de la pretensión a efectos de legitimar la interposición del recurso de apelación”.

(STS 690/2020, de 8 de junio, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Escrito de conclusiones: determinación del alcance de su contenido: puede formular nuevos alegatos dentro de las pretensiones deducidas en la demanda; no

vinculación del tribunal a los motivos aportados por las partes, debiendo aplicar el Derecho aunque no lo hayan alegado en sus escritos.

“TERCERO. (...) el tribunal no puede quebrantar la neutralidad exigible frente a ambas partes introduciendo hechos distintos de los debatidos, mientras que, al contrario, en la elección o interpretación de la norma debe atenerse a la que resulte aplicable al asunto, haya sido o no invocada (art. 218 LEC), pero siempre para aceptar o rechazar las pretensiones oportunamente deducidas. Prueba inequívoca de que el artículo 65.1 LJCA no impide que el tribunal sentenciador se atenga a las normas jurídicas aplicables al caso es que, aunque nada hubiera dicho al respecto la demandante en el escrito de conclusiones -sobre la existencia del precedente-, ese silencio no exoneraba al Tribunal de resolver el asunto conforme al sistema de fuentes. (...)

La doctrina jurisprudencial que, en síntesis, debe resultar de la exégesis de los preceptos identificados en el auto de admisión es la siguiente:

- 1) En el escrito de conclusiones, por lo general, no se pueden alterar o complementar las pretensiones -la de nulidad y otras de plena jurisdicción-.
- 2) Ello no impide las alegaciones de refutación de las efectuadas por la parte contraria -en la contestación a la demanda o en el escrito de conclusiones de la actora-, según sus respectivas posiciones.
- 3) La prohibición del artículo 65.1 LJCA no afecta a alegaciones o razonamientos complementarios o de refuerzo de los esgrimidos en los escritos de demanda y contestación.
- 4) No es inoportuno, en el trámite de conclusiones o en otro momento procesal incluso posterior, recordar al Tribunal sentenciador su propia doctrina dictada en casos semejantes o la existencia de sentencias anteriores que pueden afectar al enjuiciamiento del asunto.
- 5) En ningún caso está prohibido por el artículo 65.1 LJCA efectuar indicaciones o consideraciones jurídicas que, para el tribunal que ha de fallar el asunto, constituyen una facultad y deber de oficio, insoslayable por aplicación del principio *iura novit curia*”.

(STS 637/2020, de 3 de junio, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Francisco José Navarro Sanchís).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Celebración de vistas: suspensión: crisis sanitaria: causa justificada; no se lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva

“ÚNICO. (...) Esta sala acuerda la celebración de vista en algunos recursos de casación -ante la imposibilidad de hacerlo en todos ellos- no tanto porque sea necesario para el derecho de defensa, ya plenamente satisfecho con la tramitación ordinaria, sino por el mayor interés público o jurídico de determinadas materias y de conformidad con el espíritu de la regulación del derecho de casación. Ahora bien, con o sin celebración de vista en todo recurso de casación las partes han podido expresar ya con entera libertad y con la amplitud que han estimado conveniente lo que a su derecho conviene en sus respectivos escritos de interposición y contestación a la demanda, por lo que en ningún caso podría quedar afectado el derecho de defensa por la no celebración de vista, incluso en aquellos recursos en los que la Sala hubiera decidido inicialmente su celebración en razón del interés público o jurídico del asunto.

En el presente caso es evidente en todo punto la inconveniencia de postergar la resolución del asunto de manera indefinida, concurriendo una emergencia sanitaria en la que no es posible saber con certeza el momento que pudiera celebrarse una vista con plena garantía de la salud de todas las personas involucradas en el desarrollo de la misma, tratándose de asuntos conclusos y en los que las partes han podido, como ya se ha indicado, exponer y aclarar todo lo que a sus intereses convenía. Debe recordarse que incluso más allá de las medidas de restricción de la libertad de circulación adoptadas en el estado de alarma y de los acuerdos de la Sala de Gobierno de este Tribunal sobre la restricción máxima de actuaciones presenciales a las que resulten imprescindibles, las recomendaciones de las autoridades sanitarias hacen aconsejable evitar toda concurrencia presencial evitable en los próximos meses”.

(ATS 12 de junio de 2020, rec.1745/2019, Sala 3ª. Secc.3ª. Ponente: María Isabel Perelló Doménech).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Modificación sobrevenida de las bases de la convocatoria de médicos residentes (MIR): supresión de la posibilidad de solicitar presencialmente la adjudicación de plazas, como consecuencia de la crisis sanitaria, habilitando únicamente el canal

telemático: conlleva además la supresión del derecho de retraso en la elección, reconocido en la convocatoria: solicitud de medida cautelarísima de admisión del medio presencial: apariencia de buen derecho: otorgamiento de la medida cautelar. Dos votos particulares en contra del parecer de la mayoría.

“OCTAVO. Existencia de apariencia de buen derecho.

El principio de que las bases de la convocatoria de un proceso selectivo son la ley de la convocatoria y vinculan tanto a los participantes como a la Administración es inveterado en nuestra jurisprudencia, como manifestación del principio de seguridad jurídica y sometimiento de la Administración al principio de legalidad. (...)

El reconocimiento de las facultades que hemos expuesto en el anterior fundamento jurídico por la normativa que ahora ha modificado la Orden impugnada, es, por tanto, la manifestación de una sólida apariencia de buen derecho en la pretensión de los recurrentes, sin necesidad de adentrarnos ahora en la cuestión de fondo de si existe vulneración del art. 14 de la LPAC en la imposición de la forma de relación por medios electrónicos. (...) podemos concluir, por tanto, que concurre en la solicitud de los recurrentes, no sólo la apariencia de buen derecho, sino también el peligro de la pérdida de efectividad de la sentencia que pudiera recaer, de no adoptarse la medida cautelar (*periculum in mora*).

De ello se sigue que procede la adopción de alguna medida cautelar por concurrir las circunstancias del art. 130.1 LJCA, si bien, como explicaremos a continuación, hemos de moderar la intensidad de la misma. (...)

NOVENO. (...) La preservación del derecho invocado por los recurrentes no requiere, ya lo hemos anticipado, de la suspensión completa del art. 2 de la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo impugnada, y tampoco de la del proceso de adjudicación de plazas, efectuado por la resolución de 8 de junio, en su totalidad. Esta suspensión total causaría unos perjuicios generalizados no solo a los terceros participantes en el proceso de adjudicación, que son millares, sino también al interés público, pues la necesidad de que los participantes se incorporen a su proceso formativo constituye un elemento organizativo relevante en la organización de las unidades docentes acreditadas. Por consiguiente, se impone un ejercicio de síntesis de los intereses afectados que mantenga en todo lo posible el sistema, con la menor alteración posible de las fechas de incorporación previstas. Para ello, concluimos que tan solo es preciso adoptar la medida cautelar de

suspensión de aquellas previsiones de la Orden SND/411/2020, recurrida, que imposibilitan la comparecencia personal como modo de solicitud”.

(ATS de 29 de junio, rec.150/2020, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero. Dos votos particulares: de Pilar Teso Gamella, y de Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Costas procesales: codemandados: tienen consideración de demandados: derecho a cobro.

“ÚNICO. Se solicita aclaración y complemento de nuestra sentencia núm. 756/2020 en lo relativo a las costas, que se impusieron a la recurrente "hasta un máximo de 1.500 € por todos los conceptos, más IVA si procede, con respecto a cada una de las partes demandadas".

Sostiene el recurrente que los codemandados no pueden considerarse "parte demandada" y, por consiguiente, que no pueden ser acreedores de las costas. Para sustentar esta afirmación, cita la sentencia de esta Sala de 25 de mayo de 2010 (rec. núm. 7584/2005).

Pues bien, esa sentencia nada tiene que ver con las costas procesales. Allí se examinaban las relativamente diversas posiciones que puede ocupar el codemandado de la Administración, que unas veces es alguien que simplemente tiene un interés legítimo en el mantenimiento del acto administrativo impugnado, mientras que otras veces es alguien cuyos derechos u obligaciones pueden verse afectados por la sentencia.

Por lo demás, que el codemandado ha sido parte en el proceso y tiene derecho a costas, en los supuestos previstos por el art. 139 LJCA, no ha sido jamás puesto en duda por esta Sala. De aquí que no haya ningún extremo que aclarar o complementar”.

(ATS 9 de julio de 2020, rec. 241/2018, Sala 3ª. Secc.6ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Designación de letrado por turno de oficio ante órganos judiciales unipersonales: necesidad de otorgar la representación procesal mediante poder o comparecencia *apud acta*.

“SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de los precedentes razonamientos la respuesta a la cuestión que nos fue planteada en el auto de admisión deberá ser que en la actuación ante órganos judiciales unipersonales la designación de letrado por el turno de oficio no excluye la exigencia de otorgamiento de la representación mediante poder o comparecencia *apud acta*”.

(STS 1009/2020, de 16 de julio, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande; ratificada en las SSTS 1077/2020, de 22 de julio; y 1135/2020, de 30 de julio).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Admisibilidad del recurso contencioso-administrativo: recurso interpuesto contra una desestimación presunta que ya fue objeto de anterior recurso inadmitido por excepción procesal: la cosa juzgada formal no impide la admisión de un nuevo recurso contencioso mientras no recaiga resolución expresa.

“PRIMERO. (...) a) El silencio administrativo no es un acto presunto sino una ficción legal para permitir -salvaguardando así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva- el acceso al proceso en los casos en los que la Administración incumple su deber de resolver expresamente; b) Su impugnación no está sujeta a plazo de caducidad, siendo inaplicable lo dispuesto en el art. 46.1 LJCA; c) Todo recurso inadmitido por razones formales no impide el ejercicio posterior de la acción con idéntica pretensión; d) La desestimación presunta impugnada no es reproducción de la anterior desestimación presunta, sino la misma. El hecho de no haber recurrido la primera sentencia que inadmitió el recurso por un defecto formal, no tiene otro significado que el aquietamiento de la parte a esa excepción procesal, sin que ello impida accionar nuevamente, una vez subsanado el defecto.

SEGUNDO. Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

Conforme a lo ya expresado, la respuesta es que cabe la interposición de un nuevo recurso -sin sujeción a plazo- frente a la desestimación presunta y en tanto no recaiga resolución administrativa expresa, siempre que el primero -con idéntico objeto- hubiera concluido con sentencia firme de inadmisibilidad por apreciar una excepción procesal”.

(STS 1126/2020, de 27 de julio, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Inés Huerta Garicano).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Principio de rogación y principio dispositivo: ordenación de oficio por el Tribunal de práctica de prueba en recurso de casación en aplicación del art.61.2 LJCA: adecuación a Derecho.

“SEGUNDO. (...) Y esta actuación procesal no resulta contraria al artículo 24.1 CE ni a las normas que regulan el proceso, que los recurridos entienden infringidas por considerar los recurridos que no procedía el requerimiento. En efecto, el artículo 61.2 LJCA no excluye actuar como se ha hecho por la Sala. Es preciso subrayar la amplitud con la que el precepto contempla la posibilidad de que el tribunal acuerde de oficio las diligencias de prueba que entienda imprescindibles o necesarias para la resolución del asunto, permitiendo que se haga ya finalizado el período probatorio. En ese mismo sentido de amplia flexibilidad ha de ser interpretada la referencia del precepto a que las diligencias de prueba se acuerden hasta que el asunto haya sido declarado concluso para sentencia, momento en el cual se efectúa el señalamiento para votación y fallo. Pues advertida por la Sala la necesidad de la práctica de una prueba, incluso en la propia deliberación, nada obsta a que se suspenda el señalamiento y se acuerde la misma, tal como sucede en ocasiones (AATS de 26 de Abril y 31 de Mayo de 2019).

Por último, los artículos 434 a 436 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en nuestra Jurisdicción, habilitan al Tribunal a acordar la práctica de diligencias finales "dentro del plazo para dictar sentencia", previsión que ha de tomarse en consideración a la hora de interpretar el artículo 61.2 de la Ley de la Jurisdicción que regula directamente la cuestión en el ámbito contencioso-administrativo”.

(ATS 31 de julio de 2020, rec. 2855/2016, Sala 3ª, Secc. 3ª. Ponente: María Isabel Perelló Doménech).

XVI. MEDIO AMBIENTE.

Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE): ejecución del embalse de Biscarrués: impugnación de resoluciones que justificaban indiferenciadamente el “interés público superior” y el “interés general”: diferenciación de los conceptos: necesidad de justificar separadamente el “interés público superior”: anulación precedente..

“CUARTO.- Si no son equivalentes o equiparables el «interés general» con el «interés público superior», la Sala de Admisión pregunta entonces en esta

primera cuestión, «cuál es el alcance, grado de detalle y especificidad de ese «interés público superior»».

La respuesta a esta subcuestión no es fácil, pues estamos en presencia de un «concepto jurídico indeterminado», y como tal, su determinación, con el detalle que pregunta la Sala de Admisión, iría contra la esencia de la indeterminación del concepto jurídico indeterminado. No obstante, algunas precisiones sí pueden darse:

a.- En primer lugar, las resoluciones que afectasen al «marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas», deben tener en cuenta y citar la DMA en sus actuaciones. Y en el concreto caso del embalse de Biscarrués, debe realizarse el estudio comparativo que exige el «interés público superior», artículo 4.7, especificando, que el interés de la ejecución del embalse es mayor que los intereses de las masas de agua o del medio ambiente afectados por la obra pública.

b.- Y en segundo lugar, haremos una mención a la Carta de Emplazamiento de la Comisión Europea de 28 de mayo de 2015. (...) puede decirse que la referencia al interés público superior que la Carta de Emplazamiento de 2015 afirma, «el concepto de interés público superior se refiere a situaciones en las que la modificación o alteración del estado de las masas de agua causada por el proyecto se considere necesaria para proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente), para garantizar políticas fundamentales para el Estado y la sociedad; o para cumplir obligaciones específicas de servicio público», es algo lógico, y propio del concepto jurídico indeterminado.

En suma, «non quo sed quomodo». Es decir, las Resoluciones anuladas deberían haber tratado separadamente el «interés público superior». Y además, deberían haber, no solamente afirmado que dicho «interés público superior» existía en la ejecución del embalse de Biscarrués, (es decir, el qué -quo-), sino razonar por qué, de qué modo (quomodo), ese interés público es superior a los otros intereses afectados”.

Y como se recoge en la STJUE de 4 de mayo de 2016, c-364/14 (p.80), no puede expresarse esta excepción limitándose a «invocar en abstracto el interés público superior», sino que es necesaria la exposición de «un análisis científico detallado y específico del proyecto para llegar a la conclusión de que concurrían las condiciones de una excepción a la prohibición de deterioro».

(...) Y la ausencia de la explicación del «interés público superior» en este caso, no puede justificarse en el número de papeles y de informes y de pericias y de escritos. Sería como admitir, lo que no puede admitirse, que el volumen documental sobre el embalse de Biscarrués ha cubierto dicho embalse, no con agua, sino con papeles y papeles. El procedimiento, los ritos, son esenciales, en garantía de todos y para concluir en decisiones conforme a Derecho, fruto del estudio y de la transparencia”.

(STS 424/2020, de 18 de mayo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego).

XVI. MEDIO AMBIENTE

Planes autonómicos de calidad del aire: inexistencia de los planes estatales respectivos: no exime a las Comunidades Autónomas de su deber de elaborar los propios.

“TERCERO.- Por todo ello y respondiendo a la cuestión planteada en el auto de admisión de este recurso, ha de entenderse que la obligación de elaboración de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica que corresponde a las Comunidades Autónomas no está vinculada a la previa elaboración por el Estado de los Planes respectivos, que le competen en la materia”.

(STS 830/2020, de 22 de junio, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Octavio Juan Herro Pina).

XVIII. PERSONAL

Procedimientos de integración directa en personal estatutario: personal que preste servicios para los entes de gestión (como las fundaciones) de los sistemas públicos de salud creados en virtud del RD 29/2000: consideración de personal de centros, instituciones o servicios de salud a efectos de poder participar en dichos procedimientos, pues realmente prestan servicios en centros sanitarios de la Administración.

“OCTAVO. La presente sentencia, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, ha establecido en los precedentes fundamentos la interpretación de aquellas normas sobre las que el auto de admisión consideró necesario el enjuiciamiento del presente recurso de casación por esta Salsa Tercera del Tribunal Supremo y, conforme a ello, declarará:

1º) que, con independencia de la forma de gestión empleada y de la naturaleza de la relación jurídica del personal del ente gestor, no es posible afirmar que la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003 impida considerar al personal que preste servicios para los entes de gestión (como las fundaciones) de los sistemas públicos de salud creados en virtud del RD 29/2000, como personal de centros, instituciones o servicios de salud a efectos de poder participar en los procedimientos de integración directa en la condición de personal estatutario, pues realmente prestan servicios en centros sanitarios de la Administración”.

(STS 393/2020, de 13 de mayo, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo. En idéntico sentido, STS 559/2020, de 25 de mayo).

XVIII. PERSONAL

Derecho de reducción de jornada al 50 por 100 con mantenimiento de retribución íntegra: falta de desarrollo reglamentario: funcionaria que lo solicita para cuidado de hija gravemente enferma: reconocimiento del derecho.

“SÉPTIMO. (...) No ha habido tal desarrollo reglamentario. Ni estatal que había sido Recomendado por el Defensor del Pueblo en 2013, ni, en el caso de autos, autonómico, aunque el art. 107 n) de la Ley 4/2011, de 10 de marzo del Empleo Público de Castilla La Mancha contiene la siguiente previsión al igual que el 49 e), letra e) EBEP: " Reglamentariamente se establecerán las condiciones y supuestos en los que esta reducción de jornada se podrá acumular en jornadas completas." Sin embargo, entendemos que el redactado del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, art. 2.1. y su extenso Anexo si sirve de orientación interpretativa a efectos de comprender cuál es la situación protegida ante la omisión reglamentaria en el ámbito de la Función Pública, fuere la estatal, fuere la autonómica. (...)

Es notorio que los centros docentes públicos españoles suelen carecer de personal sanitario para atender necesidades sanitarias de carácter permanente o que requieran una atención sanitaria continuada en el tiempo. Sin perjuicio de que pueda haber excepciones como la enjuiciada por esta Sala y Sección en su reciente STS de 21 de febrero de 2019, casación 1814/2016.

Por ello la interpretación de la Sala de Castilla La Mancha acudiendo al Anexo del RD 1148/2011 para entender que la [omitida] es una enfermedad grave que precisa atención continuada y permanente engarzada con la

valoración de los informes médicos considerados en la sentencia de instancia resulta razonable. No es óbice la escolarización de la menor cuando se acredita la imposibilidad de ser atendida en el centro escolar público por personal sanitario, inexistente, o incluso el docente que, como en el caso de autos, ni están preparados ni quieren hacerlo, ni menos aún tienen obligación al carecer de formación sanitaria.

OCTAVO.- La respuesta a la cuestión sometida a interés casacional.

La Sala entiende que el art. 49 e) EBEP resulta de aplicación en aquellos supuestos en que no resulta necesaria la hospitalización del menor, pero si es necesario un cuidado directo, continuo y permanente, aunque el menor se encuentre escolarizado”.

(STS 641/2020, de 3 de junio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

XVIII. PERSONAL

Contratación eventual en fraude de ley por sociedad mercantil en mano pública: aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a las sociedades mercantiles estatales: reconocimiento de la condición de trabajadores indefinidos no fijos. Rectificación de doctrina.

“NOVENO. 1. Una posterior reflexión nos ha llevado a concluir con carácter general que la condición de trabajador indefinido no fijo sí que es aplicable a las sociedades mercantiles estatales. La resolución de la controversia litigiosa requiere partir de que AENA no es una Administración pública, ni una entidad de derecho público. Pero el contrato de trabajo indefinido no fijo no se aplica exclusivamente a las Administraciones públicas ni a las entidades de derecho público, sino que también opera en las entidades del sector público en las que el acceso se rige por los principios de igualdad, mérito y capacidad, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª en relación con el art. 55.1 del EBEP. Cuando el EBEP ha querido referirse a las entidades del sector público lo ha hecho así expresamente. La mentada disposición adicional amplía la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a las "entidades del sector público estatal". Estos principios se aplican a entidades que no están mencionadas en el art. 2 del EBEP. El concepto jurídico "entidad del sector público estatal" incluye entidades privadas que, de conformidad con el art. 2 del EBEP, integran el sector público institucional.

2. La relación laboral indefinida no fija tiene como finalidad salvaguardar los principios que deben observarse en el acceso al empleo público (no solo a la función pública) a fin de evitar que el personal laboral temporal contratado irregularmente por una entidad del sector público adquiera la condición de trabajador fijo en el puesto que venía desempeñando. Para impedirlo, su condición pasa a ser la de trabajador contratado por tiempo indefinido con derecho a ocupar la plaza hasta que se cubra por el procedimiento previsto o se amortice. Dicha finalidad debe cumplirse también en las entidades públicas cuya normativa prevé el acceso respetando los criterios de igualdad, mérito y capacidad.

3. Es cierto que el art. 103 de la Constitución hace referencia al "acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad". Pero el hecho de que la Carta Magna solamente vincule el mérito y la capacidad con el acceso a la función pública no impide que normas con rango legal también puedan exigir el respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a empleo público distinto de la función pública, como ha hecho la disposición adicional 1ª en relación con el art. 55.1 del EBEP, ampliando el ámbito de aplicación de dichos principios a fin de evitar que la contratación temporal irregular permita el acceso a la condición de trabajador fijo de estas empresas del sector público. Se trata de salvaguardar el derecho de los ciudadanos a poder acceder en condiciones de igualdad al empleo público en dichas entidades”.

(STS 474/2020, de 18 de junio, Sala 4ª. Ponente: Ricardo Bodas Martín).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ejecución forzosa: liquidación tributaria recurrida en reposición y desestimada presuntamente: vía de apremio: principio de buena administración: no puede procederse a la ejecución de oficio en tanto no se resuelva expresamente el recurso de reposición, incluso a pesar de que el recurrente no promovió la suspensión del acto. Doctrina del Tribunal supremo aplicable a todo acto administrativo y no sólo a liquidaciones tributarias.

“TERCERO.- Interpretación jurídica de las cuestiones planteadas en el auto de admisión.

Cabe señalar que la solución al problema jurídico condensado en la pregunta que nos formula el auto de admisión, tanto para formar doctrina de orden general como para resolver el presente recurso de casación, exige partir de

sus propios términos y de la reseña de los preceptos mencionados y de los restantes que el Tribunal puede traer a colación. La doctrina que se propone tal como resulta del auto de admisión, es la que se expone a continuación:

"[...] Determinar si se puede iniciar el procedimiento de apremio de una deuda tributaria, cuando haya transcurrido el plazo legalmente previsto para resolver el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de la que trae causa, sin haber recaído resolución expresa, con sustento en que la liquidación tributaria impugnada no fue suspendida.

Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el artículo 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 161 y 224 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [...]."

Pues bien, de la recta configuración legal del principio de ejecutividad y de sus límites, así como del régimen del silencio administrativo -lo que nos lleva a extender el elenco de preceptos interpretados a otros como los artículos 21ª 24 de la LPAC y sus concordantes; de los artículos 9.1, 9.3, 103 y 106 LJCA; así como el principio de buena administración -que cursa más bien como una especie de metaprincipio jurídico inspirador de otros-, puede concluirse la siguiente interpretación:

- 1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.
- 2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinado tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esa suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos, toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.

Es cierto que el recurrente no promovió, como le era posible, la suspensión del acto recurrido en reposición, pero tal circunstancia sólo habría hecho más clara y evidente la necesidad de confirmar la sentencia, pues al incumplimiento del deber de resolver sobre el fondo -la licitud de la liquidación luego apremiada-, sobre el que nos hemos pronunciado, se

solaparía además, haciendo la conducta aún más grave, el de soslayar el más acuciante pronunciamiento pendiente, el de índole cautelar”.

(STS 586/2020, de 28 de mayo, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Francisco José Navarro Sanchís).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Subvenciones: pago del 25% condicionado a la presentación de justificación de ejecución: la verificación de la justificación presentada por el beneficiario y la comprobación de la actuación comprometida son dos actuaciones administrativas distintas, la primera puramente formal y la segunda material; la presentación de la justificación no supone la iniciación de un nuevo procedimiento administrativo y por tanto no le es aplicable el efecto del silencio; pero cuando ha transcurrido un largo período de tiempo —la sentencia no precisa el plazo— sin que la Administración haya formulado reparo a la justificación (con independencia de la comprobación material de cumplimiento), nos encontramos ante la inejecución de un acto administrativo firme que puede ser objeto de recurso contra la inactividad. Confirmación de la doctrina establecida en la sentencia 350/2018 y otras concordantes.

“CUARTO: «[...] las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las atinentes a si una vez otorgada una subvención mediante resolución firme en la que se condiciona el pago total de su importe a la justificación de ciertas condiciones, la petición por el interesado de ese último pago da lugar a un procedimiento autónomo, sometido al plazo máximo de resolución que determina el artículo 42.3 de la Ley 30/1992 (actual artículo 21.3 de la Ley 39/2015); y, de ser así, si la falta de respuesta a aquella petición por parte de la Administración, y la ausencia por ella de consideración alguna sobre la suficiencia de la justificación aportada, determinan, indefectiblemente, un pronunciamiento judicial de condena al pago del importe reclamado».

QUINTO. (...) la Junta de Andalucía quiso justificar su inacción mezclando dos actuaciones administrativas distintas y sujetas a unos requerimientos temporales diferentes: por una parte, la verificación de la justificación presentada por el beneficiario y, por otra, la comprobación de la actuación comprometida. Indicamos entonces, y mantenemos ahora, que son dos actuaciones distintas no sólo porque así las enuncia el artículo 32 de la Ley General de Subvenciones, sino porque tienen finalidades y ámbitos de actuación diferentes. La primera, la verificación o comprobación de

la justificación, es de naturaleza formal y está destinada a contrastar que la justificación presentada está completa, como paso previo a autorizar el pago. Por ello, debe desarrollarse en un plazo breve, atendido su limitado ámbito de comprobación. La segunda, de comprobación de la actividad o adopción del comportamiento para el que se otorgó la subvención, puede tener un alcance mucho más amplio y por ello perdura en tanto no prescriba la acción de reintegro (artículo 39.1 de la Ley General de Subvenciones). Por tanto, la verificación o, como dice su artículo. 32.1, la comprobación de la justificación, por una parte, y la comprobación de la realización de la actividad y cumplimiento de la finalidad que determinó la concesión o disfrute de la subvención, por otra, son actividades administrativas distintas que no están sujetas a un régimen temporal común, como pretendía la recurrente. Para la comprobación de la idoneidad y plenitud de la justificación el plazo ha de ser necesariamente breve, pues se trata de contrastar que la documentación está completa a tenor de lo exigido en las bases de la convocatoria y justifica la realización de la actividad a que se había comprometido el beneficiario.

Es verdad que nada impide que en esa primera fase de justificación se considere insuficiente la presentada por el beneficiario y se le requiera para que la complemente, o que se pongan los reparos o, incluso, que se inicie el procedimiento de reintegro, con la posible adopción de medida cautelar de suspensión del abono de los pagos pendientes (artículo 35.1 de la Ley General de Subvenciones). Pero lo que no cabe es dilatar esa fase de verificación documental, necesariamente breve por su finalidad limitada, so pretexto de que la facultad de comprobación queda abierta en tanto no prescriba la acción de reintegro.

(...) Dicho de otro modo, aún si la actividad de comprobación se ha iniciado por la Administración, pero no se ha acordado la suspensión del pago, el abono de la subvención resulta igualmente obligado si es que la justificación documental está completa, algo que no se ha cuestionado en la contestación a la demanda.

A partir de aquí, es menester establecer la naturaleza de la actuación administrativa impugnada. (...) ante una situación en que la Administración ha dejado pasar, no ya meses, sino años, resulta secundario si la demanda orientó la pretensión como impugnación de un acto presunto o como una inactividad de la Administración en el cumplimiento de la actuación a que venía obligada o, finalmente, como la inejecución de un acto firme cuyo cumplimiento se reclame. Todas estas formas de actuación administrativa son impugnables a tenor del artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción y

la Administración no puede obtener ventaja de su falta de respuesta e inactividad cuando no ofrece una mínima justificación de su proceder, al no expedir el documento contable a partir del momento de la justificación. Y la calificación que merece la que aquí se ha dado es la de inexecución de un acto administrativo firme. (...)

Por consiguiente, la Junta de Andalucía venía obligada a la ejecución del acto firme de concesión de la subvención una vez acreditado el cumplimiento de la condición a que estaba subordinado el derecho ya declarado en la resolución de concesión. La justificación documental presentada (cuenta justificativa y demás documentos complementarios) no ha sido objeto de ningún reparo una vez solventados los distintos requerimientos. Se ha acreditado, pues, tanto el derecho del beneficiario como la pasividad de Administración en el cumplimiento y ejecución de un acto administrativo firme, como es el de concesión de la subvención, del que se derivan, no ya meras expectativas, sino auténticos derechos, que se han consolidado desde el punto y hora que el beneficiario ha cumplido con las obligaciones de justificación a que venía subordinada la efectiva percepción de la subvención”.

(STS 708/2020, de 9 de junio, rec.3433/2018. Scc.4^a. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ayuntamiento beneficiario de subvención: vía de recurso: diferenciación: si es beneficiario en procedimiento competitivo cabe recurso de reposición, en tanto que si es beneficiario en procedimiento bilateral interadministrativo procede requerimiento potestativo previo; principio de interpretación no rigorista de los requisitos de acceso a la tutela judicial.

“QUINTO.- Sobre la fijación de doctrina. (...)

1.- El artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regula los presupuestos preprocesales de los litigios entre Administraciones Públicas, debe ser interpretado de conformidad con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución española. Para no causar indefensión, la aplicación del referido artículo 44 LJCA no puede realizarse de forma rigorista, de modo que impida u obstaculice injustificadamente el derecho de acceso a la jurisdicción de una Administración Pública, en aquellos supuestos en que pretende entablar

acciones contra otra Administración, y la Administración impugnante ha seguido diligentemente los trámites procedimentales indicados por la propia Administración, autora de la resolución administrativa.

2.- En el ámbito del régimen jurídico subvencional, el artículo 44 resulta plenamente aplicable en aquellos supuestos en que la relación jurídica establecida entre la Administración Pública otorgante de la subvención y la Administración Pública beneficiaria de la misma, ambas Administraciones Públicas actúan en calidad de Administración Pública, como acontece cuando el conjunto de obligaciones contraídas para la ejecución de la actividad subvencionada, y, específicamente, la acción de reintegro deriva de un Convenio de Colaboración firmado entre Administraciones Públicas, siendo improcedente, en estos casos, la interposición de recursos administrativos, en la medida que sólo cabe la formalización del requerimiento.

3.- El artículo 44 no resulta aplicable cuando una de las Administraciones asume en la relación jurídico-administrativa entablada entre la Administración otorgante de la subvención y la Administración beneficiaria, una posición semejante o asimilable a la de un particular, sin ostentar ninguna de las prerrogativas de poder público, por lo que en estos supuestos no resulta improcedente la interposición de recursos en vía administrativa si la normativa reguladora de la actividad subvencional lo excluye”.

(STS 762/2020, de 11 de junio, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso. Voto particular de Eduardo Calvo Rojas al que se adhiere Diego Córdoba Castroverde).

XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Agentes de policía: daños sufridos por acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen las funciones propias de su cargo: principio de resarcimiento o indemnidad: derecho a indemnización

“OCTAVO.- Respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia. Fijamos la siguiente doctrina:

Las lesiones y perjuicios sufridos por los agentes de policía como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia por su parte, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, principio general que rige para los empleados públicos.

Los artículos 14 y 79 de la Ley orgánica 9/2015, de 15 [sic] de julio, de régimen de personal de la policía nacional, contienen una normativa equiparable a los artículos 179 y 180 del Decreto 2038/que derogan. El régimen de la Ley orgánica 9/2015 es aplicable supletoriamente a los mozos de escuadra, aunque la Ley autonómica 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalidad “mossos d'esquadra” contempla hoy el principio de indemnidad en el ordenamiento catalán.

Las indemnizaciones por razón del servicio de los artículos 14 d) y 28 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público son las que resultan del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo”.

(STS 956/2020, de 8 de julio, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez).

XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

Asistencia sanitaria: pacientes derivados de hospital privado a centro público: pago de la asistencia sanitaria en el centro público: el hospital privado no puede ser considerado obligado, salvo existencia de convenio.

“TERCERO.- Fijación de doctrina legal.

(...) Un hospital privado que deriva o facilita el traslado de pacientes a un hospital público no puede ser considerado tercero obligado al pago de la asistencia sanitaria que se les haya prestado, en el sentido que deriva del artículo 83 de la ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, desarrollado en el artículo 2.7 y en el Anexo IX del Real Decreto 1030/2006 de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, salvo en aquellas asistencias sanitarias prestadas por el Hospital Público cuya atención corresponda al Hospital privado conforme al convenio o concierto suscrito con la respectiva administración sanitaria”.

(STS 518/2020, de 19 de mayo, Sala 3ª!, Secc.2ª. Ponente: José Díaz Delgado).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Cuotas de urbanización: plazo de prescripción: doctrina legal: es de 15 años, a contar desde que se concluyó la urbanización.

“SÉPTIMO.- Tras lo expuesto y en respuesta a las dos cuestiones de interés casacional objetivo planteadas en el Auto de admisión, se dice:

a.- El plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el plazo de 15 años (hoy, 5 años, tras la Ley 42/2015), previsto para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil.

Y b.- El referido plazo de prescripción deberá computarse desde que concluya la urbanización de la unidad reparcelable, conforme al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto)”.

(STS 540/2020, de 25 de mayo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Planes de Urbanismo: efectos de la declaración de nulidad por vicios de procedimiento: afecta necesariamente a todo el plan, salvo que el vicio pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial o concretas determinaciones.

“TERCERO: puede contestarse a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia lo siguiente: Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 ley 30/92, (hoy 47.2 ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”.

(STS 318/2020, de 4 de marzo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego)

En el mismo sentido:

“SEXTO. (...) Ahora bien, si ha de considerarse que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esa declaración de nulidad no puede hacerse por áreas o sectores sin que se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta la potestad del planeamiento, es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse

la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho.

La misma jurisprudencia ofrece múltiples supuestos en que, instándose por las partes recurrentes la nulidad de todo un reglamento, las sentencias terminan por declarar la nulidad solo de algunos de sus preceptos, la de aquellos que incurran en los vicios de anulación que para la nulidad de pleno derecho se establecen en el artículo 47.2.º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con toda lógica dispone el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional que la declaración de no ser conforme a derecho de una disposición general --también de los actos-- puede ser total o parcial. Y se une a esa exigencia la evidente utilidad, fuente de todos los problemas que genera la declaración de nulidad, de que no afecta a los actos de aplicación amparados en preceptos no afectados por ella”.

(STS 569/2020, de 27 de mayo, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Factor de corrección "r2" previsto en el artículo 12.1 b) del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre: falta de cobertura legal: nulidad.

“TERCERO. Propuesta que se hace sobre la cuestión que suscita interés casacional.

A la vista de lo razonado en el fundamento anterior, ha de concluirse que la interpretación del artículo 12.1º.b) del Reglamento de Valoraciones, atendiendo a los términos empleados y a la misma finalidad que con el mismo se pretende, debemos concluir que no es admisible una interpretación del precepto acorde a lo dispuesto en los preceptos legales que desarrolla, por lo que procede declarar que el mencionado precepto, en lo que se refiere a la aplicación del denominado " coeficiente corrector... r2...[para] cuando en el suelo rural se desarrollen actividades agropecuarias o forestales", así como el Anexo I del mencionado Reglamento de Valoraciones a que se remite, son

nulos de pleno derecho, por vulneración de los establecido en la Disposición Adicional Séptima del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (también del Texto Refundido de la Ley de 2008), todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (antiguo 62.2º de la Ley 30/1992)”.

(STS 689/2020, de 8 de junio, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. PRUEBA INDICIARIA Y VULNERACIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

TERCERO.- El primer argumento de la recurrente es la indefensión con trascendencia invalidante por confusión de hechos imputados y por la falta de notificación de los informes en que se basaban los actos administrativos del procedimiento sancionador y con ello falta de motivación. Argumenta la actora que como resultado de los antecedentes antes reflejados del expediente, se ha producido indefensión consistente en que durante el procedimiento se ha dicho y notificado por la CHG que los hechos imputados son los que se reflejan en el Acta del 2/2/16 (folios 36, 52 y 77 del expediente) e incluso se decía que se adjuntaba ese Acta del 2/2/16 en el pliego de cargos (folio 36 del expediente); para luego decir en la resolución que desestima el recurso de reposición que los hechos son los del Acta del 10/2/16 (folio 134 del expediente), generando con ello una total confusión a esta parte que no ha sabido durante el expediente, ni sabe si a día de hoy, si los presuntos hechos por los cuales ha sido sancionado son los que se establecen en el Acta de 2 de febrero de 2.016, o los del Acta de 10 de febrero de 2.016, o por los de ambos días; entendiéndose por ello que resulta procedente la nulidad del acto impugnado. Este primer argumento de ser rechazado pues no hay tal confusión de hechos entre los que se reflejan al folio 134, resolución que desestima el recurso de reposición y los que constan en los folios 1, 52, 36 y 77 pues bien, se especifica y discierne desde la valoración de la denuncia que consta al folio 1 entre las dos denuncias; la del 2 de febrero de 2016 y del 10 de febrero del mismo año, esta última ante una nueva inspección de las instalaciones. Luego prosigue a los folios 1 a 9 y al folio 36 que los hechos imputados resultan de la denuncia formulada por el servicio en fecha 2 de febrero de 2016, hechos que por otra parte se reflejan en la propia propuesta de resolución y en la propia resolución del expediente al folio 77, sin que en ningún momento se haya causado indefensión por desconocimiento de los hechos imputados. En definitiva, hay dos denuncias correspondientes a dos hechos que se han subsumidos en un solo procedimiento pues como acredita

¹ Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

Se incluyen las sentencias aparecidas en los repertorios entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2020

también las notificaciones que obran a los folios 34, 35, 39 y 40. Las propias alegaciones del recurrente a los folios 41, 58 y siguientes y 59 a 69 de las actuaciones. Igualmente alega la vulneración del principio de presunción de inocencia y esta se basa en los informes analíticos de las muestras tomadas el día 2 y 10 febrero 2016. Sostiene principalmente en su escrito rector el recurrente que no existe prueba de cargo vulnerándose el derecho constitucional a la presunción de inocencia. En relación a la cuestión sobre si ha sido respetado o no el derecho a la presunción constitucional de inocencia del sancionado, cabe decir que el Tribunal Constitucional (STC 73/1985 y 1/1987 , 76/1990, 120/1994 y 89/1995, entre otras) tiene reiteradamente establecido (e igualmente el Tribunal de Derechos Humanos ,sentencias de 8 junio 1976 -asunto Engel y otros-, de 21 febrero 1984 -asunto Oztürk, de 28 junio 1984 -asunto Cambell y Fell-, de 22 mayo 1990 -asunto Weber-, de 27 agosto 1991 -asunto Demicoli-, de 24 febrero 1994 -asunto Bendenoum-) que los principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990 y 138/1990), que ha sido incorporado por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la L 30/1992 de 26 noviembre),rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas pues el ejercicio del ius puniendi, en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba (onus probandi) corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio. Efectivamente, la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración Pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una "probatio diabólica" de los hechos negativos. Por otra parte, la valoración conjunta de la prueba practicada es una potestad exclusiva del juzgador, que éste ejerce libremente con la sola carga de razonar el resultado de dicha operación (STC 76/1990). En definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado y su

libre valoración por el Juez son las ideas básicas para salvaguardar esta presunción constitucional y están explícitas o latentes en la copiosa doctrina del Alto Tribunal al respecto (por todas STC 89/1992)". Es pues, una verdad interina que puede quedar destruida con la aportación de actividad probatoria contraria que resulte mínima, suficiente e idónea para formar la convicción del juzgador, la estimación en conciencia de las pruebas a que alude para el proceso penal el art. 741 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, "que no ha de entenderse ni hacerse equivalente a cerrado e inabordable criterio personal e íntimo del juzgador, sino una apreciación lógica de la prueba no exenta de pautas o directrices de rango objetivo, fiel a los principios del conocimiento y de la conciencia, a las máximas de experiencia y a las reglas de la sana crítica" -(Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1.989). La posibilidad de imponer una resolución sancionadora con amparo en prueba indiciaria es constitucionalmente legítima. Así tiene declarado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones que los órganos de la jurisdicción penal (y consecuentemente los administrativos que concluyan procedimientos sancionadores o disciplinarios, por la comunicación de los principios propios del ordenamiento penal a tales procedimientos) pueden llegar a considerar como probados determinados hechos incriminadores a partir de presunciones basadas en la lógica y razón humana y en el común entendimiento y experiencia. Para ello el mismo Tribunal Constitucional ha exigido que se parta de unos hechos probados -indicios- y que de éstos se llegue a considerar acreditados los que constituyen la infracción penal -o disciplinaria- mediante un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano (SSTC 174/ 1985, 175/1985, 169/1986 y 150/1987, entre otras), proceso que debe ser explicitado en la resolución condenatoria o sancionadora. Es también doctrina reiterada del mismo Tribunal, a partir de su Sentencia 3/1981, que el principio de libre valoración de la prueba por los órganos judiciales (y nuevamente también de los administrativos en los procedimientos sancionadores) es constitucionalmente válido, de forma que la apreciación de una vulneración contraria al derecho fundamental a la presunción de inocencia en una decisión supone la existencia de un vacío probatorio, ya sea por ausencia material de prueba, o porque ésta, por ilicitud constitucional, no pueda ser tenida en cuenta. Y a partir de la STC 174/1985, ha dicho que el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción se pueda formar sobre la base de pruebas indiciarias, aunque, eso sí, respetando una serie de requisitos que consisten en una expresa declaración de hechos probados, en explicitar la motivación que lleva a concluir que los hechos son constitutivos de delito o falta, y, todo ello, mediante la utilización razonada de una presunción. Efectivamente,

considera la parte recurrente que no hay una actividad probatoria sobre la que el órgano competente funde un juicio razonable, singularmente de los elementos para destruir la presunción de inocencia por la CHG se ha basado en dos informes analíticos supuestamente de las muestras que tomaron el día 2 y 10 de febrero de 2.016. Dichas muestras adolecen , a criterio del recurrente, de notables deficiencias técnicas que infringen la Directiva 2014/101/UE de la Comisión Europea de 30 de octubre de 2014, , modifica la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y establece la obligatoriedad de la aplicación en España de la normativa EN ISO 5667-3:2012 y en concreto, la acreditación del cumplimiento de la conservación y transporte de la muestra en las temperatura de refrigeración establecida en el apartado 8 de la citada normativa y que establece entre "(5 - 3) °C", Pues bien, en el Acta de 10 de febrero de 2.016 (folio 17 del expediente) no se dice nada al respecto y en el Acta de 2 de febrero de 2.016 (folio 6 del expediente) se dice que se conserva en frío pero en ningún momento se indica la temperatura para comprobar si se cumple o no con la normativa. Además, en el expediente sancionador se dice genéricamente que se ha cumplido esa normativa, pero en ningún momento se aporta dato alguno de la temperatura, ni se decide practicar prueba alguna que acredite que se cumplió con la misma. Asimismo, afirma la actora, una vez que se ha observado toda la documentación del procedimiento que cuando se ha remitido el expediente a la Sala, se ha podido comprobar el incumplimiento de los recipientes y de las condiciones complementarias de las muestras establecidas en las tablas de la normativa EN ISO 5667-3 para cada uno de los parámetros que se han estudiado en los informes analíticos, entre otras, el de aceite y grasas, el de conductividad y en relación a los parámetros DBO , DQO y pH. En el caso que nos ocupa, dice la recurrente, en las dos supuestas tomas se han realizado informe de análisis por dos entidades privadas sin que se haya acreditado en el expediente sancionador que las mismas se encuentran homologadas, aportando para ello la documentación oportuna, en especial del informe analítico de la que dice ser la muestra del día 10 de febrero de 2.016 (folio 20 del expediente). A ello hay que añadir que no coincide el número de la muestra del Acta del 2/2/16 que es el 00246110 (ver folio 6 del expediente), con el número indicado en el que dice ser el informe analítico de la muestra de esa fecha y que se establece con número 00050402 (ver folio 9 del expediente). Por ello, se sostiene que, habiendo negado los hechos imputados, no resulta acreditado por la administración que la actora haya incumplido alguna prohibición, ya que no ha probado que existiera un vertido que

hubiera deteriorado la calidad de las aguas produciendo daños al dominio público hidráulico, o que el mismo le sea imputable. Este argumento de la presunción debe ser rechazado habida cuenta de que consta prima facie el cumplimiento de los requisitos necesarios en el procedimiento de toma de muestras, sin que se haya aportado informe pericial o prueba testifical o documental que desvirtúen los hechos afirmados en los documentos por la administración (artículo 217 LEC) pues no se propuso prueba en forma por la parte recurrente, constando además que siquiera hubo la solicitud de prueba contradictoria al recibir la muestra correspondiente la parte aquí demandante. El presente caso consta que según los informes de ensayo fueron realizados por la empresa DBO5 debidamente autorizada por la Consejería de Salud y bajo la supervisión del ENAC. Que aparentemente las muestras fueron recibidas así lo especifican el director del laboratorio en " perfectas condiciones de refrigeración y custodia". Código de precinto 00246110. Que la cadena de custodia fue observada como se desprende del folio 19 del expediente. Por último, respecto del argumento de la actora de que el número de la muestra del Acta del 2/2/16 que es el 00246110 (ver folio 6 del expediente), no coincide con el número indicado en el informe de valoración de daños que es el número 00050402 (ver folio 4 del expediente). es de ver al folio 9 in fine, "observaciones" donde se dice que "la muestra ha llegado en perfectas condiciones de refrigeración y custodia. Código de precinto 00246110", número que coincide con el que consta al folio 6 del expediente. Por todo ello y entendiendo que no se le ha producido lesión del derecho fundamental invocado, cumple la desestimación del argumento de la actora.

(St. de 10 de junio de 2020. Fundamento jurídico tercero. Sala de Sevilla Ponente Vargas Cabrera)

XV. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Actividad impugnabile. Inactividad administrativa. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad

PRIMERO.-Constituye el objeto del presente recurso la inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo Segundo del Acuerdo suscrito de fecha 20 de junio de 2011 entre la administración demandada y la Federación de Asociaciones de Educación

Infantil. Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía Sostiene la recurrente que procede dar cumplimiento al acuerdo suscrito y se proceda al abono de la cantidad reclamada, con sus intereses La Administración Autonómica sostiene la corrección de la decisión administrativa con los argumentos expuestos en su escrito de contestación a la demanda.

SEGUNDO.- La pretensión de la entidad recurrente se sustenta en reclamar de la administración demandada el cumplimiento de lo acordado en el Acuerdo de 20 de junio de 2011 entre la Consejería de educación y la Federación de Asociaciones de Educación Infantil. Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, a la que pertenece, para la prestación de los servicios públicos en el primer ciclo de Educación Infantil. En dicho Acuerdo, tras acordarse la constitución de un grupo de trabajo para el estudio de la cuantía del precio público del servicio correspondiente al primer ciclo de educación, se dispone: "Hasta tanto sean de aplicación las conclusiones del estudio realizado por el Grupo de Trabajo, los centros que cuenten con convenio de colaboración para la financiación de los puestos de educación infantil primer ciclo, mantendrán el status previo al momento del traspaso de esta etapa a la Consejería de Educación, en cuanto a los criterios de bonificación del precio público a través del pago a los centros". La pretensión de cumplimiento de la recurrente se concreta en el curso 2011/2012, en el que se dejaron de abonar las cantidades correspondientes al mes de agosto, como se acredita que se venía haciendo con anterioridad. Así como las cantidades correspondientes a diferencias de comedor del curso 2012/2013, desde septiembre a enero, aportando documentación acreditativa de esas transferencias durante el ejercicio 2011.

TERCERO.- La resolución de este recurso parte ineludiblemente de los resuelto en los autos 384/2015 mediante sentencia de 12 de marzo de 2020, respecto de la pretensión que frente a la misma inactividad se ejercitaba por la Federación de Asociaciones de Educación Infantil. Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía. En dicha sentencia y tras admitir, por así considerarlo el Tribunal Constitucional anulando la primera sentencia que dictamos, la legitimación activa de la Federación de Asociaciones de Educación Infantil. Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía para impugnar esta misma inactividad, estimamos el recurso contencioso con condena a la Administración demandada a cumplir sus obligaciones. Señalamos en dicha sentencia lo siguiente:

CUARTO.- La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa introduce como novedad respecto a la actuación

que es posible sea objeto del recurso contencioso la posibilidad de impugnar la denominada inactividad administrativa. Señala el artículo 29.1 : "Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso administrativo contra la inactividad de la Administración." A la misma se refiere en su Exposición de Motivos cuando señala: "Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el "quando" de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad.

QUINTO.- En el caso de autos, entiende este Tribunal, estamos ante una supuesto de inactividad administrativa en cuanto que del acuerdo antes mencionado, y suscrito por la demandada, queda claro que la misma se obligaba con los centros de educación infantil primer ciclo. De esa forma hay que entender el compromiso de mantenerles el status previo en cuanto a los criterios de bonificación del precio público. Efectivamente y como dice la

administración demandada en su escrito de contestación, ese compromiso, lo es hasta tanto se proceda a modificarlo a la vista de las conclusiones de un grupo de trabajo. Ahora bien, ese futuro acuerdo, que parece ser de febrero de 2013, en modo alguno permite a la administración demandada y firmante del convenio a sustraerse a las obligaciones en el mismo asumidas. De modo que atendiendo a la pretensión del recurrente, procede condenar a la Administración demandada a abonar las cantidades correspondientes al mes de agosto en el curso 2011/2012, como se acredita que se venía haciendo con anterioridad; así como las cantidades correspondientes a diferencias de comedor del curso 2012/2013, desde septiembre a enero, en este caso, previa comprobación de que concurren para cada uno de los centros educativos los presupuestos exigidos."

CUARTO.- En el caso de autos, lo resuelto en la primera sentencia entendemos que nos vincula de forma innegable, pues aún sin llegar a la existencia de cosa juzgada por la diferente identidad subjetiva de uno y otro, lo cierto es que la reclamación en el primer recurso contencioso se hacía asimismo por cuenta de la aquí recurrente. Esta identidad sustancial obliga a que estemos a lo ya resuelto. Sin que se pueda ahora oponer la existencia de una suspensión acordada verbalmente del acuerdo suscrito entre la administración demandada y la Federación de Asociaciones de Educación Infantil. Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, sobre la que nada se alegó con ocasión del primer recurso. De acuerdo con lo señalado, no cabe otra solución que estimar el recurso del recurrente en los mismos términos ya señalados.

QUINTO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas de esta instancia a ninguna de las partes.

(St de 10 de junio de 2020.Sala de Sevilla .Ponente Vargas Cabrera)

XIX PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN. APLICACIÓN DEL CRITERIO “EXTRAORDINARIO” A EFECTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

PRIMERO. - Es objeto de impugnación la resolución de la Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados de 25 de mayo de 2018, por la que se inadmite el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña Eufrasia contra tres resoluciones de la Dirección General de Fondos

Agrarios de 17 de noviembre de 2014, por las que se denegaron otras tantas comunicaciones de cesión de derechos de pago único por compraventa, números 830, 831 y 832, correspondientes a la campaña 2014.

SEGUNDO. - Se hace necesario reseñar: A) Las tres comunicaciones de cesión fueron denegadas por el mismo motivo: " Falta la firma de alguno de los interesados.". B) Notificada las anteriores resoluciones, doña Eufrasia interpuso recurso de reposición de manera extemporánea, sólo contra la núm. 322328, por lo que no fue admitido a trámite. C) El 22 de junio de 2015, doña Eufrasia interpone recurso extraordinario de revisión " al haber conseguido la firma de los mismos [los vendedores] en el mes de junio de 2015", como afirma en el hecho quinto de su demanda.

TERCERO. - Debe recordarse que el carácter extraordinario del recurso administrativo de revisión sólo puede fundarse en alguno de los motivos tasados previstos legalmente, que permitan al órgano administrativo decidir si se ha dictado una resolución errónea o injusta, de modo que se delimita asimismo el objeto del recurso contencioso- administrativo, que debe ceñirse a enjuiciar si la resolución administrativa que resuelve el recurso extraordinario de revisión es o no conforme a Derecho, sin poder extenderse el Tribunal sentenciador a conocer de la impugnación de los actos administrativos precedentes que habían devenido firmes en vía administrativa, cuyo enjuiciamiento no es admisible. Y es fundamental que se evidencie el error con los nuevos documentos, por lo que, cuando los documentos aportados no varían los datos que dieron lugar a la resolución, el recurso de revisión no solo es improcedente, sino hasta la no admisión a trámite (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1999). En el supuesto que nos ocupa, las tres resoluciones citadas denegaron las comunicaciones de cesión de derechos de pago único por compraventa, números 830, 831 y 832, correspondientes a la campaña 2014, de manera correcta, por " Falta la firma de alguno de los interesados."; sin que la interposición de un recurso extraordinario de revisión " al haber conseguido la firma de los mismos [los vendedores] en el mes de junio de 2015", evidencie error administrativo alguno respecto a la campaña 2014, ni pueda operar respecto de dicha campaña de manera retroactiva, en la que, bien por incumplimientos contractuales de los vendedores, bien por no guardar la debida diligencia la compradora, la documentación estaba incompleta y la decisión administrativa acertada.

CUARTO. - Conforme al artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede condenar en costas a doña Eufrasia,

si bien, conforme al apartado tercero, se señala como cifra máxima a la que asciende la imposición de costas respecto de los honorarios de Letrado por todos los conceptos, la de mil euros, atendiendo a los criterios seguidos habitualmente por esta Sala debido a las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta. Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, la Sala dicta el siguiente F A L L O.

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo.

(St. de 29 de julio de 2020 Sala de Granada Ponente Videras Noguera)

XIX.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUSPENSIÓN. EL RECURSO DE CASACIÓN Y APELACIÓN PENDIENTE CONTRA UN ACTO DICTADO EN PIEZA SEPARADA DE MEDIDAS CAUTELARES QUEDA SIN EFECTO UNA VEZ DICTADA SENTENCIA, SEA O NO FIRME, EN LOS AUTOS PRINCIPALES

Primero .- Como señala, entre otros muchos, el Auto del TS de 13 de diciembre de 1989 y, más recientemente, los de 7 de octubre de 1996, 13 de junio de 1997 y 1 y 24 de abril y 8 de junio, 17 de julio y 21 de septiembre de 1998, la suspensión de la ejecutividad de los actos objeto de impugnación es una medida precautoria o cautelar establecida para garantizar la efectividad de la resolución judicial que en su día pueda recaer en el proceso principal, lo que hace que sea obvio que dicha decisión carezca de sentido cuando tal resolución ha recaído ya, como acontece en el presente caso, ya que el Juzgado dictó Sentencia en 26 de febrero de 2019, desestimando el recurso, según consta en el CD remitido. Así lo ha entendido el TS en Sentencias de 23 de septiembre y 21 de noviembre de 1995, dictadas durante la vigencia de la Ley Jurisdiccional anterior en su versión de 1992, doctrina que no ha perdido actualidad con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, como lo acreditan las múltiples resoluciones del TS en las que con cita expresa de autos anteriores se afirma que "en los supuestos de haberse pronunciado sentencia, aunque ésta no sea firme (...), carece de significado la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, ya que no se está ante la ejecutividad de éste (...) de manera que, una vez pronunciada sentencia por la Sala de instancia, huelga cualquier consideración o resolución sobre la suspensión o no de la ejecución del acto, pues únicamente cabe solicitar la ejecución de la sentencia firme o, si ésta no lo fuese por haberse preparado recurso de casación, pedir al Tribunal de instancia que acuerde su ejecución

provisional o anticipada". En otras palabras, tal y como se ha dicho también, entre otras, en las Sentencias de 27 de junio y 16 de octubre de 1996, el recurso de casación pendiente contra el auto dictado en la pieza separada de medidas cautelares queda sin objeto una vez dictada sentencia, sea o no firme, en los autos principales. Doctrina plenamente aplicable al recurso de apelación.

(St de 29 de mayo de 2020 sala de Sevilla Ponente Salas Gallego)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. SANCIÓN POR INFRACCIÓN AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIÓN CONTINUADA: IMPROCEDENCIA. ARTÍCULO 327.1 DEL RDPH

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, de fecha 29 de junio de 2016, por la que se desestimó el recurso de reposición formulado contra la Resolución del propio órgano, de fecha 22 de abril de 2016, que impuso al hoy actor la sanción de multa de 3.055,00 €, como responsable de la infracción, de carácter leve, tipificada en el artículo 116.3 a) d) y g) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por los siguientes hechos: "Haber procedido a la reutilización de aguas residuales sin depurar, mediante su almacenamiento en una balsa de riego sin impermeabilizar, construida en la zona de policía del barranco del Canalón, en el sitio denominado La Hacienda, Parcela 65 del Polígono 11 del T.M. de Arenas del Rey (Granada), todo ello sin autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir". Además, se le impuso la obligación de indemnizar los daños al dominio público hidráulico en la cifra de 784,28 €

SEGUNDO.- Es forzoso principiar por el motivo sustentado en la prescripción de la infracción calificada por la Administración. El actor aduce que la antigüedad de la balsa es superior a los 15 años que establece como límite el artículo 327.1 del RDPH. Considera que tanto la infracción como la obligación de reponer las cosas a su estado anterior han prescrito.

El perecimiento del motivo es obligado. Olvida, en primer lugar, la actora que la prueba de la prescripción de la infracción es una carga que a ella le incumbe, la que no ha desplegado medio probatorio alguno para acreditar

ese esencial hecho constitutivo de su pretensión anulatoria de los actos administrativos impugnados.

La Sala tiene que añadir que, además de que se trata de una infracción continuada, el acta de denuncia es de fecha 18 de noviembre 2014 (folios 1 a 3 del expediente administrativo) y el acuerdo de incoación es de 13 de mayo de 2015 (folios 14 y 15 del expediente administrativo), notificado el 18 de mayo de 2015 (folio 17 del expediente administrativo), momento en el que la interesada quedó instruida del acuerdo de inicio del expediente sancionador, de manera que, entre aquella fecha, 18 de noviembre de 2014 y la aludida de 13 de mayo de 2015, no transcurrió el plazo de prescripción de seis meses de las infracciones leves ex artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable *ratione temporis* al caso enjuiciado, en relación con el artículo 327 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

En cualquier caso, de ningún modo podría entenderse prescrita la infracción, dada la naturaleza continuada de ésta. En un supuesto sustancialmente idéntico al enjuiciado, la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 21 de marzo de 2014 (recurso 539/2012; ponente, Excm. Sra. Doña Pilar Teso Gamella; ref. EDJ 2014/42878), en sus fundamentos jurídicos tercero y cuarto, dejó dicho:

TERCERO.- La prescripción de la infracción, que se alega respecto del ilícito administrativo previsto en el artículo 116.3.d) del TR de la Ley de Aguas , no concurre porque nos encontramos ante una infracción de carácter continuado.

La prescripción de la infracción, en este caso inicialmente muy grave, pues es la impuesta en el acuerdo sancionador aunque luego en reposición sea rebajada su calificación, viene establecida, a falta de regulación sectorial específica, en la Ley 30/1992, cuyo artículo 132.1 establece el plazo de tres años ("las faltas muy graves prescribirá a los tres años") para la prescripción del ilícito administrativo. Y el computo del plazo comienza a contarse "desde el día en que la infracción se hubiera cometido " (artículo 132.2 de la mentada Ley).

Ahora bien, en el derecho administrativo sancionador se admiten expresamente las infracciones continuadas, como revela el contenido del artículo 4.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora , aprobado por Real Decreto 1398/1993, de agosto,

al referirse a aquellas conductas en cuya comisión "el infractor persista de forma continuada".

Estas infracciones no se consuman en único hecho o suceso, sino que la conducta infractora se prolonga y perdura en el tiempo, haciendo crónica la lesión y el perjuicio al demanio hidráulico. Este tipo de conductas tiene lugar, en consecuencia, cuando se mantienen las consecuencias nocivas de la conducta infractora, que no se agotaron en una única acción.

De modo que resulta evidente que no puede apreciarse la prescripción si la falta es de carácter continuado, al menos mientras se persista en la acción. Eso es lo que sucede en este caso, pues el daño al cauce del arroyo se mantiene y el uso privativo de esa parte del arroyo sigue sin tener la correspondiente concesión administrativa.

CUARTO.- En definitiva, la infracción que describe el artículo 116.3 d) del TR de la Ley de Aguas, admite una comisión continuada. Es decir, la "ejecución, sin la debida autorización administrativa, de obras, trabajos, siembras o plantaciones en los cauces públicos (...)", define una contravención continuada cuando permanece la obra usándose para la finalidad de captación y derivación de aguas. Téngase en cuenta que mediante la balsa o presa (con un volumen de obra de 63.541 m³) construida en cauce del Arroyo El Tamujo se derivan aguas del río Guadalquivir para el riego por el sistema de goteo de 46 hectáreas y de 8 pozos para el riego de 141 hectáreas. Resulta relevante, por tanto, que la construcción de la presa, el alumbramiento y la derivación de aguas forma parte de una estrategia conjunta y conexas para realizar un aprovechamiento indebido de las aguas. Viene al caso recordar, a propósito de la conexión expuesta, que, a pesar de haberse acreditado diferentes conductas sancionables en conexión esencial -derivación de aguas, alumbramiento de aguas subterráneas y su almacenamiento mediante la construcción de una presa en el dominio público-, se ha impuesto una sola sanción, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.4 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Así es, este precepto importa al derecho administrativo sancionador el concurso de delitos, propio del derecho penal, cuando dispone que en defecto de regulación específica, como es el caso, "cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida".

TERCERO.- No mejor fortuna siguen los motivos sustentados en la vulneración de los principios de responsabilidad, tipicidad, proporcionalidad y motivación de los actos administrativos, que se antojan meramente retóricos, en el entendimiento de que, como se colige del expediente administrativo, existe prueba suficiente, mínima y de cargo enervadora de la presunción de inocencia (artículo 24.2 CE) que, ab initio, amparaba al denunciado, señaladamente la denuncia del Servicio del Servicio de Control y Vigilancia del Dominio Público Hidráulico, que está avalada por la presunción de veracidad ex artículo 137.3 de la Ley 30/1992, así como las fotografías de la balsa. Los hechos en que se sustenta las infracciones calificadas por la Administración están, pues, suficientemente acreditados.

Razones, todas las cuales, culminan en la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo.

(Sentencia de 29 de julio de 2020 Sala de Granada Ponente Rivera Hernández).

XXI SALUD Y SERVICIOS SOCIALES. JURISDICCIÓN CONTEN- CIOSO ADMINISTRATIVA. AUTO DE LA SALA DE SEVILLA 93/2020 DE RATIFICACIÓN DE RESOLUCIONES ADMINIS- TRATIVAS DECLARATORIAS DE MEDIDAS EXCEPCIONA- LES POR LA PANDEMIA DEL COVID 19 POTENCIALMENTE LESIVAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES

“La participación judicial ocurre en desarrollo de la potestad de autotutela de la administración y supone un control de legalidad de las resoluciones adoptadas en el ejercicio de esa autotutela.”

Se transcribe este Auto, apartándonos del objeto de esta Sección, dada la novedad de la medida, su actualidad y discusión suscitadas por algunas de estas resoluciones judiciales. Se reitera la decisión en el Auto 91/2020 de 8 de octubre de 2020. Ponentes respectivos de los Autos Roas Martín y Iriarte Miguel

AUTO Ilma. Sra. Presidenta Doña María Luisa Alejandre Durán Ilmos. Sres. Magistrados Don Roberto Iriarte Miguel Don Pedro Luis Roas Martín En Sevilla, a dos de octubre de dos mil veinte.

HECHO ÚNICO.- Por el Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía se ha presentado ante la Sala solicitud de ratificación para medida sanitaria urgente y necesaria para la protección de la salud pública consistente en medida de restricción a la movilidad de la población de

Casariche (Sevilla) acordada por la Resolución de 29 de septiembre de 2020 de la Delegación Territorial de Sevilla de la referida Consejería. Se ha conferido traslado al Ministerio Fiscal para informe. Ha sido designado ponente Don Pedro Luis Roás Martín

PRIMERO.- Se solicita de acuerdo al artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en su actual redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (BOE nº 250, de 18/09/2020), que la Sala ratifique las medidas de restricción de movilidad adoptadas en virtud de la resolución de la Delegación Territorial de Salud y Familias de Sevilla por la que se adopta la medida de restricción a la movilidad de la población de Casariche (Sevilla) como consecuencia de la situación epidemiológica por Covid-19, ante la situación de crisis sanitaria concurrente.

SEGUNDO.- EJ art. 117.4 de la Constitución Española declara: "Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y los que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho". El art. 10.8 de la LJCA atribuye a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de "la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación restricción derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente". Esta ratificación, se articula por tanto como una tutela adicional al control ordinario, activada ex lege por la propia Administración ante un contenido eventualmente invasivo de derechos y libertades fundamentales de la medida dirigida a proteger la salud pública, es por ello que la participación judicial ocurre en el desarrollo de la potestad de auto tutela de la Administración. Dicha homologación ha de perseguir un fin constitucionalmente legítimo, tener amparo legal, emanar de un órgano administrativo competente, y resultar necesario, adecuado y razonable el acto, sin que pueda imponer sacrificios desmedidos. En el presente caso, la resolución de 29 de septiembre toma en consideración el aumento de la tasa de incidencia en el término municipal de Casariche, que en los últimos 14 días ha ascendido a 4.545 por cada 100.000 habitantes y, teniendo en cuenta que Casariche es un municipio pequeño de unos 5.546 habitantes aproximadamente, con un alto contacto familiar, y que tras los rastreos efectuados se detecta una situación de riesgo grave e inminente para la salud pública de los vecinos de Casariche.

Además, el Comité Territorial de Alerta de Salud Pública de Alto Impacto (se adjunta al escrito de solicitud copia del acta número 3 de la reunión del meritado Comité celebrada el día 29 de septiembre de 2020), informa del siguiente modo: "(...) Existen razones objetivas sanitarias para establecer restricciones a la movilidad de la población de dicha localidad como medida proporcionada, de carácter preventivo y de contención de la transmisión del Covid-19, que consisten en: Restringir la entrada y salida de personas que se encuentren o circulen en el término municipal de Casariche, as(como aquellas personas que sean titulares de cualquier actividad económica, empresarial o establecimiento de uso público o abierto al público ubicado en dicho término municipal, salva para aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados que se produzcan por alguno de los siguientes motivos: a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales o legales. c) Asistencia a centros docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil. d) Retorno al lugar de residencia habitual. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. f) Para desplazarse a entidades financieras y de seguros. g) Para realizar actuaciones requeridas urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales. h) Para realizar renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativas inaplazables. i) Para realizar exámenes apruebas oficiales inaplazables. j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad . k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente justificada y acreditada. La circulación por carretera y viales que transcurran o atraviesen las ámbitos territoriales que constituyen el objeto de la presente Orden estará permitida siempre y cuando tengan origen y destino fuera del mismo. Se permite la circulación de personas residentes dentro de los ámbitos territoriales afectados, siempre respetando las medidas de protección individual y colectiva establecidas por las autoridades sanitarias competentes, si bien se desaconseja a la población los desplazamientos y realización de actividades no imprescindibles". Estas son las medidas que se adoptan en la resolución dictada por la Delegada Territorial de Salud y Familias en Sevilla.

TERCERO.- Pues bien, la indicada resolución ha sido dictado por la autoridad competente en el ámbito sanitario. Así se recoge en el primer fundamento de la misma, que señala que la Delegación Territorial de Salud y Familias es competente para resolver el presente procedimiento de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 11 de septiembre de 2020, por la que se delega en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o

Territoriales competentes en materia de salud la adopción de las medidas preventivas de salud pública de restricciones a la movilidad de las personas en una localidad o parte de la misma, así como la suspensión de la actividad docente presencial en un centro docente no universitario como consecuencia de la situación epidemiológica por COVID-19 y se establecen las instrucciones para la adopción de dichas medidas. Por otro lado, se ampara en normas de obligado cumplimiento, que igualmente son relacionadas en aquella resolución. Esto es, las que expresamente se citan, tales como la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la Ley 2/1998 de 15 de junio, de Salud de Andalucía, y Ley 16/2011 de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía; y, de conformidad con la Ley Orgánica 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la emergencia ocasionada por el COVID-19. Por su parte, el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa señala que corresponderá a los juzgados de lo contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental. Contiene además la meritada resolución una expresa mención a las "Instrucciones para la adopción de las medidas preventivas de salud pública de restricciones a la movilidad de la población de una localidad o parte de la misma, o de suspensión de la actividad docente presencial en un centro docente no universitario", contenidas en el Anexo de la Orden de 11 de septiembre de 2020, por la que se delega en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales competentes en materia de salud la adopción de las medidas preventivas de salud pública de restricciones a la movilidad de las personas en una localidad o parte de la misma, así como la suspensión de la actividad docente presencial en un centro docente no universitario como consecuencia de la situación epidemiológica por COVID-19 y se establecen las instrucciones para la adopción de dichas medidas. Al amparo de las anteriores consideraciones, se pone de manifiesto que las medidas adoptadas persiguen un fin constitucionalmente legítimo: proteger la salud pública de la población de dicho municipio ante la situación de pandemia existente. Su motivación descansa en los datos que expresamente se recogen en el acta del Comité Territorial de Alerta de Salud Pública de Alto Impacto, en la que se deja constancia del aumento de la tasa de incidencia de contagios en los últimos catorce días en el término municipal, ascendiendo a 4.545 por cada 100.000 habitantes. Asimismo, del informe emitido por el Alcalde de la

localidad, que pone de manifiesto que desde el 11 de septiembre el municipio está en autoconfinamiento, se han cerrado edificios públicos, el personal del Ayuntamiento desempeña sus funciones de forma no presencial y se han cerrado parques y jardines. Pero que, a tenor de los datos expuestos, estas medidas no han tenido una incidencia efectiva en la disminución de los casos. Por ello y tomando en cuenta que se trata de un municipio pequeño, con un alto contacto familiar, y dado que tras los rastreos efectuados se detecta una situación de riesgo grave e inminente para la salud pública de los vecinos, el Comité considera oportuno, previa evaluación del riesgo, informar que existen razones objetivas sanitarias para establecer restricciones a la movilidad de la población de dicha localidad. Con arreglo a las anteriores consideraciones, resulta preciso además apreciar la debida proporcionalidad de las medidas, en cuanto imprescindibles para garantizar la salud pública de los vecinos de dicha localidad, erradicando el alto riesgo de contagio inminente que existiría de contrario, y con un alcance temporal que se extiende durante catorce días naturales, sin perjuicio de la valoración que corresponda llevar a cabo una vez transcurrido este tiempo y a la vista de la evolución de la situación epidemiológica existente tras su transcurso, debiendo prevalecer el derecho a la salud ante el alto poder de contagio y el grave riesgo de salud pública para la ciudadanía que no debemos olvidar, determinó en España la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 433/2020, de 14 de marzo. Lo expuesto justifica que debamos ratificar la medida sanitaria urgente acordada aunque impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales. Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación PARTE DISPOSITIVA Ratificamos la resolución de la Delegación Territorial de Salud y Fas en Sevilla, por la que se adopta la medida de restricción a la movilidad de la población de Casariche (Sevilla) como consecuencia de la situación epidemiológica por Covid19 durante 14 días desde las 08:00 horas del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, para evitar la propagación del COVID-19 consecuencia de la actual situación epidemiológica que padecemos. Al notificarse la presente resolución al solicitante y Ministerio Fiscal hágase saber que no es firme, y cabe interponer contra ella recurso de reposición en el plazo de cinco días ante este mismo Tribunal. Así lo acordamos, mandamos y firmamos.

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Sobre la controvertida convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz durante el estado de alarma

Víctor J. Vázquez

El artículo 58 del Reglamento de Parlamento andaluz determina de forma explícita, y en sintonía con la propia Constitución, cuándo ha de ser convocada la Diputación Permanente, supuestos que no son otros que el interregno entre la disolución o expiración del mandato parlamentario y la constitución de un nuevo Parlamento, y las vacaciones parlamentarias, todo ello con el fin de “velar por los poderes de la Cámara”. Fuera de dichos supuestos, la legalidad parlamentaria no prevé ocasión alguna en la que la Diputación Permanente pueda ser convocada.

El día 14 de marzo, como es conocido, se aprobaba el Real Decreto 463/2020, en el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicho estado de alarma afectaba a todo el territorio nacional, estableciendo medidas que restringían de forma drástica la movilidad. Como consecuencia del mismo, el día 18 de marzo de 2020 se aprueba una resolución sobre “habilitación de la convocatoria de la diputación permanente en una situación de declaración de estado de alarma”, que trae causa a su vez en el acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento, el día 16 de marzo, donde por unanimidad se adoptan diferentes medidas para “adaptar la actividad parlamentaria de la Cámara, con suspensión de las sesiones previstas durante el tiempo que dure el estado de alarma”, y, en concreto, “a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, convocar la Diputación Permanente”.

En la exposición de motivos de esta resolución, y considerando que el Reglamento de la Cámara, como se acaba de ver, no prevé otros supuestos donde proceda la convocatoria de la Diputación permanente que no sean la disolución de la cámara o las vacaciones parlamentarias, se insiste en que “teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias que concurren actualmente, por la declaración del estado de alarma y por la crisis sanitaria generada por el COVID-19, se considera necesario contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58 del Reglamento de la Cámara, con el objeto de poder convocar la Diputación Permanente para continuar con la labor parlamentaria indispensable”.

Para la presidencia de la Cámara nos encontraríamos “en una situación en la que, suspendidos con carácter general los plazos de tramitación parlamentaria y el registro de iniciativas, para velar por los poderes de la Cámara, debe contemplarse la posibilidad de convocar la Diputación Permanente, a fin de sustanciar asuntos de su estricta competencia, que no podrían tramitarse de otro modo tras la suspensión de las sesiones parlamentarias”.

Desde luego, la parca exposición de motivos a esta resolución no es suficiente para despejar muchas de las dudas que plantea, desde la perspectiva de su constitucionalidad, la convocatoria de la Diputación Permanente, en un supuesto, como se ha visto, no contemplado por la legalidad parlamentaria. Es evidente, no obstante, que nos encontramos ante una situación inédita y en buena medida imprevisible, caracterizada además por el hecho de que, tratándose de una emergencia sanitaria vinculada a la gestión de una pandemia, las medidas tomadas inciden necesariamente sobre cualesquiera ámbitos que impliquen interacción y presencialidad, circunstancias que definen, desde luego, el ámbito o la vida parlamentaria.

Podemos hablar, en cierta medida, de una suerte de laguna normativa en el Reglamento a la hora de regular una situación que cabe calificar también de radicalmente imprevisible. No obstante, la forma de dar respuesta jurídica a una situación que altera de tal forma la normalidad no puede desconocer ni los principios constitucionales básicos del régimen parlamentario, ni la propia normativa en este caso implicada, que es, obviamente, la del Reglamento del Parlamento andaluz. No puede extrañarnos, a este respecto, la interposición de sendos recursos de amparo por parte del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía¹ y del Grupo Parlamentario Socialista² contra la ya mencionada resolución de la Presidencia de la Cámara.

Como decíamos, el hecho de que la Diputación Permanente sea convocada en sustitución del pleno, puede plantear problemas desde la lógica que deducimos del propio artículo 116.5 de la Constitución, según el cual “no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados”.

¹ https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Adelante-Constitucional-Diputacion-Permanente-simplificacion_0_1459954284.html

² https://www.diariodesevilla.es/andalucia/PSOE-presenta-Constitucional-diputacion-permanente_0_1474652721.html

Como podemos leer, la declaración de cualquiera de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución, prevé una contrapartida democrática que es la del control parlamentario. Es por eso que se exige la convocatoria inmediata de las Cámaras y se subraya la inalterabilidad de sus funciones constitucionales. La Constitución, por lo tanto, lejos de contemplar que la Diputación Permanente pueda suplir al Congreso en sus funciones durante estos estados, prescribe el protagonismo de éste como órgano constitucional no fungible, de tal forma que, como reza el último inciso del 116.5 sólo “disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente”.

Creo que podemos hablar, a este respecto, de una suerte de mandato constitucional de integridad parlamentaria en el ámbito de los supuestos contemplados en el artículo 116. Un mandato cuya única excepción sería aquella que materialmente impone la circunstancia de que las Cámaras se encuentren disueltas, y donde la expresión “velar por los poderes” adquiere sentido pleno. Como es sabido, el sistema parlamentario estatal no tiene por qué ser molde de los subsistemas autonómicos. Es reiterada, a este respecto, la jurisprudencia constitucional que ha admitido especificidades en la concreción de las normas parlamentarias y, con ello, del propio sistema de fuentes autonómico, en lo relativo a sus normas de procedimiento. No obstante, esto no quiere decir que del texto constitucional no puedan extraerse ciertos principios estructurales de nuestro parlamentarismo, que irradian y comprometan también, por lo tanto, a los sistemas autonómicos. En este sentido, creo que el mandato de preservación del papel institucional de las cámaras durante la vigencia de los estados previstos en el 116 de la Constitución, bien puede considerarse como uno de ellos. Un mandato que, en definitiva, está vinculado a la salvaguarda de la esencia democrática de la separación de poderes, específicamente durante aquellos procesos de crisis en los que se incrementa el poder del ejecutivo.

El artículo 116 es significativo, en este sentido, a la hora de perfilar la confusa naturaleza de la Diputación Permanente como órgano, excluyendo de forma evidente cualquier relación de identidad de la misma con respecto a la Cámara. La Diputación Permanente, desde esta perspectiva, “garantiza la pervivencia de la cámara” (STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 13) pero no puede hacer las veces de ésta ni constituirse al margen de los supuestos tasados en los que existe una imposibilidad material. No es de extrañar, a este respecto, que se haya calificado de “inaceptable”, su activación durante el estado de alarma, y ello porque, con esta medida, “se confiere de modo espurio a estos órganos restringidos la capacidad de sustituir la voluntad del Parlamento en pleno, ignorando el derecho fundamental de participación política que asiste a cada representante popular individualmente considerado y que sólo puede soslayarse en los casos expresamente previstos. Asimismo, es obvio que este modus

operandi implica una notable merma de la capacidad de debate y deliberación que es consustancial a la institución parlamentaria en su conjunto”³.

Como acabamos de leer, la opción por la convocatoria de la Diputación Permanente durante el estado de alarma no sólo plantea problemas de constitucionalidad desde una perspectiva institucional u orgánica, sino que también, como subraya la profesora Ana Carmona, desvirtúa el mandato parlamentario de una forma inequívoca, afectando, también en nuestra opinión, al derecho de participación política que consagra el artículo 23, y ello en tanto quedan radicalmente alteradas las facultades de los parlamentarios. Como es conocido, nuestro Tribunal Constitucional ha reiterado que

“el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión”⁴.

Con respecto a lo que aquí los ocupa, es innegable que diputados que no integran la Diputación Permanente directamente no pueden participar en los trabajos parlamentarios. Sus capacidad tanto para controlar la acción de gobierno como para contribuir al trabajo legislativo de la Cámara queda, por lo tanto, neutralizada, sin que sea exagerado entender que se produce aquí una afectación del “núcleo de la función representativa” concepto en el que la jurisprudencia constitucional cifra la falta de legitimidad de cualquier medida restrictiva del mandato parlamentario (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, y 107/2001, de 23 de abril, FJ 3).

Como acabamos de ver, la convocatoria de la Diputación Permanente durante el Estado de alarma, se enfrenta a serias objeciones de constitucionalidad. No es ya sólo que nos encontremos ante una convocatoria que apela a un supuesto de hecho ajeno a las previsiones legales, sino que además el supuesto en sí, el Estado de alarma, invita desde la lógica constitucional precisamente a lo contrario, es decir,

³ CARMONA CONTRERAS, ANA, “Reivindicación del Parlamento”, Diario de Sevilla, 21 de septiembre 2020, https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/Reivindicacion-Parlamento_0_1453654761.html

⁴ STC 32/85, FJ 3.

a un especial protagonismo de Parlamento y a la garantía de la indemnidad de sus funciones. En cualquier caso, la afectación que esta medida supone al ejercicio de la función parlamentaria, y con ello al derecho amparado en el 23.2 de la Constitución, se tendrá que juzgar a la vista de la propia excepcionalidad e imprevisibilidad de la situación. Como se ha visto, es a la imposibilidad material de un normal funcionamiento parlamentario, y a la ausencia de disposiciones que prevean la solución normativa, a lo que, en último término, reconduce la presidencia de la Cámara andaluza la legitimidad de la medida adoptada, sugiriendo así que se trata de una medida proporcional, en tanto lógicamente adecuada, a la situación que se afronta. Como resulta obvio, la refutación a este argumento se va a construir a través de la idea de necesidad, como sub-principio del juicio de proporcionalidad, y ello en tanto parece que existen mecanismos tecnológicos que pueden servir para que, en una situación como esta, los parlamentarios puedan seguir ejerciendo sus funciones con integridad, a través de instrumentos telemáticos y de la propia delegación del voto.

Merece mención aparte, dentro de los diferentes interrogantes constitucionales que, como hemos visto, plantea la convocatoria de la Diputación Permanente, el hecho de que, durante su funcionamiento, se haya llevado a cabo una intervención legislativa del calado a la que efectúa “el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía”, norma que afecta nada menos que a 21 leyes y 6 reglamentos. Dicho Decreto Ley ha sido recurrido y, desde luego, las razones de ese recurso no se limitan al posible vicio de incompetencia al que haremos mención a continuación, sino que ponen en cuestión su propio ámbito material. En cualquier caso, lo que para nosotros es aquí relevante es el hecho de que haya sido un órgano como la Diputación Permanente del Parlamento Andaluz, convocada como consecuencia de la declaración del Estado de Alarma, la que haya prestado el placet estatutariamente requerido para su convalidación.

Como es sabido, hasta la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, la figura del decreto ley autonómico era ajena al derecho público de la Comunidad. Será el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el que va incorporar esta fuente del derecho, de tal forma que el Parlamento de Andalucía será el órgano competente para convalidar los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno, todo ello en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación, y tras un debate y votación de totalidad, siendo éstos derogados en caso de que dicha convalidación no se produzca.

Esta novación estatutaria exigió una adecuación del derecho parlamentario andaluz, dado que, como es obvio, el mismo nada preveía respecto al procedimiento

de tramitación parlamentaria de la convalidación. Dicha adecuación se lleva a cabo a través de la Resolución de la presidencia del Parlamento de Andalucía sobre el control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno (Publicada en el BOPA núm. 29, de 6 de junio de 2008), cuyo punto número cinco determina que “de producirse la convalidación por la Diputación Permanente entre períodos de sesiones, y siempre que algún grupo parlamentario manifieste de modo expreso su deseo de que el decreto-ley convalidado se tramite como proyecto de ley, la solicitud será sometida a decisión de dicho órgano. Si la Diputación Permanente se pronunciase a favor, así lo hará constar en el informe que debe presentar al Pleno del Parlamento en la primera sesión ordinaria...”

Como puede leerse, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, donde el artículo 78.2 de la Constitución establece que las Diputaciones Permanentes asumen “las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que ésta hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato”, sí es posible, en el ámbito autonómico andaluz, que sea la Diputación Permanente la que se haga cargo de la convalidación de los Decretos Leyes aprobados por el Consejo de Gobierno, también cuando ésta se encuentre convocada como consecuencia de las vacaciones parlamentarias entre periodos de sesiones.

En cualquier caso, como puede intuirse, el problema que aquí se plantea tiene que ver con el hecho de que, en este caso, la convocatoria de la diputación permanente se ha hecho al margen de los supuestos previstos en la normativa parlamentaria. Nos encontramos, por lo tanto, ante un posible vicio de competencia que afectaría a la propia validez del acto de convalidación de aquellos decretos leyes que confirmaron su vigencia durante el estado de alarma. Dicha cuestión, en cualquier caso tendrá que ser confirmada por nuestro Tribunal Constitucional, dado que, como hemos visto, el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, “de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía” ha sido recurrido.

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS



- I -

Política Normativa Ambiental de Andalucía 2019¹: Declaración de interés estratégico para Andalucía de iniciativas económicas y adecuación ambiental y terri- torial de viviendas ilegales

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

Sumario: I. Trayectoria y valoración general. II. Legislación. III. Organización y ejecución. 1. Organización. 2. Ejecución. A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. B) Espacios naturales protegidos y recursos naturales. C) Subvenciones y ayudas ambientales. D) Instrumentos de mercado, producción integrada y tributos ambientales. E) Residuos y contaminación ambiental. F) Empleo ambiental. IV. Jurisprudencia ambiental destacada: A) Responsabilidad de Consorcio por incumplimiento de la depuración de aguas residuales por vertidos de depuradora no construida declarada de interés general. Nulidad por graduación *ad hoc* de la sanción impuesta. B) Nulidad de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 14 de enero de 2016, por la que se aprueban los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo. C) Obligación de publicación en el correspondiente boletín o diario oficial del Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red natura 2000 dada su naturaleza de carácter normativo: la publicidad a través de otros medios complementarios no sustituye la necesaria publicación oficial como requisito de elaboración. D) Daños causados por especies cinegéticas. Inexistencia de responsabilidad por la adopción de medida cautelar en expediente sancionador. E) Tutela cautelar. Prevalencia de los intereses ambientales. F) Interés público o social: Admisibilidad de camping asociado a la educación ambiental y de escuela de apicultura ecológica en suelo no urbanizable especialmente protegido *ex art.* 52.22 LOUA. G) La AAI es un “acto condición” no existiendo caducidad para la exigencia del cumplimiento de los requisitos

¹ Estudio realizado en el marco del proyecto DER2017-85981-C2-2-R, “Derecho Ambiental, Recursos naturales y Vulnerabilidad”, subvencionado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

que se estime necesario cuando la normativa de aplicación así lo establezca. Necesidad de previa AAU para poder otorgarse la autorización de reinicio de los trabajos mineros. H) Inadmisibilidad de la pretensión de cambio de actividad de bar con música a discoteca. I) Inexistencia de acción popular ambiental en materia forestal.

RESUMEN: La actividad normativa ha venido protagonizada por dos normas con rango de Ley. El Decreto-ley núm. 3/2019, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares y el Decreto-Ley núm. 4/2019, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas. En el horizonte se atisba una iniciativa pionera de y la codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada desde la Unión Europea. En el ámbito organizativo mediante Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, sobre reestructuración de Consejerías, Medio Ambiente pasa de Ordenación del Territorio a Agricultura.

ABSTRACT: The normative activity has been carried out by the two Decree-law no. 3/2019, of Urgent measures for the environmental and territorial adequacy of irregular buildings and no. 4/2019 Promotion of economic initiatives through streamlining and administrative simplification. On the horizon there is a pioneering initiative to simplify and codify the environmental regulations promoted by the European Union. In the organizational field by means of Decree of the President 2/2019, of 21 January, and on restructuring of Councils Environment is passed on to Organization from Land Use to Agriculture.

PALABRAS CLAVE: Regularización de viviendas ilegales. Simplificación administrativa ambiental. Responsabilidad administrativa por la omisión de construcción de depuradoras.

KEY WORDS:

Regularization of illegal housing. Environmental Administrative simplification. Administrative responsibility for the omission of construction of sewage treatment plants.

I. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Al igual que en los últimos años, en 2019 se ha producido una muy moderada actividad legislativa y de ejecución reglamentaria propias de un ordenamiento ambiental maduro. Esta moderación también tiene que ver con el cambio político acaecido en Andalucía tras más 30 años de gobiernos socialistas. El nuevo Gobierno pretende la codificación y simplificación de la normativa ambiental propiciada

desde la Unión Europea. La introducción de principios de mejora de la legislación tuvo su origen en el deseo de mejorar la gobernanza europea y el libro Blanco². La política de mejora de la legislación ha dado lugar a la COM(2015) 215 final: Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>; la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación Estrasburgo, 19.5.2015 COM(2015) 216 final³ y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso”, Bruselas, 15.4.2019 COM(2019) 178 final⁴ y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso»[COM(2019) 178 final](2020/C 14/10) Ponente: Denis **MEYNENT**⁵.

Este año ha venido protagonizado por dos normas con rango de Ley: De un lado, el Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía; y de otro, el Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, normas que pasamos a exponer. Valoramos de modo positivo la ambientalización del fenómeno de la edificación irregular. La solución adoptada por el legislador de Andalucía nos parece una posición realista/posibilista ante un fenómeno masivo. La regularización incide sobre el impacto ambiental de los vertidos estableciendo efectivas medidas de control. La alternativa es la permanencia del fenómeno sin el control ambiental de los vertidos. No puede ignorarse que el DL 4/2019 impone un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

² COM(2001) 428: La gobernanza Europea - Un libro blanco: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-216-ES-F1-1.PDF>

⁴ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EL>

⁵ Disponible en <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/7a5b4940-3777-11ea-ba6e-01aa75ed71a1/language-es/format-HTML>

II. LEGISLACIÓN

A) El Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares

En 2019 destaca de modo especial, como ya se ha dicho, la aprobación del Decreto-ley núm. 3/2019, de 24 de septiembre, LAN 2019\264⁶, de Medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. El objeto del Decreto-ley, que es regular el régimen aplicable y establecer las medidas adecuadas para las edificaciones irregulares, aisladas o agrupadas, en las que no resulta posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio. Recomendamos para su comprensión el Documento “Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes” Actualizado a 12/11/2019⁷. Quizá este apócrifo documento debiera convertirse en norma o, al menos, en instrucción interpretativa publicada.

La norma contiene veinte y cuatro preceptos, dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria⁸ y dos Finales: El Decreto Ley se estructura en cuatro Títulos; Título Preliminar; Título I. Régimen de las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación [arts.3 a 9]. Título II. Plan especial de adecuación ambiental y territorial de agrupaciones de edificaciones irregulares (arts. 10 a 15) ; y, Título III. La incorporación de las edificaciones irregulares al planeamiento urbanístico General (arts. 16 a 24)⁹.

En el Título I se establece el procedimiento de declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación (en adelante, AFO) en la que se encuentran las cita-

⁶ BO. Junta de Andalucía Extraordinario , núm. 23 de 25 de septiembre de 2019, p. 2.

⁷ https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/preguntas_frecuentes_dl_3_2019_12_11_2019.pdf

⁸ El Decreto Ley deroga expresamente, entre otras, las siguientes normas: el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable; la Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y la Disposición adicional décima de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, «Recuperación de dotaciones y aprovechamiento público en actuaciones irregulares en suelo urbano».

⁹ Seguimos y usamos el hilo conductor de su exposición de motivos.

das edificaciones irregulares y se establece el régimen al que deben estar sometidas, antes y después de la declaración. Se encuentran en situación de AFO las edificaciones irregulares que estén terminadas, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio del artículo 185.1 de la LOUA¹⁰.

La edificación irregular declarada AFO está sometida a un régimen muy limitado de posibles obras y de acceso a servicios. La edificación legal tiene, pese a la temporalidad establecida por la LOUA un régimen de usos y obras más amplio que el que se permite en el AFO. En todo caso, la duración aunque sea limitada es renovable y nunca inferior al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización. Nosotros hemos criticado duramente este régimen cicatero¹¹. Un pronunciamiento reciente avala esta diferencia que distingue entre edificaciones en situación legal de fuera de ordenación y las asimiladas a esta, previsión legal desarrollada por el Decreto 2/2012, de 10 de enero y que solo autoriza a declarar en situación legal de fuera de ordenación edificaciones construidas con licencia y ajustándose a las determinaciones de la misma, “diferencia de trato que en modo alguno parece caprichosa o arbitraria al no poder hacerse de igual condición al que construyó con licencia que al que lo hizo clandestinamente, además de constituir un supuesto de fraude de ley declarar en situación de fuera de ordenación una edificación destinada a caseta agrícola o almacén que no es tal, resultando notorio que lo construido fue una vivienda y anejos” (así, STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), Sentencia núm. 1997/2019 de 21 de junio, JUR\2019\328745, Recurso cont-adm 1627/2016, Ponente PÁEZ MARTÍNEZ VIREL, f. de Dcho 1^o). Como veremos esto es así salvo que se trate de edificaciones anteriores a 1975 para las que sí se produce aministía en equiparación de condiciones.

El Decreto-Ley no es de aplicación a las edificaciones irregulares para las que no sea de aplicación la limitación temporal de la LOUA, lo que incluye ex artículo 185.2 LOUA:

- Las que se encuentren en suelo no urbanizable especialmente protegido.

¹⁰ Art. 3.1 DL 3/2019.

¹¹ “Teoría General de la regularización de las edificaciones ilegales. La regularización en Andalucía AFO (Asimilado a Fuera de Ordenación) y Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía de 7 octubre de 2014” en VV.AA., *El Urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Ed. Tecnos, Madrid 2015, pp. 38-39.

- Las situadas dentro de la zona de influencia del litoral de la legislación de Costas en suelo no urbanizable.

- Los bienes y espacios catalogados.

- Las situadas en zonas de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial (zonas inundables, corrimientos, incendios forestales, etc.), mientras persistan dichos riesgos.

Esta última exclusión es matizada pues se permite la declaración de AFO respecto las edificaciones irregulares realizadas sobre suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, tecnológicos o de otra procedencia, si previamente se hubieran adoptado las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar dichos riesgos. En este último caso, las personas propietarias, además de acreditar la adopción de las medidas referidas conforme al artículo 6.6 DL, deberán suscribir una declaración responsable en la que expresen claramente que conocen y asumen los riesgos existentes y las medidas aplicables. Esta declaración responsable será condición previa para la declaración de asimilado a fuera de ordenación¹². *Es obvio el paralelismo de esta declaración responsable con el consentimiento informado a efectos de exclusión de responsabilidad.*

En dichas edificaciones y mientras no se produzca la declaración administrativa de AFO, no se permite el acceso a los servicios básicos ni realizar ningún tipo de obra. Una vez reconocida la situación AFO, las personas propietarias de esas edificaciones podrán acceder a los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua y suministro eléctrico, si ya existieran las correspondientes redes de infraestructuras, o resolver dichos servicios de forma autónoma. Además, se admiten las obras de conservación necesarias para el mantenimiento de las condiciones de seguridad

Desde el punto de vista ambiental destacamos la exigencia establecida en el art. 7.1 d) del DL 2/2109 como condición de salubridad d) Un sistema de evacuación de aguas residuales que se encuentre en buen estado de funcionamiento, así como con un sistema de depuración que cuente con las garantías técnicas necesarias para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

El apartado 4 del artículo 9 del DL, establece, para las edificaciones irregulares que sean declaradas en situación de AFO que “Cuando no existan redes de infraestructuras (...) el acceso a los servicios básicos se resolverá mediante instalaciones de carácter autónomo y ambientalmente sostenibles”. Obviamente ello se refiere a la posibilidad de las denominadas fosas sépticas.

¹² La regulación sigue la metodología establecida por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales.

Otra importante novedad es el artículo 2 del DL que establece que las edificaciones terminadas, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975, que no posean licencia para su realización sobre suelo no urbanizable se asimilan en su régimen a las edificaciones con licencia urbanística. El Decreto-Ley establece con ello la legalidad de estas edificaciones, lo que puede acreditarse mediante certificación administrativa del Ayuntamiento. Las edificaciones situadas en suelo no urbanizable, terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975 (25/05/1975) y sin licencia, se asimilan a las edificaciones terminadas con licencia sin excepción alguna.

En el Título II se introduce, como novedad, la posibilidad de formular Planes Especiales, sin necesidad de que estén previstos o desarrollen los planes generales o los planes territoriales y, también, en ausencia de estos, para la adecuación ambiental y territorial de las agrupaciones de edificaciones irregulares, esté o no prevista su transformación mediante la urbanización. Estos planes se someten a Evaluación Ambiental Estratégica de conformidad a lo establecido en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, y a Informe de Evaluación de Impacto en Salud conforme a la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía¹³. Los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial tienen por objeto identificar y delimitar concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, y adoptar las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos para garantizar las condiciones de mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejorar la calidad ambiental e integrar territorial y paisajísticamente dichas agrupaciones¹⁴.

Destacamos como contenido de estos Planes las medidas de adecuación ambiental y territorial. Así se incorporarán al Plan Especial las medidas correctoras necesarias para minimizar los posibles impactos ambientales y territoriales de la agrupación de edificaciones irregulares que, como mínimo, incluirán las siguientes:

a) Medidas de mejora de las condiciones de salubridad para evitar que se vea afectada la salud de las personas o se alteren las condiciones medioambientales del entorno. A estos efectos se diseñará la red de evacuación de aguas residuales y el sistema de depuración necesario para evitar la contaminación del terreno y de las aguas subterráneas o superficiales.

¹³ Art. 14. 3 DL 3/2019.

¹⁴ art. 10 DL 3/2019.

b) Medidas que corrijan los impactos generados por la agrupación de las edificaciones irregulares que pongan en peligro las condiciones ambientales o paisajísticas del entorno y, en especial, aquellos impactos que:

1.º Afecten a las condiciones de estabilidad o erosión de los terrenos o puedan provocar peligro de incendio.

2.º Provoquen la contaminación de la tierra, el agua o el aire.

3.º Alteren la contemplación del paisaje y de los elementos singulares del patrimonio histórico¹⁵.

El documento “Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes” Actualizado a 12/11/2019 aclara que la conveniencia o no de formular un Plan Especial no deriva de ningún requisito formal o cuantitativo (como se hacía, por el contrario, en el Decreto 2/2012) *sino de la necesidad y viabilidad de dicho plan especial*¹⁶.

La contrapartida es el régimen de deberes de los titulares de las edificaciones incluidas en dichos ámbitos que lógicamente exige que las personas propietarias asuman las cargas que se establezcan en el Plan Especial¹⁷.

La aprobación del Plan Especial no modifica la clasificación del suelo, pero permite, en estas edificaciones, el acceso a los servicios básicos, así como la ejecución de obras de conservación y de reforma¹⁸. De igual modo, se admite, si así lo establece el Plan Especial, la posibilidad de ejecutar pequeños elementos auxiliares que no afecten negativamente al paisaje y al entorno.

En el Título III se regula el régimen de incorporación de las edificaciones irregulares a la ordenación urbanística, simplificando la regulación vigente y reforzando la potestad municipal de ordenar los ámbitos con agrupaciones de viviendas a través del Plan General de Ordenación Urbanística. Es el Plan General el que define el modelo territorial y le corresponde, por tanto, decidir sobre la compatibilidad o no con el modelo que proponga de las agrupaciones de edificaciones irregulares existentes sin condicionantes previos. Si embargo continúan los límites infranqueables: No procederá la incorporación al planeamiento general de las agrupaciones de edificaciones irregulares que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones:

¹⁵ Artículo 13 DL 3/2019.

¹⁶ “Texto comentado con la contestación a las preguntas frecuentes” Actualizado a 12/11/2019, p. 5.

¹⁷ Artículos 16.2 y 18.1 DL 3/2019.

¹⁸ Artículo 15.2 DL 3/2019.

Las ubicadas en suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica o por planificación territorial que sean incompatibles con el régimen de protección.

b) Las ubicadas en suelo no urbanizable protegido por el planeamiento general vigente salvo que se acredite la inexistencia de los valores que determinaron la protección de dichos terrenos y siempre que la desaparición de esos valores no tenga su causa en la propia agrupación de edificaciones.

c) Las ubicadas en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, riesgos tecnológicos o de otra procedencia cuando tales riesgos queden acreditados en la tramitación del planeamiento urbanístico por el órgano sectorial competente y salvo que se hubieran adoptado o se pudieran imponer las medidas exigidas por la administración competente para evitar o minimizar¹⁹.

Vemos muy acertada la previsión del art. 24. “Régimen de las agrupaciones de edificaciones irregulares incompatibles con la ordenación urbanística” que ordena para las mismas que mantengan su clasificación como suelo no urbanizable. Sin embargo, dichas agrupaciones podrán incluirse en el ámbito de un Plan Especial para su adecuación ambiental y territorial conforme a lo establecido en el Título II. Igualmente, las edificaciones pertenecientes a una agrupación podrán acceder al reconocimiento de la AFO conforme a lo dispuesto en el Título I.

La disposición final primera modifica varios preceptos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con objeto de mantener la coherencia del citado texto legal con el nuevo Decreto-ley. En ese sentido, se definen y regulan los Planes Especiales de adecuación ambiental y territorial y se concretan y sistematizan las definiciones de la situación de fuera de ordenación y de la situación de asimilado a fuera de ordenación. Además, con el fin de reforzar de forma urgente el control de los procesos de parcelación, se regula la necesidad de licencia municipal para el acceso al Registro de la Propiedad de cualquier segregación en suelo no urbanizable, eliminando la declaración de innecesariedad de licencia que tantos problemas ha ocasionado; se tipifica de forma expresa como infracción la publicidad en la web y en las redes informáticas de procesos parcelatorios ilegales, la ejecución de las acometidas a los suministros básicos sin autorización y la emisión de certificados técnicos de antigüedad con información falsa.

¹⁹ Artículo 20.3 DL 3/2019.

B) El Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico

Hemos destacado en segundo lugar el Decreto-ley núm. 4/2019, de 10 de diciembre²⁰, LAN 2019\362, de Fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11-01-1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17-12-2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Esta norma intenta remediar el escaso éxito de su precedente Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que trató precisamente de facilitar las grandes inversiones industriales que, de este modo, minimizaran el efecto de una crisis que ya duraba más de tres años y que había golpeado duramente a la economía andaluza.

La norma contiene diez preceptos, dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria²¹ y tres Finales, estructurándose en tres capítulos: Capítulo I. Disposiciones generales; Capítulo II. Inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía [arts. 2 a 8]; y Capítulo III. Medidas administrativas de simplificación y mejora de la regulación [arts. 9 a 10].

La norma ha sido duramente criticada. Las organizaciones ecologistas Amigos de la Tierra, Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WW consideran un “retroceso histórico” la desregulación ambiental aprobada por el Gobierno de la Junta de Andalucía y denuncian que esta “contrarreforma” supone un “peligroso

²⁰ BO. Junta de Andalucía núm. 243 de 19 de diciembre de 2019, p. 11.

²¹ El DL 4/2019 deroga; a) La Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, excepto los apartados 2 y 3 de la disposición final primera y las disposiciones finales tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima y undécima.

b) El artículo 41, «Inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía. Procedimiento y efectos», del Título VI, denominado «De las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico para Andalucía», de la Ley 1/1994, de 11, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

precedente” para otras comunidades autónomas²². Denuncian así que se amplían las actuaciones que se pueden declarar de Interés Autonómico, lo que facilita su tramitación y aprobación, como son: urbanizaciones residenciales supramunicipales, puertos y aeropuertos, embalses, grandes establecimientos comerciales, turísticos e industriales²³.

La verdad es que lo cierto es que en materia estrictamente ambiental al final solo se pasan a calificación ambiental tres supuestos muy concretos, y las normas ambientales apenas se tocan (un par de aspectos de la GICA, un decreto para posibilitar unas actuaciones en el puerto de Huelva, y básicamente la Ley de Aguas). El resto es la ampliación de la declaración de interés autonómico (actuaciones singulares) que vemos razonable y mas en la salida de la crisis de 2008 y los albores de una distinta y más profunda por el coronavirus. En el marco de una pandemia, con caídas previsibles de PIB y de empleo sin precedentes, el Derecho debe ser congruente con la situación y crear empleo que es la fórmula más eficaz de distribución de la riqueza y protección social. Debiéramos ser conscientes que otro discurso puede hacer odiar la preservación ambiental.

²² <https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20200405/48325059620/ecologistas-acu-san-junta-contrarreforma-ambiental.html>

²³ La lista exacta incluye «ANEXO II

1. Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
2. Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
3. Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
4. Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
5. Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.
6. Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.
7. Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
8. Alteración de límites de términos municipales.
9. Creación de Áreas Metropolitanas.
10. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 ha.
11. Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
12. Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales, centros de especialidades, y helipuertos sanitarios.
Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.
Servicios Públicos: Parque de bomberos, Servicios de Protección Civil, y Policía.
Deportes: Instalaciones y equipamientos deportivos.
13. Localización de grandes establecimientos comerciales, turísticos e industriales no previstos expresamente en el Planeamiento urbanístico general.
14. Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.»

El primer elemento relevante de la norma es la declaración de Inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía²⁴. El órgano competente es la Comisión Delegada para Asuntos Económicos la competencia para acordar o desestimar la declaración de inversión empresarial de interés estratégico²⁵. El Decreto-Ley simplifica y clarifica la documentación que tiene que presentar el promotor del proyecto. Además, se reducen los trámites administrativos para su declaración, aclarándose los efectos de la declaración. También se pone a disposición del promotor del proyecto una “Unidad Aceleradora” que permitirá impulsar y realizar una labor de seguimiento de la tramitación de las autorizaciones e informes en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía. Los efectos de la declaración (Artículo 7) se reducen a la tramitación administrativa preferente; reducción de los plazos administrativos -se reducirán a la mitad los plazos de los procedimientos para el otorgamiento de cualquier autorización administrativa previa que resulte precisa para la ejecución de las obras o para la apertura o funcionamiento de instalaciones de las inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía-; en los supuestos en que la ejecución o implantación de las inversiones declaradas de interés estratégico para Andalucía supongan una alteración del planeamiento territorial o urbanístico, podrá efectuarse por el Consejo de Gobierno la Declaración de Interés Autonómico y aplicación, en todo caso, el procedimiento abreviado previsto en el artículo 32 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Nos sigue pareciendo exíguo el tratamiento, que ignora la posibilidad de excepciones a las

²⁴ De conformidad con el Art. 3.1 DL 4/2019 son:

- a) Inversiones industriales o de servicios avanzados que generen o amplíen cadenas de valor añadido y empleo en el sistema productivo y mejoren su competitividad.
- b) Nuevas actividades económicas que aporten valor añadido en sectores productivos con alto potencial innovador y desarrollo tecnológico.
- c) Inversiones que refuercen la implantación de la sociedad del conocimiento, el sistema universitario andaluz y el potencial de innovación y de cualificación del capital humano.
- d) Inversiones que contribuyan a la renovación del patrón productivo en los sectores tradicionales de la actividad económica.
- e) Implantación de nuevas actividades económicas que puedan sustituir a sectores en declive o en reconversión.
- f) Inversiones que, de forma significativa, incidan en la mejora de la cohesión y vertebración territorial, y en desarrollo socioeconómico de las zonas más desfavorecidas, especialmente las relacionadas con la economía social.
- g) Proyectos que potencien iniciativas de economía circular, eco-innovación o que contribuyan al desarrollo energético sostenible de Andalucía, incluida la valorización energética de residuos o biomasa, así como la neutralidad climática.
- h) Inversiones en materia de atención a la dependencia o de carácter social y, excepcionalmente, aquellas inversiones residenciales vinculadas a estas.

²⁵ Art. 6.1 DL 4/2019.

ayudas públicas (no solo estrictamente económicas sino con la puesta disposición de suelo público), en regiones con niveles de paro superiores o con diferencias de renta.

III. ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN

1. Organización

La gran novedad en esta materia viene dada por el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero²⁶, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías. Medio Ambiente pasa de Ordenación del Territorio a Agricultura. Es el artículo 8 el que crea la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Ahora corresponden a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible las competencias que tenía atribuidas la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en materia de medio ambiente y agua²⁷. Y también se adscriben a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible todas las entidades instrumentales: la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su Entorno-DOÑANA 21.

Realmente no constituye una novedad absoluta en nuestra Comunidad pues el Decreto 151/2012, de 5 de junio²⁸, estableció la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, derogando el Decreto 105/ 2011 de 19 de abril²⁹, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. Nuevamente en la exposición de motivos no se justifica la desaparición de un modelo de Administración ambiental diferenciada. Seguimos pensando que la inexistencia de una Consejería exclusivamente de medio ambiente es un error.

En el ámbito organizativo ha sido dictadas varias normas de menor importancia entre las que destacamos la Resolución de 10 de julio 2019, LAN 2019\207³⁰, por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior de la Agencia de Medio ambiente y Agua de Andalucía (LAN 2011\305).

²⁶ BOJA n° 14 de 22/01/2019.

²⁷ Medio ambiente se integraba con urbanismo y ordenación del territorio, competencias en materia de medio ambiente y de agua que hasta entonces venía ejerciendo la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. La reestructuración se hizo mediante el Decreto del Presidente núm. 4/2013, de 9 de septiembre, de Vicepresidencia y reestructuración de Consejerías.

²⁸ BO. Junta de Andalucía de 13 de junio de 2012, núm. 115, p. 82.

²⁹ BO. Junta de Andalucía de 29 de abril de 2011, núm. 83, p. 13.

³⁰ BO. Junta de Andalucía de 19 de julio de 2019, núm. 138, p. 134; rect. BO. Junta de Andalucía 3 de octubre de 2019, núm. 191, p. 73.

2. Ejecución

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

A) Ordenación del Territorio y Planificación ambiental.

- Decreto 578/2019, de 9 de octubre, LAN 2019\286³¹, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería.

- Acuerdo de 11 de junio de 2019, LAN 2019\172³², que aprueba la formulación de los Planes Especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía para las Demarcaciones Hidrográficas de las Cuencas Intracomunitarias Andaluzas al objeto de minimizar los impactos ambientales, económicos y sociales generados en situaciones de eventual sequía.

B) Espacios naturales, protegidos y recursos naturales.

- Decreto núm. 456/2019, de 23 de abril, LAN 2019\11³³, por el que se declaran determinados monumentos naturales de Andalucía y dictan normas y directrices para su ordenación y gestión.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\182³⁴, por la que se publican los anexos de la Orden de 13-5-2015 (LAN 2015\237), por la que se aprueban el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Ramblas del Gérgal, Tabernas y Sur de Sierras Alhamilla (ES6110006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierras del Nordeste (ES6140005), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Arana (ES6140006), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Campanario y Las Cabras (ES6140007), el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Barranco del Río Aguas Blancas (ES6140015), el Plan de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación Marismas y Riberas del Tinto (ES6150014) y Estuario del Tinto (ES6150029) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Sierra de Alanís (ES6180004).

³¹ BO. Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2019, núm. 199, p. 173.

³² BO. Junta de Andalucía de 14 de junio de 2019, núm. 113, p. 101.

³³ BO. Junta de Andalucía de 26 de abril de 2019, núm. 79, p. 12.

³⁴ BO. Junta de Andalucía de 22 de junio de 2019, núm. 15-Extraordinario, p. 2.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\199³⁵, por la que se publican los anexos de la Orden de 11-5-2015 (LAN 2015\223), por la que aprueba el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y El Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Lijar (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardena y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032).

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\143³⁶, por la que se publican los anexos de la Orden de 17-2-2017 (LAN 2017\52), por la que aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de los Tollos (ES6120011) y el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Laguna de Coripe (ES6180006).

- Resolución de 6 de mayo 2019, LAN 2019\125³⁷, por la que se publican los periodos hábiles de caza para la temporada 2019/2020.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\145³⁸, por la que se publica el anexo de la Orden de 10-10-2016 (LAN 2016\326), por la que aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste (ES6150009).

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\150³⁹, por la que se publica el anexo de la Orden de 16-3-2015, por la que se aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Huelva (LAN 2015\150).

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\149⁴⁰, por la que se publica el anexo de

³⁵ BO. Junta de Andalucía 6 de julio de 2019, núm. 18-Extraordinario, p. 2.

³⁶ BO. Junta de Andalucía 30 de mayo de 2019, núm. 102, p. 68.

³⁷ BO. Junta de Andalucía 13 de mayo de 2019, núm. 89, p. 48.

³⁸ BO. Junta de Andalucía de 31 de mayo de 2019, núm. 103, p. 84

³⁹ BO. Junta de Andalucía de 3 de junio de 2019, núm. 104, p. 694.

⁴⁰ BO. Junta de Andalucía de 3 de junio de 2019, núm. 104, p. 578.

la Orden de 20-5-2015 (LAN 2015\238), por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación Cuencas del Rumblar, Guadalén y Guadalmena.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\153⁴¹, por la que se publica el anexo de la Orden de 16-3-2015 (LAN 2015\152), por la que aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Sevilla.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\157⁴², que publica el anexo de la Orden de 16-3-2015 (LAN 2015\149), por la que aprueba el Plan de Gestión de determinadas Zonas de Espaciales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 importantes para quirópteros cavernícolas en la provincia de Cádiz.

- Resolución de 6 de mayo de 2019, de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos, LAN 2019\161⁴³, por la que se publican los anexos de la Orden de 10 de agosto de 2015, por la que se aprueban los planes de gestión de determinadas zonas especiales de conservación con hábitats marinos del litoral andaluz.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\162⁴⁴, que publica los anexos de la Orden de 19-3-2015 (LAN 2015\162), por la que aprueba el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Oso (ES6110004), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005), el Plan de Gestión de la ZEC Calares de Sierra de los Filabres (ES6110013), el Plan de Gestión de la ZEC Andévalo Occidental (ES6150010), el Plan de Gestión de las ZEC Sierras de Abdalajís y La Encantada Sur» (ES6170008) y Sierras de Alcaparaín y Aguas.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\174⁴⁵, que publica los anexos de la Orden de 8-5-2015 (LAN 2015\214), por la que aprueba los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadiana y de la Zona Especial de Conservación Corredor Ecológico del Río Tinto.

⁴¹ BO. Junta de Andalucía de 4 de junio de 2019, núm. 105, p. 117.

⁴² BO. Junta de Andalucía 5 junio 2019, núm. 106, p. 145.

⁴³ BO. Junta de Andalucía de 8 junio de 2019, núm. 11-Extraordinario, p. 2.

⁴⁴ BO. Junta de Andalucía de 9 de junio de 2019, núm. 12-Extraordinario, p. 2.

⁴⁵ BO. Junta de Andalucía de 15 de junio de 2019, núm. 13-Extraordinario, p. 2.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo de 2019, LAN 2019\175⁴⁶, que publica los anexos de la Orden de 18-3-2015 (LAN 2015\159), por la que aprueba los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que se citan.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 6 de mayo 2019, LAN 2019\183⁴⁷, por la que se publican los anexos de la Orden de 12-5-2015 (LAN 2015\224), por la que se aprueban los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalete-Barbate y de determinadas Zonas Especiales de Conservación pertenecientes a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de 8 de octubre de 2019, LAN 2019\287⁴⁸, por la que se suspende en la temporada 2019-2020 la recogida nocturna de aceituna en olivares superintensivos por posible daño a las aves silvestres.

- Resolución de 20 de noviembre de 2019, LAN 2019\337⁴⁹, que determina las líneas eléctricas aéreas de alta tensión que no se ajustan a las prescripciones técnicas establecidas en el Real Decreto 1432/2008, de 29-8-2008 (LCEur 2008\1598), por el que establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

C) Subvenciones y ayudas ambientales

- Orden de 30 de julio de 2019, LAN 2019\236⁵⁰, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para incrementar el valor medioambiental de los ecosistemas forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (Medida 08. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de los bosques; Submedida 8.5; Operación 8.5.1: Ayuda para inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor medioambiental de los ecosistemas forestales).

⁴⁶ BO. Junta de Andalucía de 16 de junio de 2019, núm. 14-Extraordinario, p. 2.

⁴⁷ BO. Junta de Andalucía de 23 de junio de 2019, núm. 16-Extraordinario, p. 2.

⁴⁸ BO. Junta de Andalucía de 15 de octubre de 2019, núm. 199, p. 29.

⁴⁹ BO. Junta de Andalucía de 27 de noviembre de 2019, núm. 229, p. 36

⁵⁰ BO. Junta de Andalucía de 6 agosto 2019, núm. 150, [pág. 12]; rect. BO. Junta de Andalucía de 18 noviembre de 2019, núm. 222, p. 9.

E) Residuos y contaminación ambiental

- Acuerdo de 19 de marzo de 2019, LAN 2019\70⁵¹, por el que se aprueba la formulación del Plan Integral de Residuos de Andalucía. Hacia una Economía Circular en el Horizonte 2030 (PIRec 2030).

F) Inspección ambiental

- Resolución de 27 de febrero de 2019⁵², LAN 2019\58, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de las instalaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16-12-2016 (RCL 2016\1490), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrado de la contaminación, en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

- Resolución de 27 de febrero 2019, LAN 2019\59⁵³, por la que se aprueban los Planes Sectoriales de Inspecciones Medioambientales para 2019.

IV. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Agrupamos a continuación en torno a descriptores temáticos los fallos más destacados producidos en este año.

A) Responsabilidad de Consorcio por incumplimiento de la depuración de aguas residuales por vertidos de depuradora no construida declarada de interés general. Nulidad por graduación *ad hoc* de la sanción impuesta

Así se pronuncia las STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), Sentencia núm. 900/2019 de 12 junio, JUR\2020\18888, Recurso cont-adm 906/2016, Ponente PEREIRA MAESTRE, f. de Dcho 2º y 4º y la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3^a), Sentencia num.742/2019 de 29 de marzo, JUR\2019\194683, Recurso de Apelación 132/2019, Ponente MONTALBÁN HUERTAS, F. de Dcho 3º.

Otras sentencias van en el mismo sentido como la STSJ Aragón (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3^a), sentencia núm. 373/2019 de 27 de mayo, JUR 2019\182000, Recurso cont-adm núm. 242/2017, Ponente SAMANES ARA, f. de Dcho 2,4 y 5, que considera que el hecho por el que se sanciona a la recurrente no es la omisión en la construcción de la depuradora, sino el hecho de verter aguas residuales sin la

⁵¹ BO. Junta de Andalucía de 25 marzo de 2019, núm. 57, p. 10.

⁵² BO. Junta de Andalucía de 11 marzo de 2019, núm. 47, p. 539.

⁵³ BO. Junta de Andalucía de 11 marzo de 2019, núm. 47, p. 549.

debida autorización correspondiendo al Ayuntamiento el deber de que el vertido se haga con autorización y es el incumplimiento dicho deber el que da lugar a la responsabilidad que le fue exigida en el expediente sancionador objeto del recurso.

Mostramos nuestro desacuerdo con estas sentencias: Dicha lectura es incompatible con el art. 8, apartado 1 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía que establece de forma inequívoca como competencia autonómica en su letra f) “La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, art. 124, apartados 1 a 3, Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio -que contiene idéntica previsión respecto del Estado- y las declaraciones de las obras hidráulicas necesarias de interés general estatal y autonómicas producidas .

La causa eficiente del incumplimiento de los parámetros de vertido de nitrógeno y fósforo es la falta de construcción de unas infraestructuras aptas para ello, construcción que, sin margen de duda, constituye una competencia estatal o autonómica desde el momento en que median sendas declaraciones de interés general. *En la construcción de las depuradoras concurren de forma determinante competencias autonómicas.* De conformidad con el art. 8, apartado 1, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía:

f) La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue.

k) El establecimiento de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad exigibles a los mismos y su control.

ñ) La regulación y establecimiento de ayudas económicas a las entidades locales para actuaciones relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, así como las medidas de fomento a otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica.

La declaración de interés autonómico determina que la responsabilidad municipal solo se adquiere finalizadas y entregadas las obras⁵⁴.

⁵⁴ Véase un convenio tipo, por ejemplo, Resolución de 20 de marzo de 2017, de la Dirección General de Infraestructuras y Explotación del Agua, por la que se publica el Convenio entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los Ayuntamientos de Álora, Coín y Pizarra (Málaga) para la construcción, financiación y puesta en funcionamiento de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA número 64 de 04/04/2017): “Quinta. Titularidad de las infraestructuras. Una vez construidas las infraestructuras objeto de este convenio, recepcionadas las obras del contratista o en su caso de la Agencia de Medio Ambiente y Agua y realizado el informe en el que conste la sujeción de las mismas al proyecto técnico, de conformidad con lo señalado en el artículo 31.5 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Consejería preavisará al Ente Supramunicipal

Así, SETUAÍN MENDIA afirma con rotundidad que la *declaración de interés comunitario las sitúa “ex art. 56.7 de su Estatuto en la esfera competencial autonómica”*⁵⁵.

La cuestión es que, dado el sistema de competencias concurrente descrito y la existencia de un canon finalista para financiación de las EDAR por quedar fuera de la capacidad económica de los Ayuntamientos, la existencia de este elemento subjetivo del tipo es más que cuestionable. En este sentido se pronuncia de modo ejemplar la Audiencia Provincial de Granada, Sección 2ª, Sentencia 546/2013 de 4 de noviembre de 2013, Rec. 7/2013, Ponente SÁENZ SOUBRIER, LA LEY 246969/2013, F. de Dcho 2º. También lo hace la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 7ª, Sentencia 221/2008 de 11 de marzo de 2008, Rec. 30/2008, Ponente INGELMO FERNÁNDEZ, LA LEY 134549/2008, que considera no presente el elemento subjetivo del tipo cuando no existen competencias ni medios para remediar la situación dada la incapacidad de la EDAR, para depurar el tremendo caudal que recibía, que se había multiplicado en más de un 100 por 100, respecto a su capacidad fijada en 480 metros cúbicos diarios. En la Sentencia se confirma la sentencia apelada, sentencia que absuelve a los acusados por la ausencia del elemento subjetivo del delito considerando que no hay intencionalidad en el vertido y que realizaron lo que estuvo en sus manos, esto es, comunicar la situación a la Agencia Catalana del Agua, que era la única que tenía la competencia y los medios necesarios para llevar a cabo las ampliaciones que precisaba la EDAR.

El planteamiento de ausencia de elemento subjetivo del tipo cuando las obras y financiación de las depuradoras necesarias son ajenas al municipio es igualmente confirmado por la AP Barcelona (Sección 2ª), sentencia núm. 450/2011 de 22 de junio, ARP 2011\1030, Diligencias previas núm. 54/2008, Ponente IGLESIAS MARTÍN, F. de Dcho 5º

Una de las sentencias declara, no obstante, la nulidad por Graduación *ad hoc* de la sanción impuesta, rebajándola al mínimo de la escala conforme reiterada jurisprudencia. La jurisprudencia constitucional ha establecido la exigencia de predeter-

o a la Diputación que en el plazo de quince días procederá a su entrega definitiva al Ente Supramunicipal o a la Diputación. Cumplido *este trámite, se notificará la puesta a disposición de las instalaciones a favor de los mismos, entendiéndose entregada con esta notificación las infraestructuras construidas, pasando a ser desde ese momento titularidad del Ente Supramunicipal o a la Diputación, y ser de su responsabilidad el mantenimiento y explotación*, pudiéndose firmar un acta de entrega de las instalaciones por parte del Ente Supramunicipal o a la Diputación.

No obstante, dicha entrega y puesta a disposición de las instalaciones se realizará conforme a los requerimientos del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”.

⁵⁵ “El alcance de las obligaciones públicas en torno al saneamiento: articulación entre criterios básicos «aglomeraciones urbanas» y «entes representativos» y el reparto competencial de la normativa autonómica y local” en *Agua y Ciudades*, ISBN : 978-84-470-4032-2, Cizur Menor (Navarra) Civitas, 2012, p. 491.

minación normativa de infracciones y sanciones (STC 196/1991, de 17 de octubre) siendo necesario que se incluyan en la norma todos los elementos de definición del tipo. De dicho principio se deriva la prohibición de gradación *ad hoc* (esto es, establecer la sanción arbitrariamente dentro del margen como en el caso de la sentencia que comentamos; por ejemplo, imponer 100.000 euros en una banda de sanción de 50.001 euros a 150.000 sin motivación). Cuando la sanción prevista por la norma es de cuantía variable, en la resolución sancionadora han de indicarse las razones que, en su caso, justifiquen la imposición de la sanción en una cuantía superior a la mínima (SSTSJ Islas Baleares 23 noviembre 1999, RJCA 1999\4068; Murcia 7 diciembre 1999, RJCA 1999\4457), sin que, a estos efectos, basten las referencias genéricas a los criterios legales (STSJ de Murcia de 7 de diciembre 1999, RJCA 1999\4457). Específicamente en el ámbito de la graduación de las sanciones, así lo afirma la STSJ núm. 430/2007 de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 16 de Julio de 2007, rec. 5753/2002, Ponente TORRES DONAIRE, LA LEY 359846/2007, f. de Dcho 3º y STSJ Nº de 415/2005, del País Vasco Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 10 de Junio 2005, recurso 962/2003, Ponente GONZÁLEZ SAIZ, LA LEY 132077/200559846/2007, f. de Dcho 3º.

B) Nulidad de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 14 de enero de 2016, por la que se aprueban los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundaciones

Así ha procedido la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num.1676/2019 de 11 de octubre, JUR\2020\21747, Ponente JIMÉNEZ JIMÉNEZ, f. de Dcho 2º. Son tres los elementos de argumentación que llevan al TSJ a dicha declaración de nulidad: 1) Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, número 395/2019 y 396/2019 de 25 de marzo de 2019, dictadas en los recursos cont-adm números 4489/2016 y 4495/2016 respectivamente, por cuanto declaran la nulidad por ser contrarios al ordenamiento jurídico de: a) El Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, en relación con el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. b) El Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, en relación con el Plan de Gestión de Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; 2) El PGRI se fundamenta en los MAPRIA, formando un todo inescindible, de manera que la nulidad de la disposición general afectará a los mapas en los que se ha basado; 3) La declaración de nulidad del PHCMA ha de afectar necesariamente a los mencionados mapas. Así, el TSJ afirma: "Teniendo en cuenta que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación son instrumentos de prevención del riesgo de inundación, hemos de entender que están incorporados

a los Planes Hidrológicos, de manera que la declaración de nulidad del PHCMA ha de afectar necesariamente a los mencionados mapas”.

En idéntico sentido, las SSTSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), núm. 1677/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\22873; núm. 1676/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\21747; núm. 1679/2019 de 11 de octubre, JUR 2020\21354; núm. 1646/2019 de 10 de octubre, JUR 2020\23148; núm. 1718/2019 de 9 de octubre, JUR 2020\21455; núm. 1564/2019 de 2 de octubre, JUR 2020\21505; núm. 1560/2019 de 2 de octubre, JUR 2020\21443; núm. 1607/2019 de 2 de octubre, JUR 2020\21389; núm. 2657/2019 de 26 de septiembre, JUR 2020\63545; núm. 2080/2019 de 23 de septiembre, JUR 2020\8062; núm. 2097/2019 de 23 de septiembre, JUR 2020\7764.

Damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia num.194/2019 de 13 de febrero, JUR\2019\133506, recurso cont-adm 595/2016, Ponente DEL PINO ROMERO, F. de Dcho 2º, que desestima el recurso contra la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 21 de abril de 2016, por la que se dispone la publicación del Real Decreto 21/2016, de 15 de enero, por el que se aprueba el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. El TSJ considera esta orden un acto autónomo en el que sólo se podría examinar la competencia y los límites de la publicidad que acuerda, pero no puede examinar el contenido sustantivo de lo que se impugna pues entiende el TSJ que no se está cuestionando la publicación mediante la Orden aquí impugnada, sino la nulidad íntegra de los Planes de gestión del riesgo de inundación y, con carácter subsidiario, a la anulación de su normativa y, respecto de la que. Afirma el TSJ: “ esta Sala carece de competencia objetiva pues corresponde esta, en cuanto a la norma reglamentaria estatal, al Alto Tribunal”.

C)Obligación de publicación en el correspondiente boletín o diario oficial del Plan de Gestión de determinadas Zonas Especiales de Conservación de la Red natura 2000 dada su naturaleza de carácter normativo: la publicidad a través de otros medios complementarios no sustituye la necesaria publicación oficial como requisito de elaboración.

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num.1469/2019 de 25 septiembre, RJCA\2020\30, Recurso cont-adm 470/2015, Ponente VARGAS CABRERA, f. de Dcho 4º, dado el carácter normativo de los planes de gestión -STS de 28 de enero de 2019 (RJ 2019, 199) , Rec. 2007/2017,-. En realidad, se trataría, mas de *carencia de eficacia al ser la publicación condición de eficacia*, como ya señaló la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala de lo Cont-Adm de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía -imposibilidad de tener en cuenta el Plan Especial de Protección del Medio físico de

la Provincia de Cádiz en base a la falta de publicación del mismo-. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha limitado a recoger la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 10 de abril de 1990. La jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo ha venido a confirmar esta doctrina de la necesidad de publicación como condición de eficacia en las Sentencias de la Sala Especial de Revisión de 11 de julio y 22 de octubre de 1991. El planteamiento contenido en la STSJ ha sido plenamente confirmado en apelación por la STS de 1 de diciembre de 1996, Ar. 9208, Sala de lo Cont-Adm, Sección 5ª, Ponente ESTEBAN ALAMO (f. de dcho 4º).

D) Daños causados por especies cinegéticas⁵⁶. Inexistencia de responsabilidad por adopción de medida cautelar en expediente sancionador

Damos cuenta de la STSJ núm. 1979/2019 de 12 septiembre. JUR 2020\8100 ,ECLI: ECLI:ES:TSJAND:2019:10989, Recurso cont-adm núm. 421/2018, Ponente Rivera Fernández, f. de Dcho 4º y 5º, sobre una reclamación por daños causados en fincas de Caniles y Baza, en el año 2015, por la fauna silvestre procedente del Parque de Baza. Nuevamente se considera que no existe prueba objetiva que, con el grado de certeza necesario, permita establecer el nexo de causalidad entre los daños irrogados a las fincas de los actores y los animales que los causaron.

También se ha rechazado indemnizar los daños causados en fincas de cultivo como consecuencia de la acción lesiva de ciervos por falta de acreditación de que los animales provengan de coto con titularidad cinegética de la Administración (STSJ núm.2686/2016 Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 25 octubre, JUR 2017\2820). Contrasta este fallo con otros precedentes que reconocen la existencia de responsabilidad en supuestos de daños causados en las fincas por animales salvajes (STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia núm. 625/2011 de 4 abril, JUR 2011\334882 , f. de Dcho 2º a 5º -daños causados por animal procedente de aprovechamiento cinegético privado- y STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), sentencia núm. 512/2011 de 14 de marzo, JUR 2011\313066, f. de Dcho 2º a 6º). En este sentido, resulta ejemplar STSJ de Andalucía, Granada

⁵⁶ Sobre esta materia véanse: PARRA LUCÁN, *La responsabilidad por daños producidos por animales de caza*, “Revista de Derecho Civil Aragonés”, V, 1999, núm. 2, pp. 11 a 74; AGUDO GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por animales de caza*, “Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente”, núm. 162, junio 1998, pp. 107 a 150; BIENDICHO GRACIA, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, “Revista Aragonesa de Administración Pública”, núm. 25, 2004, pp. 83-124; SILVA SÁNCHEZ, *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en el derecho actual español y su específica regulación en la Comunidad Autónoma de Extremadura: breve indicación al derecho comparado*, “Ars Iuris”, N.º. 36, 2006, pp. 257-287.

(Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.2986/2019 de 18 diciembre, JUR\2020\62933, Recurso cont-adm 1058/2016, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 6º a la vista de la pericial y testifical aportada. Creemos que la actitud de la Junta de Andalucía debe variar de la elusión de su propia responsabilidad a la plena asunción de la misma. Aquí se niega lo evidente en un supuesto de daños causados por superpoblación de ciervos en una finca de titularidad pública sin plan cinegético. Y lo peor se tasan los daños en unos ridículos 1.135 euros (el perito de la Administración tarda un año en ir a ver la finca), frente a los 44.224 euros que reconoce el TSJ. El caso se comenta por sí solo.

Damos cuenta de la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.1103/2019 de 16 de mayo, JUR\2019\242705, Recurso cont-adm 617/2016, Ponente PARDO CASTILLO, F. de Dcho 6º que rechaza la solicitud de una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial con base en la medida cautelar adoptada en un procedimiento sancionador -que debe presumirse válido a todos los efectos a pesar del posterior archivo penal-. Se considera factor determinante que las medidas cautelares acordadas con ocasión de la tramitación del expediente sancionador nunca fueron oportunamente combatidas, por lo que se considera que no concurre el necesario requisito de la antijuridicidad del daño.

E) Tutela Cautelar. Prevalencia de los intereses ambientales

Así se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia núm. 467/2019 de 26 febrero, JUR\2019\194917, recurso de apelación 441/2018, Ponente RIVERA FERNÁNDEZ, f. de Dcho 5º, declarando la suspensión improcedente respecto de un acuerdo de revocación de autorización de gestor en la actividad de valorización y eliminación de residuos inertes dada prevalencia del interés general que comporta la defensa del medio ambiente en la línea del TS y del Tribunal Constitucional (así, Auto del Pleno de 19 de julio de 2011 (recurso 1511/2011)). También la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.559/2019 de 14 de marzo, JUR\2019\195550, recurso de apelación 591/2018, Ponente RIVERA FERNÁNDEZ, F. de Dcho 5, deniega la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado teniendo en cuenta que su objeto es el sellado e inutilización de tres sondeos que carecen de autorización administrativa, “pues el acogimiento de la exorada suspensión, sin perjuicio de lo que se resuelva en el recurso principal, supondría el mantenimiento de una situación de ilegalidad que se extendería en el tiempo, con clara afectación del interés público asociado a la necesidad de control de los recursos hídricos a través de las preceptivas autorizaciones administrativas”.

La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 1805/2019 de 15 de julio JUR\2020\5047, recurso cont-

adm 104/2019, Ponente GALINDO SACRISTÁN, f. de Dcho 5º, precisa que a efectos de hacer valer en sede cautelar la gravedad e irreversibilidad del daño para el medio ambiente derivado de la ejecución de la actuación impugnada, como argumenta la Administración Local, no basta con su mera alegación, sino que es preciso argumentar y justificar debidamente mediante la aportación de un principio de prueba por qué razones y en qué medida aquella ejecución traerá como consecuencia necesaria esas graves consecuencias.

F) Interés público o social: Admisibilidad de camping asociado a la educación ambiental y de escuela de apicultura ecológica en suelo no urbanizable especialmente protegido *ex art. 52.22 LOUA*

Así lo considera la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) Sentencia núm. 621/2019 de 21 de marzo, JUR\2019\198209, Recurso cont-adm 441/2017, Ponente MORENO RETAMINO, f. de Dcho 2º, respecto dos cabañas de madera se encuentran dentro de un centro de actividad ambiental que por su propia naturaleza solo puede ubicarse en una zona rural. El TSJ no cree que las instalaciones aprobadas en el proyecto, carezcan del necesario interés social preciso para su instalación en este tipo de suelo. La STSJ de Andalucía, Granada Sentencia núm. 1309/2019 de 31 de mayo, JUR\2019\260452, Recurso cont-adm 970/2018, Ponente LÓPEZ BARAJAS MIRA. f. de Dcho 2º, considera admisible en suelo no urbanizable especialmente protegido una escuela de apicultura ecológica.

G) La AAI es un “acto condición” no existiendo caducidad para la exigencia del cumplimiento de los requisitos que se estimen necesario cuando la normativa de aplicación así lo establezca. Necesidad de previa AAU para poder otorgarse la autorización de reinicio de los trabajos mineros

Así, la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia num.1830/2019 de 17 de julio, JUR\2020\5011, Recurso cont-adm 127/2019, Ponente JIMÉNEZ MORERA, f. de Dcho 4º, considera que para el ejercicio del deber de la Administración de exigir el cumplimiento de los requisitos que estime necesario, cuando la normativa de aplicación así lo establezca, no existe caducidad, y, si tal limitación temporal no existe resulta que la posibilidad de revisión o modificación de oficio de la que hemos tratado comporta, por su propia finalidad, la oportunidad en todo caso de actuar en cualquier momento en el modo que “Así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación”.

La STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 1ª), Sentencia num.565/2019 de 23 de abril, JUR\2019\213599 Recurso contencioso-administrativo 780/2015, Ponente FRÍAS MARTÍNEZ, f. de Dcho 4º, ha estimado el recurso interpuesto por la Federación de Ecologistas en Acción de Andalucía, afirmando que del art. 17.2 de la Ley 7/2007, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía se deriva la necesidad de previa AAU para que poder otorgarse la autorización de reinicio de los trabajos mineros. El supuesto se refiere a una previa anulación de la Autorización Ambiental Unificada, otorgada con carácter previo a la autorización de reinicio de los trabajos de ATALAYA RIOTINTO MINERA, S.L.U., por lo que se carece de la referida autorización ambiental necesaria para el otorgamiento de la autorización impugnada de reinicio de los trabajos mineros.

H) Inadmisibilidad de la pretensión de cambio de actividad de bar con música a discoteca

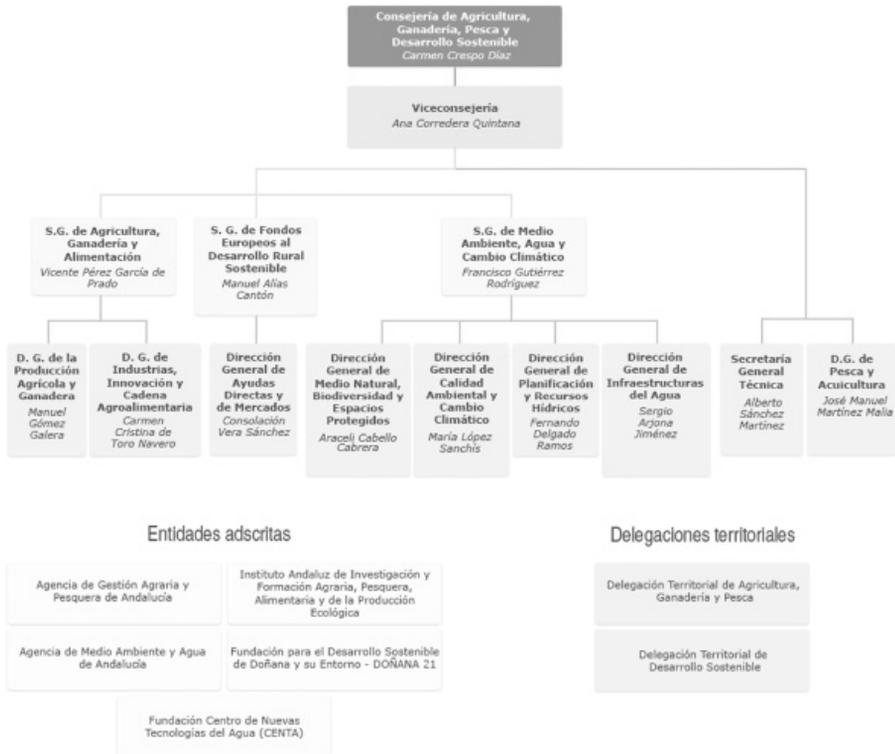
En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Cont-Adm, Sección 3ª), Sentencia núm.329/2019 de 31 de enero, JUR\2019\165924 recurso de apelación 387/2016, Ponente PÁEZ MARTÍNEZ, F. de Dcho 6º, afirma que al tratarse de una nueva actividad medio ambiental necesita una nueva autorización, pues el uso preexistente es el que viene regulado por la licencia de apertura: uso prohibido en la legislación. Las actividades de bar con música y Discoteca son actividades distintas. Para determinar ello hay que acudir al nomenclátor y al catálogo de espectáculos públicos, Actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Andalucía. La actividad de bar con música se encuentra en el Anexo III. Epígrafe 2.8 y la de Discoteca en el Epígrafe III, 2.9, son distintas actividades en el nivel de ruido y horario. Por tanto, al tratarse de una nueva actividad medio ambiental necesita una nueva autorización.

I) Inexistencia de acción popular ambiental en materia forestal

Así lo determina la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), Sentencia núm. 1816/2019 de 29 de noviembre JUR\2020\69744, recurso cont-adm 202/2015, Ponente ROAS MARTÍN, f de Dcho 3º, respecto de la Agrupación de Defensa forestal Sierra Morena de Jaén. Dicha agrupación sostenía que las Asociaciones de Defensa Forestal son entidades declaradas de utilidad pública sin ánimo de lucro por lo que entrarían claramente dentro del ámbito de las entidades legitimadas para el ejercicio de la acción pública en materia de medioambiente, según lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, para un supuesto de concesión, denegación y archivo de ayudas solicitadas por una entidad mercantil concreta y determinada para la prevención y control de los incendios forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El TSJ

rechaza dicha pretensión pues “no es posible extender el alcance y la significación de la acción popular en materia medioambiental al concreto aspecto al que se refiere la controversia objeto de recurso”. El recurso de reposición se había formulado a instancias de un socio de la asociación recurrente y exclusivamente en lo referente a la denegación de la ayuda solicitada formulada por una entidad que pertenece a la misma. El fallo nos parece impecable. Pero creemos que no es sensato negar legitimación en estos supuestos: ¿No debiera admitirse la legitimación en defensa de sus asociados como sujeto representativos de intereses colectivos no ambientales si esta función figura en los estatutos?

Lista de autoridades⁵⁷



Abreviaturas

- AAU Autorización Ambiental Unificada
- AFO Asimilado a fuera de ordenación
- LOUA Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía
- PGRI Plan de Gestión de Riesgo de Inundación
- PHCMA Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas andaluzas

⁵⁷ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/consejeria/organigrama.html>

El Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030.

José Zamorano Wisnes

Profesor Asociado de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

I. INTRODUCCIÓN. II. PLAN VIVE ANDALUCÍA III. ACCESO A LA VIVIENDA. 1. La vivienda protegida. A. Elementos objetivos. B. Elementos subjetivos. C. Tipología de viviendas protegidas. 3.2. Fomento del parque de viviendas. A. Fomento parque de viviendas protegidas en alquiler. B. Promoción de vivienda protegida en los terrenos reservados para su destino a vivienda protegida. C. Viviendas protegidas en régimen de autopromoción. D. Programa de ayudas para jóvenes. E. Subsidiación de préstamos convenidos. F. Ayudas para la adecuación de suelos con destino a viviendas protegidas. IV. Rehabilitación residencial y urbana. 4.1 Rehabilitación residencial. A. Actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad de la vivienda o los edificios. B. Mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad. C. programa de funcionalidad básica de viviendas. D. programa de actuaciones excepcionales. 2. rehabilitación urbana. A. Áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA). B. Rehabilitación de edificios de interés arquitectónico. C. Rehabilitación del espacio público. D. Rehabilitación de conjuntos históricos. V. VULNERABILIDAD RESIDENCIAL. 1 Intermediación e intervención. 2. Viviendas gestionadas por entidades del sector público o del tercer sector de acción social. 3. Personas afectadas por desahucios. 4. Viviendas para alojos y emergencias. 5. Programa para integración social. VI. RECAPITULACIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN.: El presente artículo estudia el Plan Vive Andalucía, aprobado por Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se aprueba el plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana 2020-2030 y de forma simultánea el Plan Estatal de Viviendas, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

La opción por realizar un estudio conjunto de ambos planes tiene como fundamento la complementariedad de ellos, pues aun cuando es cierto que los dos planes tienen vidas paralelas, de forma que la Administración andaluza gestiona el Plan Estatal de Vivienda, y simultáneamente aprueba el plan propio, este puede alejarse

en más o menos de las previsiones del plan estatal. Lo cierto es que, como veremos, la mayoría de los programas de uno y otro son coincidentes en cuanto a los objetivos, y probablemente lo serán en cuanto a los medios, y desde luego, lo son los programas que regulan las actuaciones de mayor trascendencia social.

Lo primero que llama la atención de ambos planes es el desfase temporal entre los dos, de modo que ambos solo coinciden durante los años 2020 y 2021. Probablemente la opción más razonable hubiese sido realizar modificaciones puntuales sobre el plan vigente, es decir, el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, aprobado por Decreto 141/2016 y prorrogarlo durante un año más, sin embargo, la opción del Gobierno Andaluz ha sido realizar un plan de vivienda nuevo, a mi juicio, con más novedades estéticas que prácticas.

Este trabajo analiza cada uno de los programas, siguiendo el orden establecido en el Plan Vive, que difiere bastante del Plan Estatal.

PALABRAS CLAVE: Plan Vive Andalucía; PVA; Plan Estatal de Vivienda; PEV; vivienda; rehabilitación; alquiler.

ABSTRACT: This article studies the Vive Andalucía Plan, Decree 91/2020 of June 30, which approves the 2020-2030 Housing, Rehabilitation and Urban Regeneration Plan and simultaneously the State Housing Plan, Royal Decree 106/2018 of March 9, which approves the State Housing Plan 2018-2021.

The option to carry out a joint study of both plans is based on the complementarity of both plans, because even when it is true that the two plans have parallel lives, so that the Andalusian Administration manages the State Housing Plan, and simultaneously approves its own plan, this one could stray from of the forecasts of the state plan. In fact, as we will see, most of the programs of both plans are coincident in terms of objectives, and probably they will be in terms of the means, and of course, the programs that regulate the greatest social transcendence coincide.

The first thing that strikes us about both plans is the time lag between them, so that they only coincide during the years 2020 and 2021. Probably the most reasonable option would have been to make specific modifications to the current plan, that is, the Andalusian Housing and Rehabilitation Plan of 2016-2020, approved by Decree 141/2016 and to extend it for another year. However, the option of the Andalusian Government has been to carry out a new housing plan, in my opinion, with more aesthetic novelties than practical ones.

The paper analyzes both programs following the order established in the Vive Plan, which differs considerably from the State Plan.

KEYWORDS: Vive Andalucía Plan; PVA; State Housing Plan; PEV; housing; rehabilitation; rent.

I. INTRODUCCIÓN

El Decreto 91/2020, de 30 de junio, aprobó el Plan Vive Andalucía (PVA), de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 a cuyo estudio se dedica este trabajo.

No obstante, el estudio del indicado plan ha de contextualizarse con el estudio del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo (PEV), pues el plan andaluz, como veremos, complementa las determinaciones del plan nacional. No podemos olvidar que, una de las razones que esgrime el PVA para justificar la revisión del Plan anterior y, en consecuencia, su aprobación, es la necesidad de adaptarse a las actuaciones del PEV, pues existe, se dice, un desfase entre el Plan anterior (Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020) y alguna de las previsiones del Plan Estatal¹.

Históricamente, desde que las CCAA asumen competencias plenas en materia de vivienda, los planes autonómicos han complementado los planes estatales de vivienda². IGLESIAS GONZÁLEZ³, mantiene que eso se produjo fundamentalmente en el plan de vivienda 1992-1995, aprobado por Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, que después del mismo se produce una pérdida paulatina de coordinación entre Estado y CCAA en esta materia, pérdida que trae causa en la aparición de nuevas tipologías de viviendas protegidas en las leyes de las CCAA, llegándose a la situación actual en la que “*las Comunidades Autónomas gestionaban las ayudas económicas que procedían de fondos estatales respetando el marco normativo estatal, pero, en paralelo, establecían programas propios, con o sin ayudas económicas autonómicas, creando categorías específicas de viviendas protegidas, sujetas a regímenes jurídicos que no siempre se correspondían con las categorías y límites previstos en la normativa estatal*”⁴. Conviene recordar en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la sentencia 152/1988, fundamento jurídi-

¹ El apartado II de la E.M. se inicia con el siguiente razonamiento: “El expresado Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 no contempla las actuaciones definidas en el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, ni las medidas antes reseñadas adoptadas para paliar la situación creada como consecuencia del COVID-19, sino que nació al amparo del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, [...]”

² Sobre fórmulas de cooperación en materia de vivienda, puede verse el trabajo de JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1994).

³ IGLESIAS GONZÁLES, F. (2010), p. 361 y sig.

⁴ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), p. 5. En igual sentido SIBINA TOMÁS, D. (2008), pp. 588 y 589.

co 4º, “*faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una **política propia** en dicha materia incluido el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que es, en buena medida el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*”, y continúa en su fundamento jurídico 4º, “*a las Comunidades Autónomas pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a su propios recursos*” y continúa “*Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que [...] les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un **margen de libertad de decisión** que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, [...]*”⁵.

En el sentido expuesto puede verse el art. 6.1 del PVA, donde se dispone que “*Los programas y ayudas previstos en el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, así como los que se contengan en los sucesivos planes estatales, en el marco del convenio de colaboración suscrito por la Administración del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía, para la aplicación de los mismos en nuestra Comunidad Autónoma, se añaden a los programas previstos en este Decreto, y se gestionarán por la consejería competente en materia de vivienda*”.

La ejecución del PEV, por tanto, corresponde a la CA, en nuestro caso Andalucía, para lo cual se ha suscrito un Convenio entre el Ministerio de Fomento y la CA de Andalucía de fecha 31 de julio de 2018⁶ (cláusula primera), en virtud del cual la Junta de Andalucía se compromete a tramitar y resolver los procedimientos de concesión y pago de las ayudas previstas en el plan estatal, así como el abono de las subvenciones y la tramitación en régimen de revisión (cláusula segunda). El Ministerio, a su vez, se compromete a aportar para la financiación de las actuaciones previstas en el Plan la cantidad de 246.753.000€ en cuatro anualidades entre 2018 y 2021, por su parte, la Junta de Andalucía se compromete a aportar 74.025.900 €, en las mismas anualidades con la finalidad de cofinanciar las actuaciones del referido Plan (cláusula cuarta).

Estos planes estatales han ido modificando sus objetivos en función, entre otros, de la coyuntura económica de cada momento, así desde la llegada de la democracia el patrón se ha ido modificando en los sucesivos planes⁷. De modo que, el primer plan aprobado para el periodo 1981-1983, tuvo por objeto impulsar al sector de la construcción, ya que más que favorecer el derecho de todos a una vivienda digna, se tra-

⁵ La negrilla la hemos incorporado nosotros.

⁶ Resolución de 1 de agosto de 2018 de la Secretaria General de Vivienda del Ministerio de Fomento por la que se acuerda la publicación del Convenio (BOE 16/08/2018).

⁷ Seguimos en este punto a GUILLÉN NAVARRO (2019), pp. 66. Sobre esta cuestión puede verse también Gómez Jiménez, M.L. (2006), pp. 691-763.

taba de dinamizar el tejido empresarial y, en definitiva, la economía⁸. Un cambio en esta tendencia se observa en el Plan 1992-1995, en el que se incorporan políticas que tienen por objeto la ayuda a la compra de suelo para viviendas protegidas y ayudas para la compra de viviendas para sectores de la población más necesitados. En esta última política inciden los planes de vivienda a partir del Plan 1998-2001, centrándose en los referidos segmentos de población, téngase en cuenta que este plan nace durante el periodo de la burbuja inmobiliaria de finales de los años 90, que produjo un importante encarecimiento de los precios de la vivienda. Los planes 2005-2008 y 2009-2012, con la finalidad de apoyar el acceso a la vivienda de las personas más necesitadas potencian el apoyo a la vivienda en alquiler⁹. El Plan de vivienda 2013-2016, mantiene la opción por la vivienda en alquiler y, junto a ello, pone en marcha acciones en favor de la rehabilitación de viviendas y la regeneración y renovación urbanas, abandonando las ayudas destinadas a la construcción de viviendas nuevas, salvo el parque público de las mismas¹⁰.

El plan de vivienda 2018-2021, siguiendo sus antecedentes inmediatos, mantiene la opción por las viviendas en alquiler, que focaliza en ayudas para menores de 35 años y personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. Obviamente, continúa con las ayudas para favorecer la rehabilitación de viviendas y la regeneración y renovación del espacio urbano degradado. En relación con la primera se establecen medidas que favorezcan la conservación y la sostenibilidad. Finalmente, a través de la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, aprobada en cumplimiento del Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, modifica las ayudas al alquiler para las personas en situación de desahucio o lanzamiento e incorpora un nuevo programa de ayuda para las víctimas de la violencia de género.

Todos estos objetivos son asumidos por el PVA que los explicita en el art. 2º, al que nos referiremos en el epígrafe siguiente. Hay que destacar ahora, que el Plan andaluz mantiene en su programa de “vivienda protegida”, actuaciones tendentes a favorecer la construcción de viviendas, en este sentido parece primar en el plan andaluz la potenciación del sector inmobiliario cuya importancia para el PIB andaluz ha sido notable.

⁸ En este sentido resulta significativo que en la legislación anterior al Real Decreto-Ley 31/1978, la superficie máxima de las viviendas de VPO se estableció en 200 m² construidos (160 m² útiles).

⁹ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), p. 4, critica la pérdida de ayudas en favor de la vivienda protegida operada a partir de este Plan.

¹⁰ Téngase en cuenta que este Plan de Viviendas se aprueba tras la entrada en vigor de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que, en consonancia con los documentos internacionales y europeos en favor de la sostenibilidad urbana, supone una opción clara por la rehabilitación de viviendas y la regeneración del tejido urbano, en detrimento de la ocupación de nuevos suelos naturales.

II. EL PLAN VIVE ANDALUCÍA

El PVA se estructura en cinco títulos, tres de ellos dedicados a establecer los objetivos y beneficiarios de las ayudas de las distintas actuaciones a realizar a través de este (títulos II a IV), ayudas que en general no se regulan, sino que se remiten a una futura orden de la consejería competente en materia de vivienda. El título primero, que contiene las disposiciones generales y el quinto, dedicado a la investigación, formación difusión, cooperación y a la creación de un “Foro andaluz de la vivienda”. Además de diez disposiciones adicionales y, tres transitorias, la primera regula las ayudas a adquirentes de viviendas protegidas y de los programas de fomento del alquiler de anteriores planes de vivienda; la segunda se dedica a las actuaciones regionales en espacios públicos de anteriores programas y la tercera a las actuaciones de rehabilitación de edificios de interés arquitectónico. Por último, una disposición derogatoria.

El plan andaluz se aprueba para un periodo temporal de diez años, los dos primeros años tiene el mismo ámbito temporal que el plan estatal, por lo que, algunas de los programas coinciden sustancialmente con éste, por lo que las ayudas reguladas por el plan andaluz pueden otorgarse con cargo al plan estatal¹¹, sin embargo, los años siguientes la financiación del Estado, aun cuando prevista, no está respaldada, en tanto éste no haya aprobado su nuevo plan de vivienda. Esta eventualidad aconseja adoptar la cautela establecida en el art. 9.7, donde se afirma que la financiación prevista en los anexos III y IV tiene carácter estimativo. Por otro lado, cabe destacar que el periodo comprendido entre los años 2025 y 2030 no tiene financiación, ni fuentes previstas (ver anexo III). Por lo que, parece que, aunque el horizonte temporal es de diez años, el plan está abocado a ser revisado a los cinco años de su publicación, como, por otro lado, se razona en la exposición de motivos¹².

El artículo segundo anticipa los objetivos del Plan que se irán concretando en cada uno de los programas, así se plantea los siguientes contenidos con los que se pretende garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada:

1. Facilitar el acceso a una vivienda digna

a) Garantizar las ayudas para evitar la pérdida de vivienda por motivos económicos.

¹¹ En tal sentido el art. 6.2 del PVA establece: “*Con objeto de desarrollar las actuaciones previstas en el marco de dichos planes estatales y obtener la correspondiente financiación, así como complementar las previsiones de los mismos aportando financiación autonómica, la consejería competente en materia de vivienda podrá aprobar las bases reguladoras para la selección de las actuaciones y la concesión, en su caso, de las correspondientes ayudas, conforme a las previsiones de dichos planes estatales.*”

¹² Apartado III.

- b) Bolsas de vivienda destinadas al realojo de personas en situación de emergencia habitacional y personas que hayan sido desahuciadas.*
- c) Fomentar el acceso de los ciudadanos a una vivienda a precio asequible.*
- 2. Construcción de ciudades ajustadas al modelo de ciudad mediterránea, con un equilibrada compacidad, eficiencia y mayor sostenibilidad ambiental.*
- 3. Aprovechar el potencial emprendedor y la contribución innovadora de las áreas urbanas.*
- 4. Lograr ciudades más humanas,*
 - a) Rehabilitación, accesibilidad al parque residencial*
 - b) Eficiencia energética.*
 - c) Regeneración urbana interviniendo en áreas que han quedado especialmente degradadas.*
 - d) Actuaciones en materia de espacios libres y equipamientos.*
- 4. Intervenir en los edificios de interés arquitectónico.*
- 5. Mejorar el conocimiento de la realidad de la vivienda.*

Es decir, como se indicó más arriba, se pretende incidir sobre los colectivos más desfavorecidos mediante ayudas que faciliten su acceso a una vivienda adecuada, actuar desde la ciudad existente con programas de rehabilitación de viviendas y regeneración y renovación del tejido urbano, con lo que se pone el acento en las políticas que incentiven la regeneración de la ciudad existente, en detrimento de actuaciones sobre el suelo natural, para transformarlo, aun cuando, como veremos, también éstas tienen cabida en el plan andaluz. Como complemento de lo anterior, aun cuando parecen determinaciones más propias del planeamiento urbanístico que, de los planes de vivienda, el plan opta por uno de los modelos de ciudad, la ciudad mediterránea, en un momento en el que las actuaciones aisladas de viviendas unifamiliares son más frecuentes. Intervenir en los edificios de interés arquitectónico, lo que debe servir para la conservación del importante patrimonio arquitectónico andaluz. Y, finalmente favorecer el conocimiento de las necesidades de vivienda en Andalucía.

La intervención de la Administración local en la ejecución de las actividades previstas, cuando así lo prevean las normas de desarrollo debe partir de la previa existencia de Planes Municipales de Vivienda y Suelo. En estos casos, el plan municipal deberá adecuar su contenido al cumplimiento a lo dispuesto en el art. 13 de la

Ley 1/2010, de 8 de marzo¹³ (art. 7.1), con esta fórmula el plan andaluz parece limitar la participación de las entidades locales andaluzas.

Si esto fuera así, a nuestro juicio se estaría cometiendo un grave error, limitando la participación de la Administración más cercana al ciudadano y que, por tanto, conoce mejor sus necesidades. Por otro lado, el Plan repite el error clásico de plantear una planificación de arriba abajo, siendo esta última prescindible, cuando, entendemos, que la planificación debería concebirse de abajo a arriba. De modo que la Administración más cercana al ciudadano recogiera las necesidades de vivienda de la población de su municipio, la tipología de las viviendas y modos de propiedad precisas para dar respuesta a esas necesidades, y a través de los planes urbanísticos, dispusiera los suelos necesarios a tal fin, a partir de los cuales se deberían formular los planes autonómicos y nacionales¹⁴. Sin embargo, los planes de vivienda autonómico y estatal mantienen esa visión “abstracta que determina la tipología de vivienda y las ayudas públicas”¹⁵, pero siguen manteniéndose alejados de una planificación espacial que responda a las demandas de los ciudadanos vinculadas a su municipio de residencia, pues tampoco las necesidades de los ciudadanos se formulan en abstracto para fijar su residencia en cualquier lugar, con independencia de sus necesidades laborales y vínculos familiares.

Por otro lado, en el precepto comentado se reitera la obligación de los ayuntamientos de remitir el Plan elaborado conforme a la LRDVA a la Consejería competente en materia de vivienda, para lo que se establece un plazo de tres meses, plazo incorporado ex novo por el PVA.

Las formas de colaboración en la gestión de los programas de actuación del Plan Vive se complementan en el art. 12 con los convenios de colaboración, abiertos a entidades públicas, asociaciones, ONG, asociaciones representativas de la economía social, organizaciones empresariales y, en general, cualquier entidad privada sin ánimo de lucro, además de las entidades de crédito.

El Plan de Intervención social contenido en el art. 8 resulta una previsión de interés, al establecer la vinculación entre las actuaciones en materia de vivienda y las de intervención social, para aquellas que así se determine en el PVA por tratarse de actuaciones integrales y multidisciplinarias dirigidas a colectivos más desfavorecidos o necesitados de atención social. El plan de intervención debe ser coherente con el Proyecto de Intervención Social previsto en el art. 28 de la Ley 9/2016, de 27 de

¹³ En adelante LRDVA.

¹⁴ VAQUER CABALLERIA, M. (2017), p. 69, dice que en nuestro país subsisten unos planes urbanísticos, eminentemente municipales, con unos planes de vivienda, eminentemente autonómicos, lo que ha seguido favoreciendo el desencuentro entre unos y otros.

¹⁵ *Ibidem*, p. 70.

diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA). Ello plantea la duda de si es preciso que exista el proyecto de intervención para poder hacer el plan o, en caso de que el mismo no se haya elaborado, puede seguirse formalizarse el plan vinculado a la actuación en materia de vivienda, para a partir del mismo realizarse el proyecto de intervención social. Entiendo que lo más razonable es comenzar por el proyecto de intervención social, adaptando a éste el plan de vivienda.

Por último, hay que destacar la creación de una comisión de seguimiento y participación, como órgano asesor, cuya composición y funciones se establecen en el art. 11 y un sistema de información sobre la vivienda, como instrumento de información, estudio y análisis (art. 13).

III. ACCESO A LA VIVIENDA

El título segundo, con el nombre de acceso a la vivienda regula las medidas que articula el PVA para garantizar el derecho de todos a una vivienda digna, otorgando ayudas de distinto tipo a los colectivos económicamente más desfavorecidos. De este modo comienza regulando la vivienda protegida (capítulo I) y los programas de vivienda protegida en venta o alquiler (capítulo II) y ayudas al alquiler (capítulo III).

1. La vivienda protegida

El concepto legal de vivienda protegida viene establecido en el art. 2 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo (LVPS) y en el mismo artículo del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (RVP)¹⁶. Según dichos preceptos, se entiende por vivienda protegida aquella que cumple los siguientes requisitos:

- a) Tiene limitado el precio de venta o alquiler.
- b) Se destina a vivienda habitual y permanente del adquirente o arrendatario.
- c) Tiene una superficie que debe ser establecida en los respectivos programas.
- d) En el caso de los alojamientos, constituye una formula intermedias entre la vivienda y la residencia colectiva para su destino a colectivos específicos.
- e) Por último, deben ser calificadas como vivienda protegida en alguna de sus modalidades o alojamiento por el ayuntamiento correspondiente (art. 2.1 del RVP, según redacción dada por Decreto 1/2012)¹⁷.

¹⁶ Modificado por el art. 2 del Decreto 1/2012, de 10 de enero.

¹⁷ El concepto de vivienda protegida no difiere, salvo en la falta de concreción de la superficie, del establecido por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre (art. 1). Sobre éste puede verse el trabajo

En consecuencia, se trata de un concepto amplio de vivienda, en el que se incluye, la vivienda strictu sensu, y los alojamientos transitorios que en puridad no son vivienda, entendida ésta en los términos de la letra b), como residencia habitual y permanente, por otro lado, los alojamientos constan de una parte, que es estancia privativa y otra comunitaria para las distintas personas que ocupan el alojamiento (art. 2.2. RVP), por lo que no coincide con el modelo de vivienda tradicional en nuestro derecho.

A partir de la definición legal podríamos definir la vivienda protegida como aquella que se identifica por poseer unos los elementos objetivos: un precio limitado por la norma, una superficie máxima concretada igualmente en la norma o plan de vivienda, y un destino, residencia habitual de sus propietarios o arrendatarios; por otro lado, tiene unos elementos subjetivos que, junto con los anteriores, definen su régimen jurídico: promotores, gestores, adjudicatarios. Estos últimos serán aquellas personas que no alcancen el nivel de renta máximo previstos por la norma o plan, un último elemento de la definición es que la vivienda debe ser calificada por la Administración competente como vivienda protegida.

Este régimen legal de protección se extiende a distintos elementos existentes en un edificio residencial, como trasteros y garajes, que conforme determina el art. 2.3 del Reglamento de Vivienda Protegida son considerados anexos de la “vivienda protegida”. Otra cuestión será la de los locales comerciales, a los que ninguna mención realizan la LVPS, y el Reglamento se limita a autorizar a los Planes de Vivienda a incluir otros elementos distintos a los anteriores, entre los que, obviamente, pueden incluirse los locales comerciales, con esta autorización el PVA se refiere al amparo a los locales comerciales en el art. 24, a los que extiende la protección, pero limitada al precio de venta del suelo¹⁸.

En definitiva, cuando analizamos el régimen jurídico de la vivienda, en ella debe incluirse garajes y trasteros que están vinculados a ella y que consecuentemente siguen el mismo régimen jurídico que aquella, por otro lado, también debemos incluir los alojamientos protegidos; los locales comerciales existentes en las edificaciones de vivienda protegida y tienen una protección restringida al precio de venta del suelo.

A. Elementos objetivos de la vivienda protegida.

Como acabamos de ver, tamaño, precio y destino son los elementos objetivos del régimen jurídico de la vivienda. TEJEDOR BIELSA¹⁹ afirma que el elemento

de IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), pp. 74 a 88.

¹⁸ IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), pp. 91-95, mantiene que la extensión de la protección se limita a garajes y trasteros y a locales comerciales en supuestos tasados. TEJEDOR BIELSA, J. (2010), p. 327, citando al anterior mantiene la protección a los locales.

¹⁹ TEJEDOR BIELSA, J. (2010), pp. 328 a 330.

que con mayor potencia define la vivienda protegida es el destino, a mi juicio, quizás habría que añadir el precio como elemento que cualifica ésta.

El destino, se concreta en el art. 4 LVPS, que establece que el mismo debe ser “a residencia habitual y permanente”, esta permanencia solo puede interrumpirse por razones de movilidad laboral de carácter transitorio. A su vez, el art. 11.2 RVP, en relación con el inicio de la ocupación, establece los plazos máximos en que tienen que ser ocupadas las viviendas desde su transmisión o arrendamiento, el primero será de seis meses desde la elevación a escritura pública del contrato de compraventa, este plazo es aplicable tanto a las primeras ventas como a las sucesivas, aun cuando en estas el control administrativo es mucho menor. En el arrendamiento, el plazo se fija en tres meses desde la firma del contrato.

No obstante lo anterior, el Reglamento excepciona el requisito de permanencia en determinados supuestos, o por decirlo en los términos de la norma entiende que se mantiene la permanencia cuando la vivienda no permanezca desocupada por más de tres meses consecutivos al año (art. 11 Reglamento de Vivienda Protegida), lo que parece estar pensado para la compatibilidad de la permanencia en la vivienda protegida con los desplazamientos a otra vivienda de forma temporal, generalmente durante la temporada de verano, sobre esta última cuestión la sentencia del TSJ de Andalucía (sede Granada), rec. 1354/20110, afirma:

“La exégesis del precepto conduce a una conclusión inequívoca: el reconocimiento de la posibilidad de desocupar la vivienda por tiempo superior a tres meses cada año, sin que por ello pierda el carácter de ocupación habitual, siempre que exista justa causa, concepto este último que por ser jurídicamente indeterminado, habrá de ser precisado en función de cada caso concreto y de las circunstancias concurrentes en el mismo.”

El segundo de los elementos objetivos a que hemos hecho referencia es el precio, cuya característica fundamental es que está limitado por la norma, en efecto, el art. 20 del RVPA remite a la resolución de calificación provisional para determinar el precio máximo de la vivienda protegida y, el mismo artículo del Plan de Vivienda de Andalucía de 2020, dispone la fórmula de cálculo del mismo: el resultado de multiplicar el módulo ponderado por la superficie útil de la vivienda o alojamiento y por un coeficiente según se trate de viviendas de régimen general, régimen especial o precio limitado (o tasado). En relación con el límite, y su consecuencia, la prohibición de los sobrepuestos, la jurisprudencia viene siendo taxativa, así la sentencia del TS de 22 de febrero de 2000, rec. 4226/1996, establece:

“Por tanto, la realización de obras de mejora no justifica ni permite por sí sola la percepción de un sobrepuesto”

Esta jurisprudencia es recogida por la sentencia del TSJ de Madrid de 30 de septiembre de 2012, rec. 638/2010.

El problema del precio, fundamentalmente se suele producir en las segundas ventas y posteriores, el mismo se encuentra regulado en el art. 27 RVPA, como el máximo de los siguientes precios: a) El de venta de una vivienda protegida de nueva construcción de características similares y un programa asimilable; b) El de primera transmisión actualizado en la forma que fije el plan de vivienda. Ahora bien, este precio máximo ha dado lugar habitualmente a, como dice TEJEDOR BIELSA²⁰, “maniobras elusivas”. Para evitar estas prácticas abusivas la LVPS reguló en su art. 12 un derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración de la Junta de Andalucía (AJA) o del Ayuntamiento o entidad pública designada por la AJA²¹.

También el precio de alquiler está limitado de acuerdo con lo que determine el plan de vivienda (art. 16 RVPA), a su vez, el Plan Andaluz de Vivienda fija ese precio máximo en el 4 por ciento del precio de referencia en el caso de inmuebles desamueblados y en el 4,5 de estar amueblado [art. 21.b)], el precio de referencia es el fijado para la venta en el art. 20 al que ya hemos hecho referencia.

El tercer elemento es la superficie, la fijación de una superficie máxima, generalmente de 90 metros útiles, es, como dice IGLESIAS GONZÁLEZ²², una reacción “frente a la posibilidad de edificar con ayudas públicas viviendas de hasta 200 metros cuadrados que, sin tener en cuenta los supuestos de familias numerosas, terminaban en manos de familias con recursos económicos suficientes como para no necesitar ayudas públicas, en detrimento de sectores menos favorecidos”.

En la legislación andaluza el mecanismo para determinar la superficie útil y construida se establece en los arts. 6 y 7 del RVPA, sin que ninguno de ellos establezca la superficie máxima de las viviendas. Es en el PVA donde con carácter general se fija la superficie de las viviendas protegidas, de modo que, si éstas son de régimen general, la superficie será de 90 m², la de régimen especial de 70 m², la de los alojamientos de 45 m². Disponiendo que estas superficies pueden incrementarse hasta un veinte por ciento cuando la unidad familiar o de convivencia sea de más de cinco miembros, o alguno de ellos sea dependiente o las destinadas a personas con movilidad reducida (art. 18 PVA).

²⁰ TEJEDOR BIELSA, (210), p. 330.

²¹ Sobre este derecho se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su sentencia 157/2015, siendo elocuente alguno de sus razonamientos “Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar conductas fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes; [...]”.

²² IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), p. 76.

B. Elementos subjetivos.

En los elementos subjetivos se pueden distinguir, como se dijo, el promotor, gestor y adquirente e inquilino, nosotros, en estas líneas, nos vamos a referir exclusivamente a estos últimos.

Como no podía ser de otro modo, las viviendas protegidas se destinan a las personas con recursos económicos limitados, realizándose su selección mediante procedimientos que garanticen la igualdad, publicidad y concurrencia (art. 3 LVPS). El apartado segundo, otorga preferencia a grupos sociales con especiales dificultades, como jóvenes, mayores, personas con discapacidad, personas procedentes de rupturas matrimoniales o de unidades familiares y víctimas de violencia de género (art. 3.2 LVPS y 12.3 RVP), si bien, el Reglamento deja la determinación concreta de los colectivos especialmente beneficiarios a los planes de vivienda. En el PVA, los planes de ayuda a estos colectivos constituyen programas específicos.

Se prohíbe expresamente el acceso a las mismas a quienes sean titulares de otra vivienda por cualquier título que otorgue el derecho real de goce o disfrute vitalicio (art. 4.2 LVPS), con las excepciones fijadas en el art. 5.3 y 5.4 del Reglamento, según redacción dada por el Decreto 1/2012.

La aplicación de los principios de igualdad y concurrencia se garantizan mediante los mecanismos de selección establecidos en el art. 10.1 del Decreto 1/2012, por el que se aprueba el Reglamento de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida (RRPMDVP). Este artículo establece los siguientes sistemas de adjudicación de viviendas: a) baremación, conforme a los criterios que deben figurar en las bases reguladoras del propio Registro; b) sorteo, entre los demandantes que cumplan los requisitos de cada programa de ayudas; c) antigüedad en la inscripción; d) otros sistemas, siempre que estén definidos en las bases reguladoras de Registro y respeten los principios de igualdad, publicidad, concurrencia y transparencia. Por último, se permite como criterio de selección que los planes de vivienda y suelo, tanto autonómicos como municipales, establezca criterios de preferencia específicos (art. 10.2 RRPMDVP y 13.3 del Reglamento de Vivienda Protegida).

La publicidad se garantiza por la existencia del Registro Municipal, que tienen carácter obligatorio para cada municipio andaluz (art. 2 Reglamento del registro de demandantes de viviendas públicas), al que se pueden inscribir cualquier persona que reúna los requisitos del art. 2 del indicado Reglamento.

En definitiva, el adquirente o adjudicatario debe ser una persona con residencia en el municipio en que se construyan las viviendas, con un nivel de renta inferior a los máximos establecidos en la norma o plan, que participe en un proceso de selec-

ción público y competitivo o este inscrito en el registro municipal de demandantes de viviendas protegidas.

C. Tipología de viviendas protegidas.

El art. 14 del PVA establece la tipología de viviendas protegidas, para lo cual acude a la clasificación tradicional de viviendas protegidas de régimen especial y régimen general, tanto en venta como alquiler, a la que se añade la menos tradicional, pero no novedosa, de vivienda de precio limitado, que suceden a las de “Iniciativa Municipal o Autonómica”.

Para cada una de estas categorías establece, el precio o para ser más preciso las reglas para la fijación de los precios (art. 21): la superficie útil máxima, que con carácter general no podrá superar los 90 metros útiles (art. 18) y las personas destinatarias en función de sus ingresos, 2,5 veces el IPREM para las viviendas de régimen especial, 4 veces el IPREM para las de régimen general y 5,5 veces el IPREM para las de precio limitado (art. 15), así como la duración del régimen de protección (art. 17). El Plan no regula el precio de las segundas y siguientes transmisiones, sino que remite al art. 27 del Reglamento de Vivienda Protegida, que limita éste al precio de venta de viviendas protegidas de nueva construcción o al de la primera transmisión actualizado en la forma que se fije en el plan de vivienda correspondiente.

2. Fomento del parque de viviendas

Este programa se subdivide en dos, el primero tiene por objeto el fomento de la construcción de viviendas en alquiler (sección 1^ª)²³, y el segundo, más genérico, tiene por objeto el fomento de la construcción de viviendas protegidas en general y alojamientos transitorios o protegidos. En ambos casos, se favorece que estas viviendas se realicen en suelos reservados por el planeamiento municipal para vivienda protegida, por lo que parece que el plan andaluz se está centrando, cuando menos en este programa, en viviendas nuevas. No parece, por ello, que puedan acogerse al mismo viviendas rehabilitadas, lo que no es coherente con los objetivos de sostenibilidad contenidos en el Plan.

A. Fomento parque de viviendas protegidas en alquiler.

El primer programa del Plan andaluz que vamos a estudiar es más amplio en cuanto a sus objetivos y destinatarios que el Plan estatal, que se limita a la promoción de viviendas para alquiler y, en consecuencia, más disperso, con más similitudes, en cuanto a objetivos, con planes anteriores. Por otro lado, la estructura de la norma

²³ Artículos 25 y 26.

en uno y otro tiene notables diferencias, por ello, analizaremos en el orden que se formulan en el PVA.

El Plan estatal regula el programa de fomento del parque de viviendas en alquiler en el capítulo V, artículos 24 a 32, dado su objeto, para éste es indiferente que la vivienda destinada al alquiler proceda de una nueva construcción o de la rehabilitación de otras existentes o incluso de viviendas cuya construcción estuvo detenida, siempre que se reanuden hasta su definitiva terminación, lo relevante es el compromiso de dedicar las mismas, cuando menos, durante 25 años a arrendamiento o cesión de uso (art. 25). El plan andaluz, a diferencia del anterior, no establece plazo específico alguno, por lo que serán de aplicación los plazos establecidos en el art. 17, es decir el régimen legal de calificación, pues transcurrido el mismo, las viviendas no mantendrán calificación alguna, por lo tanto, los plazos serán, si son de régimen general de diez años y, si son de régimen especial de 15 años.

No obstante, en la medida que las ayudas se abonen con cargo al Plan estatal, posibilidad establecida en el art. 26.3.d), será exigible la asunción por parte del promotor o propietario el compromiso de dedicarlas cuando menos durante 25 años al arrendamiento o cesión, así como las restantes obligaciones establecidas en el PEV, a las que inmediatamente haremos referencia a continuación, por lo que será irrelevante que haya transcurrido el plazo de vinculación al régimen de protección de la legislación andaluza.

Los beneficiarios del programa PEV puede ser cualquier persona física o jurídica, Administración pública o entidades de la economía social²⁴ (art. 26). Las ayudas se establecen en ayudas directas en alguna de las siguientes modalidades, según el art. 28:

- a) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 350 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 50 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 36.750 euros por vivienda.
- b) Una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada vivienda, de hasta un máximo de 300 euros por metro cuadrado de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 40 % de la inversión de la actuación, con un límite máximo de 31.500 euros por vivienda.

²⁴ Para GUILLEN NAVARRO, p. 82, esta ampliación de los posibles beneficiarios supone una ventaja del PEV vigente, respecto a planes anteriores.

La percepción de una u otra ayuda está condicionada por la renta de los futuros arrendatarios, de modo que la modalidad primera, está destinada para personas que no superen el tres veces el IPREM, cuatro si son familias numerosas, y cinco veces el referido indicador para familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad en alguno de los tipos fijados en la norma. Las viviendas financiadas en las cuantías a que se hizo referencia en la letra b), solo podrán alquilarse a personas cuyo umbral no supere 4,5 veces el IPREM, umbral que se eleva para familias numerosas de categoría especial a 5 veces el IPREM.

El art. 26 del Plan andaluz, fija esas cuantías en 2,5 veces el IPREM y 4 veces el mismo indicador, el primer límite se establece para viviendas que se califican como régimen especial en alquiler, mientras que el segundo es para viviendas calificadas de régimen general. Estas diferencias tanto para las viviendas de régimen especial, como general entre el plan estatal y andaluz, pone de manifiesto las dificultades que supone asimilar programas del Plan nacional y andaluz, pues mientras el plan andaluz mantiene la distinción entre régimen especial y general, el PEV parece haber superado esta distinción, probablemente para vencer las diferencias existentes entre las diferentes CCAA a la hora de establecer el régimen jurídico de las viviendas protegidas²⁵.

Como se dijo en otro momento, los planes nacional y andaluz se superponen, de modo que cuando se den todas las condiciones para aplicar el PEV, las ayudas podrán abonarse con cargo a éste [art. 26.3.d)], cuando esto no suceda, y se cumplan las condiciones del PVA, podrán recibirse las ayudas de éste, conforme determine la orden de desarrollo [art. 26.3.a)], pudiendo priorizarse las actuaciones realizadas en suelos destinados a viviendas protegidas en régimen de alquiler, así como establecer ayudas directas para los inquilinos [art. 26.3.c)]²⁶. Y, cuando cumplan las condiciones de ambos programas podrán percibirse las ayudas de ambos que, en principio, no resultan incompatibles (art. 6.1).

El plan andaluz fija como ámbito territorial, el de los municipios cuyos ayuntamientos hayan elaborado los correspondientes planes de vivienda y exista un déficit en la oferta de vivienda en relación con la demanda real o previsible, o en los que el mercado no resultara eficiente para satisfacer la demanda existente o en los que los demandantes de vivienda estuvieran mayoritariamente en una situación socio-financiera inadecuada para acceder a la oferta de mercado existente (art. 26 en relación con el art. 13 PVA).

²⁵ En el mismo sentido IGLESIAS GONZALEZ (2010), p. 367.

²⁶ Probablemente en CCAA con mayores niveles de renta, el Gobierno autonómico considere conveniente elevar el nivel exigido para poder acceder a las viviendas protegidas, que en otra con niveles de renta más bajos.

A su vez, la percepción de una u otra ayuda condiciona el precio máximo de alquiler o cesión de uso, conforme a lo establecido en el art. 29, en el primer caso éste será de 5,5€ por metro cuadrado por metro útil, mientras que en el segundo será de 7€.

El PEV establece también un plazo máximo para la terminación de las viviendas desde la concesión de la subvención, fijado en 30 meses, ampliable a 36 en actuaciones de obra nueva y en 24 ampliable a 30 en obras de rehabilitación (art. 31).

B. Promoción de vivienda protegida en los terrenos reservados para su destino a vivienda protegida.

El objeto de este programa, según establece el art. 27 del Plan Vive, es fomentar la construcción de vivienda protegida en los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico para este tipo de viviendas, en virtud de la obligación impuesta legalmente de reservar un 30% de las viviendas previstas en cada sector de suelo urbanizable o urbano no consolidado a viviendas protegidas (art. 51 LOUA).

En consecuencia, con lo anterior, los destinatarios de este programa serán los titulares de esos suelos y las viviendas ejecutadas serán cualquiera de los tipos de vivienda protegida previstos en la legislación de vivienda de Andalucía y en el propio Plan, es decir vivienda protegida de régimen especial y general, ya sea en venta o alquiler.

El Gobierno andaluz no concreta en el Plan Vive las ayudas para las viviendas protegidas construidas en los terrenos referidos, sino que se remite a una futura orden que establecerá las mismas en función de que los ámbitos territoriales se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el art. 13 PVA y a las que acabamos de hacer referencia. Las ayudas podrán dirigirse tanto a la promoción como a la adquisición. El problema que se plantea es que, de un lado en todos los municipios y en todos los sectores con uso residencial es preceptivo la reserva de suelo para vivienda protegida [art. 10.1.A) b) LOUA]. Sin embargo, el art. 28.3 del PVA, limita las posibles ayudas a aquellos municipios o zonas de un municipio en que se den las circunstancias previstas en el art. 13, de donde se deduce que habrá ámbitos municipales o municipios completos en los que esas ayudas a la construcción de nuevas viviendas no existirán²⁷. Lo que pone de manifiesto la desconexión entre el plan de vivienda y el planeamiento urbanístico²⁸ y, más aún, con la legislación urbanística, pues poco sentido tiene reservar suelo para viviendas protegidas, que finalmente no se van a realizar, recordar que conforme al art. 20.1.b) TRLSRU²⁹ y 10.1.b) LOUA, los planes

²⁷ Ver en este sentido IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2020), pp. 10 y 17.

²⁸ Ver VAZQUEZ CABALLERIA, M. (2017).

²⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

generales de todos los municipios en los ámbitos con uso residencial, deberán reservar el treinta por ciento de la edificabilidad para su destino a viviendas protegidas.

La regulación descrita, aun cuando tiene por objeto priorizar aquellos ámbitos en que el “déficit de oferta en relación con la demanda” y, en ese sentido, racionalizar la financiación con ayudas públicas, puede contribuir a la ineficacia de los PPS³⁰, por cuanto, como se dijo, habrá municipios que disponiendo de terrenos pertenecientes al PPS no puedan utilizar este programa para la construcción de viviendas.

Para el desarrollo del programa podrá suscribirse convenios con las entidades locales propietarias de los terrenos, siempre que estén incluidos en los patrimonios públicos del suelo y traigan causa de las cesiones obligatorias del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico (art. 28.4).

C. Viviendas protegidas en régimen de autopromoción.

El objeto del programa es la promoción de viviendas protegidas por sus futuros residentes. En consecuencia, en este programa el Plan concreta que solo podrán ser destinatarios las personas cuyos ingresos familiares no superen 2,5 veces el IPREM para viviendas de régimen especial; 4 veces el IPREM para viviendas de régimen general y 5,5 veces el IPREM para viviendas de precio limitado.

Los requisitos del programa son, en primer lugar, que la edificación sea la vivienda habitual del autopromotor; que las parcelas sean de su propiedad y estar en situación de suelo urbano consolidado antes de la enajenación de la parcela, lo que parece un requisito excesivo, pues lo relevante es que el suelo tenga tal condición en el momento en que se termine la edificación, en este sentido el art. 55 LOUA; que los suelos admitan la tipología de viviendas unifamiliares.

La letra d) establece la posibilidad de que la enajenación se realice mediante parcelas en forma individual, entiendo que más que una posibilidad debería tratarse de una condición, pues de venderse de forma colectiva será preciso que los autoconstructores constituyan algún tipo de agrupación, cuando menos, para adquirir las parcelas.

Por otro lado, la letra f) establece la obligación de establecer una condición resolutoria en el supuesto de que se incumpla la obligación de construir, esta condición solo es admisible en el supuesto de que las ayudas previstas en el programa alcancen a la adquisición de la parcela, en otro caso, debería quedar a la decisión municipal incluir o no esa cláusula.

³⁰ Sobre la utilización de los PPS véase ALONSO IBÁÑEZ, M.R. (2004), pp. 15-21.

Tampoco en relación con este programa se concretan las ayudas, al igual que en el programa para la promoción de viviendas de promoción pública, el Plan vive se remite a una futura regulación a través de una orden de la Consejería competente, por lo que el programa queda un tanto huérfano.

D. Programa de ayudas para jóvenes.

Los planes estatal y autonómico regulan distintos programas de ayudas para que las personas jóvenes accedan a una vivienda, el Plan vive, establece estas ayudas a la adquisición en propiedad de una vivienda (art. 31). Mientras el PEV tiene por objeto fundamentalmente el acceso mediante arrendamiento, y solo excepcionalmente la compra, pues ésta se condiciona a que la vivienda se ubique en municipios menores a 5.000 habitantes y en los que la mayoría de la población se dedique a la agricultura (art. 55).

Coinciden ambos planes en la concreción de la edad de las personas que consideran jóvenes: menores de 35 años [art. 32.1.a) PVA y 57.1.b) y 2.b) del PEV]. Si bien, ambos establecen matizaciones diferentes, pues el PVA, dispone que el requisito de la edad se refiere a la persona que aporte la totalidad o mayoría de los ingresos familiares, mientras que el PEV se limita a disponer que el requisito de la edad se refiere al momento de solicitar la ayuda, sin matizar si lo debe cumplir uno o varios miembros de la unidad familiar o de la unidad de convivencia, si la hubiera.

El plan andaluz exige que el contrato sea anterior a la solicitud de la ayuda, si bien, la escritura pública de compraventa puede otorgarse con posterioridad, pero en el plazo que se establezca en la orden que regule este programa, se admite condicionar el contrato de compra a la obtención de las ayudas públicas, sin que pueda establecerse cláusula de penalización por esta causa. También se admite en el programa del Plan Vive que las ayudas puedan concederse a jóvenes que hayan adquirido vivienda libre, a condición de que el precio de ésta no sea superior a la vivienda protegida en el mismo municipio, no parece razonable que se favorezca la compra de vivienda libre en lugar de concentrar los esfuerzos públicos en la vivienda protegida.

Por otro lado, como ocurría en los programas anteriores, el PVA deja sin concretar la cuantía económica de las ayudas, así como las demás condiciones de estas que se remite, una vez más, a una orden de la Consejería competente. Salvo que las ayudas correspondan al programa de PEV, en cuyo caso, se abonarán con cargo a los créditos de éste [art. 32.b)].

Para ser beneficiario de las ayudas al alquiler del programa del PEV, el conjunto de las personas que convivan en el domicilio no puede superar los ingresos de tres veces el IPREM, dicho umbral se eleva a cuatro si se trata de una familia numerosa y cinco cuando se trate de familia numerosa de categoría especial o personas con dis-

capacidad, en alguno de los tipos previstos en el art. 57.1.d). Es la cuantía del IPREM uno de los aspectos beneficiosos del programa para jóvenes con relación al de ayudas al alquiler para los restantes colectivos, como veremos. El otro aspecto beneficioso es la cuantía de las ayudas que serán de hasta el 50% de la renta máxima mensual (en las ayudas al alquiler éstas tienen una cuantía máxima del 40%). La renta máxima de alquiler no puede superar los 600€ mensuales³¹ para ser beneficiario de las referidas ayudas.

El programa de ayudas para la compra de viviendas en pequeños municipios del PEV pretende combatir la despoblación que se está produciendo en el medio rural de forma cada vez más ostensible, de ahí los requisitos de tamaño del municipio y actividad principal de la población del municipio. A lo que se añade que los ingresos del “joven” no sean superiores a tres veces el IPREM, ingresos que se incrementan en el supuesto de familia numerosa y especial, como acabamos de ver en el programa de ayudas al alquiler. Que la vivienda vaya a constituir la residencia habitual por un plazo mínimo de cinco años [letra c) del art. 57.2]³², debiendo ser ocupada en un plazo de tres meses desde su entrega por la entidad vendedora.

El precio de la vivienda para ser acreedor a las ayudas no puede ser superior a 100.000€, sin gastos, ni tributos. La cuantía de las ayudas se fija en 10.800€ por vivienda, con el límite del 20% del precio de adquisición, sin gastos, ni tributos (art. 60). Estas ayudas pueden incrementarse en un 25% del importe de las ayudas unitarias reguladas en los programas de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.

E. Subsidiación de préstamos convenidos.

El programa de subsidiación de cuotas de préstamos cualificados o convenidos³³, tienen un carácter residual, pues tanto en el PEV, como en el Plan vive lo refieren a ayudas de subsidiación regulados en planes vivienda anteriores, en virtud de los cuales haya nacido el derecho a las ayudas (art. 9 PEV y 33 Plan vive), si bien, este último circunscribe esas ayudas a la promoción de viviendas en alquiler.

³¹ Esta cuantía máxima de la renta puede ser modificada por las CCAA para algunos municipios cuando así se justifique en base a estudios de oferta de viviendas (art. 58). En estos casos la ayuda máxima para el tramo de 601 a 900 euros será de hasta el 30%.

³² Este plazo se puede reducir por razones laborales y por la adquisición de otra vivienda que reúna los requisitos establecidos en el programa.

³³ Sobre la subsidiación de préstamos cualificados puede verse el trabajo de IGLESIAS GONZÁLEZ (2000).

El art. 34 PVA admite la posibilidad de que no haya recaído resolución de la Administración andaluza respecto a la totalidad de las anualidades a pesar de existir el derecho a la misma por parte del promotor, por lo que el número 1 regula el procedimiento para la concesión de dicha subvención y el número 2 una norma de gestión del gasto, en virtud de la cual pueden emitirse resoluciones parciales con carácter anual hasta la totalidad del plazo previsto en el préstamo.

F. Ayudas para la adecuación de suelos con destino a viviendas protegidas.

El programa tiene por objeto subvencionar la urbanización en suelos pertenecientes a municipios rurales o pertenecientes a las redes de ciudades medias, estas redes aparecen definidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), formando parte del modelo de articulación territorial (16). En consecuencia, al igual que el anterior intenta incidir en el problema de la despoblación de los municipios del ámbito rural o de mediana población.

Los destinatarios de las ayudas son los municipios, otras entidades locales o promotores públicos o privados que dispongan o gestionen suelo para viviendas protegidas.

Los requisitos establecidos en el PVA para estas ayudas están referidos a la condición de los suelos, así se exige que tenga el planeamiento general, cuando menos en su ordenación estructural, aprobado, que requiera ser urbanizado para convertirse en urbano, que la mayor parte de las viviendas se destinen a vivienda protegida. En relación con este último requisito, llama la atención la falta de concreción, pues qué porcentaje de viviendas en relación con el total es la “mayor parte”; a modo de ejemplo, en un sector en el que el 30% de las edificaciones residenciales están destinadas a turismo rural, el 30% a vivienda libre y el 40% a vivienda protegida ¿cumple con la condición del PVA?

De nuevo la concreción de las ayudas, tanto en su cuantía, como requisitos y procedimiento se remite a una futura orden de la consejería.

3. Ayudas al alquiler de viviendas

Las ayudas al alquiler de viviendas han formado parte de los últimos planes de vivienda, que han ido ajustando tanto su denominación, importe, duración³⁴. La regulación de estas ayudas se recoge en capítulo III del PEV y, art. 37 y 38 del PVA Andalucía. El objeto es facilitar el disfrute del derecho a la vivienda de las unidades familiares con menores recursos económicos, para lo cual se otorgan ayudas directas a los inquilinos, para hacer más asequible la renta de alquiler.

³⁴ En igual sentido GUILLEN NAVARRO, p. 73.

El PEV establece un límite distinto para ser beneficiario de estas ayudas para las unidades familiares y para las unidades de convivencia, en primer lugar, el correspondiente a la unidad familiar se fija en 3 veces el IPREM, incrementándose el mismo en caso de familias numerosas a 4 veces y a 5 en caso de familias numerosas especiales o personas con alguno de los tipos de discapacidad previstos en la norma [art. 11.1.c).1]. El segundo, para la unidad de convivencia, puede ser determinado por las CCAA, y varía en función de los miembros de la unidad de convivencia, así si se compone de un solo miembro será de 1,5 veces el IPREM y se incrementa en 0,5 veces por cada miembro mayor de edad [art. 11.1.c).2 en relación con el 17].

El art. 6.1 del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, entiende por unidad de convivencia, la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho en los términos del artículo 221.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. En consecuencia, se trata de un concepto más amplio que el de unidad familiar³⁵, con el que puede coincidir.

El número 2 del mismo artículo, establece excepciones a la anterior definición para personas víctimas de violencia de género; la unidad de convivencia está constituida por una persona acompañada de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento y sus familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, siempre que haya iniciado los trámites de separación o divorcio. Una segunda excepción la constituyen las unidades familiares formadas por personas entre 23 y 65 años sin vínculo familiar pero que habiten en el mismo domicilio en los términos que reglamentariamente se determinen.

El PEV prima la unidad familiar sobre la unidad de convivencia, pues aquélla podrá acceder a las ayudas con unos ingresos superiores a ésta.

El PAV no distingue entre ambas situaciones, fijando éste los ingresos máximos en 2,5 veces el IPREM, límite que puede incrementarse para casos excepcionales por la orden que regule estas ayudas. A nuestro juicio, el límite aplicable en este programa será el fijado por la CA de Andalucía, por decirlo así la norma estatal para las

³⁵ Según el Diccionario de la RAE, que extrae el concepto de unidad familiar del art. 82 de la Ley del IRPF, se entiende por tal un núcleo familiar compuesto por los cónyuges no separados legalmente, los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de estos y los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a la patria potestad prorrogada o rehabilitada.

unidades de convivencia, y por tratarse de una medida a establecer por quien tiene la competencia en materia de vivienda.

El requisito para ser beneficiario del programa es, obviamente, ser titular de un contrato de arrendamiento que constituya la vivienda habitual y permanente del arrendatario, requisito que debe mantenerse durante todo el periodo en que se reciba la ayuda. La renta abonada en concepto de alquiler no puede ser superior a 600 €, esta renta puede incrementarse excepcionalmente y por razones justificadas por las CCAA hasta 900 €, también puede incrementarse para familias numerosas (art. 12 PEV).

Se excluye de las ayudas a aquellas personas que tengan su residencia habitual en la vivienda arrendada y sean propietarios o usufructuarios de otra vivienda en España. Así mismo se excluyen también de esta excepción quienes tengan una parte alícuota de otra vivienda por herencia o transmisión mortis causa sin testamento, o no puedan disfrutar de su vivienda por separación o divorcio. Por otra parte, se excluyen de las ayudas, aquellos arrendatarios que tenga vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad o consanguinidad con el arrendador o que el arrendatario o cualquiera de las personas que convivan en la vivienda arrendada sea socio o participe de la persona que actúe como arrendador.

La cuantía de las ayudas se fija en el PEV en el 40% de la renta mensual, para mayores de 65 años esta ayuda puede incrementarse hasta el 50% (arts. 14 y 15 PEV), con un plazo máximo de tres años (art. 16 PEV); el PVA no fija cuantía, ni plazo de las ayudas propias remitiéndose a la correspondiente orden de desarrollo, pudiendo abonarse las ayudas del Plan Estatal cuando se cumplan los requisitos (art. 38.3). Norma que deberá regular, igualmente, la tramitación de los procedimientos de concesión.

IV. REHABILITACIÓN RESIDENCIAL Y URBANA

El nombre elegido por el Gobierno andaluz para el título III del PVA abandona la diferenciación que se ha hecho clásica desde la L3R³⁶, de rehabilitación para la actuación en las viviendas y regeneración y renovación para las actuaciones sobre el tejido urbano, aun cuando al definir el objeto de las actuaciones encuadradas en este título recuperan los títulos tradicionales, así el art. 39.3 habla de “regeneración del espacio público”.

La rehabilitación de nuestras viviendas y la regeneración y renovación del tejido urbano es un tema capital desde la perspectiva del urbanismo sostenible y el

³⁶ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

cumplimiento de los ODS. Existe un consenso bastante generalizado sobre que en el siglo XXI, el protagonista de nuestro derecho urbanístico debe ser el suelo urbano, es decir la ciudad consolidada, la expansión de las ciudades se ha detenido o debe tender a detenerse³⁷, como manifiesta MENÉNDEZ REXACH, las transformaciones de suelo rural “en lo sucesivo deberían ser, si no excepcionales, sí, al menos, suficientemente justificadas”³⁸, en este sentido los cambios legales han producido una copiosa jurisprudencia que hace suyo el objetivo de la sostenibilidad urbana y la necesidad de justificar suficientemente cualquier nuevo crecimiento, entre éstas puede citarse, sin más ánimo que citar una de tantas, la sentencia de 10 de julio de 2012 (RC 2483/2009).

Así, resulta cada vez más obvio, que en el acierto o no de nuestros gobernantes a la hora de poner en marcha una política de estímulos para hacer más humanas nuestras viejas ciudades y más habitables nuestras viviendas nos jugamos, en buena medida, la consecución de los objetivos de sostenibilidad urbana. En esta medida las actuaciones en el medio urbano deben modificar la tradicional falta de consistencia de las realizadas hasta ahora, pues como afirma ALONSO IBAÑEZ, aquéllas no han acometido los problemas estructurales provocados por la erosión de la calidad urbana, tales como cogestión, contaminación, ruido, etc. Y, mucho menos han abordado los problemas sociales, como el envejecimiento, la concentración de población marginal, etc.³⁹ o, añadimos nosotros, la segregación social, cada vez más evidente.

Las anteriores reflexiones sirven como introducción y criterio de evaluación de los estímulos previstos en los planes estatal y andaluz. En el análisis conjunto de los planes, que venimos haciendo, conviene identificar estas ayudas en ambos. El título del PVA de rehabilitación residencial y urbana incluye las actuaciones previstas en el capítulo VI del PEV (fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas); capítulo VII (de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas); y VIII (de la regeneración y renovación urbana y rural).

1. Rehabilitación residencial

El art. 39 PVA formula los objetivos para la rehabilitación de viviendas que se concretan en conservación, seguridad de utilización y accesibilidad y eficiencia energética. Éstos se generalizan tanto para viviendas colectivas, como para viviendas unifamiliares. E incluso pueden formularse para barriadas completas, en cuyo caso, debe delimitarse un área de rehabilitación y accesibilidad, el seguimiento e

³⁷ En este sentido puede verse la Exposición de motivos de la LOUA.

³⁸ MENÉNDEZ REXACH, A. (2011), pp. 14 y 15.

³⁹ ALONSO IBAÑEZ, M.R. (2014), p. 263.

identificación de éstas últimas se confía al Sistema de Información de Vivienda en Andalucía (SIVA), regulado en el art. 40.

El PVA distingue tres programas por razón de la tipología de viviendas donde se producirá la intervención: programa de rehabilitación de viviendas; programa de rehabilitación de edificios y programa de rehabilitación de edificios públicos. En todos ellos, se puede intervenir con dos líneas de actuación: aquellas que tienen por objeto la conservación, mejora de la utilización y accesibilidad de las viviendas y la segunda, tiene por objeto la ejecución de obras para la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad de las viviendas o edificios.

Estas últimas, coinciden con las actuaciones previstas en el PEV, capítulos VI y VII a los que acabamos de hacer referencia, por ello vamos a seguir nuestro estudio a través de las líneas de actuación y no de los programas del PVA.

A. Actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad de la vivienda o los edificios.

El objeto del programa se formula de modo muy amplio en el art. 40 PEV: viviendas unifamiliares, ya sea en el ámbito urbano o rural, este último es una innovación del plan actual⁴⁰; edificios de vivienda de tipología residencial colectiva, interviniendo tanto en el edificio, elementos comunes, como en las viviendas o viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva. Objeto de intervención coincidente con el PAV, pues de la lectura de los artículos 41 a 44, se concluye que las actuaciones de conservación, mejora y accesibilidad pueden producirse en viviendas, edificios o ambos, a lo que este último añade la intervención en edificios y viviendas que forman parte del patrimonio público de la Junta de Andalucía (art. 45).

Las actuaciones subvencionables son muy amplias como corresponde al título del programa, así el art. 43 clasifica las actuaciones que incluye dentro del concepto de conservación y que se corresponden aproximadamente a lo que la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), denomina “seguridad estructural” y, las que incluye dentro del concepto de “seguridad de utilización y de la accesibilidad” y que se corresponde con los parámetros establecidos en el Código Técnico de la Edificación DB-SUA, relativos a la Seguridad de utilización y accesibilidad⁴¹.

Los beneficiarios son enumerados de forma igualmente amplia, así se incluyen, propietarios, comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades, cooperativas, propietarios que de forma agrupada sean propietarios de edificios que reú-

⁴⁰ En igual sentido GUILLEN NAVARRO, p. 89.

⁴¹ Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo y modificado por Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre.

nan los requisitos del art. 396 Código Civil, empresas constructoras, arrendatarias o concesionarias (art. 41).

A los beneficiarios indicados, el PVA añade las Administraciones Públicas o entes, organismos o sociedades titulares de edificios o viviendas destinadas al alquiler, cuando los ingresos de las unidades de convivencia no superen los 2,50 veces el IPREM y supongan el 50% de las viviendas que, además, constituya el domicilio habitual y permanente de las personas residentes y el 70% del edificio esté destinado a viviendas. Las ayudas para estos beneficiarios serán las del PVA, que también en este supuesto se remite a la orden de desarrollo.

La cuantía de las ayudas es de 3.000 € por vivienda y 30 € por m² construido de superficie de local comercial u otros usos compatibles, cuando se solicite para actuaciones correspondientes a actuaciones a conservación (art. 43.1). O, de 8.000 € por vivienda y 80 € por m² construido de superficie de local comercial u otros usos compatibles, cuando se soliciten para conservación y seguridad de la utilización y de la accesibilidad. Estas ayudas pueden llegar a 14.000 € por vivienda si reside en la misma una persona con discapacidad o 17.000 € por vivienda si reside alguna persona con alguna de las discapacidades enumeradas en el art. 44. También se incrementan las ayudas en 1.000 € por vivienda en el caso de tener el edificio o la vivienda la declaración de BIC, estar catalogados o contar con protección integral en el instrumento urbanístico correspondiente. En cualquier caso, la cuantía máxima de las ayudas no puede superar el 40% del coste de la actuación, esta cuantía máxima se incrementa hasta el 75% de la inversión en aquellas viviendas en que residan personas cuyos ingresos sean inferiores a tres veces el IPREM. Estas ayudas son compatibles con las correspondientes al programa de la mejora energética y sostenibilidad en viviendas. Las ayudas del PVA no se especifican en el mismo, remitiéndose a la orden de desarrollo, no obstante, si cumplen las condiciones del PEV se abonarán las ayudas con cargo a los créditos de éste.

Los requisitos para ser perceptor de las ayudas el PEV (art. 42), distingue entre (a) viviendas unifamiliares; (b) edificios de viviendas de tipología residencial colectiva; (c) viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva. Requisitos comunes a todos ellos es estar finalizada la construcción antes de 1996 y disponer de informe técnico que acredite la necesidad de la actuación, los específicos son:

Que la vivienda constituya el domicilio habitual y permanente de sus propietarios o arrendatarios en el momento de solicitar las ayudas.

Que al menos el 70% de la superficie construida sobre rasante, excluida la planta baja o plantas inferiores si tiene o tienen otros usos compatibles, tenga uso residencial de vivienda; que al menos el 50% de las viviendas constituyan el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios al momento de solicitar las ayudas;

que cuenten con el acuerdo de la Comunidad y la autorización administrativa y, por último, que se aporte proyecto técnico de las actuaciones a realizar o la justificación de su innecesidad suscrita también por técnico competente.

A las viviendas unifamiliares se les exige exclusivamente, como es obvio, el requisito reproducido en la letra (a).

Los requisitos del PVA son los mismos, por lo que como acaba de decirse, las ayudas se abonarán con cargo a los créditos del PEV.

B. Mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad.

El programa tiene por objeto la mejora energética y la sostenibilidad, especialmente de la envolvente edificatoria en edificios de viviendas colectivas, incluyendo las viviendas que formen parte de estos y las viviendas unifamiliares, ya sean unas u otras del ámbito urbano o rural, por lo que éstas son enunciadas de forma muy amplia (art. 33 PEV). No parece existir vivienda no incluida en el programa, siempre que estén construidas antes de 1996, limitación que no nos parece adecuada a los objetivos del programa.

Las actuaciones subvencionables se dividen, según el art. 36 PEV, en actuaciones para viviendas unifamiliares (número 1) y, en edificios residenciales y las viviendas ubicadas en éstos (número 2). Las actuaciones subvencionables en unas y otros coinciden las enumeradas en las letras a) a c): a) la mejora de la envolvente térmica de la vivienda para reducir su demanda de energía para calefacción o refrigeración, para lo cual el apartado 1.a) enumera algunas medidas; b) la instalación de sistemas de calefacción, refrigeración, producción de agua caliente sanitaria y ventilación para acondicionamiento térmico, o la mejora de la eficiencia energética de los instrumentos existentes, para lo que también enumera algunas instalaciones que redundan en la consecución de estos objetivos; c) la instalación de equipos de generación de energía que permitan la utilización de energía renovable, que reduzcan el consumo de la convencional. Las siguientes se corresponden a actuaciones en viviendas unifamiliares: d) aquellas que permitan el mejor cumplimiento del Código Técnico de la Edificación en materia de protección contra el ruido; e) las que sirvan para el mejor cumplimiento del indicado CTE en materia de salubridad o reduzcan la concentración de radón.

Las actuaciones subvencionables en edificaciones residenciales y en las viviendas integradas en éstos, además de las referidas anteriormente, son las siguientes: d) mejora de la eficiencia energética en instalaciones comunes de ascensores o iluminación del edificio o parcela; e) la mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la implantación de redes separativas que favorezcan la reutilización de aguas grises y de lluvia; f) la mejora o

acondicionamiento de instalación para recogida y separación de residuos domésticos; g) las que mejoren los parámetros del CTE en relación con la protección contra el ruido; h) en las parcelas privativas del edificio las mejoras para la permeabilidad del suelo; i) las mejoras del CTE en relación con la salubridad o alternativamente la reducción de radón; las que mejoren la movilidad sostenible, como instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos; k) la instalación de fachadas o cubiertas vegetales; l) la instalación de sistemas de domótica y/o sensónica.

Estas medidas conjuntas o de forma complementaria deben conseguir una reducción de la demanda energética anual global sobre la situación energética anterior, la referida reducción es variable en función de la zona climática en que se encuentre la vivienda⁴².

El PVA no añade nada a las actuaciones subvencionables previstas en el PEV, pues el art. 47 autoriza a la Consejería competente en materia de vivienda a promover y financiar actuaciones específicas, que habrá que definir con carácter previo.

Los beneficiarios son enumerados en el art. 34 PEV de forma aún más amplia que en el programa anterior, pues a los sujetos enunciados en aquel, se añaden las empresas de servicios energéticos. Estos deben reunir los requisitos enumerados en el art. 35, que básicamente coinciden con los enumerados en la actuación referente a la conservación y mejora, que acabamos de ver.

La cuantía de las ayudas no puede superar los 12.000 €, ni el 40% de la inversión en viviendas unifamiliares, que puede incrementarse en 1.000 € para viviendas declaradas BIC y en las viviendas en que la renta de sus ocupantes sea inferior a tres veces el IPREM puede incrementarse hasta el 75% del presupuesto. La cuantía puede incrementarse hasta 24.000 € en viviendas en que residan personas con discapacidad de las características enumeradas en el art. 37.1. Las ayudas en edificios se reducen a 8.000 € por vivienda y 80 € por metro cuadrado de uso no residencial, sin que pueda superar el 40 % de la inversión, que puede incrementarse en 1.000 € por vivienda y 10 € por metro cuadrado de uso no residencial, en caso de edificios declarados BIC. El porcentaje de la inversión se incrementa cuando resida en la misma algún discapacitado, como se vio en las viviendas unifamiliares.

El acceso a estas ayudas se produce mediante convocatoria pública (art. 39 PEV).

Cuanto se dijo del PVA en relación con el anterior programa puede darse por reproducido en éste, pues como se dijo el Plan andaluz distingue por tipo de vivienda, no por programa y es en relación con éstas que fija actuaciones subvencionables,

⁴² Las zonas climáticas se establecen en el anexo del Código Técnico de la Edificación DB-HE.

beneficiarios, etc., que, en consecuencia, son coincidentes para las dos actuaciones que acabamos de estudiar.

En el momento de redactar estas líneas, el BOE ha publicado el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes. Este programa transfiere ayudas a las CCAA y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para que estas las hagan llegar a los beneficiarios enumerados en el art. 11 (art. 1).

Las actuaciones subvencionables, coinciden parcialmente, con las de PEV, reducir el consumo de energía, añadiéndose la de reducir las emisiones de dióxido de carbono con respecto a la situación de partida. Los beneficiarios son, además de los previstos en el PEV, edificios con cualquier uso, con lo que se amplían éstos.

C. Programa de funcionalidad básica de viviendas.

Este programa es parcialmente coincidente con el desarrollado en el capítulo VII del PEV, que ya hemos estudiado ampliamente en el epígrafe A., si bien, como se vio, el del PEV es más amplio al referirse a la mejora de la funcionalidad de viviendas, sean cuales fueran sus ocupantes. Mientras que el programa andaluz se refiere, en concreto, a la mejora de la funcionalidad de viviendas ocupadas por personas mayores o personas con discapacidad.

En consonancia con los objetivos, los requisitos para ser beneficiario de las ayudas es ser mayor de 65 años, tener reconocido un grado de discapacidad de al menos el 33% o tener reconocido un grado de gran dependencia. Parece poco afortunada la equiparación de los beneficiarios pues se igualan situaciones muy dispares, que no parecen equiparables, así la edad de 65 años, per se, o la discapacidad con un grado igual o superior al 33 %, no parecen equiparables con la gran dependencia, reservada para personas que precisen ayuda para realizar “*varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona*” [art. 26.1.c) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia].

Las ayudas, como siempre, se remiten a la futura orden de la consejería competente, salvo que puedan incardinarse en las establecidas en el art. 40 y siguientes del PEV.

D. Programa de actuaciones excepcionales.

Se trata de un programa residual, como lo define el art. 50 PAV, previsto para actuaciones que no tengan cabida en los anteriores programas, y fundamentalmente las destinadas a la reparación de daños causados por fenómenos naturales en las viviendas o edificios residenciales, desgraciadamente tan frecuentes en los últimos tiempos.

Los destinatarios de estas ayudas son los propietarios de edificios residenciales en situación o riesgo de ruina como consecuencia de los efectos directos de los fenómenos naturales, habiendo resultado inhabitable (art. 51) o los ayuntamientos cuando las situaciones a financiar afecten a espacios públicos.

La concreción de las ayudas, una vez más, se remiten a una futura orden, que deberá prever la compatibilidad de éstas con otras de reparación.

2. Rehabilitación urbana

El ámbito de la rehabilitación urbana incluye cuatro programas, tres que encajan sin mayores problemas en lo que podríamos considerar rehabilitación urbana: el de áreas de regeneración urbana y accesibilidad; el programa de rehabilitación de espacios públicos y el de rehabilitación de conjuntos históricos. Y, un cuarto, que, a mi juicio, debería haberse incluido en la rehabilitación residencial, pues se trata de edificios y no de espacios públicos, nos referimos al programa de rehabilitación de edificios de interés arquitectónico.

A. Áreas de regeneración urbana y accesibilidad (ARUA).

El art. 52, define los objetivos de las áreas como actuaciones integrales de rehabilitación, regeneración y renovación, en ámbitos urbanos centrales o periféricos sujetos a procesos de segregación y graves problemas habitacionales que afecten a sectores de población en riesgo de exclusión social. Se trata de intervenir ante graves procesos de degradación urbana y residencial, para favorecer la integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación.

Estas actuaciones vienen a coincidir con las áreas de gestión integrada definidas en los art. 144 a 146 LOUA.

El PEV define un programa con unos objetivos similares en el capítulo VIII, al que denomina “regeneración y renovación urbana y rural”, que como ocurre con el PVA, fomenta la intervención conjunta en edificios y viviendas y actuaciones de urbanización o reurbanización. Lo característico en ambos es la necesidad de delimitar el área de futura intervención integral [art. 48.a) PEV y 53.2 PVA].

Requisito común en ambos planes es que el 70% de la edificabilidad sobre rasante existente dentro del ámbito del área, definida por el ayuntamiento, deberá tener uso residencial, se excluye de este computo las plantas bajas o plantas inferiores con otros usos compatibles.

A este requisito el PVA le añade, tener la clasificación como suelo urbano; tener una concentración de viviendas que presenten graves deficiencias en sus condiciones de conservación y accesibilidad; necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población, debiendo contar éstos con un plan de intervención social promovido por el ayuntamiento correspondiente, y encontrarse incluido en el mapa de Diagnóstico de Áreas para la Regeneración Urbana Accesibilidad.

En las áreas de infravivienda y chabolismo se excluyen alguno de los requisitos, en concreto el de tener la clasificación de suelo urbano y que el 70% de la edificabilidad sea residencial, esta última exclusión está en consonancia con lo establecido en el PEV.

Las actuaciones subvencionables son, de acuerdo con los objetivos, la ejecución de obras de mantenimiento o intervención en las viviendas o la eliminación de infraviviendas y chabolismo y la ejecución de actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, estas últimas las concreta el art. 51.b) PEV, en obras de urbanización o reurbanización de espacios públicos, obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos y obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad. La concreción de las actuaciones destinadas a la mejora de la eficiencia ambiental parece admitir que la misma no se realice en continuidad con la actuación en las viviendas, pues no de otro modo puede entenderse que se incluyan entre estas “las relacionadas con la mejora del reciclaje de los materiales”.

También, son subvencionables los costes de realojo temporal de los ocupantes de inmuebles que deban ser desalojados para la realización de la actuación programada por el ayuntamiento y los gastos de redacción de proyectos y dirección de obra, los de oficinas de planeamiento e información, de gestión y de intervención social.

Lo más singular del programa de intervención previsto en el PEV es la necesidad de suscripción de un Acuerdo entre el Estado y la CA correspondiente para la actuación en cada Área, previa la tramitación prevista en el art. 49 PEV

La cuantía de las ayudas del PEV no pueden superar, excluyendo los gastos de realojo y gastos de gestión y demás relacionados con el planeamiento e intervención social, el 40% de su coste. Calculándose de acuerdo con la formula del art. 52.2: 12.000 € por vivienda que se rehabilite y 120 € por cada m2 construido de local comercial u otros usos compatibles, estas ayudas están condicionadas a que se

consigan los objetivos de reducción de la demanda energética; esta ayuda se podrá incrementar en 1.000 € por vivienda y 10 € por m² de local comercial, de tratarse de un edificio declarado BIC.

En aquellas viviendas en que la unidad de convivencia tenga unos ingresos inferiores a tres veces el IPREM, la cuantía subvencionable puede llegar al 75% de la inversión, y la misma cuantía podrá alcanzar de residir personas con discapacidad o mayores de 65 años y se acometan actuaciones para la mejora de la accesibilidad.

La ayuda será de hasta 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida en los casos de infravivienda o chabolismo.

Las ayudas para la mejora de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano serán de hasta 2.000 € por vivienda objeto de intervención o de nueva construcción, estos cálculos se realizan sobre las viviendas que de origen vayan a ser rehabilitadas, no modificándose porque las viviendas en las que finalmente se intervenga no coincida con aquella cifra, salvo que fuese inferior en un 50%.

El coste financiable para el realojo es de 4.000 € anuales por unidad de convivencia a realojar y 1.000 € por vivienda rehabilitada o construida para coste de gestión y los equipos de planeamiento, información e intervención social.

El PVA, de nuevo remite para la fijación de las ayudas propias a una orden de la Consejería competente, y establece la posibilidad de financiar las ayudas con cargo a los créditos de PEV, cuando las características de la actuación permitan incluirlas en aquél. No resuelve el plan andaluz la posible compatibilidad de las ayudas propias con las provenientes del PEV.

B. Rehabilitación de edificios de interés arquitectónico.

El objetivo de este programa es la rehabilitación de edificios públicos de interés patrimonial, en los que exista un interés social para su puesta en valor y uso como equipamiento público (art. 55.1 PVA). El número 2 del mismo artículo establece una norma en blanco al afirmar “que se valorará la adopción de medidas de apoyo de edificios de interés arquitectónico de propiedad privada”, para poner total o parcialmente al uso público. Sin embargo, el art. 56, ya establece como beneficiarios de las ayudas a personas públicas o privadas, de donde parece deducirse que la orden que desarrolle este programa incluirá los edificios privados que, por otro lado, pueden acogerse a las ayudas previstas para la edificación a las que ya hemos hecho referencia.

Sobre las ayudas, de nuevo se remite a la orden de la consejería competente, si bien, en este caso, se compromete a realizar un “Documento de Planificación de Intervención en el Patrimonio Público”. Comprometiéndose a utilizar para financiar

este programa el 1% de inversión cultural del art. 84 de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

C. Rehabilitación del espacio público.

El programa tiene por objeto la adecuación del espacio público, con la finalidad de regenerar la ciudad consolidada *“en la búsqueda de un modelo más humana, sostenible y accesible. Se pretende la reactivación social y económica del tejido conectivo de la ciudad consolidada, entendido como equipamiento al aire libre y como patio colectivo”*. Rehabilitar el espacio urbano es también ayudar a una parte importante de la población a realizar su derecho a la vivienda, pues, como afirma SIBINA i TOMÁS, *“una gran parte de la ciudad está ocupada por personas que si no vivieran donde lo hacen serían potenciales demandantes de vivienda de nueva construcción o rehabilitada sometida a algún régimen de protección pública”*

Los destinatarios de las ayudas son los ayuntamientos andaluces, quienes para recibir las ayudas deben presentar una propuesta cuyos contenidos se regulan en el art. 58.2 PVA, y cuya elección se realizará conforme a los criterios y procedimientos que se fijen en la orden de desarrollo de este programa. Es de esperar que dichos criterios sean concretados con objetividad así actuaciones subvencionables, pues los objetivos definidos en el art. 57 a que hemos hecho referencia son absolutamente ambiguos, permitiendo la más amplia subjetividad en la elección de los proyectos.

Los proyectos no seleccionados pasan a formar parte de un Banco de Propuestas, con el objeto de que *“cuando así se prevea, las propuestas incorporadas al referido Banco quedarán automáticamente admitidas”*, se trata de nuevo, de una norma en blanco que en nada compromete.

La ejecución de los proyectos se realizará por la consejería competente en materia de vivienda, mediante convenio con los ayuntamientos adjudicatarios de las ayudas, que reciben una *“subvención en especie”*.

D. Rehabilitación de conjuntos históricos.

El objeto del programa es la rehabilitación y recualificación del espacio público y de los elementos privados de acceso público o visibles desde el espacio público de espacios declarados conjuntos históricos.

Los destinatarios son los ayuntamientos, lo que exige gestionar la intervención en espacios privados, éstos deben presentar un proyecto o programa de rehabilitación con los requisitos del art. 60.2 PVA.

Las ayudas, como es característico del PVA, no se concretan remitiéndose a la orden de la consejería que desarrolle el programa y concrete requisitos, contenido y procedimiento.

V. VULNERABILIDAD RESIDENCIAL

El siguiente conjunto de programas intenta dar solución a los problemas de vivienda de los sectores con mayores dificultades económicas y sociales. Incluye cinco programas, uno primero de intermediación e intervención; un segundo programa denominado de viviendas gestionadas por Administraciones públicas, entidades públicas y entidades del Tercer Sector de Acción Social; el tercero que pretende intervenir en favor de las personas que han sido objeto de un desahucio; un cuarto denominado de viviendas para realojos y emergencias; y el último, es un programa transitorio para atender las ayudas de planes anteriores.

1. Intermediación e intervención

En este capítulo se desarrollan tres programas en los que la Administración andaluza asume un papel de intermediario o gestor de actuaciones realizadas por terceros ajenos a la Administración, correspondiendo a esta un papel de facilitador con algunos beneficios fiscales en favor de los inquilinos o propietarios, que no se han desarrollado en el PVA, remitiéndose como es habitual a una futura orden de desarrollo.

El primer programa regula un sistema de permuta que califica de “protegidas”, que pretende garantizar la adecuación de la vivienda a las necesidades de la unidad de convivencia, permutando ésta por otra que responda a esas necesidades que pueden provenir de un incremento de la familia, una discapacidad de algún miembro, necesidad de cambiar de vivienda a causa de violencia de género o terrorismo, desplazamiento por motivos laborales o una reducción de los ingresos que impida abonar el pago de la hipoteca o la renta de la vivienda [art. 62.2.a)]. Los posibles beneficios de este tipo de permuta consisten en su declaración como “actuación protegible” para obtener los beneficios fiscales o de cualquier otro tipo previstos en la legislación [art. 62.3.b)]. El programa remite a la futura creación de una bolsa de oferta de viviendas que regulará la orden de desarrollo.

El segundo programa regula la cesión de viviendas por parte de entidades financiera o de crédito, entidades gestoras de activos inmobiliarios u otras entidades públicas a la Administración andaluza para su incorporación a un parque público con la finalidad de que sean usadas por las personas de especial protección definidas en el art. 5 (personas víctimas de la violencia de género, personas sin hogar o en situación de emergencia habitacional con necesidad urgente de alojamiento).

En el programa llama la atención las condiciones establecidas para la incorporación de las viviendas cedidas al parque público reguladas en el art. 64.2.a), en primer lugar, que estén ubicadas en algún municipio donde exista demanda de viviendas por parte de algún colectivo de personas que acabamos de mencionar o disponer

de equipamiento, instalaciones y mobiliario en cocinas y baños indispensables para realizar las funciones básicas de habitabilidad, no obstante se admite la incorporación al programa de viviendas inacabadas, siempre que al menos tenga ejecutado el 50% de la obra, o que no reúnan los requisitos de equipamiento que acabamos de mencionar.

Parecería más sensato que también el requisito de existencia de demanda en el municipio se hubiese excepcionado, creando una bolsa de viviendas cedidas a la Administración y que puedan utilizarse, cuando se necesite, por alguna de las personas de especial protección.

El tercer programa, se dirige a inquilinos del parque público residencial de la CA de Andalucía, tiene carácter temporal y su objetivo es establecer aplazamientos de pagos o minoraciones de renta, para auxiliar a personas que por causas sobrevenidas acrediten la imposibilidad total o parcial de abono de la renta. El desarrollo del programa se remite a una orden de la Consejería competente.

2. Viviendas gestionadas por entidades del sector público o del tercer sector de acción social

El programa tiene por objeto facilitar viviendas o cualquier otro tipo de alojamiento a víctimas de la violencia de género, personas que hayan sido objeto de desahucio, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables.

Los gestores de las viviendas, alojamientos o dotaciones residenciales que se ponen a disposición de los colectivos relacionados son Administraciones públicas, entes del sector público o entidades del Tercer sector de Acción Social.

Una vez más, el PVA se remite a una orden que lo desarrolle, salvo la concreción de que la renta cobrada a los ocupantes no será superior al 25% de los ingresos de la unidad de convivencia.

3. Personas afectadas por desahucios

El programa del PVA tiene por objeto ofrecer información y asesoramiento a las personas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria de su vivienda habitual, asesoramiento que incluye la intermediación con las entidades financieras y protección tras la pérdida de la vivienda.

Se trata, de programas complementarios a los que analizaremos en el epígrafe siguiente, de modo que la información del primero tiene que englobar los recursos del segundo. La gestión del programa se asigna a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de competente en materia de vivienda, no obstante, con el fin de mejorar

la gestión se faculta a la Consejería a suscribir acuerdos con entidades locales u otras entidades públicas o privadas o agentes sociales.

4. Viviendas para realojos y emergencias

Los artículos 74 y 75 PVA, regulan un programa de realojo para afectados por ejecuciones hipotecarias o procedimientos de desahucio, como consecuencia de cambios de circunstancias laborales u otras que supongan una merma de sus ingresos.

El programa del PEV ofrece vivienda a las personas en situación de especial vulnerabilidad por estar incursas en los indicados procedimientos hipotecarios, siempre que no dispongan de recursos económicos para acceder a otra vivienda.

El PEV establece como momento para la puesta en marcha del programa, el anuncio de la subasta o el requerimiento judicial lo que determina la inclusión de las personas afectadas en el programa (art. 19).

El PVA pretende dar respuesta a las personas que hayan sido objeto de lanzamiento de su vivienda a través de viviendas de promoción pública y solo cuando éstas no existan a cualquier otra vivienda de alquiler [art. 75.2.b)].

Para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los colectivos indicados en el PEV, se articula un procedimiento de colaboración público-privada en el que participan entidades de crédito como propietarias de viviendas vacías, que adscriben a fondos públicos para ser puestas a disposición de personas objeto de lanzamiento de su vivienda habitual o desahucio. Esta adscripción se realiza mediante la suscripción de un convenio marco (art. 20).

Los fondos de viviendas de alquiler social se constituyen por las viviendas aportadas por las entidades de crédito y no tienen personalidad jurídica (art. 20.4). Estas viviendas pueden ser retiradas o cambiadas por otras por parte de la entidad que las aportó, lo que requiere la previa notificación al Ministerio de Fomento y CCAA.

El funcionamiento del fondo, según el art. 21, supone que el órgano de gestión del fondo ofrecerá una vivienda para alquiler social que reúna los requisitos de ubicación, superficie y accesibilidad, a las personas que se encuentren en la situación descrita de lanzamiento o desahucio, carezca de otro domicilio alternativo y se encuentre en situación de especial vulnerabilidad. Esta última deberá ser acreditada por los servicios sociales, municipales o autonómicos.

A su vez, el art. 23.2 excluye de esta situación a las unidades de convivencia con ingresos superiores a 3 veces el IPREM⁴³ o cuando cualquiera de los miembros de la unidad de convivencia tenga disponibilidad de otra vivienda en territorio nacional.

El contrato de alquiler se suscribe por tres años y una renta igual o superior a 400 €/mensuales. Este importe puede ser objeto de una ayuda total o parcial con cargo a este programa. El arrendatario deberá destinar la vivienda objeto del contrato como vivienda habitual.

El PVA no establece ayudas al alquiler, sino que se remite a su futuro desarrollo a través de la correspondiente orden de la Consejería.

El Plan andaluz regula un segundo programa dirigido a personas en situación de exclusión social, que se encuentren sin hogar o en situación de imposibilidad de atender las obligaciones de pago de la renta de alquiler o préstamo hipotecario de su vivienda en la que tenga su residencia habitual.

Los beneficiarios del programa son personas físicas o unidades familiares o de convivencia con ingresos reducidos por razones sobrevenidas por alguna de las causas que como *numerus apertus* establece el art. 77.1. Los ingresos no podrán superar los 2,5 veces el IPREM y, además, las situaciones de necesidad deberán ser valoradas y priorizadas por las entidades locales, dando preferencia a las unidades familiares con hijos menores, dependientes o mujeres víctimas de violencia de género.

Como es habitual no se establecen ayudas, sino que se remite a una futura orden de la consejería competente.

5. Programa para integración social

Se trata de un programa transitorio, cuyo objeto es atender el pago de las ayudas para la gestión de las viviendas para la integración social acogidas a anteriores planes autonómicos.

VI. RECAPITULACIÓN.

La primera cuestión que destacar a mi juicio es la opción del Gobierno andaluz por aprobar un nuevo plan de vivienda para nuestra Comunidad Autónoma, cuando resta poco más de un año para que finalice la vigencia del Plan Estatal, al que en muchos programas complementa.

⁴³ Dicho umbral será de cuatro veces el IPREM para familias numerosas y cinco cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o personas con discapacidad en alguno de los grados enumerados en la norma.

Esta circunstancia tiene mayor relevancia si reparamos en que el PVA precisa en todos los programas que articula un desarrollo mediante orden de la Consejería competente en materia de vivienda, que concrete las ayudas mismas que se plantean para cada programa, así como el procedimiento a seguir para su otorgamiento e, incluso, su compatibilidad con las ayudas que con los mismos objetivos se formulan el PEV, reglamentación, que en su mayor parte se había aprobado para el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020.

En general, los dos planes estudiados mantienen la opción por fomentar el acceso a la vivienda en alquiler, en detrimento de establecer estímulos para la vivienda de nueva construcción. Entendemos que se trata de una política adecuada, en consonancia con el objetivo de mejorar la sostenibilidad urbana, formulados tanto a nivel internacional, como europeo o nacional, optimizando el uso de las viviendas existentes, antes de construir nuevas viviendas. La cuestión es que no parecen existir estudios suficientes sobre viviendas protegidas disponibles, es conocido que durante los años de la gran expansión de la promoción inmobiliaria, mientras crecían exponencialmente la construcción de vivienda libre, la construcción de vivienda protegida se ralentizaba. Con lo que igual debería plantearse la posibilidad de transferir viviendas libres desocupadas a protegidas susceptibles de ser ocupadas por personas con poca capacidad económica. Una segunda cuestión, sería qué hacer con los suelos disponibles para viviendas protegidas. A ello parece querer dar respuesta en PVA con dos programas específicos: el de promoción de viviendas en las reservas de los terrenos para su destino a vivienda protegida y el de adecuación de suelos con destino a vivienda protegida.

En cuanto a los programas formulados al amparo del Plan Vive, se desarrollan en tres apartados: acceso a la vivienda; rehabilitación residencial y urbana y vulnerabilidad residencial, e investigación, formación, difusión, cooperación y foro andaluz de la vivienda.

Los programas de rehabilitación urbana de ambos planes parecen insuficientes para incidir en problemas existentes en nuestras ciudades, y fundamentalmente en los “cascos históricos”, en los que la falta de dotaciones y la presión del sector comercial y turístico están vaciando del uso residencial estas zonas de la ciudad, con las consecuencias que ello provoca, tampoco se adivinan actuaciones que amortigüe segregación voluntaria y forzada en nuestras ciudades.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M.R.:

• (2004). La articulación urbanística del fomento de la vivienda protegida. *Rev. Urbanismo y edificación*, núm. 9.

• (2014). Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100.

GÓMEZ JIMENEZ, M.L. (2006). La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005. Editorial Montecorvo.

GUILLÉN NAVARRO, N.A. (2019). La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.:

• (2000). Régimen Jurídico de la Protección a la Promoción y Adquisición de Viviendas. Ed. Aranzadi.

• (2010). La planificación de la vivienda protegida en LÓPEZ RAMÓN, F. (DIR) “Construyendo el derecho a la vivienda”. Ed. Marcial Pons.

• (2020). El futuro de la vivienda protegida. De la vivienda protegida a la vivienda asequible en GONZÁLEZ SANFIEL, A. (DIR) “Nuevo derecho urbanístico. Simplificación, sostenibilidad, rehabilitación”. Ed. Thomsom Aranzadi.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (1994). La cooperación para la formulación y ejecución de los planes de vivienda. *Documentación Administrativa* núm. 240.

SIBINA TOMÁS, D.:

• (2006). Mercado, cohesión social y renovación urbana en PONCE SOLÉ, J. (DIR) “Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial”. Ed. Marcial Pons.

• (2008). Planes de vivienda y actuaciones susceptibles de ser protegidas en PONCE SOLÉ, J. (DIR.) “El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo”. Ed. Marcial Pons.

TEJERDOR BIELSA, J. (2010). Régimen jurídico general de la vivienda protegida en LÓPEZ RAMÓN, F. (DIR) “Construyendo el derecho a la vivienda”. Ed. Marcial Pons.

VAQUER CABALLERIA, M. (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja. *REALA*, núm. 7.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de la Unión Europea

Año 2020 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

En lo que respecta a los Asuntos Generales de la Unión Europea en estos meses de 2020, se produce una comunicación de la Comisión con una Nota de orientación relativa al Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica Segunda parte. Derechos de los ciudadanos (DOUE C173, 20.05.2020 p. 1).

Se establece la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en lo que respecta a la modificación del Acuerdo (DOUE L187, 12.06.2020, p. 12). El citado Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 12 de junio de 2020, modifica el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2020/1022] (DOUE L225, 14.07.2020, p. 53).

Y se adopta un Acuerdo para la terminación de los tratados bilaterales de inversión entre los Estados miembros de la Unión Europea (DOUE L169, 29.05.2020 p. 1).

En los Asuntos Financieros se activa la asistencia urgente en virtud del Reglamento (UE) 2016/369, cuyas disposiciones se modifican considerando el brote de COVID-19 mediante un reglamento que establece su entrada en vigor retroactiva, el 1 febrero 2020 (DOUE L117, 15.04.2020, p. 3). Se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19 (DOUE L130, 24.04.2020. p. 1) y se decide la movilización del Instrumento de Flexibilidad para financiar medidas presupuestarias inmediatas en el contexto del brote de COVID-19 y al refuerzo de la

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOUE, series L y C, durante los meses de abril a julio de 2020.

Fiscalía Europea (DOUE L125, 21.04.2020. p. 1; DOUE L125, 21.04.2020. p. 3). También se decide la movilización del Margen para Imprevistos en 2020 para prestar asistencia urgente a los Estados miembros y reforzar aún más el Mecanismo de Protección Civil de la Unión/rescEU en respuesta al brote de COVID-19 (DOUE L125, 21.04.2020. p. 5).

Se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, en lo relativo al margen global para compromisos (DOUE L119I, 17.04.2020, p. 1), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1696 relativa a las normas de funcionamiento del comité de selección previstas en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento (UE) 2017/1939 (DOUE L221I, 10.07.2020, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 920/2013 en lo que respecta a la renovación de las designaciones y al control y seguimiento de los organismos notificados (DOUE L156, 19.05.2020 p. 2) y se decide la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (EGF/2020/000 TA 2020 — Asistencia técnica a iniciativa de la Comisión) (DOUE L222, 10.07.2020, p. 10).

En relación con los Asuntos Institucionales, se modifica el Reglamento interno de la Comisión para permitir su reunión mediante telecomunicación (DOUE L127I, 22.04.2020. p. 1).

Se proroga la excepción temporal al Reglamento interno del Consejo establecida por la Decisión (UE) 2020/430 habida cuenta de las dificultades para viajar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 en la Unión (DOUE L128I, 23.04.2020. p. 1; DOUE L165, 27.05.2020 p. 38; DOUE L216, 7.07.2020, p. 1). Se nombra al Sr. Jeppe Tranholm-Mikkelsen, Secretario General del Consejo de la Unión Europea para el período comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2025 (DOUE L143, 6.05.2020 p. 11) y se le concede a autorización para acceder a la información clasificada hasta el grado «Très Secret UE/EU Top Secret» (DOUE L211, 3.07.2020, p. 18).

Se sustituye al presidente del comité previsto en el artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y se nombra a D. Allan Rosas presidente para un período que terminará el 28 de febrero de 2022 (DOUE L122, 20.04.2020, p. 1). Se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea, entre ellos a D^a María Concepción Sabadell Carnicero (DOUE L244, 29.07.2020, p. 18).

Y se nombra a un miembro del Tribunal de Cuentas (DOUE L244, 29.07.2020, p. 17).

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

En los ámbitos de la Unión aduanera y Libre circulación de mercancías, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto de Cooperación Aduanera establecido con arreglo al Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera por lo que respecta a la adopción del reglamento interno del Comité Mixto de Cooperación Aduanera (DOUE L142, 5.05.2020 p. 3). Y el Comité de Cooperación UE-San Marino, decide sobre las disposiciones aplicables sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y a las importaciones de productos ecológicos, adoptadas en virtud del Acuerdo de cooperación y de unión aduanera entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de San Marino, por otra [2020/889] (DOUE L205, 29.06.2020, p. 20).

Se establecen excepciones a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) nº 889/2008 y (CE) nº 1235/2008 en relación con los controles de la producción de productos ecológicos, debido a la pandemia de COVID-19 (DOUE L217, 8.07.2020, p. 1), se decide la concesión de una franquicia de derechos de importación y de una exención del IVA respecto de la importación de las mercancías necesarias para combatir los efectos del brote de COVID-19 durante el año 2020 (DOUE L103I, 3.04.2020, p. 1).

Se modifica y se corrige el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 952/2013, y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2016/341 por el que se completa el Reglamento (UE) nº 952/2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (DOUE L203, 26.06.2020, p. 1). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión (DOUE L206, 30.06.2020, p. 8). Se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común en lo que respecta a la subpartida 9021 10 10 (artículos y aparatos de ortopedia) (DOUE L116, 15.04.2020, p. 1).

Se modifican: el Reglamento (UE) nº 1387/2013 por el que se suspenden los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre algunos productos agrícolas e industriales (DOUE L204, 26.06.2020, p. 18) y el Reglamento (UE) nº 1388/2013 relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para determinados productos agrícolas e industriales (DOUE L204, 26.06.2020, p. 34). Se adopta un reglamento relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios de importación de arroz originario de la República Socialista de Vietnam (DOUE L221, 10.07.2020, p. 64).

Se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DOUE L167, 29.05.2020 p. 1), se derogan: el Reglamento de Ejecución (UE) n° 863/2013 relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L116, 15.04.2020, p. 3) y el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1140, relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L201, 25.06.2020, p. 5) y se adoptan varios reglamentos relativos a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L114, 14.04.2020, p. 1; DOUE L114, 14.04.2020, p. 4; DOUE L144, 7.05.2020 p. 6; DOUE L162, 26.05.2020 p. 1; DOUE L170, 2.06.2020 p. 9; DOUE L170, 2.06.2020 p. 12; DOUE L211, 3.07.2020, p. 1; DOUE L211, 3.07.2020, p. 4; DOUE L211, 3.07.2020, p. 7).

En cuanto a la Política Comercial, la celebración de Tratados internacionales suele ser un elemento fundamental de la misma, así se decide: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Mixto del CETA creado en virtud del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra, en lo que concierne a la adopción de una decisión por la que se regulan las cuestiones administrativas y organizativas relativas al funcionamiento del Tribunal de Apelación (DOUE L161, 25.05.2020 p. 1), en lo que concierne a la adopción de una decisión sobre el procedimiento de adopción de interpretaciones de conformidad con el artículo 8.31, apartado 3, y el artículo 8.44, apartado 3, letra a), del CETA como un anexo de su Reglamento interno (DOUE L161, 25.05.2020 p. 3), en lo que concierne a la adopción de un código de conducta de los miembros del Tribunal, de los miembros del Tribunal de Apelación y de los mediadores (DOUE L161, 25.05.2020 p. 5), y en lo que concierne a la adopción de reglas de mediación para que sean utilizadas por las partes en las diferencias en materia de inversiones (DOUE L161, 25.05.2020 p. 7).

También se decide: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Comercio del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur sobre la interpretación, de conformidad con el artículo 16.1, apartado 4, letra d), de los artículos 10.17 y 10.22 de dicho Acuerdo en lo que respecta a modificaciones en la protección de las indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas, productos agrícolas y alimentos registradas en Singapur (DOUE L137, 29.04.2020 p. 3), y la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité mixto creado por el Acuerdo entre la Comunidad Europea, por una parte, y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno local de las Islas Feroe, por otra, con respecto a la adopción de modificaciones de los Protocolos n° 1 y 4 del Acuerdo (DOUE L244, 29.07.2020, p. 16).

Se decide igualmente la celebración del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam (DOUE L186, 12.06.2020, p. 1 y 3).

El Comité de Comercio UE-Singapur de 27 de abril de 2020 decide la interpretación, de conformidad con el artículo 16.1, apartado 4, letra d), de los artículos 10.17 y 10.22 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur, en lo que respecta a modificaciones en la protección de las indicaciones geográficas de vinos, bebidas espirituosas, productos agrícolas y alimentos registradas en Singapur [2020/644] (DOUE L150, 13.05.2020 p. 140) y decide también la modificación de los anexos 10-A y 10-B del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur [2020/677] (DOUE L158, 20.05.2020 p. 10).

Se decide la ampliación del período de aplicación del derecho de las coproducciones audiovisuales con arreglo al artículo 5 del Protocolo relativo a la cooperación cultural del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra (DOUE L101, 1.04.2020, p. 1) y se adoptan determinadas medidas de política comercial relativas a determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (DOUE L109, 7.04.2020, p. 10). También se modifican: el Reglamento (UE) 2018/196 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (DOUE L133, 28.04.2020, p. 1), los anexos II y IV del Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la retirada temporal de los regímenes contemplados en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 978/2012 en lo que respecta a determinados productos originarios del Reino de Camboya (DOUE L127, 22.04.2020, p. 1) y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 988/2014 en lo que respecta a los contingentes arancelarios de la Unión para determinados productos agrícolas originarios de la República de Moldavia (DOUE L128, 23.04.2020, p. 1).

Se adopta normativa relativa a: la apertura y modo de gestión de los contingentes arancelarios de la Unión para determinados productos de la República Socialista de Vietnam (DOUE L226, 15.07.2020, p. 1), se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación (DOUE L129, 24.04.2020, p. 7), y se fijan los derechos de importación aplicables en el sector de los cereales a partir del 5 de mayo de 2020 (DOUE L141I, 5.05.2020 p. 1) y del 3 de julio de 2020 (DOUE L211, 3.07.2020, p. 10).

Se modifican: los anexos I y V del Reglamento (UE) n° 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la exportación e importación de productos

químicos peligrosos (DOUE L234, 21.07.2020, p. 1), los anexos I a V del Reglamento (UE) 2019/125 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DOUE L144, 7.05.2020 p. 1), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1793 de la Comisión relativo al aumento temporal de los controles oficiales y a las medidas de emergencia que regulan la entrada en la Unión de determinadas mercancías procedentes de determinados terceros países, y por el que se ejecutan los Reglamentos (UE) 2017/625 y (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/943 y la Decisión de Ejecución 2014/88/UE (DOUE L144, 7.05.2020 p. 13).

Se establece un procedimiento para prorrogar el período transitorio establecido en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 para la aplicación del sistema de registro de exportadores en algunos países beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas (DOUE L178, 8.06.2020, p. 21) y se establecen medidas de carácter temporal para la aceptación de copias electrónicas de documentos oficiales originales, en el caso de las solicitudes de contingentes arancelarios de importación de productos agrícolas sujetos a un sistema de certificados de importación y de las solicitudes de certificados de importación de arroz Basmati descascarillado, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 (DOUE L148, 11.05.2020 p. 6).

III. POLÍTICA AGRÍCOLA

En lo que se refiere a los aspectos internacionales de la Política Agrícola común (PAC), se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de Miembros del Consejo Oleícola Internacional en lo que respecta a las normas comerciales aplicables a los aceites de oliva y los aceites de orujo de oliva (DOUE L214, 6.07.2020, p. 3), el Comité Mixto Veterinario creado en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza decide sobre el comercio de productos agrícolas, relativa a la modificación de los apéndices 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del anexo 11 de dicho Acuerdo [2020/498] (DOUE L112, 8.04.2020, p. 1) y sobre la modificación del apéndice 6 del anexo 11 del Acuerdo [2020/554] (DOUE L127, 22.04.2020, p. 26).

En la regulación de los aspectos generales de la PAC, se completa el Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a las normas de administración de los contingentes arancelarios de importación y de exportación sujetos a certificados y se completa el Reglamento (UE) n.o 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a la constitución de garantías para la administración de los contingentes arancelarios (DOUE L185, 12.06.2020, p. 1).

Se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1308/2013 y (UE) n° 510/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo al sistema de gestión de los contingentes arancelarios mediante certificados (DOUE L185, 12.06.2020, p. 2). Se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado causada por la pandemia de COVID-19 en el sector de las frutas y hortalizas y en el sector vitivinícola, así como medidas conexas (DOUE L140, 4.05.2020 p. 6). Se establecen excepciones, para el año 2020, al Reglamento Delegado (UE) 2017/891 de la Comisión, en lo que atañe al sector de las frutas y hortalizas, y al Reglamento Delegado (UE) 2016/1149 de la Comisión, en lo que atañe al sector vitivinícola, debido a la pandemia de COVID-19 (DOUE L205, 29.06.2020, p. 1). Se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/892, al Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150, al Reglamento de Ejecución (UE) n° 615/2014, al Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1368 y al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 en lo que respecta a determinadas medidas para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19 (DOUE L140, 4.05.2020 p. 40).

Por otra parte se establecen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento de Ejecución (UE) n° 809/2014 en lo que se refiere a la fecha límite de presentación de la solicitud única, las solicitudes de ayuda o las solicitudes de pago, a la fecha límite para la notificación de las modificaciones de la solicitud única o de la solicitud de pago y a la fecha límite de presentación de las solicitudes de asignación de derechos de pago o de incremento del valor de los derechos de pago en el marco del régimen de pago básico para el año 2020 (DOUE L109, 7.04.2020, p. 8), se establecen excepciones, para el año de 2020, a lo dispuesto en el artículo 75, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe al nivel de los anticipos de los pagos directos y las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie y con los animales, y a lo dispuesto en el artículo 75, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento, en lo que atañe a los pagos directos (DOUE L119, 17.04.2020, p. 1). Se establecen los límites máximos presupuestarios aplicables en 2020 a determinados regímenes de ayuda directa previstos en el Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L225, 14.07.2020, p. 1) y se modifican los anexos II y III del Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L179, 9.06.2020, p. 1).

También se establecen excepciones, para el año 2020, a los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 809/2014, (UE) n° 180/2014, (UE) n° 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 2017/39, (UE) 2015/1368 y (UE) 2016/1240, en lo que atañe a determinados controles administrativos y sobre el terreno aplicables en el marco de la política agrícola común (DOUE L119, 17.04.2020, p. 3), y se decide:

la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores de los Estados miembros en lo referente a los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el ejercicio financiero de 2019 (DOUE L164, 27.05.2020 p. 51), la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores de los Estados miembros en lo referente a los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en el ejercicio financiero 2019 (DOUE L167, 29.05.2020 p. 8), se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) [notificada con el número C(2020) 3609] (DOUE L195, 19.06.2020, p. 59) y se modifica el Reglamento (UE) n° 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta al brote de COVID-19 (DOUE L204, 26.06.2020, p. 1).

Se fija para el año civil 2020 el porcentaje de ajuste de los pagos directos de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L197, 22.06.2020, p. 3), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/466 en lo que respecta a la utilización de la documentación electrónica para la realización de los controles oficiales y otras actividades oficiales y al período de aplicación de las medidas temporales (DOUE L167, 29.05.2020 p. 6).

Se modifica el Reglamento (CE) n° 1235/2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países (DOUE L102, 2.04.2020, p. 4), se modifica y corrige el Reglamento (CE) n° 1235/2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países (DOUE L190, 16.06.2020, p. 20).

Igualmente se modifica el Reglamento (UE) n° 142/2011 en lo que respecta a las condiciones para los subproductos animales y los productos derivados originarios de la Unión y que vuelven a esta tras una denegación de entrada por un tercer país (DOUE L194, 18.06.2020, p. 1) y se adopta un reglamento relativo a un programa plurianual coordinado de control de la Unión para 2021, 2022 y 2023 destinado a garantizar el respeto de los límites máximos de residuos de plaguicidas en los alimentos de origen vegetal y animal y a evaluar el grado de exposición de los consumidores a estos residuos (DOUE L135, 29.04.2020 p. 1).

En relación con el Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifican: el anexo II por lo que respecta a los límites máximos de residuos de dimetoato y ometoato en las cerezas (DOUE L164, 27.05.2020 p. 1), el anexo III por lo que respecta a los límites máximos de residuos de clorato en deter-

minados productos (DOUE L178, 8.06.2020, p. 7), los anexos II y III por lo que respecta a los límites máximos de residuos de miclobutanilo, napropamida y sintofeno en determinados productos (DOUE L184, 12.06.2020, p. 1), los anexos II y III por lo que respecta a los límites máximos de residuos de cromafenozida, fluometurón, pencicurón, sedaxano, tau-fluvalinato y triazóxido en determinados productos (DOUE L190, 16.06.2020, p. 1), los anexos II y III por lo que respecta a los límites máximos de residuos de ciantraniliprol, ciazofamida, ciprodinilo, espinetoram, fenpiroximato, fludioxonil, fluxapiroxad, imazalil, isofetamida, cresoxim-metilo, lufenurón, mandipropamid, propamocarb, piraclostrobin, piriofenona y piriproxifeno en determinados productos (DOUE L195, 19.06.2020, p. 9), los anexos II y V por lo que respecta a los límites máximos de residuos de clorpirifós y clorpirifos-metilo en determinados productos (DOUE L239, 24.07.2020, p. 7).

Se modifican: la Decisión 2011/163/UE, relativa a la aprobación de los planes de vigilancia de residuos enviados por terceros países de conformidad con el artículo 29 de la Directiva 96/23/CE del Consejo (DOUE L248, 31.07.2020, p. 12), el Reglamento (UE) n° 142/2011 en lo relativo a la trazabilidad de determinados subproductos animales y productos derivados (DOUE L179, 9.06.2020, p. 5), el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/466 en lo que respecta a la realización de los controles oficiales y otras actividades oficiales por parte de personas físicas autorizadas específicamente, la realización de análisis, pruebas o diagnósticos, y el período de aplicación de las medidas temporales (DOUE L239, 24.07.2020, p. 12) y los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 808/2014 y (UE) n° 809/2014 en lo que respecta a determinadas medidas para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19 (DOUE L224, 13.07.2020, p. 1).

En relación con la regulación de productos, vegetales, cereales, y hortícolas se fijan los derechos de importación aplicables en el sector de los cereales a partir del 27 de abril de 2020 (DOUE L132, 27.04.2020, p. 19), a partir del 23 de junio de 2020 (DOUE L197I, 23.06.2020, p. 1), se autorizan los acuerdos y decisiones relativos a las medidas de estabilización del mercado en el sector de la patata (DOUE L140, 4.05.2020 p. 13), se autorizan acuerdos y decisiones relativos a las medidas de estabilización del mercado en el sector de las plantas vivas y productos de la floricultura, bulbos, raíces y similares, flores cortadas y follaje ornamental (DOUE L140, 4.05.2020 p. 17), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/891 en lo relativo al cálculo del valor de la producción comercializada de las organizaciones de productos del sector de las frutas y hortalizas (DOUE L176, 5.06.2020 p. 1).

Se adopta un reglamento sobre medidas de emergencia por las que se establecen excepciones a los artículos 62 y 66 del Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la validez de las autorizaciones

para plantaciones de vid y al arranque en caso de replantación anticipada (DOUE L140, 4.05.2020 p. 46), se autorizan acuerdos y decisiones relativos a las medidas de estabilización del mercado en el sector vitivinícola (DOUE L215, 7.07.2020, p. 13), se corrige el Reglamento Delegado (UE) 2019/934 en lo que atañe a las disposiciones transitorias para la comercialización de existencias de productos vitivinícolas (DOUE L129, 24.04.2020. p. 1).

Se establece una excepción al Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo que respecta a los requisitos para la introducción en la Unión de madera de fresno originaria de Canadá o transformada en dicho país (DOUE L209, 2.07.2020, p. 14), se establece una excepción al Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo que respecta a los requisitos para la introducción en la Unión de madera de fresno originaria de los Estados Unidos o transformada en dicho país (DOUE L221, 10.07.2020, p. 122).

Se decide sobre la organización de un experimento temporal de conformidad con las Directivas 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE y 2002/57/CE del Consejo en lo que respecta a la proporción de control oficial para la inspección sobre el terreno, bajo supervisión oficial, de las semillas de base, las semillas de selección de generaciones anteriores a las semillas de base y las semillas certificadas (DOUE L242, 28.07.2020, p. 7) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/66 en lo relativo a los controles posteriores a la importación de vegetales para plantación (DOUE L205, 29.06.2020, p. 16). También se adopta un reglamento relativo a las medidas para impedir la introducción y la propagación en la Unión de *Pseudomonas syringae* pv. *actinidiae* Takikawa, Serizawa, Ichikawa, Tsuyumu & Goto (DOUE L205, 29.06.2020, p. 9).

En cuanto a la regulación de materias referidas a la ganadería, animales y aves de corral, se modifica el Reglamento (CE) n° 1484/95 en lo que respecta a la fijación de los precios representativos en los sectores de la carne de aves de corral, de los huevos y de la ovoalbúmina (DOUE L129, 24.04.2020. p. 5; DOUE L167, 29.05.2020 p. 3; DOUE L203, 26.06.2020, p. 63; DOUE L248, 31.07.2020, p. 3). Se suspende la presentación de solicitudes de ayuda para el almacenamiento privado de carne fresca o refrigerada de animales de la especie bovina de ocho meses o más en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/596 (DOUE L223, 10.07.2020, p. 1), se suspende la presentación de solicitudes de ayuda para el almacenamiento privado de carne de ovino y caprino en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/595 (DOUE L223, 10.07.2020, p. 3). Se fija el plazo para la presentación de solicitudes de ayuda para el almacenamiento privado de carne fresca o refrigerada de animales de la especie bovina de ocho meses o más en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/596 (DOUE L227, 16.07.2020, p. 8), se fija el plazo para la presentación

de solicitudes de ayuda para el almacenamiento privado de carne de ovino y caprino en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/595 (DOUE L227, 16.07.2020, p. 10).

En relación con los piensos, y como aditivos para todas las especies animales, se decide la autorización de la L-lisina base, líquida, el sulfato de L-lisina y el monoclóhidrato de L-lisina, técnicamente puro (DOUE L221, 10.07.2020, p. 90), la renovación de la autorización de la L-arginina producida por *Corynebacterium glutamicum* ATCC 13870 y la autorización de la L-arginina producida por *Corynebacterium glutamicum* KCCM 80182 (DOUE L227, 16.07.2020, p. 27), la autorización del monoclóhidrato de L-histidina monohidrato (DOUE L241, 27.07.2020, p. 1), la autorización de la L-treonina (DOUE L241, 27.07.2020, p. 6), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1263/2011 en lo que se refiere a la autorización de *Lactococcus lactis* (NCIMB 30160) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 10), la autorización del aceite esencial de cardamomo de *Elettaria cardamomum* (L.) Maton (DOUE L241, 27.07.2020, p. 28).

Igualmente como aditivos se decide: la autorización de un preparado de 6-fita producida por *Aspergillus niger* (DSM 25770) como aditivo en piensos para todas las especies de aves para puesta (titular de la autorización: BASF SE) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 73), la autorización de un preparado de endo-1,4-beta-xilanasasa producida por *Aspergillus oryzae* (DSM 26372) como aditivo para alimentación animal destinado a gallinas ponedoras (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd, representado por DSM Nutritional Products Sp. Z o.o) (DOUE L227, 16.07.2020, p. 34), la autorización de un preparado de endo-1,4-beta-xilanasasa (EC 3.2.1.8) producida por *Trichoderma reesei* (BCCM/MUCL 49755) como aditivo para piensos para todas las especies de aves de engorde distintas de los pollos de engorde, las aves ornamentales, todas las especies porcinas destetadas distintas de los lechones destetados y todas las especies porcinas de engorde distintas de los cerdos de engorde (titular de la autorización: Berg und Schmidt GmbH Co. KG) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 76), la autorización de monensina y nicarbacina (Monimax) como aditivo en piensos para pavos de engorde, pollos de engorde y pollitas criadas para puesta (titular de la autorización: Huvepharma NV) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 79), la autorización del preparado de carvacrol, timol, D-carvona, salicilato de metilo y L-mentol como aditivo en piensos para pollos de engorde, pollitas criadas para puesta y especies menores de aves de corral criadas para puesta (titular de la autorización: Biomin GmbH) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 87), la autorización de extractos de *Tagetes erecta* ricos en luteína y a base de luteína/ceaxantina como aditivos en piensos para aves de corral de engorde y ponedoras (excepto los pavos) y para especies menores de aves de corral de engorde y ponedoras (DOUE L241, 27.07.2020, p. 23), la autorización de un preparado de endo-1,4-beta-xilanasasa pro-

ducida por *Aspergillus oryzae* (DSM 26372) como aditivo para piensos destinados a cerdas lactantes (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd, representado por DSM Nutritional Products Sp. Z o.o) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 84), la renovación de la autorización del preparado de *Saccharomyces cerevisiae* MUCL 39885 como aditivo para la alimentación de cerdas y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 896/2009 (titular de la autorización: Prosol S.p.A.) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 15), la autorización del ácido benzoico como aditivo para alimentación animal destinado a cerdos de engorde (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd, representado por DSM Nutritional Products Sp. Z o.o) (DOUE L227, 16.07.2020, p. 21), la autorización de un preparado de *Bacillus subtilis* DSM 28343 como aditivo en piensos para terneros de cría y cerdos de engorde (titular de la autorización: Lactosan GmbH & Co. KG) (DOUE L227, 16.07.2020, p. 24), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/502, relativo a la autorización del preparado de *Saccharomyces cerevisiae* NCYC R404 como aditivo en la alimentación de vacas lecheras (DOUE L241, 27.07.2020, p. 18), se decide la autorización de *Saccharomyces cerevisiae* MUCL 39885 como aditivo en piensos para vacas lecheras y caballos y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1119/2010 (titular de la autorización: Prosol S.p.A.) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 20), y la renovación de la autorización del dimetildisuccinato de astaxantina como aditivo en piensos para peces y crustáceos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 393/2008 (DOUE L221, 10.07.2020, p. 96).

Se concede una ayuda para el almacenamiento privado de carne de ovino y caprino y por el que se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L140, 4.05.2020 p. 21), se concede una ayuda para el almacenamiento privado de carne fresca o refrigerada de animales de la especie bovina de ocho meses o más y por el que se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L140, 4.05.2020 p. 26).

Se modifica el anexo II de la Decisión 2007/777/CE en lo que respecta a la entrada correspondiente a Kosovo en la lista de terceros países o partes de terceros países desde los que está autorizada la introducción en la Unión de productos cárnicos y estómagos, vejigas e intestinos tratados, así como el anexo III de dicha Decisión en lo que respecta al modelo de certificado para las importaciones de dichos productos procedentes de terceros países (DOUE L220, 9.07.2020, p. 4), se establecen normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la autorización de establecimientos de productos reproductivos y la trazabilidad de los productos reproductivos de bovinos, porcinos, ovinos, caprinos y equinos (DOUE L221, 10.07.2020, p. 99), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/717 en lo que respecta a los modelos de formularios de certificados zootécnicos para los animales reproductores y su material reproductivo (DOUE L139, 4.05.2020 p. 1), se modifica el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/659

por lo que respecta a las condiciones para la entrada en la Unión de équidos vivos y de esperma, óvulos y embriones de équidos procedentes de Tailandia (DOUE L103, 3.04.2020, p. 10), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/659 de la Comisión, sobre las condiciones para la entrada en la Unión de équidos vivos y de esperma, óvulos y embriones de équidos (DOUE L133, 28.04.2020, p. 52).

Se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a la autorización de los establecimientos de productos reproductivos y a los requisitos zoonosanitarios y de trazabilidad aplicables a los desplazamientos dentro de la Unión de productos reproductivos de determinados animales terrestres en cautividad (DOUE L174, 3.06.2020 p. 1), se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a los requisitos zoonosanitarios para los desplazamientos dentro de la Unión de animales terrestres y de huevos para incubar (DOUE L174, 3.06.2020 p. 140), se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a los requisitos zoonosanitarios y de certificación para los desplazamientos dentro de la Unión de animales acuáticos y productos de origen animal procedentes de animales acuáticos (DOUE L221, 10.07.2020, p. 42).

Se modifica el Reglamento (UE) n° 142/2011 en lo que respecta a las normas microbiológicas aplicables a los alimentos crudos para animales de compañía, las condiciones sobre determinados establecimientos aprobados, los parámetros técnicos aplicables al método alternativo «proceso de gasificación de Brookes» y a la hidrólisis de grasas extraídas, así como a las exportaciones de estiércol transformado, determinada sangre, hemoderivados y productos intermedios (DOUE L182, 10.06.2020, p. 3), se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a las normas para los establecimientos de acuicultura y los transportistas de animales acuáticos (DOUE L174, 3.06.2020 p. 345), se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a las normas para la entrada en la Unión, y para el desplazamiento y la manipulación tras la entrada, de las partidas de determinados animales, productos reproductivos y productos de origen animal (DOUE L174, 3.06.2020 p. 379).

Se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n° 798/2008 en lo referente a la entrada correspondiente a la República de Macedonia del Norte de la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la enfermedad de Newcastle (DOUE L146, 8.05.2020 p. 1), se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n° 798/2008 en lo que respecta a la entrada correspondiente a los Estados Unidos en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el

tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L121I, 20.04.2020, p 1).

Se decide sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión de Investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con la protección de los animales durante el transporte dentro y fuera de la Unión (DOUE L239I, 24.07.2020, p. 1).

El Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo se completa: en lo referente a las normas relativas a la prevención y el control de determinadas enfermedades de la lista (DOUE L174, 3.06.2020 p. 64), en lo referente a las normas de vigilancia, los programas de erradicación y el estatus de libre de enfermedad con respecto a determinadas enfermedades de la lista y enfermedades emergentes (DOUE L174, 3.06.2020 p. 211) y se establecen disposiciones de aplicación en lo que se refiere a las enfermedades de la lista objeto de programas de vigilancia de la Unión, al ámbito geográfico de dichos programas y a las enfermedades de la lista para las que se podrá establecer el estatus de libre de enfermedad de los compartimentos (DOUE L174, 3.06.2020 p. 341).

Se modifican los Reglamentos (UE) n° 508/2014 y (UE) n° 1379/2013 en relación con medidas específicas para atenuar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la pesca y la acuicultura (DOUE L130, 24.04.2020. p. 11), se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 771/2014, (UE) n° 1242/2014 y (UE) n° 1243/2014 en lo que respecta a la ejecución y el seguimiento de medidas específicas para atenuar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la pesca y la acuicultura (DOUE L227, 16.07.2020, p. 1).

Se autoriza a laboratorios de Brasil, China, Corea del Sur, los Estados Unidos y Tailandia a efectuar pruebas serológicas de control de la eficacia de las vacunas antirrábicas en perros, gatos y hurones (DOUE L118, 16.04.2020, p. 26), y se modifican los anexos I, VII y VIII del Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las medidas de erradicación de las encefalopatías espongiiformes transmisibles en las cabras y las razas amenazadas (DOUE L184, 12.06.2020, p. 43).

En cuanto a la leche y productos de la ganadería, se abre, con carácter temporal y excepcional, un régimen de ayuda al almacenamiento privado de determinados quesos y se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L140, 4.05.2020 p. 1), se concede una ayuda al almacenamiento privado de mantequilla y se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L140, 4.05.2020 p. 31), se concede una ayuda al almacenamiento privado de leche desnatada en polvo y se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L140, 4.05.2020 p. 34) y se autorizan los acuerdos y las

decisiones en materia de planificación de la producción en el sector de la leche y los productos lácteos (DOUE L140, 4.05.2020 p. 37).

IV. POLÍTICA PESQUERA

En el ámbito de la Política de Pesca, suele ser necesario para la Unión Europea la celebración de Tratados internacionales de pesca, sobre distintos aspectos de la misma. A estos efectos, se decide: la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República Islámica de Mauritania, relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, Protocolo que expira el 15 de noviembre de 2019 (DOUE L177, 5.06.2020 p. 56), la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo para enmendar el Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (DOUE L187, 12.06.2020, p. 1), la celebración del Protocolo de aplicación del Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Cabo Verde (2019-2024) (DOUE L222, 10.07.2020, p. 1), la celebración del Protocolo de aplicación del Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bisáu (2019-2024) (DOUE L222, 10.07.2020, p. 4), y la celebración del Protocolo de aplicación del Acuerdo de Colaboración en el Sector Pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea (DOUE L222, 10.07.2020, p. 7).

En lo que se refiere al régimen general de la pesca y flotas pesqueras, se produce una Declaración de la Comisión relativa al Reglamento (UE) n° 2020/560 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 508/2014 y (UE) n° 1379/2013 en relación con medidas específicas para atenuar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la pesca y la acuicultura (DOUE C138I, 28.04.2020. p. 1). Se establecen las disposiciones de aplicación relativas a las características de la señal y la aplicación de los dispositivos acústicos de disuasión a que se hace referencia en el anexo XIII, parte A, del Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la conservación de los recursos pesqueros y la protección de los ecosistemas marinos con medidas técnicas (DOUE L213, 6.07.2020, p. 4) y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/124 en lo que se refiere a determinadas disposiciones y anexos de las medidas de conservación y control de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) (DOUE L221, 10.07.2020, p. 5).

En cuanto a la protección del medio marino y cuotas generales de pesca, se establece el cierre temporal de las pesquerías de gallineta del Atlántico en la zona

NAFO 3M para los buques que enarbolan pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea (DOUE L100, 1.04.2020, p. 20), y se modifica el Reglamento (UE) 2019/1838 en lo que respecta a determinadas posibilidades de pesca, para 2020, en el mar Báltico, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/123 en lo que respecta a determinadas posibilidades de pesca, para 2020, en aguas de la Unión y en aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L207, 30.06.2020, p. 4).

En relación con la flota de pesca española, se establece el cierre de las pesquerías de aguja blanca en el océano Atlántico por parte de los buques que enarbolan pabellón de España (DOUE L100, 1.04.2020, p. 23).

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES, POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

En lo que se refiere a la Libre Circulación de los Trabajadores, la Política Social y de Empleo, se adopta un reglamento relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19 (DOUE L159, 20.05.2020 p. 1), se modifica el anexo III de la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la inclusión del SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que son patógenos humanos conocidos, así como la Directiva (UE) 2019/1833 de la Comisión (DOUE L175, 4.06.2020 p. 11), y se producen una Declaración de la Comisión tras la presentación de la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en lo que respecta a la prevención y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos o que puedan estar expuestos al SARS-CoV-2 (DOUE C212, 26.06.2020, p. 8) y una Comunicación de la Comisión sobre Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DOUE C235I, 17.07.2020, p. 1).

Y se modifica el Reglamento (UE) nº 1303/2013 en lo que respecta a los recursos destinados a la asignación específica de la Iniciativa de Empleo Juvenil (DOUE L231, 17.07.2020, p. 4).

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En relación al Derecho de Establecimiento y Libre prestación de Servicios, se establece información técnica para el cálculo de las provisiones técnicas y los fondos propios básicos a efectos de la presentación de información con fecha de referencia comprendida entre el 31 de marzo de 2020 y el 29 de junio de 2020 de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el ac-

ceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (DOUE L150, 13.05.2020 p. 34), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1800 de la Comisión, de 11 de octubre de 2016, por el que se establecen normas técnicas de ejecución en relación con la asignación de las evaluaciones de crédito de las agencias de calificación externas a una escala objetiva de grados de calidad crediticia, de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L176, 5.06.2020 p. 4).

Se modifica el anexo V de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los títulos de formación y las denominaciones de las formaciones (DOUE L131, 24.04.2020 p. 1), se decide sobre la adecuación de la autoridad competente de la República de Sudáfrica con arreglo a la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L138, 30.04.2020 p. 15) y se produce una Comunicación de la Comisión Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería — COVID-19 (DOUE C169, 15.05.2020 p. 1).

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

En el ámbito de la Política de Transportes suele ser frecuente la celebración de Tratados Internacionales. Así, se decide sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la adopción de la enmienda 91 del anexo 10, volumen III, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y la notificación de la diferencia relativa a la fecha de aplicación de la enmienda 13B del anexo 14, volumen I, la enmienda 40C del anexo 6, la enmienda 77B del anexo 3 y la enmienda 39B del anexo 15 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (DOUE L187, 12.06.2020, p. 7), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Organización de Aviación Civil Internacional respecto a la notificación de la participación voluntaria en el Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional (CORSIA) a partir del 1 de enero de 2021, y a la opción elegida para calcular los requisitos de compensación de los operadores de aeronaves durante el período 2021-2023 (DOUE L212, 3.07.2020, p. 14), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte con respecto a determinadas cuestiones presupuestarias en relación con la aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad del Transporte (DOUE L117, 15.04.2020, p. 9), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte con respecto a determinadas cuestiones administrativas y de personal y al establecimiento de normas financieras para la Comunidad del Transporte (DOUE L193,

17.06.2020, p. 11), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la 56ª sesión del Comité de expertos en transporte de mercancías peligrosas de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril en lo que se refiere a determinadas modificaciones del apéndice C del Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril (DOUE L153, 15.05.2020 p. 1), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la 13ª sesión de la Comisión de Expertos Técnicos de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril por lo que respecta a la adopción de enmiendas de las prescripciones técnicas uniformes sobre vagones de mercancías, marcado de vehículos y ruido del material rodante, y a la adopción de una revisión completa de las normas para la certificación y la auditoría de las entidades encargadas del mantenimiento y de las especificaciones relativas a los registros nacionales de vehículos (DOUE L193, 17.06.2020, p. 7), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de control de los buques por el Estado rector del puerto del Memorando de Acuerdo de París para el control de los buques por el Estado rector del puerto durante el período 2020-2024 (DOUE L171, 2.06.2020 p. 4).

Se decide la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea sobre determinados aspectos de los servicios aéreos (DOUE L142, 5.05.2020 p. 1), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo sobre seguridad en la aviación civil entre la Unión Europea y el Gobierno de la República Popular China (DOUE L240, 24.07.2020, p. 1 y 4), la celebración en nombre de la Unión Europea del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra (DOUE L244, 29.07.2020, p. 6), la celebración, en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo Euro-mediterráneo de Aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemí de Jordania, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia (DOUE L207, 30.06.2020, p. 1), la celebración, en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo sobre una zona de aviación común entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Moldavia, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia (DOUE L212, 3.07.2020, p. 1), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo sobre un espacio aéreo común entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra (DOUE L212, 3.07.2020, p. 3), la celebración, en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo sobre un espacio aéreo común entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la

República de Croacia (DOUE L212, 3.07.2020, p. 5), la celebración, en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo Euromediterráneo de aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno del Estado de Israel, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia (DOUE L212, 3.07.2020, p. 6), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo sobre una zona de aviación común entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Moldavia (DOUE L212, 3.07.2020, p. 8), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo euromediterráneo de aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno del Estado de Israel, por otra (DOUE L212, 3.07.2020, p. 10), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemí de Jordania, por otra (DOUE L212, 3.07.2020, p. 12), la celebración de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, a fin de tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República de Bulgaria y de Rumanía (DOUE L214, 6.07.2020, p. 1) y la firma, en nombre de la Unión, y a la aplicación provisional del Acuerdo sobre seguridad de la aviación civil entre la Unión Europea y Japón (DOUE L229, 16.07.2020, p. 1 y 4).

El Comité Mixto de Transporte Aéreo Unión Europea/Suiza instituido por el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo decide sustituir el anexo del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo [2020/799] (DOUE L194, 18.06.2020, p. 17) y el Comité de Transportes Terrestres Comunidad-Suiza decide la adaptación de la Decisión nº 2/2019 a las fechas de transposición de las Directivas (UE) 2016/797 y (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, aplazadas debido a la pandemia de COVID-19 [2020/896] (DOUE L206, 30.06.2020, p. 65).

En cuanto al régimen general de la Política de Transportes, se establecen medidas específicas y temporales, como consecuencia del brote de COVID-19, relativas a la renovación o prórroga de determinados certificados, permisos, licencias y autorizaciones, y al aplazamiento de determinados controles periódicos y formación continua en ciertos ámbitos de la legislación en materia de transporte (DOUE L165, 27.05.2020 p. 10), se modifican las Directivas (UE) 2016/797 y (UE) 2016/798 en lo relativo a la prórroga de sus periodos de transposición (DOUE L165, 27.05.2020 p. 27). La Comisión emite la Comunicación Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad — COVID-19 (DOUE C169, 15.05.2020 p. 17), y la Información relativa a la no aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2020/698 por España Pandemia de COVID-19 [Reglamento (UE) 2020/698 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25

de mayo de 2020, por el que se establecen medidas específicas y temporales, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, relativas a la renovación y prórroga de determinados certificados, licencias y autorizaciones y al aplazamiento de determinados controles y formación con carácter periódico en determinados ámbitos de la legislación en materia de transporte (DO L 165 de 27.5.2020, p. 10) (DOUE C183I, 3.06.2020 p. 5) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/732 en lo que respecta al aplazamiento de su fecha de aplicación (DOUE L195, 19.06.2020, p. 57).

Los transportes aéreos suelen ser objeto de regulación, y así se modifican el Reglamento (UE) n.º 923/2012, el Reglamento (UE) n.º 139/2014 y el Reglamento (UE) 2017/373 en lo que respecta a los requisitos para los servicios de gestión del tránsito aéreo y de navegación aérea, el diseño de estructuras del espacio aéreo, la calidad de los datos y la seguridad de las pistas, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 73/2010 (DOUE L104, 3.04.2020, p. 1), el Reglamento (CE) n.º 748/2009 de la Comisión sobre la lista de operadores de aeronaves que han realizado una actividad de aviación enumerada en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE el 1 de enero de 2006 o a partir de esta fecha, en la que se especifica el Estado miembro responsable de la gestión de cada operador (DOUE L124, 21.04.2020, p. 1), el Reglamento (CE) n.º 474/2006 en lo que respecta a la lista de las compañías aéreas cuya explotación queda prohibida o sujeta a restricciones dentro de la Unión (DOUE L172, 3.06.2020 p. 7), se modifica y corrige el Reglamento (UE) n.º 748/2012 en lo que respecta a la adaptación al Reglamento (UE) n.º 1321/2014 de las normas de mantenimiento de la aeronavegabilidad de las aeronaves y productos aeronáuticos, componentes y equipos (DOUE L132, 27.04.2020. p. 1).

También se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 1206/2011, por el que se establecen los requisitos en materia de identificación de aeronaves para la vigilancia del cielo único europeo, y (UE) n.º 1207/2011, por el que se establecen los requisitos de rendimiento e interoperabilidad de la vigilancia del cielo único europeo (DOUE L138, 30.04.2020 p. 1), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 en lo que concierne a los escenarios estándar de operaciones ejecutadas dentro o más allá del alcance visual (DOUE L150,13.05.2020 p. 1), el Reglamento (CE) n.º 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad en vista de la pandemia de COVID-19 (DOUE L165, 27.05.2020 p. 1), el Reglamento (UE) 2018/1042 en lo que respecta al aplazamiento de las fechas de aplicación de determinadas medidas en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DOUE L176, 5.06.2020 p. 11), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 en lo que respecta al aplazamiento de las fechas de aplicación de determinadas medidas en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DOUE L176, 5.06.2020 p. 13), los Reglamentos de Ejecución (UE) 2015/1998, (UE) 2019/103 y (UE) 2019/1583, a consecuencia de la pandemia de COVID-19, en lo que respecta a la nueva designación de las compañías

aéreas, los operadores y las entidades que realizan controles de seguridad de la carga y el correo procedentes de terceros países, así como al aplazamiento de determinados requisitos reglamentarios en los ámbitos de la ciberseguridad, la verificación de antecedentes, las normas para los equipos de detección de explosivos y los equipos de detección de trazas de explosivos (DOUE L208, 1.07.2020, p. 43).

Se adopta un reglamento por el que establecen disposiciones de aplicación relativas a la aceptación de certificación de pilotos expedida por terceros países y se modifica el Reglamento (UE) n° 1178/2011 (DOUE L170, 2.06.2020 p. 1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/945 en lo que respecta a la introducción de dos nuevas clases de sistemas de aeronaves no tripuladas (DOUE L232, 20.07.2020, p. 1), se modifica el Reglamento (CE) n° 785/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos de seguro de las compañías aéreas y operadores aéreos (DOUE L243, 29.07.2020, p. 1) y la Comisión adopta una Recomendación relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DOUE L151,14.05.2020 p. 10).

En el sector de los transportes por carretera, se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el permiso de conducción (DOUE L141, 5.05.2020 p. 9), se modifica el Reglamento (CE) n° 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento (UE) n° 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos (DOUE L249, 31.07.2020, p. 1), se modifican los Reglamentos (CE) n° 1071/2009, (CE) n° 1072/2009 y (UE) n° 1024/2012 con el fin de adaptarlos a la evolución del sector del transporte por carretera (DOUE L249, 31.07.2020, p. 17), y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n° 1024/2012 (DOUE L249, 31.07.2020, p. 49).

En cuanto al transporte marítimo y fluvial, buques, se completa la Directiva (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas sobre bases de datos para los certificados de cualificación de la Unión, las libretas de servicio y los diarios de navegación (DOUE L100, 1.04.2020, p. 1), se adopta un reglamento relativo a la base de datos europea sobre cascos (DOUE L100, 1.04.2020, p. 12), se decide el reconocimiento de DNV GL AS como sociedad de clasificación de buques de navegación interior de conformidad con la Directiva (UE) 2016/1629 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L245, 30.07.2020, p. 15),

y se modifica el Reglamento (UE) 2017/352 con el fin de permitir a organismos gestores de puertos o autoridades competentes flexibilidad en el cobro de tasas por infraestructuras portuarias en el contexto del brote de COVID-19 (DOUE L165, 27.05.2020 p. 7).

En cuanto al transporte ferroviario, se adopta un reglamento relativo a la estructura de presentación de información a la que deberán atenerse los informes de investigación de accidentes e incidentes ferroviarios (DOUE L132, 27.04.2020. p. 10), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/763 en lo que se refiere a las fechas de aplicación y determinadas disposiciones transitorias tras la ampliación del plazo de transposición de la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L188, 15.06.2020, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/773 de la Comisión en lo que se refiere a las fechas de aplicación tras la ampliación del plazo de transposición de la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L188, 15.06.2020, p. 4), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/250 de la Comisión en lo que se refiere a las fechas de aplicación tras la ampliación del plazo de transposición de la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L188, 15.06.2020, p. 6), se modifican el Reglamento (UE) n° 445/2011 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/779 en lo que respecta a las medidas para prorrogar la validez de determinados certificados de las entidades ferroviarias encargadas del mantenimiento y a determinadas disposiciones transitorias debido a la pandemia de COVID-19 (DOUE L188, 15.06.2020, p. 8), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/545 de la Comisión en lo que se refiere a las fechas de aplicación y determinadas disposiciones transitorias tras la ampliación del plazo de transposición de la Directiva (UE) 2016/797 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L188, 15.06.2020, p. 11), se modifican los Reglamentos Delegados (UE) 2018/761 y (UE) 2018/762 en lo que se refiere a sus fechas de aplicación tras la prórroga del plazo de transposición de la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L188, 15.06.2020, p. 14), y se modifica la Decisión 2012/757/UE en lo que respecta a las medidas para adaptar la frecuencia de los reconocimientos médicos periódicos del personal ferroviario distinto de los maquinistas que realiza tareas críticas para la seguridad ferroviaria, debido a la pandemia de COVID-19 (DOUE L188, 15.06.2020, p. 16).

Por último, respecto al transporte de mercancías peligrosas, se adopta un reglamento sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías (DOUE L249, 31.07.2020, p. 33).

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

En los aspectos más generales de la Política de la Competencia se produce una Comunicación de la Comisión sobre el Marco temporal para evaluar cuestiones de defensa de la competencia relacionadas con la cooperación empresarial en respuesta a las situaciones de urgencia ocasionadas por el actual brote de COVID-19 (DOUE C116I, 8.04.2020, p. 7) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DOUE L206, 30.06.2020, p. 27).

En cuanto a la regulación de los derechos antidumping, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1286, por el que se establece un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de determinado politereftalato de etileno (PET) originario de la India (DOUE L175, 4.06.2020 p. 1), se establece un derecho compensatorio definitivo y se recauda definitivamente el derecho compensatorio provisional establecido sobre las importaciones de productos de fibra de vidrio de filamento continuo originarios de Egipto, y se percibe el derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones registradas de productos de fibra de vidrio de filamento continuo originarios de Egipto (DOUE L201, 25.06.2020, p. 10), se restablece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de bicicletas, hayan sido o no declaradas originarias de Sri Lanka, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-251/18, Trace Sport SAS (DOUE L248, 31.07.2020, p. 5).

Se deciden las exenciones del derecho antidumping ampliado aplicable a determinadas piezas de bicicleta originarias de la República Popular China con arreglo al Reglamento (CE) nº 88/97 (DOUE L138, 30.04.2020 p. 8; DOUE L158, 20.05.2020 p. 7), se da por concluida la reconsideración, con respecto a un «nuevo exportador», del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1379, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de bicicletas originarias de la República Popular China para un productor exportador chino, se establece el derecho en relación con las importaciones de dicho productor y se da por concluido el registro de dichas importaciones (DOUE L213, 6.07.2020, p. 1), se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y de Egipto y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/492 de la Comisión, por el que se imponen derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y Egipto (DOUE L189, 15.06.2020, p. 1), se restablece un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de tubos de hierro de fundición maleable (también conocida como fundición de grafito esferoidal) originarios de la India en lo que respecta a Jindal Saw Limited a raíz de la sentencia del Tribunal Ge-

neral en el asunto T-300/16 (DOUE L118, 16.04.2020, p. 1), se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de vidrio solar originario de la República Popular China a raíz de una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 18 del Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L238, 23.07.2020, p. 43).

Se restablece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de tubos de hierro de fundición maleable (también conocida como fundición de grafito esférico) originarios de la India, en lo que respecta a Jindal Saw Limited a raíz de la sentencia del Tribunal General en el asunto T-301/16 (DOUE L118, 16.04.2020, p. 14), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de vidrio solar originario de la República Popular China tras una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L238, 23.07.2020, p. 1), se impone un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de determinado papel térmico pesado originario de la República de Corea (DOUE L164, 27.05.2020 p. 28), un derecho antidumping provisional a las importaciones de determinadas chapas y bobinas de acero inoxidable laminadas en caliente originarias de Indonesia, China y Taiwán (DOUE L110, 8.04.2020, p. 3), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de peroxosulfatos (persulfatos) originarios de la República Popular China tras una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L100, 1.04.2020, p. 25), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados artículos de cerámica para el servicio de mesa o cocina originarios de la República Popular China, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2131 y establece la devolución de los derechos recaudados (DOUE L132, 27.04.2020, p. 7), se restablece el derecho antidumping definitivo impuesto por el Reglamento (CE) n° 91/2009 del Consejo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China para las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de Malasia, hayan sido declarados o no originarios de Malasia (DOUE L141, 5.05.2020 p. 1), se imponen derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y Egipto (DOUE L108, 6.04.2020, p. 1), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ferrosilicio originario de Rusia y de la República Popular China, tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 (DOUE L208, 1.07.2020, p. 2) y se establece un derecho compensatorio definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinada trucha arco iris originaria de Turquía, tras una reconsideración

provisional de conformidad con el artículo 19, apartado 4, del Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L155, 18.05.2020 p. 3).

En cuanto a las ayudas de Estado, se modifican el Reglamento (UE) n° 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n° 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes (DOUE L215, 7.07.2020, p. 3), la Comisión emite una Comunicación relativa a la prórroga y las modificaciones de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, las Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, las Directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente y energía 2014-2020, las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis, la Comunicación sobre los criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales para promover la ejecución de proyectos importantes de interés común europeo, la Comunicación de la Comisión relativa al Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación y la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (DOUE C224, 8.07.2020, p. 2), y una Recomendación relativa a la supeditación de la ayuda financiera estatal a las empresas de la Unión a la ausencia de vínculos con países o territorios no cooperadores (DOUE L227, 16.07.2020, p. 76).

Respecto a las Ayudas de Estado a España, en relación con la Ayuda estatal SA.33909 (2013/C, ex 2013/NN, ex 2011/CP) Supuesta ayuda a Ryanair y a otras compañías aéreas en los aeropuertos de Girona y Reus, se invita a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE C236, 17.07.2020, p. 13). Por otra parte, se autorizan al Reino de España ayudas, en casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones, por remedio de una perturbación grave en la economía, reparación de daños causados por desastres naturales o por acontecimientos de carácter excepcional, COVID-19 (DOUE C125, 17.04.2020, p. 1; DOUE C144, 30.04.2020 p. 1; DOUE C158, 8.05.2020 p. 1), y a las Comunidades y Ciudades Autónomas de Aragón (DOUE C158, 8.05.2020 p. 1), Ceuta, Melilla, Canarias y Baleares (DOUE C245, 24.07.2020, p. 1).

IX. FISCALIDAD

En Política Fiscal, se modifican: la Directiva 2011/16/UE para hacer frente a la urgente necesidad de diferir determinados plazos para la presentación y el intercambio de información tributaria a causa de la pandemia de COVID-19 (DOUE L204, 26.06.2020, p. 46), la Decisión (UE) 2020/491, relativa a la concesión de una franquici-

cia de derechos de importación y de una exención del IVA respecto de la importación de las mercancías necesarias para combatir los efectos del brote de COVID-19 durante el año 2020 (DOUE L241, 27.07.2020, p. 36), las Directivas (UE) 2017/2455 y (UE) 2019/1995 en lo que respecta a las fechas de transposición y de aplicación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L244, 29.07.2020, p. 3) y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2026 en lo que respecta a las fechas de aplicación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L244, 29.07.2020, p. 9).

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

En relación con el Banco Central Europeo, se modifican: el Reglamento interno del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo (DOUE L241, 27.07.2020, p. 43), y la Decisión BCE/2008/17 por la que se establece el marco de las adquisiciones conjuntas del Eurosistema (BCE/2020/27) (DOUE L146, 8.05.2020 p. 11).

Se decide sobre el establecimiento de una cooperación estrecha entre el Banco Central Europeo y el Българска народна банка (Banco Nacional de Bulgaria) (BCE/2020/30) (DOUE L224I, 13.07.2020, p. 1), sobre el establecimiento de una cooperación estrecha entre el Banco Central Europeo y el Hrvatska narodna banka (BCE/2020/31) (DOUE L224I, 13.07.2020, p. 4) y el Banco Central Europeo emite una Recomendación sobre el reparto de dividendos durante la pandemia de COVID-19 y por la que se deroga la Recomendación BCE/2020/19 (BCE/2020/35) (DOUE C251, 31.07.2020, p. 1).

Respecto a las medidas económicas en relación con los Estados miembros, se modifica el Reglamento Delegado (UE) n° 877/2013 de la Comisión, por el que se completa el Reglamento (UE) n° 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DOUE L234, 21.07.2020, p. 8), se adoptan tres Orientaciones por el Banco Central Europeo (BCE), una sobre el registro por las autoridades nacionales competentes de ciertos datos en RIAD (Register of Institutions and Affiliates Data) (BCE/2020/16) (DOUE L106, 6.04.2020, p. 3), otra por la que se modifica la Orientación BCE/2014/31 sobre medidas temporales adicionales relativas a las operaciones de financiación del Eurosistema y la admisibilidad de los activos de garantía (BCE/2020/21) (DOUE L110I, 8.04.2020, p. 26) y la tercera sobre el ejercicio por las autoridades nacionales competentes de la facultad que les confiere el artículo 178, apartado 2, letra d), del Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, respecto de las entidades menos significativas, de establecer

el umbral de importancia de sus obligaciones crediticias en mora (BCE/2020/32) (DOUE L217, 8.07.2020, p. 5).

La Junta Europea de Riesgo Sistémico modifica la Decisión JERS/2011/1 por la que se adopta el Reglamento interno de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS/2020/3) (DOUE C140, 29.04.2020 p. 5), y adopta varias Recomendaciones: sobre los riesgos de liquidez de los fondos de inversión (JERS/2020/4) (DOUE C200, 15.06.2020, p. 1), sobre la limitación de las distribuciones de capital durante la pandemia de COVID-19 (JERS/2020/7) (DOUE C212, 26.06.2020, p. 1), por la que se modifica la Recomendación JERS/2015/2 sobre la determinación de los efectos transfronterizos y la reciprocidad voluntaria de las medidas de política macroprudencial (JERS/2020/9) (DOUE C217, 1.07.2020, p. 1), sobre los riesgos de liquidez derivados del ajuste de los márgenes de garantía (JERS/2020/6) (DOUE C238, 20.07.2020, p. 1) y sobre la vigilancia de las implicaciones para la estabilidad financiera de las moratorias de las deudas, de los planes públicos de garantía y de otras medidas de carácter fiscal adoptadas para proteger a la economía real frente a la pandemia de la COVID-19 (JERS/2020/8) (DOUE C249, 29.07.2020, p. 1).

Se modifica el Reglamento (UE) 2015/534 sobre la presentación de información financiera con fines de supervisión (BCE/2020/22) (DOUE L145, 7.05.2020 p. 1), el Consejo decide sobre la existencia de un déficit excesivo en Rumanía (DOUE L110, 8.04.2020, p. 58) y emite una Recomendación encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de Rumanía (DOUE C116, 8.04.2020, p. 1). Se modifica la Orientación BCE/2014/31 sobre medidas temporales adicionales relativas a las operaciones de financiación del Eurosistema y la admisibilidad de los activos de garantía (BCE/2020/29) (DOUE L148, 11.05.2020 p. 10) y el BCE emite un Dictamen sobre la modificación del marco prudencial de la Unión en respuesta a la pandemia de COVID-19 (CON/2020/16) (DOUE C180, 29.05.2020 p. 4).

En lo que respecta al régimen del Euro, se decide sobre los procedimientos de acreditación de fabricantes de elementos del euro y elementos de seguridad del euro (BCE/2020/24) (refundición) (DOUE L149, 12.05.2020 p. 12), se modifica la Orientación (UE) 2019/1265 sobre el tipo de interés a corto plazo del euro (€STR) (BCE/2020/15) (DOUE L106, 6.04.2020, p. 1), y el Consejo emite una Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (DOUE C243, 23.07.2020, p. 1).

Finalmente, y en relación a la Política monetaria, se modifican la Orientación (UE) 2015/510 sobre la aplicación del marco de la política monetaria del Eurosistema y la Orientación (UE) 2016/65 sobre los recortes de valoración que se utilizan en la aplicación del marco de la política monetaria del Eurosistema (BCE/2020/20) (DOUE L109I, 7.04.2020, p. 1), la Decisión (UE) 2019/1311 sobre la tercera serie de operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (BCE/2020/25)

(DOUE L141, 5.05.2020 p. 28) y la Decisión (UE) 2020/440 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/36) (DOUE L248, 31.07.2020, p. 24).

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Las Relaciones exteriores y la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea suelen implicar la celebración o modificación de numerosos tratados internacionales. Así se decide sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto y el Subcomité de Comercio e Inversiones creados por el Acuerdo Marco de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Mongolia, por otra, por lo que respecta a la adopción de decisiones sobre el reglamento interno del Comité Mixto y el reglamento interno del Subcomité de Comercio e Inversiones (DOUE L193, 17.06.2020, p. 5).

En lo que se refiere a los Acuerdos de Asociación, se decide: sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Conjunto de Aplicación creado en virtud del artículo 18 del Acuerdo de Asociación Voluntaria entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam sobre la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestales, en relación con la adopción del reglamento interno del Comité Conjunto de Aplicación (DOUE L147, 8.05.2020 p. 1).

El Comité de Cooperación Aduanera UE-AOM decide establecer una excepción a las normas de origen contempladas en el Protocolo 1 del Acuerdo interino por el que se establece un marco para un Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados de África Oriental y Meridional, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, atendiendo a la situación especial por la que atraviesa la República de Mauricio en lo que respecta a la sierra salada [2020/656] (DOUE L152, 15.05.2020 p. 21). El Comité AAE creado por el Acuerdo interino con miras a un Acuerdo de Asociación Económica entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Parte África Central, por otra decide: la adopción de la normativa de procedimiento de la mediación, la normativa de procedimiento del arbitraje y el código de conducta de los árbitros [2020/670] (DOUE L156, 19.05.2020 p. 22), sobre la adopción de la lista de árbitros [2020/671] (DOUE L156, 19.05.2020 p. 35). El Consejo decide sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité AAE creado en virtud del Acuerdo de Asociación Económica preliminar entre Ghana, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, por lo que respecta a la adopción del Reglamento Interno de dicho Comité (DOUE L244, 29.07.2020, p. 11). Y se modifica el Reglamento (UE) 2016/1076 del Parlamento Europeo y del Consejo con el fin de incluir a las Islas Salomón en su anexo I (DOUE L248, 31.07.2020, p. 1).

Respecto al Espacio Económico Europeo (EEE), se decide la modificación de: el anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) del Acuerdo EEE [2020/800] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 1; DOUE L210, 2.07.2020, p. 3; DOUE L210, 2.07.2020, p. 5; DOUE L210, 2.07.2020, p. 7; DOUE L210, 2.07.2020, p. 9; DOUE L210, 2.07.2020, p. 10; DOUE L210, 2.07.2020, p. 12; DOUE L210, 2.07.2020, p. 14; DOUE L228, 16.07.2020, p. 1; DOUE L228, 16.07.2020, p. 3; DOUE L228, 16.07.2020, p. 5), el anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) y el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2020/808] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 16; DOUE L210, 2.07.2020, p. 18; DOUE L210, 2.07.2020, p. 20; DOUE L228, 16.07.2020, p. 7; DOUE L228, 16.07.2020, p. 9; DOUE L228, 16.07.2020, p. 11), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2020/811] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 22; DOUE L210, 2.07.2020, p. 23; DOUE L210, 2.07.2020, p. 25; DOUE L210, 2.07.2020, p. 26; DOUE L210, 2.07.2020, p. 28; DOUE L210, 2.07.2020, p. 29; DOUE L210, 2.07.2020, p. 30; DOUE L210, 2.07.2020, p. 31; DOUE L210, 2.07.2020, p. 32; DOUE L210, 2.07.2020, p. 33; DOUE L210, 2.07.2020, p. 34; DOUE L210, 2.07.2020, p. 36; DOUE L210, 2.07.2020, p. 39; DOUE L210, 2.07.2020, p. 40; DOUE L228, 16.07.2020, p. 13; DOUE L228, 16.07.2020, p. 14; DOUE L228, 16.07.2020, p. 16; DOUE L228, 16.07.2020, p. 18; DOUE L228, 16.07.2020, p. 20; DOUE L228, 16.07.2020, p. 21; DOUE L228, 16.07.2020, p. 22; DOUE L228, 16.07.2020, p. 23; DOUE L228, 16.07.2020, p. 26), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) y el anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE [2020/825] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 41; DOUE L210, 2.07.2020, p. 43; DOUE L210, 2.07.2020, p. 44), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) y el anexo XI (Comunicación electrónica, servicios audiovisuales y sociedad de la información) del Acuerdo EEE [2020/828] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 45); el anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE [2020/935] (DOUE L228, 16.07.2020, p. 27), el anexo VI (Seguridad Social) del Acuerdo EEE [2020/829] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 48), el anexo IX (Servicios financieros) del Acuerdo EEE [2020/830] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 49; DOUE L210, 2.07.2020, p. 54; DOUE L210, 2.07.2020, p. 59; DOUE L210, 2.07.2020, p. 64; DOUE L228, 16.07.2020, p. 28; DOUE L228, 16.07.2020, p. 30; DOUE L228, 16.07.2020, p. 32), el anexo XI (Comunicación electrónica, servicios audiovisuales y sociedad de la información) del Acuerdo EEE [2020/834] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 71), el anexo XIII (Transporte) del Acuerdo EEE [2020/835] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 72; DOUE L210, 2.07.2020, p. 73; DOUE L210, 2.07.2020, p. 74; DOUE L210, 2.07.2020, p. 75; DOUE L228, 16.07.2020, p. 35), el anexo XVII (Propiedad intelectual) del Acuerdo EEE [2020/839] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 76), el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE [2020/840] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 78; DOUE L210, 2.07.2020, p. 79; DOUE L210, 2.07.2020, p. 80; DOUE L210, 2.07.2020, p. 81; DOUE L210,

2.07.2020, p. 82; DOUE L228, 16.07.2020, p. 36; DOUE L228, 16.07.2020, p. 37; DOUE L228, 16.07.2020, p. 39; DOUE L228, 16.07.2020, p. 40; DOUE L228, 16.07.2020, p. 41; DOUE L228, 16.07.2020, p. 42), el anexo XXI (Estadísticas) del Acuerdo EEE [2020/845] (DOUE L210, 2.07.2020, p. 83; DOUE L210, 2.07.2020, p. 84) y el Protocolo 31 del Acuerdo EEE, sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades [2020/946] (DOUE L228, 16.07.2020, p. 44).

En cuanto a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Órgano de Vigilancia de la AELC decide modificar por centésimo quinta vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la supresión de las directrices sobre las conversiones entre las monedas nacionales y el euro [2020/481] (DOUE L102, 2.04.2020, p. 14) y por centésima sexta vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la sustitución del anexo de las Directrices sobre el seguro de crédito a la exportación a corto plazo [2020/982] (DOUE L220, 9.07.2020, p. 8). También modifica el Reglamento Interno [2020/482] (DOUE L102, 2.04.2020, p. 16), Y la Comisión Mixta UE-PTC creada por el Convenio de 20 de mayo de 1987 relativo a un régimen común de tránsito decide modificar dicho Convenio [2020/487] (DOUE L103, 3.04.2020, p. 47).

En cuanto a las negociaciones adhesión se decide la concesión de ayuda macrofinanciera a los socios de la ampliación y de la vecindad en el contexto de la pandemia de la COVID-19 (DOUE L165, 27.05.2020 p. 31), y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 447/2014 en lo que respecta a las disposiciones específicas para armonizar las disposiciones relativas a la ejecución de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) con medidas específicas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L206, 30.06.2020, p. 3).

En la Política de Vecindad se decide la concesión de ayuda macrofinanciera a los socios de la ampliación y de la vecindad en el contexto de la pandemia de la COVID-19 (DOUE L165, 27.05.2020 p. 31), y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 897/2014 en lo que respecta a las disposiciones específicas para armonizar las disposiciones relativas a la ejecución de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad con medidas específicas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L203, 26.06.2020, p. 59).

XII. ENERGÍA

En la Política de Energía, se decide la celebración por la Comisión Europea, en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la

Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (DOUE L215, 7.07.2020, p. 1), se adopta un reglamento relativo al etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1369 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1222/2009 (DOUE L177, 5.06.2020 p. 1) y una Recomendación (UE) 2020/775 de la Comisión de 5 de junio de 2020 relativa a los elementos fundamentales de la compensación justa y otros elementos fundamentales que deben incluirse en las disposiciones técnicas, legales y financieras acordadas entre los Estados miembros para la aplicación del mecanismo de asistencia con arreglo al artículo 15 del Reglamento (UE) 2019/941 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L184, 12.06.2020, p. 79).

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

En la regulación del Mercado Interior siempre suele haber normativa internacional, así se decide sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Foro Mundial para la Armonización de la Reglamentación sobre Vehículos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, por lo que respecta a las propuestas de modificaciones de los Reglamentos nº 13, 14, 16, 22, 30, 41, 78, 79, 83, 94, 95, 101, 108, 109, 117, 129, 137, 138, 140 y 152 de las Naciones Unidas, a las propuestas de modificaciones de los Reglamentos Técnicos Mundiales (RTM) nº 3, 6, 7, 16 y 19, a la propuesta de enmienda de la Resolución consolidada sobre la construcción de vehículos (R.E.3) y a las propuestas de cinco nuevos reglamentos de las Naciones Unidas relacionados con la seguridad, las emisiones y la automatización en el ámbito de los vehículos de motor (DOUE L196, 19.06.2020, p. 5).

Por otra parte, también hay que señalar la adopción de reglamentos por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre: Prescripciones uniformes sobre la homologación de vehículos en lo relativo a su comportamiento en caso de colisión lateral contra un poste [2020/486] (DOUE L103, 3.04.2020, p. 12), Disposiciones uniformes relativas a la homologación de los limpiafaros y de los vehículos de motor con respecto a los limpiafaros [2020/575] (DOUE L136, 29.04.2020 p. 1), Prescripciones uniformes sobre la homologación de turismos en lo relativo a una colisión frontal, con especial atención en el sistema de retención [2020/576] (DOUE L136, 29.04.2020 p. 18), Disposiciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos de motor por lo que se refiere a la seguridad de los peatones [2020/638] (DOUE L154, 15.05.2020 p. 1), y Prescripciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos en lo que concierne a la protección del conductor

contra el mecanismo de dirección en caso de colisión [2020/1021] (DOUE L225, 14.07.2020, p. 17). También se modifica el Reglamento (CE) n° 1126/2008, por el que se adoptan determinadas normas internacionales de contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a la Norma Internacional de Información Financiera 3 (DOUE L127, 22.04.2020, p. 13).

La protección de la salud humana y animal suele siempre originar o modificar normativa existente, y en este cuatrimestre, se decide sobre la ampliación de las medidas adoptadas por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso al aire libre del biocida Ficam D de conformidad con el Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L243, 29.07.2020, p. 3), se conceden autorizaciones de la Unión para: la familia de biocidas «HYPRED's octanoic acid based products» (DOUE L133, 28.04.2020, p. 4), para la familia de biocidas «SOPURCLEAN» (DOUE L133, 28.04.2020, p. 23), para la familia de biocidas «INSECTICIDES FOR HOME USE» (DOUE L164, 27.05.2020 p. 19), y se permite a España autorizar biocidas compuestos por nitrógeno generado in situ para la protección del patrimonio cultural (DOUE L230, 17.07.2020, p. 21).

En relación con las sustancias activas, se rectifican los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 540/2011 y (UE) 2019/706 en lo que se refiere al número CAS de la sustancia activa carvona (DOUE L152,15.05.2020 p. 1), se aprueban con arreglo al Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 de la Comisión: la sustancia básica L-cisteína (DOUE L150,13.05.2020 p. 134), la sustancia activa senecioato de lavandulilo como sustancia de bajo riesgo (DOUE L151,14.05.2020 p. 3), el uso de la icaridina como sustancia activa existente para su uso en biocidas del tipo de producto 19 (DOUE L239, 24.07.2020, p. 9), la leche de vaca como sustancia básica (DOUE L221, 10.07.2020, p. 133), la sustancia activa pirofosfato férrico como sustancia activa de bajo riesgo (DOUE L225, 14.07.2020, p. 9), se renueva la aprobación de la sustancia activa foramsulfurón (DOUE L143, 6.05.2020 p. 1), se renueva la aprobación de la sustancia activa metalaxilo-M, se restringe el uso de semillas tratadas con productos fitosanitarios que la contengan (DOUE L143, 6.05.2020 p. 6), se renueva la aprobación de la sustancia activa piriproxifeno (DOUE L213, 6.07.2020, p. 7), se renueva la aprobación de las cepas VRA 1835, VRA 1984 y FOC PG 410.3 de *Phlebiopsis gigantea* como sustancias activas de bajo riesgo (DOUE L221, 10.07.2020, p. 127).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas beflubutamida,

benalaxil, bentiavalicarbo, bifenazato, boscalid, bromoxinil, captan, ciazofamida, dimetomorfo, etefon, etoxazol, famoxadona, fenamifos, flumioxazina, fluoxastrobina, folpet, formetanato, metribuzin, milbemectina, Paecilomyces lilacinus cepa 251, fenmedifam, fosmet, pirimifos-metilo, propamocarb, protioconazol y s-metolacloro (DOUE L201, 25.06.2020, p. 7). Se retrasa la fecha de expiración de la aprobación de: la acroleína para su uso en biocidas del tipo de producto 12 (DOUE L227, 16.07.2020, p. 72), de la creosota para su uso en biocidas del tipo de producto 8 (DOUE L227, 16.07.2020, p. 74), con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 de la Comisión, no se renueva la aprobación de: la sustancia activa beta-ciflutrina (DOUE L206, 30.06.2020, p. 5).

De conformidad con el Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios no se aprueban: el extracto de propóleo como sustancia básica (DOUE L150, 13.05.2020 p. 32), las raíces de Saponaria officinalis L. como sustancia básica (DOUE L150, 13.05.2020 p. 138). Se decide la no aprobación de determinadas sustancias activas en los biocidas de conformidad con el Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L227, 16.07.2020, p. 68) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 686/2012 por el que se asigna a los Estados miembros, a efectos del procedimiento de renovación, la evaluación de sustancias activas cuya aprobación expira entre el 31 de marzo de 2025 y el 27 de diciembre de 2028 (DOUE L241, 27.07.2020, p. 13).

La protección de la salud alimentaria es uno de los objetivos en la realización del mercado interior, por lo que es frecuente la normativa en la materia. En este sentido se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 por el que se establece la lista de la Unión de nuevos alimentos (DOUE L102, 2.04.2020, p. 1), y se modifica el anexo del Reglamento (UE) n° 231/2012, por el que se establecen especificaciones para los aditivos alimentarios que figuran en los anexos II y III del Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a las especificaciones relativas al fosfato tricálcico [E 341 (iii)] (DOUE L182, 10.06.2020, p. 8).

Con arreglo al Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo y modificando el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 de la Comisión se autorizan: la comercialización de la lacto-N-tetraosa como nuevo alimento (DOUE L103, 3.04.2020, p. 3), la comercialización de polvos de semillas de chía (*Salvia hispanica*) parcialmente desgrasados como nuevo alimento (DOUE L109, 7.04.2020, p. 2), la ampliación de los usos de los xilooligosacáridos como nuevo alimento (DOUE L209, 2.07.2020, p. 6), un cambio de las condiciones de utilización

del nuevo alimento «extracto proteico de riñones de cerdo» y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 (DOUE L215, 7.07.2020, p. 7), la comercialización de la infusión de hojas de café de *Coffea arabica* L. o de *Coffea canephora* Pierre ex A. Froehner como alimento tradicional de un tercer país (DOUE L209, 2.07.2020, p. 10).

Se modifican los anexos II y III del Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el anexo del Reglamento (UE) n° 231/2012 de la Comisión en lo que concierne al uso de annato, bixina, norbixina (E 160b) (DOUE L184, 12.06.2020, p. 25), se modifica el Reglamento (CE) n° 1881/2006 por lo que respecta al contenido máximo de perclorato en determinados alimentos (DOUE L160, 25.05.2020 p. 3) y la Comisión da una Comunicación con directrices sobre los sistemas de gestión de la seguridad alimentaria para las actividades de los minoristas del sector de la alimentación, incluida la donación de alimentos (DOUE C199, 12.06.2020, p. 1).

En el sector obstáculos técnicos a los intercambios, se desarrolla el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a los requisitos administrativos para la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (DOUE L163, 26.05.2020 p. 1), se modifican: la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1326 en lo que se refiere a la compatibilidad electromagnética de los contactores y arrancadores electromecánicos, los dispositivos de extinción de arco, los cuadros de distribución destinados a ser operados por personal no cualificado y las carretillas de manutención (DOUE L155, 8.05.2020 p. 16), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/436 relativa a las normas armonizadas para las máquinas establecidas en apoyo de la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L102, 2.04.2020, p. 6), la Decisión de Ejecución (UE) 2020/167 en lo que respecta a las normas armonizadas aplicables a determinados equipos de redes celulares de telecomunicaciones móviles internacionales (DOUE L127, 22.04.2020. p. 22), y el Reglamento (UE) 2016/1628 en lo que respecta a sus disposiciones transitorias para hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 (DOUE L231, 17.07.2020, p. 1).

Se adoptan dos decisiones, una sobre la norma armonizada relativa a la documentación técnica necesaria para evaluar los materiales, componentes y aparatos eléctricos y electrónicos, elaborada en apoyo de la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L155, 18.05.2020 p. 12) y otra relativa a las normas armonizadas para los equipos de protección individual elaboradas en apoyo del Reglamento (UE) 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L156, 19.05.2020 p. 13).

La seguridad de los productos, como es habitual, también es objeto de regulación, y así el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), es objeto de modificación en su anexo II (DOUE L203, 26.06.2020, p. 28) y en lo que respecta al porcentaje de expedientes de registro que deben seleccionarse para el control de la conformidad (DOUE L110, 8.04.2020, p. 1). También se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1616 en lo que se refiere a los dispositivos de seguridad para la protección contra la presión excesiva, los tubos de acero soldados para usos a presión, los recipientes a presión no sometidos a llama y las tuberías metálicas industriales (DOUE L121, 20.04.2020, p. 4).

El mercado interior, por su propia naturaleza, afecta a una gran cantidad de materias, algunas de las cuales son también objeto de regulación en este cuatrimestre. Así, se establecen el formato y el contenido comunes de la información que deben notificar los Estados miembros con arreglo a la Directiva 2010/63/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos, y por la que se deroga la Decisión de Ejecución 2012/707/UE de la Comisión (DOUE L129, 24.04.2020, p. 16).

Se modifican: el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones (DOUE L130, 24.04.2020, p. 18), y el Reglamento Delegado (UE) 2016/1675 por el que se completa la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la inclusión de Bahamas, Barbados, Botsuana, Camboya, Ghana, Jamaica, Mauricio, Mongolia, Myanmar/Birmania, Nicaragua, Panamá y Zimbabue en el cuadro que figura en el punto I del anexo y a la supresión de dicho cuadro de Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Guyana, la República Democrática Popular de Laos, Sri Lanka y Túnez (DOUE L195, 19.06.2020, p. 1).

Se adopta un reglamento relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DOUE L198, 22.06.2020, p. 13). La Autoridad Europea de Valores y Mercados decide exigir a las personas físicas o jurídicas que mantengan posiciones cortas netas para reducir temporalmente los umbrales de notificación de posiciones cortas netas en relación con el capital en acciones emitido de sociedades cuyas acciones están admitidas a negociación en un mercado regulado por encima de un determinado umbral, que notifiquen a las autoridades competentes de conformidad con el artículo 28, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) nº 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L116, 15.04.2020, p. 5). La Junta de Supervisores de la Autoridad Europea de Valores y Mercados decide renovar la exigencia a las personas físicas o jurídicas que mantengan posiciones cortas netas de reducir temporalmente

los umbrales de notificación de posiciones cortas netas en relación con el capital en acciones emitido de sociedades cuyas acciones están admitidas a negociación en un mercado regulado por encima de un determinado umbral, que notifiquen a las autoridades competentes de conformidad con el artículo 28, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n° 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L245, 30.07.2020, p. 17).

También se modifican: el Reglamento Delegado (UE) 2016/10 por el que se completa el Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación para la valoración prudente en el marco del artículo 105, apartado 14, del Reglamento (UE) n° 575/2013 (DOUE L201, 25.06.2020, p. 1), el Reglamento (UE) n° 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L204, 26.06.2020, p. 4), la Decisión (UE) 2019/784 con miras a actualizar las condiciones técnicas pertinentes aplicables a la banda de frecuencias de 24,25-27,5 GHz (DOUE L138, 30.04.2020 p. 19), la Decisión 2008/477/CE en lo que respecta a una actualización de las condiciones técnicas pertinentes aplicables a la banda de frecuencias de 2 500-2 690 MHz (DOUE L149, 12.05.2020 p. 3), y la Decisión 2012/688/UE en lo que respecta a una actualización de las condiciones técnicas pertinentes aplicables a las bandas de frecuencias de 1 920-1 980 MHz y 2 110-2 170 MHz (DOUE L156, 19.05.2020 p. 6).

Se especifican: las características de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas con arreglo al artículo 57, apartado 2, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DOUE L208, 1.07.2020, p. 48), las características de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas con arreglo al artículo 57, apartado 2, de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DOUE L234, 21.07.2020, p. 11).

Y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/450 en lo que se refiere a la publicación de referencias de documentos de evaluación europeos para determinados productos de construcción (DOUE L211, 3.07.2020, p. 19).

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

En lo que se refiere a la Política Regional y Coordinación de los Instrumentos Estructurales, se deciden las contribuciones financieras que deben ingresar los Estados miembros para financiar el Fondo Europeo de Desarrollo, incluido el segundo tramo del ejercicio 2020 (DOUE L215, 7.07.2020, p. 17), se modifica la Decisión de Ejecución 2013/801/UE, en lo que se refiere a la atribución a la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes de la ejecución del Fondo de Innovación (DOUE L156, 19.05.2020 p. 20), se modifica el Reglamento (UE) n° 223/2014 en lo que respecta a la introducción de medidas específicas para hacer frente al brote de COVID-19 (DOUE L130, 24.04.2020. p. 7).

Se establecen los principios que deben incluirse en el contrato entre la Comisión Europea y el Registro del dominio de primer nivel «.eu» de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/517 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L195, 19.06.2020, p. 52) y se completa el Reglamento (UE) 2019/517 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de los criterios de admisibilidad y de selección, así como del procedimiento de designación del Registro del nombre de dominio de primer nivel «.eu» (DOUE L239, 24.07.2020, p. 1).

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

La regulación de la Política Medioambiental suele conllevar la celebración de Tratados internacionales, y así se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Protección del Medio Marino de la Organización Marítima Internacional, en su 75º período de sesiones, y en el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional, en su 102º período de sesiones, en lo relativo a la adopción de enmiendas a las reglas 2, 14 y 18 y a los apéndices I y VI del anexo VI del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, a las partes A-1, B, B-1 y B-2 a B-4 del capítulo II-1 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, a las partes A-1 y B-1 del Código internacional de seguridad para los buques que utilicen gases u otros combustibles de bajo punto de inflamación y a la Resolución A.658(16) sobre la utilización y la colocación de materiales retrorreflectantes en los dispositivos de salvamento (DOUE L171, 2.06.2020 p. 1).

En los aspectos más generales de esta política se establecen las modalidades de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al funcionamiento del Fondo de Modernización de apoyo a las inversio-

nes dirigidas a modernizar los sistemas energéticos y mejorar la eficiencia energética en determinados Estados miembros (DOUE L221, 10.07.2020, p. 107).

En lo que respecta a los residuos, se decide sobre el documento de referencia sectorial sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento medioambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector de la gestión de residuos en el marco del Reglamento (CE) nº 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DOUE L115, 14.04.2020, p. 1).

En cuanto a la emisión de gases y calidad del aire ambiente, se dan instrucciones al administrador central del Diario de Transacciones de la Unión Europea para que introduzca cambios en los cuadros nacionales de asignación de Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido en el Diario de Transacciones de la Unión Europea (DOUE C207, 19.06.2020, p. 1). Se modifica la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exclusión de los vuelos procedentes de Suiza del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (DOUE L234, 21.07.2020, p. 16), se completa el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los valores para los potenciales de calentamiento global y las directrices para los inventarios, así como en lo que respecta al sistema de inventario de la Unión, y por el que se deroga el Reglamento Delegado (UE) nº 666/2014 de la Comisión (DOUE L230, 17.07.2020, p. 1) y se modifica el anexo I del Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la inclusión en la lista del ácido perfluorooctanoico (PFOA), sus sales y las sustancias afines al PFOA (DOUE L188I, 15.06.2020, p. 1).

Se decide la aprobación de la función de generador eficiente utilizada en motogeneradores de 12 voltios destinados a determinados turismos y vehículos comerciales ligeros como tecnología innovadora de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L170, 2.06.2020 p. 21), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2016/588 para incorporar el uso de alternadores eficientes de 12 voltios en turismos que pueden funcionar con determinados combustibles alternativos (DOUE L179, 9.06.2020, p. 13), se adopta un reglamento relativo a la verificación y corrección de los datos a que se refiere el Reglamento (UE) 2018/956 sobre el seguimiento y la comunicación de las emisiones de CO₂ y el consumo de combustible de los vehículos pesados nuevos (DOUE L235, 22.07.2020, p. 1) y una decisión por la que se confirma o modifica el cálculo provisional de las emisiones medias específicas de CO₂ y los objetivos de emisiones específicas de los

fabricantes de turismos y vehículos comerciales ligeros correspondientes al año natural 2018, en aplicación del Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L227, 16.07.2020, p. 37).

Se modifica la Decisión (UE) 2016/915 del Consejo en lo que respecta al período que debe tomarse como base de referencia para medir el crecimiento de las emisiones de CO₂ en el contexto del CORSIA, con objeto de tener en cuenta la incidencia de la pandemia de COVID-19 (DOUE L187, 12.06.2020, p. 10), y se decide la aprobación de la tecnología utilizada en un motogenerador eficiente de 48 V combinado con un convertidor CC/CC de 48 V/12 V para su uso en turismos y vehículos comerciales ligeros equipados con motor de combustión convencional y en determinados turismos y vehículos comerciales ligeros híbridos eléctricos como tecnología innovadora, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo y por referencia al Nuevo Ciclo de Conducción Europeo (NEDC) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 38).

En el ámbito del diseño y etiquetado de productos, se modifica la Decisión 2014/312/UE al objeto de ampliar la excepción relativa al óxido de zinc con miras a autorizar su uso como estabilizador de conservantes para «productos envasados» y para «pastas de tintado» (DOUE L109, 7.04.2020, p. 14).

En cuanto a la protección de aguas, se adopta un reglamento relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (DOUE L177, 5.06.2020 p. 32).

Y respecto a la protección de espacios, se adoptan la decimotercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica boreal (DOUE L111, 8.04.2020, p. 1) y la decimotercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DOUE L111, 8.04.2020, p. 176).

Por lo que respecta a la Política de Salud, se modifica el Reglamento (UE) n.º 142/2011 en lo que respecta a la utilización de la harina de carne y huesos como combustible en las plantas de combustión (DOUE L172, 3.06.2020 p. 3), se producen cuatro comunicaciones de la Comisión en relación con la pandemia provocada por la COVID-19, Directrices para el suministro óptimo y racional de medicamentos a fin de evitar la escasez durante el brote de COVID-19 (DOUE C116I, 8.04.2020, p. 1), Orientaciones sobre las pruebas para diagnóstico in vitro de la COVID-19 y su funcionamiento (DOUE C122I, 15.04.2020, p. 1), Orientaciones sobre la libre circulación de los profesionales sanitarios y la armonización mínima de la formación en relación con las medidas de emergencia contra la COVID-19 — Recomendaciones relativas a la Directiva 2005/36/CE (DOUE C156, 8.05.2020 p. 1), Directrices sobre la adopción de exenciones a escala de la Unión aplicables a productos sanitarios de conformidad con el artículo 59 del Reglamento (UE) 2017/745 (DOUE

C171, 19.05.2020 p. 1), una recomendación relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para la utilización de la tecnología y los datos a fin de combatir y superar la crisis de la COVID-19, en particular por lo que respecta a las aplicaciones móviles y a la utilización de datos de movilidad anonimizados (DOUE L114, 14.04.2020, p. 7) y una Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19 (DOUE C126, 17.04.2020, p. 1).

Se suspende el examen de las solicitudes de admisión en las redes europeas de referencia existentes (DOUE L119, 17.04.2020, p. 18), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1765 en lo concerniente al intercambio transfronterizo de datos entre las aplicaciones móviles nacionales de rastreo de contactos y advertencia para combatir la pandemia de COVID-19 (DOUE L227I, 16.07.2020, p. 1), se modifica el Reglamento (UE) 2017/2454 en lo que respecta a las fechas de aplicación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L244, 29.07.2020, p. 1) y se adopta un reglamento relativo a la realización de ensayos clínicos y al suministro de medicamentos para uso humano que contengan organismos modificados genéticamente o estén compuestos por estos organismos, destinados a tratar o prevenir la enfermedad coronavírica (COVID-19) (DOUE L231, 17.07.2020, p. 12).

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

La Política de Información de la UE en los últimos años suele regular distintos aspectos sobre la elaboración de estadísticas en distintas materias. Así se adopta un reglamento del Banco Central Europeo relativo a la ampliación de los plazos de presentación de información estadística (BCE/2020/23) (DOUE L119, 17.04.2020, p. 15), se modifica la Decisión (UE) 2015/32 acerca de las exenciones que pueden concederse en virtud del Reglamento (UE) n° 1073/2013 (BCE/2020/33) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 32) y se modifica el Reglamento (CE) n° 862/2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional (DOUE L198, 22.06.2020, p. 1).

Se adopta normativa sobre la recogida y el intercambio de estadísticas y observaciones de los usuarios sobre los servicios de la pasarela digital única de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L245, 30.07.2020, p. 3), y sobre los datos técnicos del conjunto de datos, se establecen los formatos técnicos para la transmisión de información y se especifican las modalidades detalladas y el contenido de los informes de calidad sobre la organización de una encuesta muestral en el ámbito de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación para el año de referencia 2021 de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L237,

22.07.2020, p. 1). Se establecen las especificaciones técnicas de los requisitos de datos aplicables al tema «uso de las TIC y comercio electrónico» para el año de referencia 2021, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L227, 16.07.2020, p. 12).

Se publican las Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra la crisis de la COVID-19 en el ámbito de la educación y la formación (DOUE C212I, 26.06.2020, p. 9).

También se publican las Conclusiones del Consejo sobre la gestión de riesgos en el ámbito del patrimonio cultural (DOUE C186, 5.06.2020 p. 1).

Y por último, se publican igualmente las Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a las repercusiones de la pandemia de COVID-19 y la recuperación del sector del deporte (DOUE C214I, 29.06.2020, p. 1).

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

En la Política Científica se decide la renovación del Acuerdo de Cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y Ucrania (DOUE L193, 17.06.2020, p. 1), la renovación del Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de la India (DOUE L193, 17.06.2020, p. 3), la participación de la República de Turquía , mediante un Acuerdo Internacional, en el programa de la Unión «Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» (DOUE L199, 22.06.2020, p. 1) y se celebra el Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y Turquía relativo a la modificación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en el programa de la Unión «Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» (DOUE L199, 22.06.2020, p. 10).

Se adopta el Programa de investigación complementario del reactor de alto flujo de Petten 2020-2023 que ejecutará el Centro Común de Investigación para la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DOUE L211, 3.07.2020, p. 14).

En los ámbitos de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Espacio, se decide la firma, en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, del Protocolo al Acuerdo de Cooperación sobre un sistema mundial civil de navegación por satélite (GNSS) entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y Ucrania, a fin de

tener en cuenta la adhesión de la República de Bulgaria, la República de Croacia y Rumanía a la Unión Europea (DOUE L117, 15.04.2020, p. 1).

Y en cuanto a la Propiedad Intelectual e Industrial, se decide la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de la República Popular China sobre cooperación en materia de indicaciones geográficas y protección de indicaciones geográficas (DOUE L244, 29.07.2020, p. 8).

Se inscribe un nombre en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Aceite de Jaén» (IGP)] (DOUE L156, 19.05.2020 p. 1), se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de un nombre inscrito en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Patata de Galicia»/«Patata de Galicia» (IGP)] (DOUE L151,14.05.2020 p. 1), se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de una denominación inscrita en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Tomate La Cañada» (IGP)] (DOUE L158, 20.05.2020 p. 29), se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de un nombre inscrito en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Mojama de Barbate» (IGP)] (DOUE L209, 2.07.2020, p. 2).

Se aprueba la protección contemplada en el artículo 99 del Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para el nombre «Chozas Carrascal» (DOP) (DOUE L148,11.05.2020 p. 3), y se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de un nombre inscrito en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Kaki Ribera del Xúquer» (DOP)] (DOUE L160, 25.05.2020 p. 1).

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

En lo que respecta al Derecho de Empresas, se adopta un reglamento sobre medidas temporales relativas a la junta general de las sociedades europeas (SE) y la asamblea general de las sociedades cooperativas europeas (SCE) (DOUE L165, 27.05.2020 p. 25).

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En los ámbitos de la Ciudadanía de la Unión y protección de los Derechos fundamentales, el Supervisor Europeo de Protección de Datos decide la adopción del

Reglamento interno del SEPD (DOUE L204, 26.06.2020, p. 49). Y en relación con la adopción de las normas internas sobre las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco del funcionamiento de las diferentes Agencias, deciden la Junta Directiva de la Agencia Europea de Defensa (DOUE L109, 7.04.2020, p. 28), el Consejo de Administración de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DOUE L128, 23.04.2020, p. 5), el Consejo de Administración de la Agencia de Apoyo al ORECE (Oficina del ORECE) (DOUE L130, 24.04.2020, p. 28), el Consejo de Administración de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (DOUE L214, 6.07.2020, p. 5), el Consejo de Administración de la Empresa Común Clean Sky (DOUE L215, 7.07.2020, p. 21), el Consejo de Administración de la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno 2 (DOUE L230, 17.07.2020, p. 29), el Consejo de Administración de la Empresa Común Shift2Rail (DOUE L236, 22.07.2020, p. 7).

También decide el Fondo Europeo de Inversiones sobre las normas internas sobre las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de actividades realizadas por el Fondo Europeo de Inversiones (DOUE L236, 22.07.2020, p. 1) y el Banco Central Europeo adopta normas complementarias sobre la protección de datos en el Banco Central Europeo y se deroga la Decisión BCE/2007/1 (BCE/2020/28) (DOUE L152, 15.05.2020, p. 13). La Comisión también decide sobre las disposiciones de aplicación relativas al responsable de la protección de datos, a las restricciones de los derechos de los interesados y a la aplicación del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por la que se deroga la Decisión 2008/597/CE de la Comisión (DOUE L213, 6.07.2020, p. 12) y emite una Comunicación Orientaciones sobre las aplicaciones móviles de apoyo a la lucha contra la pandemia de covid-19 en lo referente a la protección de datos (DOUE C124I, 17.04.2020, p. 1).

En relación con la iniciativa ciudadana, la Comisión decide sobre: la propuesta de iniciativa ciudadana europea denominada «Implantación de una renta básica incondicional (RBI) en toda la UE» (DOUE L158, 20.05.2020, p. 3), la propuesta de iniciativa ciudadana europea titulada «Libertad para compartir» (DOUE L158, 20.05.2020, p. 5), y se adopta un reglamento por el que se establecen medidas temporales relativas a los plazos para las fases de recogida, verificación y examen previstos en el Reglamento (UE) 2019/788 sobre la iniciativa ciudadana europea habida cuenta del brote de COVID-19 (DOUE L231, 17.07.2020, p. 7).

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), suele ser frecuente la celebración de Tratados internacionales. Así se decide la firma y la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República Centroafricana relativo al estatuto de la Misión de Asesoramiento PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUAM RCA) (DOUE L219, 8.07.2020, p. 1 y 3).

En cuanto al Servicio Europeo de Acción Exterior, se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Diálogo Belgrado Pristina y otros asuntos regionales de los Balcanes Occidentales (DOUE L105, 3.04.2020, p. 3), se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África (DOUE L225I, 14.07.2020, p. 1), y se nombra al representante especial de la Unión Europea para Kosovo (DOUE L247, 31.07.2020, p. 25).

En los ámbitos generales de la PESC, se produce una Recomendación del Consejo por la que se evalúan los avances realizados por los Estados miembros participantes en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DOUE C204, 18.06.2020, p. 1).

La constante colaboración de la Unión Europea con la Organización de Naciones Unidas continúa y se concreta en la aplicación de distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad, llevando a la adopción de determinadas medidas restrictivas, tanto contra Estados como respecto de diversas entidades, personas y grupos terroristas. En este sentido, y en relación con las medidas restrictivas contra Estados, se modifica o se aplica la normativa relativa a medidas restrictivas en vista de la situación en Yemen (DOUE L105, 3.04.2020, p. 1; DOUE L105, 3.04.2020, p. 7), aplicables a Myanmar/Birmania (DOUE L130, 24.04.2020, p. 23; DOUE L130, 24.04.2020, p. 25), República Centroafricana (DOUE L137, 29.04.2020 p. 1; DOUE L137, 29.04.2020 p. 5; DOUE L168, 29.05.2020 p. 61; DOUE L168, 29.05.2020 p. 126), Nicaragua (DOUE L139I, 4.05.2020 p. 1; DOUE L139I, 4.05.2020 p. 4), Siria (DOUE L168, 29.05.2020 p. 1; DOUE L168, 29.05.2020 p. 66), República Popular Democrática de Corea (DOUE L172I, 3.06.2020 p. 1; DOUE L172I, 3.06.2020 p. 15; DOUE L247, 31.07.2020, p. 5; DOUE L247, 31.07.2020, p. 30), Irán (DOUE L196, 19.06.2020, p. 1; DOUE L196, 19.06.2020, p. 8), medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol (DOUE L196, 19.06.2020, p. 12), Venezuela (DOUE L205I, 29.06.2020, p. 1; DOUE L205I, 29.06.2020, p. 6), medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L207, 30.06.2020, p. 37), Libia (DOUE L247, 31.07.2020, p. 14; DOUE L247, 31.07.2020, p. 40), medidas restrictivas contra los ciberataques

que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros (DOUE L153,15.05.2020 p. 4; DOUE L246, 30.07.2020, p. 4; DOUE L246, 30.07.2020, p. 12).

La aplicación de las Resoluciones de Naciones Unidas, lleva también a establecer medidas restrictivas a otras entidades, grupos terroristas y personas implicadas en actividades contrarias a la protección de las libertades fundamentales y derechos humanos, y así se siguen modificando e imponiendo medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con las organizaciones EEIL (Daesh) y Al-Qaida (DOUE L103, 3.04.2020, p. 1; DOUE L164, 27.05.2020 p. 49; DOUE L238, 23.07.2020, p. 82; DOUE L246, 30.07.2020, p. 1; DOUE L246, 30.07.2020, p. 10), medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos, habida cuenta de la situación en Irán (DOUE L113, 8.04.2020, p. 1; DOUE L113, 8.04.2020, p. 22), medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/19 (DOUE L247, 31.07.2020, p. 1) y se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión (PESC) 2020/20 (DOUE L247, 31.07.2020, p. 18).

En relación con las Misiones de la UE, el Comité Político y de Seguridad decide la aceptación de la contribución de un tercer Estado a la Misión de Formación Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA) (EUTM RCA/1/2020) (DOUE L162, 26.05.2020 p. 5), se modifican: la Decisión (PESC) 2016/610 relativa a una Misión de Formación Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA) (DOUE L247, 31.07.2020, p. 22), la Decisión (PESC) 2017/1869 sobre la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak) (DOUE L113, 8.04.2020, p. 38), la Decisión 2014/219/PESC sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (DOUE L153,15.05.2020, p.5), la Decisión 2012/389/PESC sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia) (DOUE L157, 19.05.2020 p. 1), la Decisión (PESC) 2019/2110 sobre la Misión asesora PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUAM RCA) (DOUE L157, 19.05.2020 p. 3), la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO) (DOUE L193, 17.06.2020, p. 9), la Decisión 2013/354/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) (DOUE L207, 30.06.2020, p. 30) la Decisión 2013/233/PESC sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia) (DOUE L207, 30.06.2020, p. 32), y la Acción Común 2005/889/PESC por la que se establece una Misión de asistencia

fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah) (DOUE L212, 3.07.2020, p. 18).

Se pone en marcha la Misión asesora PCSD de la Unión Europea en la República Centrafricana (EUAM RCA) (DOUE L247, 31.07.2020, p. 16), se nombra al comandante de la fuerza de la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2019/2096 (EUTM Mali/1/2020) (DOUE L139, 4.05.2020 p. 65), se nombra al comandante de la fuerza de la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2019/1264 (EUTM Somalia/1/2020) (DOUE L234, 21.07.2020, p. 18), se prorroga el mandato del jefe de misión de la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak) (DOUE L120, 17.04.2020, p. 1), se prorroga el mandato del jefe de misión de la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) (DOUE L179I, 9.06.2020, p. 1), se prorroga el mandato del jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (EUCAP Sahel Mali/1/2020) (DOUE L205, 29.06.2020, p. 18) y se prorroga el mandato del jefe de la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah) (EU BAM Rafah/1/2020) (DOUE L224, 13.07.2020, p. 9).

En lo que se refiere a las Operaciones Militares de la UE, se decide la aceptación de la contribución de un tercer Estado a la operación militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUFOR ALTHEA) (BiH/30/2020) (DOUE L241, 27.07.2020, p. 31), se deroga la Decisión (PESC) 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) (DOUE L101, 1.04.2020, p. 3), se decide sobre una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (DOUE L101, 1.04.2020, p. 4), se confirma la autorización de la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (EUNAVFOR MED IRINI/1/2020) (DOUE L242, 28.07.2020, p. 3), se nombra al comandante de la Fuerza de la UE de la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (DOUE L168, 29.05.2020 p. 64), se nombra al comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta), y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2020/401 (ATALANTA/2/2020) (DOUE L206, 30.06.2020, p. 63), y se nombra al comandante de la Operación de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina y se deroga la Decisión (PESC) 2019/264 (BiH/29/2020) (DOUE L224, 13.07.2020, p. 7).

Y finalmente, en cuanto al Control y reducción de armamentos, se modifica la Decisión (PESC) 2018/298 relativa al apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE) con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L130, 24.04.2020, p. 27), se modifica la Decisión (PESC) 2017/2370 de apoyo al Código de Conducta de La Haya y a la no proliferación de misiles balísticos en el contexto de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L234I, 21.07.2020, p. 1), se decide el apoyo de la Unión a las actividades de la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación, en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L207, 30.06.2020, p. 15), el apoyo del Mecanismo del secretario general de las Naciones Unidas para la investigación del presunto uso de armas químicas y biológicas o tóxicas (DOUE L172I, 3.06.2020 p. 5).

Se modifica la Decisión (PESC) 2016/2383 sobre el apoyo de la Unión a las actividades del Organismo Internacional de Energía Atómica en los ámbitos de la seguridad nuclear y en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L179I, 9.06.2020, p. 2), se modifica la Decisión (PESC) 2018/101 sobre la promoción de controles eficaces de las exportaciones de armas (DOUE L193, 17.06.2020, p. 13), se modifica la Decisión (PESC) 2017/809 de apoyo a la aplicación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores (DOUE L193, 17.06.2020, p. 14), se modifica la Decisión (PESC) 2017/1252 en favor de reforzar la protección y la seguridad químicas en Ucrania en consonancia con la aplicación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores (DOUE L193, 17.06.2020, p. 15), se modifica la Decisión (PESC) 2017/1424 en lo que respecta a la fecha de expiración correspondiente al apoyo de las actividades de la OSCE relativas a la reducción de las armas pequeñas y ligeras y municiones convencionales en la República de Macedonia del Norte y en Georgia (DOUE L207, 30.06.2020, p. 34).

Igualmente se modifica la Decisión (PESC) 2017/1428 en apoyo de la ejecución del Plan de Acción de Maputo para la aplicación de la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (DOUE L207, 30.06.2020, p. 35), se modifica la Decisión (PESC) 2019/615 sobre el apoyo de la Unión a las actividades preparatorias de la reunión de 2020 de la Conferencia de las Partes Encargada del Examen

del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) (DOUE L207, 30.06.2020, p. 36), se modifica la Decisión (PESC) 2017/915 sobre las actividades de sensibilización de la Unión en apoyo de la aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas (DOUE L247, 31.07.2020, p. 24), y se decide el apoyo del desarrollo de un sistema internacionalmente reconocido de validación de la gestión de armas y municiones con arreglo a normas internacionales abiertas (DOUE L218, 8.07.2020, p. 1).

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El desarrollo de la normativa de la Unión Europea en materia del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia suele requerir, con frecuencia, la celebración de Tratados internacionales para conseguir sus objetivos. Así, se decide la celebración del Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y Montenegro en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en Montenegro (DOUE L173, 3.06.2020 p. 1 y 3), y la celebración del Acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Serbia en lo que respecta a las acciones llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Serbia (DOUE L202, 25.06.2020, p. 1 y 3).

En materia de Visados, se decide la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia sobre la facilitación de la expedición de visados (DOUE L180, 9.06.2020, p. 1 y 3) y se produce una Comunicación de la Comisión, Orientaciones para una reanudación gradual y coordinada de la tramitación de visados (DOUE C197I, 12.06.2020, p. 1).

En materia de libre circulación, asilo y flujos migratorios, la Comisión da una Comunicación COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento (DOUE C126, 17.04.2020, p. 12), se decide sobre la acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos (DOUE L142, 5.05.2020 p. 5), y se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/840 (DOUE L225, 14.07.2020, p. 13) y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 801/2014 (DOUE L225, 14.07.2020, p. 15).

En relación con las fronteras y flujos migratorios, se decide la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bielorrusia sobre la readmisión de residentes en situación ilegal (DOUE L181, 9.06.2020, p. 1 y 3), se produce una Comunicación de la Comisión Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19 (DOUE C169, 15.05.2020 p. 30) y varias recomendaciones del Consejo: sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posi-

ble levantamiento de dicha restricción (DOUE L208I, 1.07.2020, p. 1), la que modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DOUE L230, 17.07.2020, p. 26), y la que modifica la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DOUE L248, 31.07.2020, p. 26).

En los ámbitos referidos a la justicia, se aprueban modificaciones del Reglamento interno de Eurojust (DOUE L244, 29.07.2020, p. 13; DOUE C249I, 29.07.2020, p. 1).

Y por último, en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia, se adopta un reglamento relativo al Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO) y por el que se deroga la Acción Común 98/700/JAI del Consejo (DOUE L107, 6.04.2020, p. 1).

Crónica normativa de la Junta de Andalucía¹

Decreto-ley 7/2020, de 1 de abril, por el que se modifica el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 13, de 1 de abril de 2020)

Mediante el presente decreto-ley se trata de ajustar las previsiones del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, sobre las medidas de mantenimiento del empleo en el ámbito de la contratación del sector público andaluz, para lograr así, su rápida adaptación al régimen establecido por el Estado mediante el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, recientemente modificado por la disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Estas normas estatales procedieron a una modificación singular –atendiendo a las excepcionales circunstancias– de la Ley de Contratos del Sector Público. En concreto del artículo 208 en cuanto a la suspensión de los contratos, y en menor medida del artículo 211 en cuanto a la resolución de estos. Ambos preceptos admiten la modulación de los efectos en función de lo que establezcan los Pliegos que rijan la concreta contratación. Por tanto, considera el Gobierno andaluz que tal modulación, complementando la legislación básica estatal, también puede llevarse a cabo por norma autonómica con rango de ley, que extienda su aplicación no solo a los contratos administrativos, como hizo el Gobierno de la Nación, sino a todos los contratos del sector público. Además, adapta el procedimiento para declarar y reconocer los efectos derivados de la causa de suspensión contractual en base a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, en materia de procedimiento administrativo derivada de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, conforme al artículo 47.1.1.^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹ En esta sección, elaborada por Emilio GUICHOT REINA, se recogen y comentan las disposiciones generales más relevantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el período de abril a julio de 2020.

Decreto-ley 8/2020, de 8 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes en el ámbito local y se modifica el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario, núm. 14, de 9 de abril de 2020)

Este Decreto-ley prevé ayudas financieras a favor de entidades locales de escasa población para contribuir al sostenimiento de las actuaciones extraordinarias requeridas por la crisis sanitaria. Además, prevé otras medidas, como que la facultad de designación de representante de la Intervención General de la Junta de Andalucía en los actos de recepción resulte potestativa para la Intervención General permitiendo ello realizar con posterioridad al mismo las comprobaciones que puedan resultar necesarias, unifica los plazos de vencimiento respecto de las deudas tributarias y no tributarias y aclara los plazos de presentación e ingreso de autoliquidaciones, que se prorrogan. Además, establece medidas para atender a situaciones de emergencia social, encaminadas a sustituir la atención que era prestada en los centros cuya actividad quedó suspendida, y añade a los recursos que pueden ser destinados para atender a las personas declaradas en situación de emergencia social, y por tanto objeto de especial protección, el del suministro de alimentos, como otra alternativa al ingreso residencial, siempre y cuando la situación física o psíquica de estas personas lo permita.

Decreto-Ley 9/2020, de 15 de abril, por el que se establecen medidas urgentes complementarias en el ámbito económico y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 16, de 15 de abril)

Este Decreto-Ley regula una línea de subvenciones para todas aquellas personas trabajadoras autónomas, incluidas las mutualistas, que no han podido beneficiarse de la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, así como, para aquéllas que no desarrollen su actividad en el ámbito de los sectores calificados como esenciales, que se relacionan en el anexo del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo. Además, en relación con los asentamientos chabolistas en los que viven inmigrantes que trabajan en las campañas agrícolas, en precarias condiciones de habitabilidad y salubridad, concede ayudas a los Ayuntamientos afectados de Almería y Huelva para que lleven a cabo actuaciones extraordinarias en la prestación de servicios públicos esenciales a las personas inmigrantes que se encuentren en dichos asentamientos. También establece la prórroga automática por el plazo de un año de la validez de las resoluciones y certifi-

cados de reconocimiento de grado de discapacidad y, por consiguiente, de las tarjetas acreditativas, así como de las tarjetas de aparcamientos de vehículos que deban ser renovadas durante el período que comprende la declaración de estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, por un plazo de seis meses. Además, prevé que para las entidades que actúan en el campo de la igualdad con proyectos financiados por la Junta de Andalucía, los gastos del personal imputados al proyecto, devengados durante el período en que la actividad haya quedado en suspenso como consecuencia de la crisis sanitaria, sean considerados gasto subvencionable siempre que se justifique, además del abono de los mismos, la realización de la actividad en el período de ejecución, una vez levantado el estado de alarma. En materia de puertos de competencia autonómica, establece una serie de medidas a efectos de reducir las cargas tributarias y administrativas a los agentes que operan en el sector portuario que vieron paralizada su actividad como consecuencia de la crisis del COVID-19.

Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 21, de 29 de abril)

Este Decreto-ley establece medidas de flexibilización en materia de políticas activas de empleo, respecto de los requisitos en los incentivos a la creación de empleo estable e inserción laboral y en la ejecución de proyectos y programas de empleo que se encuentran en fase de ejecución en el momento de la declaración del estado de alarma. Asimismo, en materia de trabajo autónomo y al objeto de garantizar el mantenimiento del mismo, se flexibilizan las obligaciones específicas exigidas en el Programa de estímulo a la creación y consolidación del trabajo autónomo en Andalucía, Programa de emprendimiento, segunda oportunidad y estabilización económica de las empresas de trabajo autónomo y en el Programa de apoyo a la creación, consolidación y mejora de la competitividad de las empresas de trabajo autónomo. También se facilitan las condiciones para la obtención de subvenciones por las cooperativas.

Adopta también medidas relativas a la suspensión de los plazos de ejecución de las actividades subvencionadas a microempresas, pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de proyectos de prevención de riesgos laborales, en régimen de concurrencia competitiva. También establece ayudas para el sector TIC andaluz y para las entidades locales que se encuentran en el tramo de población de 1.500 a 5.000 habitantes, como antes se hiciera para las de población igual o inferior a 1.500 habitantes. También establece medidas de ayuda para personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social a causa del

impacto social de la actual crisis provocada por el COVID-19, de racionalización de las ayudas ya previstas y de agilización administrativa de la tramitación de las solicitudes de Renta Mínima de Inserción Social. Asimismo, se modifica el modelo de solicitud de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, y se reconoce una nueva situación de emergencia social para las unidades familiares con menores a cargo y unipersonales, como medida necesaria para dar una respuesta más ágil a las situaciones de extrema necesidad generadas por la actual situación de emergencia sanitaria y social. Asimismo, se regula una prestación extraordinaria de cinco meses de duración para las unidades familiares unipersonales o con menores a cargo, que no cuenten con ingresos, solicitantes de la nueva modalidad de emergencia, para las que no sea posible la comprobación de los requisitos de acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, debido a las restricciones de movilidad y la suspensión de plazos administrativos, que hacen muy difícil, cuando no imposible, recabar documentación o información no disponible mediante acceso telemático. Por otro lado, se habilita a los trabajadores y trabajadoras sociales de los servicios sociales comunitarios para presentar solicitudes de renta mínima de inserción social en las modalidades de urgencia o emergencia social, en representación de la persona titular, debido a que la actual situación de confinamiento y declaración de servicios esenciales provoca que en la mayoría de los casos resulte inviable (además de estar desaconsejado conforme a las medidas de prevención sanitarias) el encuentro físico entre las personas solicitantes y las personas profesionales de los servicios sociales, por lo que la mera firma de una solicitud se convierte en un obstáculo insalvable para unidades familiares que se encuentran en situaciones de extrema necesidad.

Decreto-ley 11/2020, de 5 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes, extraordinarias y complementarias de apoyo financiero al sector económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 23, de 6 de mayo)

Este Decreto-ley diseña nuevas medidas para paliar el impacto económico que para las pequeñas y medianas empresas y autónomos y autónomas andaluces está suponiendo la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 y como complemento a las distintas medidas ya adoptadas y, en especial, a las incluidas en el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo.

Así, diseña sendos instrumentos para aliviar la carga financiera soportada por la obtención de los avales, y por otra, atender la demanda de los autónomos y mutualistas, habilitando a la Sociedad de Avales y Garantías de Andalucía, S.G.R. (Garantía) para que pueda ofrecer una nueva línea de garantías a microcréditos en unas mejores condiciones para los prestatarios.

Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 24, de 11 de mayo)

Este Decreto-ley se dicta una vez ya aprobado el 28 de abril de 2020 por el Consejo de Ministros el Plan para la transición hacia una nueva normalidad que establece los principales parámetros e instrumentos para la consecución de la normalidad, y prevé las medidas necesarias en este nuevo contexto en el que se identifican distintas fases, tanto de desescalada como de una posible reactivación de medidas necesarias en el caso de nuevos repuntes en los contagios.

En esta línea, se considera necesario y urgente facilitar el desarrollo de actividades como la de fabricación a medida de productos sanitarios en el sector privado, reduciendo las cargas tributarias en los procedimientos para iniciar, mantener y modificar la actividad de fabricación de productos sanitarios a medida; se continúa con las medidas de apoyo al sector hostelero en relación con la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar; y se considera necesario acometer, también de manera urgente, medidas en materia de reintegros de subvenciones concedidas por las agencias públicas empresariales.

A tales efectos, se recogen, entre otras, medidas dirigidas a crear las condiciones de seguridad necesarias para el uso de playas; se adoptan medidas de simplificación y de reanudación de plazos de determinados procedimientos administrativos en el ámbito educativo; se establece un nuevo plazo de pago para las tasas fiscales relativas a las máquinas recreativas y de azar devengadas el 1 de enero de 2020; se adoptan medidas concretas respecto a la tasa por solicitud de licencia de funcionamiento para la fabricación de productos sanitarios a medida; y se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para, en palabras de la Exposición de Motivos, “remover los obstáculos que están impidiendo el desarrollo y ejecución de las infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones, y de otra, asegurar el cumplimiento de los requisitos legales de aplicación mediante un procedimiento más sencillo y ágil que el contemplado en la normativa vigente”, habida cuenta de la importancia de posibilitar las condiciones para el teletrabajo. Se modifica así, mediante la disposición final segunda, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para facilitar la implantación de las referidas infraestructuras de telecomunicaciones. Para ello, por un lado, se modifica el artículo 42.3 suprimiendo la necesidad de tramitar un Plan Especial o un Proyecto de Actuación, como paso previo a la licencia urbanística, consiguiendo con ello una notable reducción de los plazos administrativos para la efectiva autorización de las infraestructuras de telecomunicaciones que discurren por suelo no urbanizable. Por otro lado, se modifican los artículos

50 y 52 que regulan el régimen del suelo no urbanizable al objeto de permitir sobre esta clase de suelo los equipamientos, dotaciones, infraestructuras, instalaciones y servicios, vinculados a las telecomunicaciones, siempre que redunden en el interés general y deban implantarse o discurrir por suelo no urbanizable, cuando los mismos no se encuentren expresamente prohibidos por la legislación aplicable por razón de la materia ni por la planificación territorial y urbanística por razón de una especial protección de los terrenos.

Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 27, de 18 de mayo)

Mediante este Decreto-ley, entre otras medidas, se prevé la modificación de la regulación de los establecimientos hoteleros, se crean mecanismos de coordinación para la gestión de alertas en este nuevo contexto, se adoptan medidas que impulsan las relaciones a través de medios electrónicos en determinados procedimientos relativos a la contratación de las administraciones públicas, así como medidas dirigidas a las federaciones deportivas y al sector cultural, a efectos de paliar las consecuencias de la paralización de actividades. Se dicta cuando Andalucía se encuentra en la fase I de la desescalada.

Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 30, de 27 de mayo)

Este Decreto-ley se aprueba cuando Andalucía se encuentra en la mayoría de sus provincias en la Fase 2, salvo Granada y Málaga que se encuentran en la Fase I del citado proceso. Afecta al sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento con una enorme importancia de este sector económico en la economía regional: cerca de 55.000 establecimientos, 295.000 empleos y una de 17.000 millones de euros, lo que representa el 5,9% de la riqueza regional. Establece, entre otras medidas, un aforo máximo del 50% en los establecimientos de hostelería y restauración para consumo en el local, salvo los locales de discotecas y bares de ocio nocturno, determina que el horario máximo de cierre general de los establecimientos de hostelería

sin música y con música se amplía en una hora, hasta las 03:00 horas, no siéndole aplicable la ampliación de una hora más los viernes, sábado y vísperas de festivos y, se establece la posibilidad de que los Ayuntamientos determinen los horarios de terrazas y veladores para exclusivo consumo de comidas y bebidas instalados en la vía pública y otras zonas de dominio público, anexos o accesorios a establecimientos de hostelería y de ocio y esparcimiento, así como en las superficies privadas abiertas o al aire libre o descubiertas que formen parte de los establecimientos de hostelería y de ocio y esparcimiento. En las playas, respecto del personal de vigilancia del cumplimiento de las restricciones, en atención a la realidad geográfica de la Comunidad Autónoma de Andalucía con un total de 603 kilómetros de costa en la que se localizan hasta un total de 372 playas, distribuidas por municipios correspondientes a cinco provincias, así como a la responsabilidad, dedicación y sensible contenido de las labores a desarrollar, constata que resulta necesaria la contratación de un volumen de personal adecuado de todas las tareas que resulten necesarias, y dispone la contratación del personal laboral temporal se efectúe conforme al procedimiento establecido en la Resolución de 14 de abril de 2020, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por la que se establecen las bases que articulan el procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal necesario en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. Se adoptan además otras medidas económicas y tributarias.

Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario- y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 35, de 9 de junio)

Cuando se adopta este Decreto-ley, Andalucía se encuentra en todas sus provincias en fase III.

Prevé medidas en relación con el sector turístico, uno de los más golpeados por la crisis del coronavirus, en especial, por lo que respecta al desplome del turismo internacional. Se trata, como ilustra la Exposición de Motivos, de una actividad considerada estratégica en Andalucía, que en 2019 atrajo a 32,5 millones de turistas y generó ingresos por valor de 22.640 millones de euros anuales en la economía andaluza, equivalente al 13% del Producto Interior Bruto regional, dando empleo a 424.500 ocupados, más del 13% del total. La parálisis sufrida por la actividad turística desde finales de marzo provocó en Andalucía una pérdida trimestral de 8 millones de turistas (-25%) y de 5.000 millones de euros en ingresos (-25%), poniendo 55.000 puestos de trabajo en riesgo. Teniendo en cuenta la situación, las previsiones para el cierre del año 2020 son de 13,5 millones de turistas recibidos, lo que supone una

pérdida de 19 millones de turistas, un 59% menos con respecto a 2019. Los ingresos por turismo se situarían en 9.000 millones de euros, un 60% menos que en 2019. Los empleos en riesgo ascenderían a 141.000, pudiendo perderse más de la mitad de los puestos de trabajo generados en el sector durante 2019. Se toman así medidas para que el plazo de para la revisión del mantenimiento de los requisitos que motivaron el otorgamiento de la declaración como Municipio Turístico de Andalucía el plazo pase de cuatro a cinco años y otras formas de colaboración interadministrativa con los municipios que ostenten la declaración, más allá de los eventuales convenios que puedan llegar a suscribirse; para flexibilizar la acreditación del cumplimiento del requisito relativo a la población turística asistida, exigido tanto para obtener la declaración de Municipio Turístico de Andalucía como para, en su caso, mantenerla; o para permitir seleccionar como año de referencia cualquiera de los dos años naturales inmediatamente anteriores al año en el que deba presentar la citada acreditación. En el ámbito educativo, establece medidas de flexibilidad en materias de becas, procesos de selección del profesorado, requisitos para impartir ciclos formativos de formación profesional básica en los centros docentes privados, o subvenciones a centros educativos. En el ámbito cultural, también fuertemente afectado pro la pandemia, establece igualmente medidas de flexibilización para el acceso a subvenciones y de ajuste de cuantías. Se adoptan también medidas en materia urbanística, de servicios y centros sociales, y adapta las medidas de limitación de aforo a la nueva fase, eliminando el aforo máximo del 50% en los establecimientos de hostelería y restauración para consumo en el local.

Decreto-ley 16/2020, de 16 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia de empleo, así como para la gestión y administración de las sedes administrativas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 38, de 16 de junio)

El Decreto-ley adopta medidas de apoyo al empleo en el ámbito local, regulando la Iniciativa para la activación, impulso y recuperación del empleo (Iniciativa AIRE), que tiene por objeto promover la creación de empleo en el territorio de los municipios andaluces, fomentando la inserción laboral de personas desempleadas por parte de los ayuntamientos, a través de la realización de proyectos que permitan mejorar su empleabilidad con la adquisición de experiencia laboral vinculada a una ocupación. Los proyectos que desarrollen los ayuntamientos podrán tener una duración máxima de doce meses y estarán dirigidos a paliar los efectos de la crisis sanitaria por COVID-19 en su municipio. La duración de las contrataciones que se lleven a cabo en el marco de esta iniciativa será de entre seis y ocho meses, frente a los doce meses que como máximo preveía la edición anterior, con objeto de favorecer

la contratación de un mayor número de personas. También simplifica y racionaliza la contratación, gestión y administración de los edificios administrativos, a menudo compleja cuando en ellos tienen su sede más de una Consejería y/o agencia, bajo el principio de gestión unificada de los edificios. Este principio implica que en cada inmueble exista un único órgano responsable de la gestión y administración del edificio que, sin perjuicio de comunicaciones que procedan ante la Dirección General de Patrimonio, en caso de actuaciones constructivas de relevancia, actuará con plena autonomía para la toma de decisiones referidas a sus competencias. Estas, con la finalidad de evitar conflictos con las competencias de otros órganos directivos, Consejerías o agencias que puedan tener su sede en el mismo edificio, se definen y delimitan expresamente como aquellas que afectan o se refieren a la gestión y administración del edificio y sus instalaciones como continente. La gestión y administración del contenido (mobiliario, enseres, maquinaria y útiles de naturaleza móvil) corresponderá a cada una de las Consejerías y agencias que tengan su sede en el edificio. No cabe duda de que, bajo estas premisas, este decreto-ley se presenta como un instrumento eficaz para agilizar la gestión y administración de los edificios públicos, tan necesaria ante la nueva coyuntura económica y social en la que nos encontramos.

Decreto-ley 17/2020, de 19 de junio, por el que se modifica, con carácter extraordinario y urgente, la vigencia de determinadas medidas aprobadas con motivo de la situación generada por el coronavirus (COVID-19), ante la finalización del estado de alarma (BOJA extraordinario núm. 39, de 19 de junio)

Este Decreto-ley introduce con carácter urgente y extraordinario una serie de modificaciones para adecuar el régimen de vigencias establecido para algunas de las medidas aprobadas, teniendo en cuenta la próxima finalización del estado de alarma y que todas ellas fueron adoptadas a través de este mismo instrumento.

Decreto-ley 18/2020, de 30 de junio, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 42, de 1 de julio)

Este Decreto-ley se aprueba una vez finalizado el estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación. Entiende que continúa la crisis sanitaria provocada por el coronavirus (COVID-19) y considera necesario seguir adoptando medidas en diversos ámbitos, con carácter extraordinario y urgente, para paliar los efectos provocadas por el mismo tanto a nivel económico como social. Afecta al régimen de las asociaciones, sociedades civiles y mercantiles, sociedades cooperativas y fundaciones, con el objetivo de facilitarles el cumplimiento de estas obligaciones jurídicas y el

desarrollo de su actividad social, mediante el establecimiento de nuevos plazos para la aprobación y presentación de las cuentas anuales, a las sociedades cooperativas; al sector turístico, en relación a la revisión anual de la vigencia de las declaraciones de zonas de gran afluencia turística anteriores a la modificación efectuada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, que permitirá la continuidad de estas declaraciones para el ejercicio 2021 relacionando sus revisiones con los datos de afluencia turística referidos al ejercicio 2019, y, como medida complementaria en materia de comercio, permite en los municipios declarados como turísticos, que puedan abrir sus establecimientos comerciales minoristas todos los domingos y festivos durante el próximo periodo estival y atender a la mayor demanda que conlleva la previsible gran afluencia de visitantes. Con esta medida se pretende evitar aglomeraciones de personas y situaciones de saturación y masificación de los servicios (colas en parking, en las secciones, en la línea de caja, etc.).

Ley 1/2020, de 13 de julio, para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos andaluces mediante técnicas bioclimáticas y uso de energías renovables (BOJA núm. 138, de 20 de julio)

Esta Ley es la primera que se aprueba en este año 2020 marcado por la pandemia y, normativamente, por la utilización masiva del Decreto-ley ante una situación paradigmática de extraordinaria y urgente necesidad. Responde a una demanda “histórica” de las asociaciones de madres y padres de alumnos de los centros educativos, en una Comunidad, como la nuestra, de clima cálido. La Exposición de Motivos constata que “es un hecho que la gran mayoría de los edificios públicos dedicados a la enseñanza en Andalucía, por haber sido construidos en momentos en los que los criterios constructivos eran menos exigentes o por falta de presupuesto para dotarlos entonces, carecieron en su origen del equipamiento necesario de sistemas de ventilación, climatización y producción de agua caliente mediante energías renovables o sostenibles, al tiempo que los materiales y métodos constructivos no tenían muy en consideración otros aspectos, como el aislamiento, la forma o la orientación solar de las edificaciones, u otras consideraciones climáticas o microclimáticas del lugar en el que se implantaban”. Al objeto de cumplir sus objetivos, la Ley se estructura en tres capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. En el Capítulo I, relativo a las disposiciones generales, se enuncia la finalidad perseguida por la Ley, que no es otra que la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros educativos públicos andaluces, mediante el desarrollo de determinadas actuaciones que contengan la aplicación de técnicas bioclimáticas y de energías renovables, en coherencia con los objetivos de calidad en la enseñanza, reglamentación laboral y adecuación a los criterios de sostenibilidad

ambiental establecidos por la legislación andaluza, estatal y europea. También se dispone su ámbito de aplicación, del que quedan excluidos los centros universitarios del ámbito de aplicación de esta Ley, por considerar que tienen normas específicas de aplicación dentro de su autonomía. El Capítulo II establece la obligación de realizar valoraciones o auditorías energéticas de los centros educativos andaluces, estableciéndose a continuación el régimen legal de los instrumentos de intervención en materia de adecuación energética sostenible y de financiación. Prevé la aprobación de la Guía técnica para la adecuación y la rehabilitación ambiental bioclimática y el uso de energías renovables de los centros educativos andaluces y describe las actuaciones edificatorias, tanto en el interior como sobre el entorno exterior de los centros, que podrán ser de cualquier naturaleza idónea para el fin perseguido. El Capítulo III prevé la intervención de la comunidad educativa en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de intervención en materia de adecuación energética sostenible y, en sentido amplio, en el deber general de actuación transparente de la Administración, basada en la información pública y en la publicidad activa. Se incluye una disposición adicional para establecer medidas de apoyo de la Junta de Andalucía para la mejora de las condiciones térmicas y ambientales de los centros concertados, para garantizar la igualdad de oportunidades de su alumnado y de su comunidad educativa en relación con las medidas que impulsa la Ley.

Decreto-ley 19/2020, de 14 de julio, por el que se establecen medidas urgentes en materia de sanidad, fiscales y presupuestarias así como de apoyo a agricultores, ganaderos y pymes agroalimentarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 45, de 14 de julio)

Este Decreto-ley, con vigencia exclusiva para el año 2020, establece determinados beneficios fiscales en tributos cedidos. En primer lugar, y en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se crea una nueva deducción autonómica por las cantidades donadas al Servicio Andaluz de Salud, siempre que se destinen a la financiación de programas de gasto o actuaciones que tengan por objeto la lucha contra el avance del COVID-19. En segundo lugar, en relación con la Tasa Fiscal sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar, se exonera, con vigencia temporal limitada al presente ejercicio, la aplicación de determinados requisitos establecidos en la normativa actualmente en vigor para poder acogerse a la cuota fija reducida para máquinas B.1 con apuesta limitada, relativos al parque de máquinas que tuviera la empresa operadora a fecha 1 de octubre de 2017. También completa el cuadro de infracciones, modificando el artículo 104 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, en materia de infracciones leves, para disponer que toda inobservancia por parte de las personas físicas de cualquiera de las medidas de

prevención e higiene establecidas por la autoridad sanitaria por motivos de salud pública será considerada como infracción leve a los efectos del régimen sancionador. Además, prevé medidas de ayuda a sectores particularmente afectados en la agricultura (como el caso de la flor cortada y la planta ornamental), la ganadería (en particular, el vacuno, el porcino ibérico, el ovino y el caprino de carne, así como el sector del toro de lidia), o la viticultura.

Decreto-ley 20/2020, de 28 de julio, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 46, de 29 de julio)

Este Decreto-ley modifica el artículo 62, relativo a la vigilancia continua del estado de salud, y el artículo 66, sobre el sistema de alertas y crisis en salud pública, de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, para garantizar la implicación de la totalidad del Sistema Sanitario en la vigilancia continua del estado de salud y de forma específica de la Atención Primaria, definiendo la organización del Sistema de Vigilancia en salud en todos sus Crea el Comité de Vigilancia en Salud para la planificación de la vigilancia, adaptación de protocolos y recomendaciones, y soporte a la toma de decisiones, constituyendo un mecanismo fundamental para la vigilancia en salud. El Comité de Vigilancia en Salud, presidido por la persona titular del órgano competente en materia de salud pública, estará compuesto por siete vocalías, de las cuales cinco serán personas de reconocido prestigio en materia de salud pública con experiencia científico-técnica en relación con la vigilancia epidemiológica en Andalucía y dos serán representantes de sociedades o instituciones científicas relacionadas con la salud pública. Entre sus funciones estará encargado del asesoramiento en la planificación de la vigilancia en Andalucía y asesorar al Comité de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto cuando sea requerido. Crea también el Consejo de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto, como órgano de participación administrativa que se activará en aquellas situaciones que determine la persona titular de la Consejería con competencias en materia de salud, a propuesta de la persona titular de la Dirección General competente en materia de salud pública, constituyendo un instrumento necesario para la gestión de las alertas en salud de alto impacto. El Consejo de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto, presidido por la persona titular de la Consejería competente en materia de salud, estará compuesto por órganos directivos y personal técnico de la Consejería con competencias en materia de salud, del Servicio Andaluz de Salud y de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias, así como de personas expertas en materia de salud pública. Entre sus funciones, este Consejo adoptará medidas de salud pública urgentes como respuesta inmediata a la situación de alerta de alto impacto, esta-

blecerá las instrucciones oportunas, localización, movilización y asignación de los recursos necesarios, tanto asistenciales como de salud pública y trasladará la información necesaria a las instituciones públicas y privadas que correspondan. Además, para alcanzar los objetivos se considera imprescindible, igualmente, proceder al desarrollo del modelo de gestión del Sistema Sanitario Público de Andalucía existente, integrando en dicho modelo las Unidades de Gestión de la Salud Pública. Existirá una UGSP en cada Área de Gestión Sanitaria o en el Distrito de Atención Primaria en su caso. Los Servicios de Medicina Preventiva y Salud Pública de los hospitales quedarán vinculados a estas UGSP mediante acuerdos de gestión anuales o a través de los contratos programas anuales. También se agilizan los procesos selectivos, para lo cual se podrá disponer del personal emérito del SAS, integrando los tribunales que juzguen las ofertas de empleo público, lo que facilitará la profesionalización de los mismos, a la vez que permitirá disponer de personal muy cualificado y de reconocido prestigio, con dedicación permanente a estas tareas. También establece medidas para la identificación concreta de los puestos, categorías profesionales, especialidades y centros que, en cada momento, tengan la consideración de «difícil cobertura» y establezca las medidas que promuevan el acceso y permanencia en puestos de difícil cobertura, de forma que se mejore la captación de nuevos profesionales y que, ante un incremento generalizado de la demanda de profesionales, fidelice a los que ocupan actualmente estos puestos en zonas rurales o remotas. En otro orden de medidas, se establecen disposiciones para avanzar con carácter urgente en la implementación de la tramitación electrónica de los procedimientos selectivos de acceso, provisión de puestos y bolsas de trabajo en la Administración General de la Junta de Andalucía. También se ocupa el Decreto-ley de las ayudas al tejido deportivo asociativo andaluz, que depende en gran medida del patrocinio que recibe de aquellas. En cuestión de servicios de transporte público regular de viajeros de uso general por carretera, la Exposición de Motivos constata que se han venido prestando con grandes caídas de la demanda, llegando en algunos servicios hasta el 95%. Además, las condiciones de prestación de los servicios durante el estado de alarma han sufrido importantes modificaciones, conllevando un incremento extraordinario del déficit de explotación de dichos servicios que justifica el reequilibrio económico mediante una compensación económica extraordinaria de los contratos de concesión de servicios de transporte público regular de viajeros de uso general. Dicha compensación económica se establece como consecuencia de la reducción extraordinaria de ingresos por la disminución de la demanda ante las limitaciones establecidas a la movilidad y las restricciones impuestas respecto a la ocupación de los vehículos para procurar una debida separación entre personas usuarias, así como el incremento de los costes soportados por la empresa concesionaria derivados de desinfección diaria de los vehículos. Como consecuencia de ello, la situación del sector, con numerosas pérdidas acumuladas, podría dar lugar al abandono por parte de muchos concesionarios de

este servicio básico que es el transporte regular de viajeros por carretera. En consecuencia, se considera de imperiosa necesidad implementar un paquete de medidas al objeto de dotar de financiación y de liquidez a las concesiones para garantizar el mantenimiento del servicio público de transporte regular de uso general.

Decreto 102/2020, de 21 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 67/2008, de 26 de febrero (BOJA núm. 143, de 27 de julio)

En palabras de la Exposición de Motivos, “la experiencia en la aplicación del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha puesto de manifiesto que uno de los elementos que contribuyen a garantizar el derecho a una justicia gratuita respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar es una gestión eficiente y eficaz, sin demoras innecesarias, en el abono de las compensaciones económicas debidas a los profesionales por la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita, así como a los colegios respectivos como consecuencia de los gastos ocasionados por su funcionamiento. De este modo, la reforma del reglamento tiene por objeto simplificar y agilizar la tramitación del abono de las compensaciones económicas por los servicios de asistencia jurídica gratuita relativos a las actuaciones profesionales realizadas en el turno de guardia para la prestación del servicio de asistencia letrada a la persona investigada, detenida o presa y al beneficiario o beneficiaria de la justicia gratuita, así como a las actividades realizadas por los profesionales correspondientes para la defensa y representación gratuitas en el turno de oficio, además de la compensación por el coste que genera a los colegios profesionales el funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita”. La modificación afecta a tres aspectos. En primer lugar, se modifican los trámites de gestión en las fases de autorización y de compromiso o disposición del gasto, con objeto de permitir la tramitación separada de las actuaciones que hayan sido verificadas de conformidad y de aquellas otras que, aunque inicialmente sujetas a corrección o aclaración, vayan siendo subsanadas por los colegios profesionales. De igual forma se modifica el artículo 54.2, que condiciona la autorización y compromiso del gasto correspondiente a la compensación económica por el funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita a la tramitación conjunta de las certificaciones trimestrales que sean presentadas por los colegios profesionales.

En segundo lugar, se declara la naturaleza de acto administrativo de las resoluciones que dicte la dirección general competente en materia de asistencia jurídica gratuita para establecer el número de guardias anual que corresponde a cada colegio de abogados, de una parte, y el importe máximo anual que corresponderá a los colegios profesionales de la abogacía y de la procuraduría en concepto de gastos de

funcionamiento, de otra. De su consideración como acto administrativo se deriva la posibilidad de simplificar y agilizar el procedimiento para su determinación y, con ello, cumplir con el mandato reglamentario de que esta se realice con anterioridad al inicio del ejercicio en que deben operar. Sin perjuicio de ello, se dispone que en el procedimiento de elaboración de dichos actos administrativos sean oídas, según los casos, la Comisión Mixta entre la Administración de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y la Comisión Mixta entre la Administración de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Procuradores de los Tribunales. Por último, se modifica el artículo 53.3 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se establece en el 8% el límite máximo para el cálculo de la compensación económica a los colegios profesionales por los gastos de funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita, en línea con el incremento dispuesto en las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los últimos ejercicios.

OTRAS DISPOSICIONES DE INTERÉS PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMICA¹

PRESIDENCIA

Decreto del Presidente 2/2020, de 9 de junio, por el que se establecen medidas específicas correspondientes a la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativas a los establecimientos de hostelería, restauración y locales de discotecas y bares de ocio nocturno (BOJA extraordinario 35, de 9 de junio).

CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Orden de 7 de abril de 2020, por la que se determina el número de guardias que corresponde realizar a los Colegios de Abogados de Andalucía durante el ejercicio 2020, así como el baremo a aplicar para su compensación económica (BOJA 71, de 15 de abril).

Orden de 20 de abril de 2020, por la que por la que se modifica y se recalculan las cuantías de las transferencias establecidas en el Anexo II del Decreto-ley 9/2020, de 15 de abril, por el que se establecen medidas urgentes complementarias en el ámbito económico y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 18, de 22 de abril).

Orden de 23 de abril de 2020, por la que se aprueba el Plan de Turismo de Grandes Ciudades de Andalucía de la ciudad de Granada (BOJA 83, de 4 de mayo).

Orden de 23 de abril de 2020, por la que se aprueba el Plan Turístico de Grandes Ciudades de Andalucía de la ciudad de Jaén (BOJA 83, de 4 de mayo).

Decreto 64/2020, de 5 de mayo, por el que se regulan los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial y de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de aplicación en los concursos del personal funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional (BOJA 89, de 12 de mayo).

Acuerdo de 5 de mayo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía META 2027 (BOJA 90, de 13 de mayo).

¹ Subsección preparada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva. Comprende disposiciones publicadas en los boletines de abril de 2020 a julio de 2020.

Acuerdo de 28 de mayo de 2020, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, por el que se aprueban las directrices para la confección de los planes operativos previstos en el artículo 42.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA 107, de 5 de junio).

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR

Resolución de 14 de abril de 2020, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por la que se establecen las bases que articulan el procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal necesario en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 (BOJA 75, de 21 de abril).

Orden de 19 de mayo de 2020, por la que se acuerdan medidas administrativas en relación con el alumnado de la XLVI Promoción del Curso de Ingreso, del alumnado acogido al apartado cuarto de la Orden del 30 de marzo de 2020 y del alumnado de cursos de ingreso a los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía que se inicien durante la situación de alerta sanitaria (BOJA extraordinario 29, de 23 de mayo).

Corrección de errores del Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 12, de 30.3.2020) (BOJA 68, de 8 de abril).

CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO

Resolución de 23 de abril de 2020, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se modifica el anexo de la Resolución de 13 de diciembre de 2019, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020 (BOJA extraordinario 20, de 25 de abril).

Decreto 59/2020, de 29 de abril, por el que se crea y regula el comisionado del Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales de Andalucía (BOJA 85, de 6 de mayo).

Resolución de 21 de mayo de 2020, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se modifica el anexo de la Resolución de 13 de diciembre de 2019, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020 respecto de las inicialmente previstas para

abril, mayo y junio de 2020 y se complementa la Resolución de 25 de abril de 2020 (BOJA extraordinario 29, de 23 de mayo).

Resolución de 5 de junio de 2020, la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se adoptan medidas para la recuperación de la actividad formativa presencial en la Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en el marco de la implementación del plan para la transición hacia una nueva normalidad aprobado por el Gobierno (BOJA extraordinario 34, de 6 de junio).

Resolución de 25 de junio de 2020, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se modifica el anexo de la Resolución de 13 de diciembre de 2019 por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2020 respecto de las inicialmente previstas para abril, mayo y junio de 2020 y se complementa la Resolución de 23 de abril y 21 de mayo de 2020 (BOJA 125, de 1 de julio).

Decreto 104/2020, de 21 de julio, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 (BOJA 143, de 27 de julio).

CONSEJERÍA DE HACIENDA, INDUSTRIA Y ENERGÍA

Decreto 60/2020, de 29 de abril, por el que se regula la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía (BOJA 85, de 6 de mayo).

Resolución de 6 de mayo de 2020, del Consejo Rector de la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que modifica la Resolución de 28 de diciembre de 2018, por la que se atribuyen funciones a órganos administrativos (BOJA 92, de 15 de mayo).

Resolución de 22 de mayo de 2020, conjunta de la Dirección General de Transformación Digital y de la Dirección General de Patrimonio, por la que se concretan los procedimientos modelados en el Sistema de información de relaciones electrónicas en materia de contratación (SiREC) (BOJA extraordinario 30, de 27 de mayo).

Resolución de 27 de mayo de 2020, de la Secretaría General de Hacienda, por la que se publica Orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía por la que se atribuyen funciones al Consejo de Inversión Financiera para la coordinación de actuaciones entre el Agente Financiero del Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico y el órgano instructor de las subvenciones convocadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto-ley 11/2020, de 5 de mayo, por el que establecen medidas urgentes, extraordinarias y complementarias de apoyo financiero al sector económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA 105, de 3 de junio).

Resolución de 6 de julio de 2020, de la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información de esta Agencia, así como la estructura organizativa responsable de su ejecución (BOJA 132, de 10 de julio).

Orden de 7 de julio de 2020, por la que se establecen los códigos y las definiciones de las clasificaciones económicas de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario 44, de 10 de julio).

Orden de 13 de julio de 2020, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2021 (BOJA 137, de 17 de julio).

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Orden de 10 de marzo de 2020, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Construcción (BOJA 63, de 1 de abril).

Resolución de 14 de abril de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Deportes Aéreos (BOJA 76, de 22 de abril).

Resolución de 24 de abril de 2020, de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, por la que se adoptan medidas excepcionales referidas a la flexibilización de determinados aspectos de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo y de las enseñanzas de régimen especial (BOJA 81, de 29 de abril).

Resolución de 4 de mayo de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Pádel (BOJA 88, de 11 de mayo).

Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se establecen los calendarios de actuaciones de determinados procedimientos administrativos del ámbito educativo, afectados por la situación de crisis sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 (BOJA 96, de 21 de mayo).

Resolución de 29 de mayo de 2020, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, por la que se modifica la Resolución de 23 de abril de 2018, de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, por la que se establecen los indicadores homologados para la autoevaluación de Escuelas Infantiles (2.º ciclo), Colegios de Educación Primaria, Colegios de Educación Infantil y Primaria, Institutos

de Educación Secundaria, Centros Integrados de Formación Profesional y Centros Específicos de Educación Especial (BOJA 105, de 3 de junio).

Orden de 10 de junio de 2020, por la que se regulan los procedimientos de provisión, con carácter provisional, de puestos de trabajo docentes, la movilidad por razón de violencia de género y víctimas de terrorismo, las bolsas de trabajo docentes, así como las bases aplicables al personal integrante de las mismas (BOJA 116, de 18 de junio; corrección de errores en BOJA 119, de 23 de junio).

Resolución de 12 de junio de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Bádminton (BOJA 116, de 18 de junio).

Resolución de 12 de junio de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento General Libro VI: De los Deportistas y Libro XIV: De los Récords y mejores marcas de la Federación Andaluza de Natación Bádminton (BOJA 116, de 18 de junio).

Resolución de 25 de junio de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación de los estatutos de la Federación Andaluza de Pádel (BOJA 125, de 1 de julio).

Resolución de 5 de julio de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Luchas Olímpicas y Disciplinas Asociadas (BOJA 133, de 13 de julio).

Resolución de 9 de julio de 2020, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, por la que se modifica el Anexo V de la Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se establecen los calendarios de actuaciones de determinados procedimientos administrativos del ámbito educativo, afectados por la situación de crisis sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19 (BOJA 135, de 15 de julio).

Orden de 21 de julio de 2020, por la que se modifica la Orden de 11 de octubre de 2019, por la que se desarrollan las normas generales de organización y funcionamiento del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía, así como la ordenación interna de sus procedimientos, por la que se habilita el mes de agosto del año 2020, para el funcionamiento de sus secciones competicional y electoral, y disciplinaria, para el ejercicio de las competencias que se determinan, como consecuencia del COVID-19 (BOJA 143, de 27 de julio).

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Resolución de 3 de abril de 2020, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se modifica el anexo de la Orden de 27 de abril de 2018, por la que se adaptan las zonas de producción de moluscos bivalvos y otros invertebrados marinos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se establecen disposiciones relativas a los controles oficiales de las mismas (BOJA 68, de 8 de abril).

Orden de 6 de abril de 2020, por la que se modifica el Anexo I del Decreto 188/2017, de 21 de noviembre, por el que se regulan las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía y se crea su registro (BOJA 71, de 15 de abril).

Resolución de 14 de abril de 2020, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, por la que se aprueban el plan anual de inspección de vertidos y el programa anual de inspecciones de vertidos al dominio público hidráulico intracomunitario y al dominio público marítimo terrestre andaluz para el año 2020 (BOJA 75, de 21 de abril; corrección de errores en BOJA 80, de 28 de abril; corrección de errata en BOJA 97, de 22 de mayo).

Resolución de 30 de abril de 2020, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Plan Integral de Inspección en materia de calidad ambiental de Andalucía para el periodo 2020-2025 (PIDIA 2020-2025) (BOJA 87, de 8 de mayo).

Orden de 7 de mayo de 2020, por la que se establecen los baremos para el cálculo de las indemnizaciones en los cultivos afectados por el organismo nocivo Tomato brown rugose fruit virus (ToBRFV), por aplicación de las medidas fitosanitarias obligatorias adoptadas para el control y erradicación de dicha plaga, en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 90, de 13 de mayo).

Orden de 22 de mayo de 2020, por la que se regula el procedimiento de selección de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo en las zonas pesqueras de Andalucía para el periodo 2014-2020, de reconocimiento de los Grupos de Acción Locales del Sector Pesquero, el régimen de los gastos de funcionamiento y animación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas a proyectos acogidos a dichas estrategias (BOJA 101, de 28 de mayo).

Orden de 25 de mayo de 2020, por la que se regula la actividad de marisqueo a pie profesional en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 103, de 1 de junio).

Orden de 31 de mayo de 2020, por la que se modifica la de 20 de julio de 2000, por la que se modifican los Anexos I y II del Decreto 94/1993, de 20 de julio, por el

que se establecen normas relativas a jornadas y retribuciones aplicables al personal de la Junta de Andalucía que participe en el Plan Infoca (BOJA 106, de 4 de junio).

Resolución de 3 de junio de 2020, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2020 (BOJA 114, de 16 de junio).

Resolución de 4 de junio de 2020, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se sustituye el modelo de solicitud de participación como empresa desmotadora, Anexo IV de la Orden de 12 de marzo de 2015, por la que se establecen en la Comunidad Autónoma de Andalucía normas sobre la presentación de la solicitud única y de la solicitud de asignación de derechos de pago básico a partir del año 2015, así como disposiciones de aplicación a los pagos directos a la agricultura y a la ganadería, y a las ayudas del programa de desarrollo rural de Andalucía objeto de inclusión en la solicitud única (BOJA 114, de 16 de junio; corrección de errores en BOJA 142, de 24 de julio).

Orden de 17 de junio de 2020, por la que se desarrolla el Decreto 96/2016, por la que se regula la formación en materia de aplicación de productos fitosanitarios y por la que se modifica la Orden de 12 de junio de 2015, por la que se regula la formación en bienestar animal (BOJA 119, de 23 de junio).

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, CONOCIMIENTO, EMPRESAS Y UNIVERSIDAD

Acuerdo de 20 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la estrategia de I+D+I de Andalucía 2021-2027 (EIDIA 2021-2027) (BOJA 63, de 1 de abril).

Decreto 51/2020, de 30 de marzo, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba (BOJA 65, de 3 de abril).

Resolución de 13 de abril de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se modifica el Acuerdo de 13 de diciembre de 2019 de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento de admisión para el curso 2020-2021, en los estudios universitarios de Grado (BOJA 77, de 23 de abril).

Resolución de 13 de abril de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se modifica el Acuerdo de 22 marzo

de 2017, por el que se determina la consideración de la familia profesional como uno de los criterios de admisión de quienes participen en el procedimiento de admisión a los grados universitarios de las universidades públicas de Andalucía para el curso 2019/2020 y siguientes, con el título oficial de Técnico Superior de Formación Profesional, de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño o de Técnico Deportivo Superior del Sistema Educativo (BOJA 77, de 23 de abril).

Resolución de 13 de abril de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 2 de abril de 2020 de la Comisión Coordinadora Interuniversitaria de Andalucía de modificación del Acuerdo de 23 de octubre de 2019, por el que se establecen los plazos, el calendario y el cálculo de notas de las pruebas de evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad y de las pruebas de admisión que se celebrarán en el curso 2019/2020 (BOJA 77, de 23 de abril).

Orden de 22 de abril de 2020, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Estadística y Cartográfica y de las Unidades Estadísticas y Cartográficas de la Consejería y de determinadas entidades adscritas (BOJA 80, de 28 de abril).

Resolución de 22 de mayo de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 15 de mayo de 2020, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se modifica el Acuerdo de 13 de diciembre de 2019, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento para el ingreso en los másteres universitarios que se imparten en el curso 2020-2021 (BOJA 104, de 2 de junio).

Resolución de 25 de mayo de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 22 de mayo de 2020, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se modifica el Acuerdo de 13 de diciembre de 2019, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento de admisión para el curso 2020-2021 en los estudios universitarios de Grado (BOJA 104, de 2 de junio).

Orden de 27 de mayo de 2020, por la que se modifica la de 12 de julio de 2019, se establece el calendario de domingos y festivos en los que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2021 y se faculta a los Ayuntamientos a solicitar la permuta de dos de esos días para el año 2021 (BOJA 106, de 4 de junio).

Orden de 22 de julio de 2020, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad para el período 2020-2022 (BOJA 144, de 28 de julio).

Acuerdo de 28 de julio de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba formulación del Plan de Captación y Retención de Talento Innovador y Digital en Andalucía (BOJA 147, de 31 de julio).

CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS

Orden de 31 de marzo de 2020, por la que se prorrogan las medidas contenidas en la Orden 16 de marzo de 2020, por la que se facilita la continuidad del proceso de Atención Infantil Temprana como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA 66, de 6 de abril).

Orden de 31 de marzo de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), para facilitar la continuidad de la prestación en los Centros de Tratamiento Ambulatorio (CTAs) a personas con adicciones (BOJA 66, de 6 de abril).

Orden de 11 de abril de 2020, por la que se prorrogan las medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), contenidas en la Órdenes de 13 y 14 de marzo (BOJA extraordinario 15, de 11 de abril; corrección de errores en BOJA 77, de 23 de abril).

Orden de 11 de abril de 2020, por la que se prorrogan algunas medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), contenidas en la Orden de 28 de marzo de 2020 (BOJA extraordinario 15, de 11 de abril).

Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana (BOJA 80, de 28 de abril).

Orden de 25 de abril de 2020, por la que se prorrogan las medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19), contenidas en las órdenes de 14 de marzo y 28 de marzo (BOJA extraordinario 20, de 25 de abril).

Orden de 25 de abril de 2020, por la que se modifica y prorroga la de 13 de marzo de 2020 por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 20, de 25 de abril).

Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se adoptan nuevas medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia

de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 26, de 14 de mayo; corrección de errores en BOJA 99, de 26 de mayo).

Orden de 23 de mayo de 2020, por la que se modifica y prorroga la Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se adoptan nuevas medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 29, de 23 de mayo).

Orden de 28 de mayo de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en los centros residenciales de servicios sociales como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 31, de 28 de mayo).

Orden de 4 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública para los centros de día en Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 33, de 4 de junio).

Orden de 6 de junio de 2020, por la que se prorrogan las medidas preventivas de salud pública contenidas en las Órdenes de 14 de mayo de 2020, de 28 de mayo de 2020 y de 4 de junio de 2020, como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus COVID-19), y se modifica la Orden de 4 de junio de 2020 (BOJA extraordinario 34, de 6 de junio).

Decreto 81/2020, de 9 de junio, por el que se regula el procedimiento de acreditación del personal de enfermería para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano (BOJA 119, de 23 de junio).

Orden de 15 de junio de 2020, por la que se modifica la Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se adoptan nuevas medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 38, de 16 de junio).

Orden de 17 de junio de 2020, por la que se aprueban medidas para el restablecimiento de la actividad docente en el sistema sanitario público de Andalucía, como consecuencia de la situación y evolución de la pandemia por coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 39, de 19 de junio).

Orden de 17 de junio de 2020, por la que se actualiza el Mapa de Atención Primaria de Salud de Andalucía (BOJA 119, de 23 de junio).

Orden de 19 de junio de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis

sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma (BOJA extraordinario 39, de 19 de junio).

Orden de 25 de junio de 2020, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020 por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma (BOJA extraordinario 41, de 25 de junio).

Orden de 14 de julio de 2020, sobre el uso de la mascarilla y otras medidas de prevención en materia de salud pública para hacer frente al coronavirus (COVID-19) y por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020 (BOJA extraordinario 45, de 15 de julio).

Orden de 29 de julio de 2020, por la que se modifica la Orden de 19 de junio de 2020, para adoptar nuevas medidas de prevención en materia de salud pública para hacer frente al coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 46, de 29 de julio).

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN

Orden de 10 de julio de 2020, por la que se trasladan al funcionamiento y prestación de los servicios y centros de Servicios Sociales las medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19), una vez superado el estado de alarma, adoptadas mediante Orden de 19 de junio de 2020, de la Consejería de Salud y Familias (BOJA 135, de 15 de julio).

Corrección de errores del Decreto 9/2020, de 30 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz LGTBI (BOJA núm. 25, de 6 de febrero de 2020) (BOJA 64, de 2 de abril).

CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 (BOJA 127, de 3 de julio; corrección de errores en BOJA 132, de 10 de julio).

CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO

Orden de 17 de julio de 2020, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones para el periodo 2020-2022 (BOJA 141, de 23 de julio).

Orden de 27 de julio de 2020, por la que se publican los formularios normalizados de solicitudes para la tramitación de procedimientos de propiedad intelectual (BOJA 146, de 30 de julio).

Orden de 27 de julio de 2020, por la que se crea y regula el Comité Técnico sobre símbolos contrarios a la memoria democrática de Andalucía (BOJA 147, de 31 de julio).

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



INFORME¹

EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

Mediante el Decreto 60/2020, de 29 de abril (BOJA núm. 85, de 6 de mayo), el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha procedido a la regulación de la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico del Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía. La nueva disposición deroga el Decreto 175/1987, de 14 de julio, de creación y estructuración de los órganos competentes para conocer de las reclamaciones económico-administrativas que se produzcan en el ámbito de la gestión económica, financiera y tributaria de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 75, de 4 de septiembre de 1987)², que había establecido como órganos competentes el consejero competente en materia de Hacienda, la Junta Superior de Hacienda y las Juntas provinciales de hacienda.

La exposición de motivos del Decreto expresa diferentes razones que justifican la nueva regulación: el previsible aumento de reclamaciones como consecuencia de las nuevas competencias asumidas en la materia; el nuevo modelo de organización de la administración tributaria; las modificaciones que en materia de revisión de los actos de aplicación de los tributos ha llevado a cabo la Ley General Tributaria; y el reforzamiento de los órganos económico-administrativos en el ámbito autonómico que exige la lucha contra las diferentes modalidades de fraude fiscal. Se trata de un conjunto de motivaciones que también se recogen en los diferentes documentos del expediente de elaboración³, iniciado bajo el anterior gobierno socialista de la Comunidad Autónoma⁴ y que, en su mayoría, suscitan cierta perplejidad.

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

² Modificado por el Decreto 272/2003, de 30 de septiembre (BOJA 205, de 24 de octubre).

³ *Vid.* por ejemplo la memoria justificativa de la Dirección General de Financiación y Tributos, de 6 de abril de 2018 (https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/02.%20MEMORIA%20JUSTIFICATIVA.pdf).

⁴ La consulta previa tuvo lugar en el periodo comprendido entre el 6 y el 24 de noviembre de 2017 (*vid.* <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/133149.html>). El inicio de la tramitación del expediente administrativo fue autorizado por el Consejero de Economía, Hacienda y Administración Pública con fecha 27 de julio de 2018. La iniciativa normativa

En efecto, el Decreto anuncia un previsible aumento de reclamaciones como consecuencia de la asunción de la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en relación con los tributos cedidos por el Estado; sin embargo, asumida la competencia en virtud de las Leyes 22/2009⁵ y 18/2010⁶, no es todavía efectiva, ya que no ha tenido lugar aún el traspaso de servicios y funciones⁷. Por lo que respecta al nuevo modelo de organización de la administración tributaria, recordemos que hace ya casi trece años que se creó la Agencia Tributaria de Andalucía⁸, de manera que el modelo de organización no es tan nuevo⁹. Por otra parte, las modificaciones en materia de revisión de los actos de aplicación de los tributos a que se refiere la exposición de motivos fueron introducidas en 2003 a través de la Ley General Tributaria¹⁰.

Más consistentes parecen las explicaciones que se proporcionan sobre el reforzamiento de los órganos económico-administrativos exigido por la lucha contra el fraude fiscal, reforzamiento que se anuda al objetivo de “agilización de los procedimientos que se sustancien, con el propósito básico de mejorar la eficacia de los recursos financieros de la Comunidad Autónoma”, añadiéndose que “la regulación adecuada de dichos órganos y la adaptación a las nuevas tecnologías coadyuvan a mejorar la información y la transparencia inherente a la actuación de los organismos

debió tener presente en algún momento el Decreto 158/2007, de 24 de julio, de regulación de la Junta de Finanzas de la Generalidad de Cataluña (Diario Oficial de Cataluña 4934, de 26 de julio), dado que, tanto en el título del documento electrónico que corresponde al borrador que se muestra en el Portal de la Transparencia ([https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Texto%20Decreto%20\(V.8\)%20.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Texto%20Decreto%20(V.8)%20.pdf)), como en el título del documento electrónico que corresponde al borrador al que se accede en la dirección web https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/01.Propuesta%20de%20texto%20Decreto%20TEAJA%20.pdf, figura la expresión “DECRETO 158/2007, de 24 de julio, de regulación de la Junta de Finanzas de la Generalidad de Cataluña...”.

⁵ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE 305, de 19 de diciembre).

⁶ Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE 173, de 17 de julio).

⁷ Prescribe la disposición transitoria segunda de la Ley 18/2010 que “[l]a asunción efectiva por la Comunidad Autónoma de Andalucía de la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas establecida en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 2 de esta ley, se producirá con los trasposos de los servicios y funciones adscritos a dicha competencia, siendo ejercida por los órganos que la tengan encomendada en la actualidad, en tanto no se produzca dicha asunción efectiva”.

⁸ Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales (BOJA 255, de 31 de diciembre).

⁹ Amén de que la Agencia no conoce de las reclamaciones económico-administrativas (artículo 5.3 de la Ley 23/2007).

¹⁰ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE 302, de 18 de diciembre).

públicos con la finalidad de reforzar los instrumentos que la Administración pone a disposición de la ciudadanía¹¹.

Veamos a continuación los aspectos más destacados del nuevo Decreto, que conciernen a la naturaleza y composición del Tribunal, sus competencias, funcionamiento y puesta en marcha.

II. NATURALEZA Y COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El Tribunal Económico-Administrativo de la Junta de Andalucía se configura como un órgano colegiado (artículo 2.1), adscrito a la Dirección General competente en materia de tributos¹² y con independencia funcional en el ejercicio de sus funciones (artículo 5.2).

Como se detallará seguidamente, es competente “para conocer de las reclamaciones económico-administrativas, recursos extraordinarios de revisión y rectificación de errores previstos en el artículo 4.2” (artículo 2.1), de modo que sustituye al consejero competente en materia de hacienda (obviamente, en el ejercicio de las competencias asignadas en el Decreto 175/1987), a la Junta Superior de Hacienda y a las Juntas provinciales de hacienda, creadas por el referido Decreto 175/1987. Puede considerarse que el nombre asignado al órgano facilita la identificación de las materias sobre las que ejerce sus funciones, pero también puede causar cierta confusión en la ciudadanía respecto de los órganos estatales homólogos y, asimismo, sobre su naturaleza, administrativa que no judicial.

El Tribunal está integrado por “la Presidencia, la Vicepresidencia, que ejercerá también funciones de Vocalía, y dos Vocalías más, todos con voz y voto, así como por la Secretaría, con voz, pero sin voto” (artículo 5.1)¹³.

¹¹ Como veremos posteriormente, el Decreto suprime la segunda instancia del régimen de las reclamaciones económico-administrativas, da entrada a la actuación de los miembros del Tribunal en la denominada “forma unipersonal” y prevé el ejercicio de las funciones del vicepresidente y de los vocales en exclusividad. Con todo, hay que tener en cuenta que el Tribunal asume las competencias de una multiplicidad de instancias diferentes y ve incrementadas las que los anteriores órganos tenían, de manera que no es seguro que la nueva regulación traiga consigo mayor eficacia.

¹² Inicialmente se consideró su adscripción a la Viceconsejería de la Consejería competente en materia de tributos (*vid.* la primera memoria económica, de 6 de abril de 2018, https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/03.MEMORIA%20ECONOMICA.pdf).

¹³ Con anterioridad, se previó que el Tribunal estuviera compuesto por un vocal más (*vid.*, por ejemplo, el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación, de 28 de diciembre de 2018, https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20D.G.%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Evaluaci%C3%B3n.pdf). Es posible que finalmente se haya prescindido del vocal adicional con la finalidad de facilitar la puesta en funcionamiento del Tribunal, ya que,

La Presidencia le corresponde al titular de la Dirección General competente en materia de tributos (artículo 5.2), lo que formalmente, cuando menos, cuestiona la independencia funcional del Tribunal¹⁴ y de la Presidencia en tanto que órgano unipersonal (artículo 6.3)¹⁵.

En cambio, “la provisión de la Vicepresidencia y de las Vocalías se efectuará por el procedimiento de libre designación entre el personal funcionario perteneciente al Grupo A, Subgrupo A1, mediante convocatoria que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en la que además de la descripción del puesto y requisitos para su desempeño, podrán recogerse las especificaciones derivadas de la naturaleza de las funciones encomendadas al mismo, debiendo acreditarse sólidos conocimientos en materia tributaria y en el resto de materias a las que pueden referirse las reclamaciones económico-administrativas sometidas al Tribunal, de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente relación de puestos de trabajo” (artículo 5.3). El secretario ha de ser letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, nombrado por el consejero competente en materia de tributos, a propuesta de la Jefatura del Gabinete (artículo 5.4).

Todos ellos deben ejercer sus funciones “con total independencia y bajo su responsabilidad” (artículo 5.5). El cumplimiento de estas exigencias, en el caso del presidente, puede no ser sencillo. Por lo que respecta al vicepresidente y a los vocales, se echan en falta previsiones adicionales sobre a qué instancia corresponde su selección y, también, que garanticen su independencia, en la línea señalada por la entonces Dirección General de Planificación y Evaluación en su informe de 28 de diciembre de 2018¹⁶.

Por otra parte, se prevé que el Tribunal pueda contar con ponentes que, “bajo la dirección de las Vocalías y, en su caso, de los órganos unipersonales, lleven a cabo la redacción de ponencias”, con posibilidad de que asistan a las sesiones del Tribunal con voz, pero sin voto. Se especifica que “[l]os puestos de ponentes serán ocupados

como más adelante se expondrá, se prevé que transitoriamente asuman las funciones atribuidas a los puestos en que se estructura los miembros de la anterior Junta Superior de Hacienda, que eran cinco.

¹⁴ A mayor abundamiento, dirime con su voto los empates para la adopción de acuerdos [artículos 7.3 y 11.1.e)], siendo así que se prohíbe la abstención (artículo 7.3).

¹⁵ El informe del Gabinete Jurídico sugirió que se valorase si la independencia no quedaría comprometida (*vid.* https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20Gabinete.pdf).

¹⁶ https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20D.G.%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Evaluaci%C3%B3n.pdf.

por funcionarios que cumplan con los requisitos para el desempeño de sus funciones de acuerdo con la correspondiente relación de puestos de trabajo” (artículo 5.6)¹⁷.

Dada la diferencia numérica entre los miembros del nuevo Tribunal y los de las antiguas juntas, es fácil predecir que el Tribunal efectivamente contará con ponentes¹⁸, cuyo número no se especifica, como tampoco se detalla su régimen económico, debiéndose presumir en consecuencia que no percibirán emolumentos por el ejercicio de la función. En nuestra opinión, el Decreto debería haber especificado que los ponentes, como sucede con el vicepresidente y con los vocales¹⁹, deberán acreditar “sólidos conocimientos en materia tributaria y en el resto de materias a las que pueden referirse las reclamaciones económico-administrativas sometidas al Tribunal”.

Finalmente, la norma no incluye un contenido que ya es habitual cuando de la regulación de órganos se trata: la referencia a la presencia equilibrada de hombres y mujeres. Merece la pena destacarlo porque la omisión se presta a dos interpretaciones diferentes, sostenidas ambas en el curso de elaboración de la disposición. Por una parte, cabe entender que no es necesaria ninguna mención al respecto porque va de suyo el cumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 11.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía; ésta fue la postura de la Dirección General de Financiación y Tributos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública²⁰. Por otra parte, cabe entender también que la ausencia de mención a la presencia equilibrada de hombres y mujeres responde a la inexistencia de la obligación en este caso concreto; así se deduce del dictamen 195/2020, de 25 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía,

¹⁷ Inicialmente se contaba, además, con asesorías técnicas, cuyos titulares podrían actuar como ponentes (*vid.* el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación, de 28 de diciembre de 2018, https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20D.G.%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Evaluaci%C3%B3n.pdf).

¹⁸ Llama la atención la siguiente expresión que figura en el informe del Gabinete Jurídico: “Suponemos que se ha valorado la suficiencia del número de miembros del Tribunal [...]”. El informe enfatiza que las Juntas a las que sustituye el Tribunal contaban como 36 miembros; y recuerda, además, lo establecido en el artículo 92.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (*vid.* https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20Gabinete.pdf). Con todo, debe tenerse en cuenta que, salvo en el caso del presidente y del secretario, los demás miembros del Tribunal ejercen sus funciones con exclusividad, circunstancia ésta que el Decreto no recoge expresamente pero a la que se alude en la exposición de motivos y se deduce del artículo 5.3 y que, por otra parte y con ocasión de la apertura del trámite de consulta previa, fue señalada como uno de los objetivos destacados de la nueva norma (*vid.* <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/133149.html>).

¹⁹ No con el presidente, claro está.

²⁰ *Vid.* el informe de valoración de las observaciones formuladas al proyecto de decreto, de 23 de noviembre de 2018 (https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Valoraci%C3%B3n%20observaciones.pdf).

que tuvo por objeto la versión octava del borrador del proyecto, que sí recogía dicha mención (artículo 5.7)²¹. Habida cuenta que el contenido del artículo 5.7 de la versión octava del borrador ha desaparecido del texto definitivo, es sencillo colegir que en la futura designación de los Vocales no se tendrá en consideración, *necesariamente*, la presencia equilibrada de hombres y mujeres.

III. COMPETENCIAS

Las competencias del Tribunal se detallan en los apartados segundo y tercero del artículo 4. Con carácter previo, el apartado primero proclama lo obvio: que la competencia es irrenunciable e improrrogable y que no podrá ser alterada por la voluntad de las partes interesadas.

Concretamente, el Tribunal conocerá:

- “a) De las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos administrativos de aplicación de los tributos o de los recargos

²¹ Aun cuando la cita es larga, merece la pena su reproducción:

“El Consejo Consultivo debe insistir en la composición técnica y especializada del Tribunal. Los puestos de trabajo correspondientes a las Vocalías han de ser seleccionados entre funcionarios de carrera que cumplan los requisitos especificados en el Decreto y en la relación de puestos de trabajo. Como se indica en el dictamen 591/2006 de este Consejo Consultivo, los principios de mérito y capacidad operan hoy como factor de legitimación y presupuesto de eficacia en las organizaciones públicas y privadas, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de la meritocracia como una de las características de la sociedad contemporánea.

La provisión de las Vocalías nada tiene que ver con el nombramiento de titulares de órganos directivos y aunque el Tribunal se configura como un órgano colegiado, no puede aplicarse mecánicamente el artículo 11.2 de la Ley 12/2007. La norma comentada traslada el último precepto citado literalmente, sin tener en cuenta que no se prevé en modo alguno la modificación o renovación del órgano económico-administrativo, sino -hemos de insistir en ello- la provisión de puestos de trabajo que han de ser desempeñados por funcionarios mediante convocatoria pública en la que corresponde al órgano competente apreciar la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto (art. 80.1 del TREBEP). Por tanto, falta el presupuesto del que parte el artículo 11 de la Ley 12/2007. Además, la referencia al cómputo de quienes formen parte del órgano por razón del cargo específico que desempeñen carece de sentido, exceptuando lo previsto en el caso de la Presidencia, que sí corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de tributos. Por tanto el precepto debe modificarse eliminando la obligación de respetar la representación equilibrada de mujeres y hombres en su composición” (*vid. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/DICTAMEN%20CONSULTIVO%20TEAJA.pdf*).

La apreciación que se realiza acerca de que la Presidencia “corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de tributos” nos parece errónea a la luz del artículo 5.2 de la versión octava del borrador, que entendemos fue la sometida a dictamen del Consejo Consultivo, pues, a tenor del mismo, “[...]a Presidencia corresponderá a la persona titular de la Dirección General competente en materia de tributos”.

establecidos sobre ellos y de imposición de sanciones tributarias que realicen la Agencia Tributaria de Andalucía, los órganos de las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía y las agencias a las que se refiere el artículo 52.1.a) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

b) De las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos administrativos de recaudación en periodo ejecutivo por parte de la Agencia Tributaria de Andalucía de los ingresos de Derecho Público no tributarios de los órganos de las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía y de las agencias a las que se refiere el artículo 52.1.a) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

c) De las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra los actos de reconocimiento o liquidación de obligaciones de la Tesorería de la Junta de Andalucía por los órganos competentes y en relación con las cuestiones relacionadas con las operaciones de pago por dichos órganos con cargo a la Tesorería.

d) De las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan contra actuaciones de los particulares susceptibles de reclamación económico-administrativa.

e) De los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan contra los actos administrativos a los que se refieren los párrafos a), b) y c) anteriores que hayan adquirido firmeza y contra las resoluciones firmes de las reclamaciones económico-administrativas.

f) De la rectificación de errores en que incurran sus propias resoluciones, de acuerdo con lo que dispone el artículo 220 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

g) De las reclamaciones económico-administrativas que se interpongan en relación con las materias susceptibles de reclamación en esta vía declaradas al efecto por un precepto legal expreso” (artículo 4.2).

Además, “será competente para la revisión de los actos dictados por la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los tributos cedidos por el Estado en los términos establecidos en el segundo párrafo del párrafo c) del artículo 59.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, así como en el artículo 2.1 y disposición transitoria segunda de la Ley 18/2010, de 16 de julio, por la que se aprueba el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía” (artículo 4.3).

IV. FUNCIONAMIENTO

El Tribunal puede funcionar en pleno y de forma unipersonal (artículo 6.1), en consonancia con lo establecido en el artículo 231.1 de la Ley General Tributaria. Aun cuando el apartado cuarto del referido artículo 231 prevé que el secretario pueda actuar de forma unipersonal, el artículo 7.3 del Decreto excluye esta posibilidad, pues solo tienen la consideración de órganos unipersonales la Presidencia, la Vicepresidencia y las Vocalías (segundo párrafo del artículo 6.3). La explicación de ello radica en que el secretario es un letrado del Gabinete Jurídico, siendo así que el artículo 41 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, restringe las funciones del Gabinete Jurídico a la representación y defensa en juicio y al asesoramiento en Derecho; de ahí que, como antes se reseñó, el secretario tenga voz, pero no voto, en el Tribunal²².

Al pleno le corresponde “la resolución de las reclamaciones que se tramiten por el procedimiento general económico-administrativo, con la salvedad establecida en el primer párrafo del apartado 3” (primer párrafo del artículo 6.2), que precisamente enumera los supuestos de actuación unipersonal: “en el procedimiento abreviado regulado en los artículos 245 a 248 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre²³, así como en las resoluciones de inadmisión o cuestiones incidentales o en el archivo de actuaciones en caso de caducidad, renuncia, desistimiento o satisfacción extraprocésal, tanto en el procedimiento general como en el procedimiento abreviado”. No obstante, el presidente del Tribunal puede “acordar que determinado asunto sea conocido y resuelto por el Pleno cuando la trascendencia del mismo, la necesaria coordinación de criterios entre los distintos órganos unipersonales o cualquier otro motivo así lo aconseje” (artículo 6.4).

Ha de notarse que, habiéndose desvinculado el procedimiento abreviado de su tramitación ante órganos unipersonales tras la reforma de la Ley General Tributaria llevada a cabo por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, el Decreto establece dicha vinculación. No se aclara si, en el caso de que un asunto que deba ser tramitado por el procedimiento abreviado pasa al pleno por aplicación del artículo 6.4, la tramitación que se sigue es la del procedimiento abreviado o la del procedimiento general, dados los términos del primer párrafo del artículo 6.2.

²² Las primeras versiones del borrador del proyecto de Decreto contemplaron que el secretario tuviera voto y configuraron la secretaría como órgano unipersonal. En el informe del Gabinete Jurídico se puso de manifiesto la improcedencia de la regulación (*vid.* https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/Informe%20Gabinete.pdf).

²³ Procede en los supuestos previstos en el artículo 245 de la Ley General Tributaria y su normativa de desarrollo (artículo 10).

Finalmente, debe destacarse que el Decreto suprime la doble instancia. Conviene aclarar que en la memoria justificativa del Decreto no se hace ninguna referencia directa a ello²⁴. No hay tampoco en la nueva norma ninguna mención expresa en tal sentido. Tan solo la exposición de motivos alude a la agilización de procedimientos y recuerda que, mediante la Ley 18/2010, se asumió la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas contra los actos dictados en el ejercicio de la aplicación de los tributos cedidos en única instancia. Sin embargo, la supresión es evidente a la vista de que se crea un solo órgano, el Tribunal, a quien compete la resolución de todos los asuntos, ya sea en pleno o de forma unipersonal, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa y son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 8).

Mediante esta opción, el Decreto se aproxima, en cierto modo, a una parte significativa de la doctrina que viene demandando, desde tiempo atrás, la supresión del régimen especial de las reclamaciones económico-administrativas, en aras de facilitar el acceso más temprano a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La norma, obviamente, no suprime las reclamaciones, pero sí acorta la demora que implica la segunda instancia.

En relación con ello, se plantea la cuestión de si no hubiera sido más oportuno que la supresión de la segunda instancia (que es opcional para la Comunidad Autónoma, salvo en el caso de las reclamaciones contra los actos dictados en el ejercicio de la aplicación de los tributos cedidos) se hubiera llevado a cabo a través de una ley en lugar de por un Decreto. En la memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación, de 6 de abril de 2018, se indica que “la nueva regulación ha de llevarse a cabo mediante la aprobación de una norma con rango de Decreto”²⁵, lo que no es del todo cierto: ha de ser un Decreto la norma de mínimo rango que se utilice porque la anterior regulación estaba establecida en un Decreto, pero nada habría impedido la aprobación de una ley, más acorde quizás con la significación de la medida adoptada. Se comprende, con todo, que no se haya querido petrificar la regulación, sustancialmente de carácter organizativo, mediante el empleo de una ley. Y hay que tener en cuenta, también, que, habiéndose optado por la única instancia

²⁴ Sí se encuentran menciones que guardan cierta relación con la supresión. Así, por ejemplo, en la primera memoria económica, en el documento de valoración de las cargas administrativas y en la memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación, todos ellos de 6 de abril de 2018, se hace referencia a la agilización de la resolución de reclamaciones (*vid.* https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/03.MEMORIA%20ECONOMICA.pdf, y https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/05.VALORACION%20CARGAS%20ADMVAS.pdf) y https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/08.MEMORIA%20PPIOS%20BUENA%20REGULACION.pdf.

²⁵ https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/08.MEMORIA%20PPIOS%20BUENA%20REGULACION.pdf

en el caso de los tributos cedidos, casi iba de suyo la articulación del mismo sistema de reclamaciones para el resto de los casos, pues no parece razonable un diferente tratamiento.

V. PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO

El Tribunal, como ya se ha indicado, sustituye al consejero competente en materia de hacienda en el ejercicio de las competencias asignadas en el Decreto 175/1987, a la Junta Superior de Hacienda y a las Juntas provinciales de hacienda. Prevista su puesta en marcha para el 6 de mayo de 2020 (disposición final segunda), el Decreto dispone que asuma “la tramitación y resolución de los expedientes de reclamación económico-administrativa pendientes de resolver de la Junta Superior de Hacienda y de las Juntas Provinciales de Hacienda” (disposición transitoria primera)²⁶.

El Decreto prevé un plazo de tres meses desde su publicación en el BOJA -que coincide con su entrada en vigor²⁷- para que los miembros del Tribunal tomen posesión. Cumplido ya el plazo, las funciones atribuidas a los puestos en que se estructura deben haber sido asumidas “provisionalmente por los miembros de la anterior Junta Superior de Hacienda, con su anterior régimen de dedicación”. En concreto, se dispone que:

a) Ejercerá las funciones de la Vicepresidencia, la persona titular del Servicio de Tributos de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego.

b) Ejercerán las funciones de las Vocalías, la persona titular de la Intervención Adjunta de la Intervención General de la Junta de Andalucía, designada por la persona titular de dicha Intervención General, y la persona titular del Servicio de Ordenación y Control Jurídico de Pagos de la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública.

c) Ejercerá las funciones de la Secretaría, el Letrado o la Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía designado como Secretario o Secretaria de la Junta Superior de Hacienda” (disposición transitoria segunda)²⁸.

²⁶ O bien se cuenta con que no haya expedientes pendientes que correspondan al consejero competente en materia de hacienda, o bien se ha preferido que éste los resuelva.

²⁷ Salvo la disposición adicional primera, sobre la adecuación de la relación de puestos de trabajo, que entró en vigor el día siguiente al de la publicación.

²⁸ La solución inicialmente prevista fue otra: que las funciones fueran encomendadas a funcionarios del grupo A, subgrupo A1, adscritos a la Consejería con competencia en materia de tributos (*vid.* la

Como ya se ha indicado, el Tribunal no ejercerá de momento la totalidad de las competencias que tiene atribuidas, dado que “[e]l ejercicio efectivo de la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas y del recurso extraordinario de revisión en relación con los tributos estatales, se producirá cuando se cumpla lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de los tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión” (disposición transitoria tercera).

primera memoria económica, de 6 de abril de 2018, https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/18/09/03.MEMORIA%20ECONOMICA.pdf.

NOTICIAS DE REVISTAS
AUTONÓMICAS



Noticia de Revistas Autonómicas^{1*}

(1)§ Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Régimen Local

(2)§ Derechos fundamentales y derechos de ciudadanía

VALERO HEREDIA, Ana: «Perfiles constitucionales del derecho a la educación y la libertad de enseñanza en el ordenamiento jurídico español», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 191-213.

La autora defiende que la concertación educativa, consagrada por la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, de 3 de julio 1985, se justificó como un complemento de la red de escuelas públicas para dar cobertura a la creciente demanda vinculada al fuerte crecimiento demográfico y a la ampliación de los años de escolarización obligatoria. Sin embargo, la financiación pública de opciones educativas privadas ha seguido aumentando año tras año en España hasta el actual nivel de concertación, muy superior al de países de nuestro entorno (según datos oficiales, el gasto público dedicado a conciertos aumentó un 28,4^o% entre 2006 y 2016). Debido al peso de esta educación concertada, la autora sugiere que, el legislador, al desarrollar el artículo 27.9 CE, deba ajustarse a los siguientes criterios: a) la ley que regule la concesión de ayudas a los establecimientos de titularidad privada no puede contrariar los derechos y libertades fundamentales; b) debe sujetarse a los requerimientos del principio de igualdad, y; c) debe respetar las pautas orientadoras del gasto público.

LÓPEZ RUBIO, Daniel: «Referéndum y deliberación», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 116. Enero-abril 2020. Págs. 43-81.

Una de las críticas más habituales que se realiza contra el empleo del referéndum como cauce de decisión de los asuntos públicos es aquella que hace referencia a sus carencias deliberativas. Así, se entiende que el sistema parlamentario, a través de la garantía de unos mayores niveles de discusión e integración de los intereses sociales relevantes, sirve con mayor eficacia a los fines de proveer de legitimación al sistema político democrático. En cambio, el referéndum serviría como mero instrumento de agregación de intereses, sin preocupación alguna por la reflexión y el diálogo.

Pues bien, el presente artículo estudia pormenorizadamente todos aquellos elementos que resultan claves para la consecución de un grado razonable de deliberación en la campaña previa a la votación popular, como la claridad de la pregunta, la

¹ * Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.

información facilitada al votante o el reparto de los recursos públicos entre las partes en liza. Con apoyo en experiencias nacionales e internacionales, se defiende la tesis de que una regulación adecuada de todos ellos podría servir para salvar muchos de los déficits que enfrenta la institución. En definitiva, el trabajo pretende demostrar la escasa utilidad que tiene la formulación de críticas globales a la figura del referéndum, cobrando mucho más sentido dirigir la mirada hacia su concreto diseño en cada sistema.

En síntesis, según el autor, y con las debidas cautelas, puede decirse que una campaña de duración suficiente, en torno a una interrogación clara, que otorgue material informativo de calidad al elector, y que distribuya equitativamente los recursos públicos entre las dos fuerzas en liza, puede generar un grado razonable de deliberación. Lo cierto es que, como señala también el autor, los frecuentes cuestionamientos de la capacidad ciudadana, son incoherentes al tratar de censurar solo las consultas populares y no el régimen democrático global. «No se entiende por qué los ciudadanos son calificados de inútiles para decidir asuntos concretos, pero no para elegir a sus representantes».

ROMEO RUIZ, Aritz: «Conflictos entre protección de datos personales y publicidad activa sobre retribuciones de empleados públicos. A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional 2386/2019, de 26 de marzo de 2019», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 116. Enero-abril 2020. Págs. 191-210.

Los hechos del conflicto que dio pie a la sentencia objeto de este comentario son, en síntesis, los siguientes: como ejercicio de transparencia en la gestión, el Ayuntamiento de Calpe publicó en el web municipal un documento con toda la plantilla de la policía municipal, con nombres, apellidos y asignación económica. A partir de una denuncia, la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), declaró infringiendo el art. 6.1 LOPD, que requiere el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos personales. Planteado recurso contencioso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, es desestimado por considerar que el Ayuntamiento de Calpe carecía de apoyo legal para la publicación de los datos personales de los funcionarios de la Policía Municipal en la página web sobre información presupuestaria municipal.

Como señala el autor del comentario, la posición expresada en este asunto por la AEPD y ratificada por la Audiencia Nacional conlleva que la protección de datos personales se convierta en una barrera difícilmente franqueable a la hora de que las administraciones públicas ejerzan su deber de publicidad activa en relación con informaciones relacionadas con sus plantillas de personal. Y el efecto práctico que este criterio puede conllevar es un retraimiento de las administraciones públicas y, fundamentalmente, de las entidades locales, a la hora de publicar cualquier información

que tenga que ver con sus plantillas orgánicas y RPT, lo cual supondría, como señala el autor, una importante merma desde el punto de vista del principio de transparencia y del derecho de la ciudadanía a conocer cómo se organizan y cómo se gestionan las administraciones públicas.

(3) § Fuentes, potestad reglamentaria, organización administrativa y control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas

REBOLLO PUIG, Manuel: «El control de la administración por la jurisdicción penal», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 151-190.

Dejemos constancia desde un primer momento que el autor comparte la opinión según la cual no basta el control de la Administración pública a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues éste no alcanza a las personas concretas que han actuado por la Administración, dejando impunes sus comportamientos, aunque sean execrables. Asimismo, la responsabilidad personal de las autoridades y funcionarios no sólo es justa, sino también conveniente para prevenir y evitar tales graves comportamientos. De lo que se ocupa más bien este trabajo es de poner de manifiesto la patología del actual sistema de responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios, la cual se califica de extensa y grave: las sentencias penales condenatorias frívolas, excesivas y, en suma, injustas, propiciadas por el desconocimiento del Derecho Administrativo y de la realidad de las necesidades de la Administración por parte de fiscales y jueces penales; la adopción de medidas provisionales con criterios extraordinariamente diversos; la pena del proceso que deben arrostrar los afectados, incluso cuando todo acaba en absolución o sobreseimiento... Como señala el prof. Rebollo Puig: «Aparte de la injusticia que todo esto entraña, tiene también el efecto perverso de ser paralizante: demasiados servidores públicos tienen miedo a actuar y a ofrecer soluciones razonables por temor a eventuales querellas». Así, el autor habla de una gestión pública «defensiva» (análoga a la llamada «medicina defensiva»), en el sentido de obsesionada por evitar ser objeto de procesos penales.

Pero también se ocupa el estudio de ofrecer posibles remedios, siquiera parciales: la redefinición de algunos tipos penales para que queden más precisamente descritas las conductas de autoridades y funcionarios merecedoras del reproche pena; la recuperación en determinadas circunstancias de las cuestiones prejudiciales devolutivas en el proceso penal (pues el TS entiende derogado el art. 4 LECr); la moderación de la legitimación para ejercer la acción penal, y la mesura en la admisión de las querellas, de modo que no se haga con automatismo o a la ligera. Por el contrario, el autor considera acertado que las penas de la prevaricación ordinaria del 404 CP sean sólo la de inhabilitación especial para empleo o cargo público, de modo

que sólo suponen la destitución de la autoridad. En definitiva, el autor considera que, si bien no se debe blindar a las autoridades y funcionarios frente a la acción de la justicia penal, tampoco se les puede dejar expuestos ni a los abusos de cualquiera que se sienta agraviado o pretenda vengarse o sacar alguna ventaja ni a los excesos de la lucha partidista.

(4) Acto, procedimiento administrativo y contratación pública

BAUZÁ MARTORELL, Felio José: «Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta desfavorable», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 17-52.

Como es sabido, en caso de acción de nulidad, el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad autónoma, cuando estas no se basen en alguna de las causas de nulidad o carezcan manifiestamente de fundamento —art. 106.3 LPAC—. Ahora bien, una vez admitida a trámite la revisión, el autor pone de manifiesto que se está produciendo una discrepancia entre los operadores jurídicos: la jurisprudencia y parte de la doctrina consultiva autonómica considera que —una vez admitida a trámite una revisión de oficio— invariablemente debe solicitarse dictamen a la Administración consultiva, mientras que otro sector —el Consejo de Estado y una parte minoritaria de los consejos consultivos— considera que la propuesta contraria a la revisión hace que no se deba solicitar dictamen.

En síntesis, el autor considera que el legislador comete un grave error a la hora de articular un trámite de inadmisión por motivos de fondo. De otro lado, a su juicio es válida la resolución que el órgano administrativo dicta en la primera fase, desestimando la solicitud sin haber recabado dictamen consultivo, pues lo contrario genera conflictividad, porque la inadmisión siempre será revisada por los Tribunales de Justicia obligando a instruir el procedimiento, lo cual acaba por poner al Consejo de Estado u órgano autonómico a disposición de los particulares.

ARENAS ALEGRÍA, Cristina Clementina: «Límites a la modificación de contratos en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público. Análisis de la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2014/24/UE», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 317-341.

Como es sabido, configurada tradicionalmente la potestad de modificación del contrato administrativo como una prerrogativa orientada a garantizar el interés público ante circunstancias sobrevenidas, lo cierto es que, en la práctica, la modificación se ha usado con excesiva frecuencia más bien para favorecer al adjudicatario del contrato, falseando de este modo los parámetros del procedimiento de adjudicación. Los

abusos en su empleo llevaron a una condena de España por el TJUE (STJUE de 22 de abril de 2010, Comisión/España), lo que obligó a la modificación del TRLCSP por la Ley de Economía Sostenible de 2011. Y las Directivas 2014 sobre contratación han consagrado esta configuración de la modificación de manera excepcional y justificada para no desvirtuar el carácter competitivo de la licitación.

A este nuevo régimen se dedica el estudio, del cual destacamos la idea central según la cual es obligatorio un nuevo procedimiento de contratación cuando se introducen al contrato inicial cambios fundamentales. Y tales cambios demuestran la intención de las partes de renegociar condiciones esenciales del mencionado contrato. De modo que la intención de las partes al modificar se deduce del hecho de que la alteración sea esencial y no al revés, por lo que no es preciso acreditar un elemento intencional.

(5) § Empleo público, bienes, expropiación, responsabilidad

AMENÓS ÁLAMO, Joan: «Són els secretaris d'Administració local una eina institucional adequada contra la corrupció?», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020, Págs. 20-34.

Para da respuesta a la cuestión planteada en el título del trabajo, el autor analiza el entero régimen jurídico de la escala de secretario de Administración Local. En síntesis, el autor considera que la habilitación nacional asegura, de entrada, la presencia de un grupo funcional de calidad a los municipios. Sin embargo, la provisión concreta de los puestos de trabajo reservados manifiesta varias grietas que ponen en duda el punto de partida favorable al que nos hemos referido: la presencia relevante de la libre designación (a pesar el rol de control que todavía asumen estos funcionarios), la distribución territorial diferenciada, el abuso de la fórmula de interinidad, etc. Por otra parte, como señala el autor, el secretario no tiene una presencia global en la gestión local, sino que sus funciones son concretas y fragmentarias respecto al totum de la actuación corporativa.

Ahora bien, frente a las voces que, aprovechando las incoherencias del marco normativo han planteado la pura y simple desaparición de la escala de secretarios, ya no por motivos de constitucionalidad (pues no es una tutela contraria a la autonomía local), sino por simple “operatividad” del marco institucional, el autor defiende su permanencia y renovación. Aun reconociendo que la presencia de tres administraciones en varios momentos de la vida profesional de estos funcionarios es un factor perturbador, considera que debe fortalecerse esta figura en un sentido favorable a la independencia efectiva.

COCCILO, Endrius: «Servir con honor. “Cuestión moral” y derecho público», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020, Págs. 65-86.

En la línea de trabajos anteriores dedicados a la ética de los empleados y cargos públicos, sus incompatibilidades, conflictos de intereses y códigos de conducta, el autor trata en este interesante trabajo sobre la vertiente jurídica de la “cuestión moral” que atañe a los servidores públicos (el viejo lema el lema de “servir con honor” o el no hace tantos años llamado “espíritu de servicio”). Para ello, el trabajo señala los riesgos y analiza las deficiencias de los marcos de integridad vigentes, pero lejos de anunciar el inevitable fracaso de la ética pública, el autor aboga con decisión encomiable por un necesario rearme teórico y práctico de la disciplina en su vertiente jurídica. En el artículo se defiende que la regulación de la ética pública se fundamenta en un núcleo constitucional de principios que emergen mediante la interpretación de un contexto jurídico complejo (a partir de la noción de buena administración). Este núcleo de principios debe desplegarse en un amplio abanico de instrumentos de derecho administrativo, dirigidos a definir el estatus de quienes ostentan cargos públicos al servicio del interés general, con el fin de asegurar el control del poder y afianzar la legitimidad del sistema democrático. Como señala el autor, esta materialización jurídica permite que el derecho de la ética pública no se confunda con las concepciones morales vinculadas a convicciones propias, pues estas últimas abren la puerta a los peligros del metapositivismo, del populismo justicialista y de los abusos.

ZAMBONINO PULITO, María: «Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 215-261.

Como es sabido, los puertos deportivos son de competencia autonómica. En este trabajo, la profa. Zambonino Pulito, autoridad en la materia, analiza su ordenación en la Comunidad Autónoma de Euskadi a partir de la reciente Ley 2/2018, de 28 junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco. El trabajo examina los aspectos de mayor relieve que introduce la Ley en relación a los puertos deportivos, con especial atención al nuevo modelo organizativo, con la finalidad de aunar autonomía y eficacia, de tal modo que se pasa de una entidad privada (EKPSA) a una entidad pública que se rige por el Derecho privado (EKP). Como factores condicionantes del modelo de gestión, el estudio subraya los límites en la utilización del Derecho privado: la necesidad de ejercer potestades públicas en el dominio público portuario y la idoneidad de la forma de personificación jurídico-pública como la diseñada para Eskadiko Kirol Portuak. Así, el estudio analiza el núcleo de derecho público aplicable a la gestión de los puertos deportivos.

Pero también se aborda el régimen de los puertos deportivos desde su naturaleza de infraestructura con incidencia territorial, y las consiguientes referencias a la planificación sectorial y urbanística; y se añade la perspectiva de los puertos deportivos como bienes de dominio público. El estudio trata, además, el régimen de ges-

tión de los servicios y del dominio público portuarios, con especial consideración del régimen de los amarres y de los posibles usos no estrictamente portuarios que pueden desarrollarse en este tipo de puertos. El estudio se realiza exponiendo, también, aquellos aspectos que la Ley no resuelve y desde una perspectiva comparativa de la regulación de puertos que se ha dictado en el resto de Comunidades Autónomas.

5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora)

6) § Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.)

PASCUAL MARTÍN, Jesús Ignacio: «Una propuesta de modulación de los efectos *ex tunc* de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 103-149.

A la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional en la que se matiza la eficacia anulatoria de sus sentencias con objeto de evitar perjuicios irreparables, adoptada por alguna jurisprudencia (como la STS de 22 de abril de 2014, recurso: 73/2013), el autor propone moderar la doctrina jurisprudencial sobre los efectos *ex tunc* de las sentencias anulatorias de planes urbanísticos, a partir de su consideración como normas reglamentarias. Para ello, el autor propugna que puedan, aún en ausencia de previsión legal expresa al respecto a: (i) dar efectos simplemente prospectivos o *ex nunc* a sus resoluciones; (ii) suspender los efectos de la nulidad a fin dar tiempo a la aprobación de un nuevo plan; y (iii) desvincular la declaración de inconstitucionalidad y anulación del plan, tal y como hace, igualmente sin cobertura legal, el Tribunal Constitucional al enjuiciar las leyes.

De este modo, en determinados supuestos de anulación del planeamiento urbanístico, se plantea que los Tribunales sentenciadores, más allá de la literalidad de los artículos de la LJCA y de la propia configuración institucional de la invalidez de máximo grado, puedan modular justificadamente los efectos temporales de la nulidad del plan a fin de poder dar carácter *ex nunc* a la misma en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso, tales como la naturaleza del vicio (formal o sustantivo), las consecuencias que para la gestión urbanística del municipio ocasiona dicha anulación (no tiene por ejemplo sentido, según el autor, anular un plan por un simple vicio de forma, y poner en peligro todo el sistema de obtención de dotaciones en suelo urbano consolidado), o los efectos que produce la nulidad en sus destina-

rios y en las relaciones jurídicas surgidas al abrigo de la apariencia de validez del plan anulado.

GARCÍA URETA, Agustín: Reinicio de actividades y evaluación ambiental. Comentario al asunto C-411/17, STJUE (Gran Sala) de 29 de julio de 2019, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 265-287.

El prof. García Ureta, reputado estudioso del Derecho Ambiental de la Unión Europea ambientalista, analiza en este trabajo la sentencia del Tribunal de Justicia referida en el título relativa a la autorización mediante acto legislativo a dos centrales nucleares en Bélgica que se encontraban en funcionamiento desde 1975. Las autorizaciones iniciales concedidas en 1974 debieron caducar a los treinta años. Sin embargo, el Estado aprobó en junio de 2015 se aprobó una ley que prorrogó la explotación de las dos centrales por un periodo de diez años. La sentencia considera la aplicación de la normativa de evaluación de impacto ambiental (Directiva 2011/92) en el caso de actos legislativos, así como de la Directiva de hábitats (Directiva 92/43). El Tribunal llega a la conclusión de que las autorizaciones concedidas se referían a un proyecto, en el sentido de la Directiva y que sus efectos debían haberse evaluado en el proceso legislativo. Igualmente, afirmó la aplicación de las normas sobre evaluación ambiental bajo la directiva de hábitats. A los efectos de esta directiva, el Tribunal afirmó que solo la necesidad de evitar una amenaza «real y grave» de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado podía constituir una razón de seguridad pública que justificase la ejecución de los proyectos previstos.

Al margen de la cuestión de fondo, el autor subraya que la sentencia recuerda la obligación del juez nacional de suspender aquellos proyectos que, debiendo estar sujetos a EIA, no lo hayan sido o, en su caso, se hayan sometido a una EIA incompleta. Y, como bien señala el autor, esta circunstancia pone en cuestión, en el caso español, la doctrina denegatoria de tal medida cautelar por entender que con ello se adelantaría la resolución de la cuestión de fondo de un recurso contra un proyecto.

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D.: «Nuevo régimen económico de las actividades reguladas en el sector eléctrico español. En particular: los peajes de acceso y la tasa de retribución financiera». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020. Págs. 196- 211.

En la línea de investigación de trabajos anteriores del mismo autor sobre el sector eléctrico (en los números 99, 101 y 104 de esta Revista ya dimos noticia de tres artículos: «Regulación y uso de las redes de transporte y distribución de electricidad», R.V.A.P. núm. 108; «La regulación de la actividad de distribución de energía eléctrica», RArAP núm. 51, «La regulación de la gestión técnica del sistema eléctrico», R.V.A.P. núm. 113), en este nuevo artículo el autor estudia el nuevo régimen económico de las actividades reguladas del sector eléctrico, el cual constituye una pieza clave para lograr un sistema de suministro de electricidad bajo en emisiones de car-

bono y que represente el menor coste posible para el consumidor, en cumplimiento de los objetivos de transición energética. El trabajo se centra en las nuevas competencias atribuidas a la CNMC (mediante Real Decreto-ley 1/2019) en materia de régimen económico de las actividades reguladas del sector eléctrico, y en particular en relación con la fijación de los peajes de acceso y de la tasa de retribución financiera aplicable a empresas transportistas y distribuidoras. A este respecto, el autor formula un análisis crítico de las circulares normativas que sobre esta materia ha elaborado la autoridad reguladora nacional, en un contexto de intenso debate entre los distintos agentes económicos implicados (el MITECO y la propia CNMC).

7) § **Varia**

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: «La nueva política de vivienda en España y su incidencia en el Plan 2018-2021», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 53-102.

El prof. Guillén Navarro vuelve sobre la temática de la vivienda (es autor de la monografía *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona, Atelier, 2010), con este estudio sobre el Plan de vivienda 2018-2021. Siguiendo el criterio del plan anterior, que supuso el abandono del apoyo incondicional a la construcción de nuevas viviendas en régimen de protección, el Plan de vivienda 2018-2021 otorga preferencia al apoyo al alquiler y a la rehabilitación como piezas clave. La incorporación de un bloque importante de ayudas para dinamizar el sector del alquiler o el apoyo a colectivos sociales como los menores de 35 años, los mayores de 65, las personas discapacitadas o las personas en situación de desahucio o lanzamiento son algunos de los puntos fuertes de este Plan, todo ello en un periodo de transición que ofrece muchas dudas de cuál va a ser el devenir del sector de la construcción en España. Ahora bien, como señala el autor, el apoyo a los jóvenes hay que focalizarlo ya no tanto desde el acercamiento del derecho a la vivienda a este colectivo, sino sobre todo como una herramienta de vertebración del territorio. Así, señala que las políticas de vivienda pueden servir para impulsar el ámbito rural, atrayendo a jóvenes al derribar una posible barrera como puede ser la dificultad en el acceso a un alojamiento. En tal sentido, la apuesta por extender algunas medidas del Plan a lo rural, como la de regeneración y renovación, es calificado de un acierto.

PÉREZ MONGUIÓ, José María: «Del chivato al cooperador: el *whistle-blowing*», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 343-375.

Entre la panoplia de medidas para prevenir y combatir la corrupción, como la apuesta por la transparencia, la depuración y control del conflicto de interés, la participación ciudadana, el control de los grupos de interés, la creación de órganos inde-

pendientes para el control y persecución de los casos de corrupción y malas prácticas, y el reforzamiento de los sistemas sancionadores, se sitúa la figura del denunciante o alertador, objeto de este estudio, fundamentalmente a partir de su configuración por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión de 2019.

Como señala el autor, la Directiva se inspira en la figura del *whistleblowing*, propia del mundo anglosajón. Pero, sobre todo, tras esta figura subyace una forma de participación social que denota una concepción positiva de lo público, como un valor que a todos corresponde proteger y preservar. Por esta razón, sobre el *whistleblower* no recae una concepción negativa y peyorativa por parte de la sociedad sino por el contrario goce de una valoración positiva y, por ello, se articulen medios importantes para su protección. Y aquí posiblemente la mayor dificultad para asimilar esta figura en España, más allá de la mera transposición formal de la norma europea.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: «La Cuarta Revolución Industrial: el Derecho Administrativo ante la inteligencia artificial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 115. Septiembre-diciembre 2019. Págs. 377-401.

El artículo se centra en analizar la aplicación de la inteligencia artificial y su relación con el mundo del Derecho. Se expone la necesidad de crear un marco normativo propio que regule esta nueva realidad para controlar que su uso no perjudique al ser humano. Por ello, la autora acude a la analogía del principio de integración ambiental aplicado a la inteligencia artificial, asimismo apela a la necesaria la implantación de un código ético, así como la calificación jurídica del robot (como persona artificial y como profesional del Derecho), ya que de ello depende la concreción, por ejemplo, del sistema de responsabilidad a aplicar.

CASTELLANOS CLARAMUNT, Jorge: «Democracia, Administración pública e inteligencia artificial desde una perspectiva política y jurídica». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020. Págs. 137-147.

En la línea del trabajo antes reseñado, se suscita en este otro la incidencia de la inteligencia artificial y el uso de los algoritmos en muchos ámbitos públicos en los sistemas democráticos, fenómeno analizado desde un prisma político y jurídico. En síntesis, el autor considera que, si bien la evolución tecnológica posibilita unas mejores decisiones por parte de la Administración y, en teoría, una mejor convivencia y capacidad de elegir de los ciudadanos, es preciso estar atento a que estas mejoras no lleven de la mano una mengua en los derechos fundamentales de los ciudadanos. En concreto, la capacidad democrática de rendir cuentas a la ciudadanía por parte de la Administración respecto de las actuaciones que lleve a cabo se ve sustancialmente perjudicada por la opacidad de los algoritmos que, a fin de cuentas, acaban tomando las decisiones que afectan al conjunto de la ciudadanía.

VELASCO RICO, Clara I.: «L'evolució de la regulació dels grups d'interès i els instruments per al control de la seva activitat. Especial referència a la normativa catalana», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 60, 2020. Págs. 102-122.

El estudio de los grupos de interés es una materia que viene suscitando el interés (valga la redundancia) de la doctrina, pues es evidente que la regulación legal de los grupos de interés puede ser considerada una herramienta, entre otras muchas, de prevención de la corrupción pública. Para ello, la autora toma como referencia inicial el Derecho comparado, sobre todo Estados Unidos y otros países de configuración anglosajona, con regulaciones caracterizadas por el establecimiento de un registro obligatorio de los grupos de presión y por el establecimiento de códigos de conducta de carácter complementario. En el caso de España, la autora pone de manifiesto la ausencia de una normativa específica que regule de forma directa la actividad de los grupos de interés, laguna suplida en alguna medida por algunas comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias, centrándose el trabajo en el estudio de la normativa (pionera, 2014) de Cataluña fue pionera, la cual, sin embargo, ha quedado, en cierta medida, desfasada.

En todo caso, la autora se cuida de indicar que la aprobación de una normativa específica que regule la actividad de lobby no puede funcionar de manera correcta si no existe un engranaje que la conecte con otras previsiones relativas a la transparencia y la integridad pública (como la huella normativa y la publicidad de la agenda de las autoridades y los cargos administrativos), y, sobre todo, al desarrollo de una verdadera cultura de la ética pública. Sólo así se podrán superar de forma definitiva la cautela y la percepción negativa que muchas sociedades tienen respecto de los grupos de interés.

POLO ROCA, Andoni: «Telecomunicaciones y protección de datos: interconexiones de redes, datos de tráfico y conservación de datos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 116. Enero-abril 2020. Págs. 213-243.

Es evidente que el sector de las telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas, a través de las interconexiones de redes, operadores de red y sistemas de mensajería instantánea se ha convertido en un punto débil de la protección de datos, e incluso incluso, atentando al secreto de las comunicaciones y a la intimidad. A tal fin, en este trabajo se estudia las principales normas nacionales y europeas concernidas: la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Conservación de Datos o regulación comunitaria como la Directiva sobre Conservación de Datos (anulada en gran medida por la STJUE de 8 de abril de 2014, asuntos acumulados C-293/12 y C-594/12, *Digital Rights Ireland* y *Seitlinger* y otros), la Directiva e-Privacy, así como la propuesta de un nuevo Reglamento e-Privacy, con la finalidad de analizar si el régimen jurídico construido es suficiente y si, además, este es compatible con el Reglamento General

de Protección de Datos y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

En síntesis, el autor considera una vulneración de la protección de datos desde los puntos técnico (el funcionamiento de las redes de telecomunicaciones, por defecto) y jurídico (la propia legislación habilita la conservación) y valora una normativa incapaz —o capaz, pero muy difícilmente— de hacer frente a las constantes vulneraciones que se producen en este sector. Por ello, considera necesario y urgente que la UE elabore una nueva normativa sobre conservación de datos, ya que la actual lleva, a día de hoy, casi seis años anulada y las legislaciones de los Estados miembros puestas en duda. Sería necesario un trabajo técnico y jurídico, analizando, primero, las cuestiones técnicas y elaborando una nueva normativa y, segundo, aplicando dicho régimen al funcionamiento de los prestadores y operadores de telecomunicaciones.

RECENSIONES

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE IN SPAGNA E ITALIA. LA RIFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA E ITALIA, a cura di Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata, presentazioni di Luis Manuel Cosculluela Montaner e Luciano Vandelli. Editoriale Scientifica. Napoli, 2019. 556 págs.

La riforma del governo local en España e Italia es el título de este magnífico volumen en el que se enjuician críticamente las recientes reformas de la Administración local en Italia y en España. Las contribuciones recogidas son el resultado de una investigación colectiva llevada a cabo por administrativistas españoles e italianos de reconocida solvencia y sobrada experiencia. Como fruto, tenemos una obra colectiva que puede considerarse ejemplo de la excelente colaboración italo-española que desde hace años se viene produciendo, pues los sistemas español e italiano se prestan a comparación por las características básicas similares que presentan. La obra ha sido dirigida por Eloísa Carbonell Porras, Catedrática de la Universidad de Jaén, y coordinada en la participación italiana por el *Professore Ordinario* de la Universidad de Venecia, Giuseppe Piperata. Se ha realizado en el marco del proyecto I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, titulado *Las entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea* (con referencia DER2016-74843-C3-1-R), dirigido por Eloísa Carbonell Porras.

Los resultados de la investigación fueron debatidos en dos ocasiones en Bolonia: la primera representada por la conferencia –dedicada a *La Unión Europea, derecho procesal y derecho administrativo local: la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos*– en los días 25 y 26 de mayo de 2017, en el Real Colegio de España y la segunda, materializada en un seminario –titulado *La reforma de la administración local y su derecho: una comparación sobre la experiencia española*– el 4 de junio de 2019, en Spisa. En el último encuentro, las charlas de apertura fueron encomendadas a Luis Manuel Cosculluela Montaner y a Luciano Vandelli, dos profundos conocedores del sistema local de sus respectivos países de origen, así como de las relaciones existentes entre los sistemas español e italiano. Estos dos grandes maestros del Derecho son, también, los encargados de presentarnos la obra que nos ocupa. Lamentablemente, el Profesor Luciano Vandelli no ha llegado a ver publicada la obra que se recensiona en estas líneas, pues nos dejaba dos meses después del antes citado encuentro en la Spisa. Tal como manifiestan Eloísa Carbonell Porras y Giuseppe Piperata en la introducción, es voluntad de todos los autores de la obra que sirva de homenaje a su memoria.

Luis Manuel Cosculluela Montaner comienza su presentación destacando que, si bien las reformas de la Administración local en Italia y en España se inscriben en la

llamada crisis económica y sus consecuencias (estabilidad presupuestaria y control de la deuda pública), la reforma del Régimen local transcende en mucho de finalidades económicas. Ciñéndose a la reforma en España, aprovecha para mostrar su parecer crítico para con la misma y desgrana, con la claridad de ideas que le caracteriza, los principales aspectos fallidos. En palabras del propio autor, «coincido con la Profesora Carbonell en que los resultados prácticos de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, que instrumentó la reforma local en España, han sido un fracaso». En primer lugar, explica a continuación, el legislador español no ha tenido la voluntad política (que sí tuvieron otros Estados europeos) para enfrentarse al problema básico de la reforma de la planta municipal: la supresión de los pequeños municipios. La solución española, como la italiana, de incentivación de fusiones voluntarias «ha fracasado estrepitosamente» y las fusiones se cuentan con los dedos de una mano. Respecto a la depuración de las competencias municipales y al pretendido freno a las llamadas “competencias impropias”, otro de los objetivos de la reforma española, pone de manifiesto el autor que el legislador no excluye su ejercicio por los municipios, si bien alaba que se condicione al principio de sostenibilidad financiera y a evitar la duplicidad del servicio. Se refiere, también, a la denominada provincialización del régimen local, que «cuenta con algunas dificultades no resueltas en el Ordenamiento español» que pasa a relatar. Finalmente, hace hincapié en dos «temas descuidados» por la Ley española: el de la elección del Alcalde por nombramiento del primero de la lista más votada, en relación a lo cual afirma que «hemos asistido en España a un auténtico zoco persa, en el que los partidos nacionales son los verdaderos artífices de cada pacto...sin consideración esencial a los intereses locales de cada municipio en cuestión»; y el de la falta de desarrollo del principio de desconcentración, que el Profesor Luis Manuel Cosculluela, considera capital en caso de que se generalizara un movimiento de fusiones de municipios voluntarias o forzadas.

Por su parte, el Profesor Luciano Vandelli, encargado de la presentación italiana, comienza recalando que los últimos años no han sido fáciles para las autonomías locales. Una fuerte crisis económica ha venido seguida de profundos cambios de la realidad local, así como de importantes transformaciones territoriales provocadas por dinámicas demográficas, sociales y económicas. Cambios que se han desarrollado de forma diversa en los distintos Estados, pero con algunos elementos subyacentes. En particular, dice el autor, parece adquirir relevancia en el debate que se desarrolla en los diferentes Estados algunos temas generales: la temática de la falta de adecuación del mapa municipal a las realidades actuales; la cuestión de la identificación de las competencias que deben ejercer los municipios en función de su tamaño y financiación; la oscilante cuestión del área metropolitana y el papel que han de ejercer las provincias; el uso generalizado de sociedades anónimas participadas; la cuestión de

las adaptaciones necesarias a las innovaciones tecnológicas a través de la informática; las nuevas y crecientes demandas de servicios sociales; o la propagación de nuevas sensibilidades entre la población local, como es el caso la seguridad urbana. En estos términos, destaca el autor, surgen interrogantes entre la organización de las funciones y servicios y los derechos de los ciudadanos, afectados por las medidas europeas y nacionales de contención del gasto que han colocado a los gobiernos locales en una brecha entre la complejidad de las necesidades y demandas de las comunidades y la escasez de recursos disponibles. Finalmente, destaca como punto común de la reforma local en ambos países las intervenciones de los legisladores: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), en España; y la Ley 56/2014, de 7 de abril, de *Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (también conocida como “*Legge Delrio*”), en Italia. Ambas, aunque con soluciones distintas, se presentan como normas de vastas ambiciones cuyo análisis comparativo, objeto de la presente obra, sirve de punto de partida que permite extraer elementos útiles para construir perspectivas más sólidas y adecuadas a la exigencia de los tiempos, en palabras del Profesor Luciano Vandelli.

El Volumen se ha dividido en cuatro partes, dentro de las cuales se han recogido las distintas aportaciones de los autores. La primera parte del trabajo –bajo la rúbrica “*Parte I. La riforma del governo locale in Spagna e in Italia: un bilancio*”–, se abre con dos estudios generales en los que se hacen balance de la reforma del gobierno local llevada a cabo en España y luego en Italia, al objeto de entender los motivos y principales líneas de actuación cinco después de las reformas. En el caso de España, Eloísa Carbonell Porras se encarga de ello con la excelencia que le caracteriza, mientras que en el caso de Italia contamos con la espléndida contribución de Marzia De Donno, de la Universidad de Ferrara.

La segunda parte de la obra –titulada “*Parte II. Trasformazioni in atto nei sistemi di governo locale spagnolo e italiano*”–, ha sido dedicada a albergar contribuciones que describen con maestría las transformaciones generadas por tan importantes reformas. Transformaciones cuyo desarrollo se encuentra en curso y que, por otro lado, no son solo del sistema de gobierno local. Abre esta segunda parte Giuseppe Piperata, con un escrito general y con referencia al caso italiano. Le sigue Claudia Tubertini con un escrito sobre el impacto de las transformaciones institucionales en los derechos de los ciudadanos. En lo que respecta al caso español, Laura Presicce y Marcos Almeida Cerredá analizan en sus aportaciones lo que está sucediendo en materia de competencias municipales. La primera, profundiza sobre la controvertida reforma de las competencias municipales propias y el segundo, analiza el frustrado reajuste de las competencias municipales en materia de servicios sociales. Finalmente, Diana San-

tiago Iglesias cierra esta segunda parte con un trabajo sobre el impacto de la reforma local española en el importante subsector societario local.

La tercera parte del volumen –“*Parte III. Alcune novità nel disegno istituzionale delle Amministrazioni Locali spagnole e italiane*”–, contiene interesantes trabajos sobre el alcance innovador de la reforma del gobierno local en España e Italia. Carácter innovador marcado por la institución de un nuevo nivel de gobierno y la imposición de un nuevo modelo de organización de las competencias y funciones, lo que se ha traducido en un rediseño de la Administración local en España e Italia. En el caso de Italia, Roberto Medda y Marina Caporale dan cuenta en sus aportaciones de la novedad introducida en la antes citada Ley 56/2014, que finalmente apuesta por el establecimiento de la Ciudad Metropolitana con el consiguiente debilitamiento de las provincias. Igualmente innovadoras pueden considerarse las medidas adoptadas tanto en España como en Italia, para resolver el problema de la adecuación del tamaño de los municipios, al fin de conciliar las necesidades de racionalización con las del ineludible respeto de la autonomía local. A estos temas se dedican los escritos de Flavio Guella y Rafael Pizarro Nevado. El primero, con un trabajo sobre el nuevo régimen de gestión asociada de las funciones fundamentales de los municipios italianos con población inferior a 5.000 habitantes. El segundo, con el análisis del tratamiento que las pequeñas poblaciones españolas reciben en la reforma del régimen local de 2013 (el endurecimiento de los requisitos para la creación de nuevos municipios, la nueva regulación sobre fusiones de municipios y la reforma de las entidades inframunicipales).

Por último, como cabe deducir del propio título y de su contenido, –“*Parte IV. I Poteri Locali in Spagna e in Italia tra sfide, problemi e opportunità*”–, cierran el volumen con contribuciones de diferente naturaleza que abordan temas heterogéneos, pero unidas por el hecho de que cada uno de estos aportes se refiere a alguna problemática de la nueva estructura de los poderes locales en España e Italia tras la reforma, que a la vez puede representar una oportunidad o incluso un desafío. Por el lado español, abre esta última parte la aportación de Lucía Alarcón Sotomayor seguida de la de Lourdes de la Torre Martínez. La primera autora contribuye con una argumentada crítica a la pasividad con que doctrina y jurisprudencia han tratado la cuestión de las ordenanzas de convivencia, cuyo régimen sancionador, señala la autora, es en ocasiones más represivo que el de la propia la Ley Org. 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, apodada como la “Ley Mordaza” y que sí ha sido enérgicamente contestada. Lourdes de la Torre Martínez analiza las controversias surgidas en torno al papel de los municipios en materia de comunicaciones electrónicas tras la reforma acometida por la LRSAL en 2013. Sobre la ordenación del turismo en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. versa la contribución de Antonio Marti Del Moral, quien resalta el papel activo de los

municipios en la ordenación y promoción del turismo, además del importante papel que han desempeñado las diputaciones provinciales durante años en la promoción del mismo. Por el lado italiano, la aportación de Luca Belviso se dedica a algunos aspectos internos y organizativos de la autonomía local, como el que representa la figura del secretario municipal; mientras que la de Francesco Martines se centra en la especialidad de la región de Sicilia, una peculiaridad enteramente italiana. Las tres siguientes contribuciones ponen el foco en materia de contratos públicos. María Dolores Guerrero Muñoz analiza en su aportación las medidas de control, tanto de carácter interno como externo, incluidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Del procedimiento abierto simplificado en la nueva LCSP se ocupa María Hernando Rydings, quien lo considera una oportunidad para garantizar una mayor transparencia en la contratación de las entidades locales. Alfonso Sánchez García, por su parte, analiza la evolución de la compra pública agregada en Italia, cuyo empleo considera que puede servir como solución de eficiencia en la contratación pública. Finalmente, María del Carmen Cámara Barroso es la encargada de dar cierre a esta última parte de la obra con el tema, no secundario, de la fiscalidad local. Su aportación consiste en un brillante trabajo sobre la situación en España del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, objeto de una interesante disputa jurisprudencial.

Por todo lo dicho, queda clara la relevancia jurídico-práctica de esta obra, la cual radica precisamente en ser el producto de una magnífica labor de investigación colectiva, que ha aunado a grandes especialistas del Derecho Administrativo de España e Italia bajo la dirección de Eloísa Carbonell Porras. Al valor de la contrastada experiencia investigadora de sus autores, se une el peso específico de unos excelentes trabajos que componen este volumen de temática multidisciplinar con la reforma local como eje central. Se trata, por tanto, de una obra de obligada consulta y que ha de ocupar un lugar de referencia en nuestra comunidad científica. Una obra que viene a ofrecer a cualquier operador jurídico las herramientas necesarias para comprender la evolución de la reforma del gobierno local en España e Italia, una temática que en los últimos cinco años ha ocupado el centro de los debates doctrinales y disputas jurisprudenciales en la rama jurídica que nos concierne.

José María Valderrama Rubio
Becario FPI del MINECO, Universidad de Jaén

GALÁN VIOQUE (Dir.), ALBENDEA SOLIS, ARAGÃO, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, FIGUEIREDO DIAS, COSTA GONÇALVES, GONÇALVES MONIZ, OLIVEIRA, ROMÁN MÁRQUEZ, SÁNCHEZ SÁEZ, SANTIAGO FERNÁNDEZ, SOLA TEYSSIERE, TAVARES DA SILVA, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Editorial Universidad de Sevilla, 2018, 287 págs.

Esta obra colectiva presenta los resultados del estudio comparado entre el Derecho portugués y el español de la contratación pública verde, siempre con el referente comunitario común en el horizonte y prestando especial atención a la inclusión de los estándares de protección ambiental en la contratación pública, sobre todo, al hilo de las previsiones contenidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, “de Contratos del Sector Público”, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Y, con especial referencia a las “cláusulas ambientales”, es decir, aquellas previsiones contenidas en la LCSP que superan el mero cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental, persiguiendo el aumento de los estándares de protección ambiental respecto de lo establecido por el ordenamiento jurídico. Presenta relevantes aportaciones doctrinales y constituye un referente en la actualidad jurídica de la materia.

Ha sido publicada en la Colección “Instituto García Oviedo” de la Editorial Universidad de Sevilla, colección iniciada en 1954 por el profesor Manuel Clavero Arévalo, que cuenta en su haber con un fondo editorial, disponible en formato digital, con obras fundamentales para la comprensión del Derecho público de la segunda mitad del siglo XX, y que inició una nueva etapa en 2015, siendo la obra que ahora recensionamos la cuarta publicada en esta nueva etapa. Es, además, el resultado de las Jornadas luso-españolas tituladas “Contratación pública y medio ambiente” organizadas conjuntamente por el Instituto Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coímbra, el Instituto Universitario de Investigación “García Oviedo” y el Grupo de investigación “Recursos naturales y energía” (DER2013-48329-C2-1-P1).

En el primer capítulo, “La progresiva integración del medio ambiente en la actividad contractual y convencional de las Administraciones públicas”, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ realiza un amplio y exhaustivo repaso de la evolución del interés público e institucional por el medio ambiente y concretamente de su incidencia en la legislación española en materia de contratación pública.

Una vez constatado el impulso que realiza la nueva LCSP con la inclusión a lo largo de su articulado de cláusulas ambientales, el segundo capítulo de la obra,

elaborado por TAVARES DA SILVIA, “Sostenibilidad ambiental en las directivas sobre contratación pública”, analiza detalladamente no solo la forma en la que la sostenibilidad ambiental ha evolucionado en las Directivas sobre Contratación Pública y su incidencia en ámbitos como la libre competencia, sino también cómo se realiza el control de la sostenibilidad ambiental respecto a los actos recurribles en materia de contratación pública. Muchas pueden ser las distorsiones que la inclusión de estos estándares ambientales puede generar, por lo que ante la obligación general de incluir criterios ambientales en la contratación pública, a juicio de la autora resulta deseable que esta exigencia se concilie en todo caso con el objetivo de facilitar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social, y la necesidad de que el órgano de contratación justifique la inclusión de requisitos técnicos no solo por las ventajas medioambientales que generan, sino también por sus impactos sociales y económicos.

En el tercer capítulo, titulado “Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales de Andalucía”, SANTIAGO FERNÁNDEZ, se centra en examinar las principales resoluciones dictadas por los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación con las cláusulas medioambientales. La autora subraya que la contratación pública debe ser considerada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines y de sus políticas públicas.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, anular tutela ambiental y contratación pública implica vincular la celebración, adjudicación y ejecución de los contratos públicos a la satisfacción de las políticas públicas. A partir de esta premisa y teniendo en cuenta la importancia de la fase preparatoria de un procedimiento de contratación, y su incidencia, GONÇALVES MONIZ y ROMÁN MÁRQUEZ en el cuarto capítulo, titulado “La inclusión de criterios ambientales durante la fase de preparación de los contratos públicos. Regulación en los ordenamientos jurídicos portugués y español” abordan precisamente las implicaciones que la preparación del procedimiento contractual tiene a la hora de satisfacer las necesidades existentes, el interés general, o la consecución de determinados objetivos que trascienden la actividad contractual, como puede ser el medio ambiente; y todo ello, prestando especial atención a la jurisprudencia comunitaria en la materia.

En el capítulo quinto, titulado “Las cláusulas ambientales como criterios de adjudicación del contrato”, SOLA TEYSSIERE analiza con claridad los aspectos jurídicos y técnicos de los criterios de adjudicación.

En ese mismo contexto, ARAGÃO, en el capítulo sexto, “Los criterios ambientales de valoración y adjudicación en la contratación pública: situación actual y desarrollos futuros”, tras estudiar exhaustivamente la vinculación entre el consumo

público y la contratación pública, se muestra ciertamente crítica con la vinculación que existe a la hora de elegir proveedores, los productos y los servicios según los criterios ecológicos, en la medida de que podría implicar un consumo desmesurado y sin límites. No obstante, establecer criterios medioambientales claros, ambiciosos, y definidos a priori resulta clave a la hora de la adjudicación de los contratos tanto en el ordenamiento español como en el portugués, sin perjuicio de su necesaria evolución para ser un sistema más ecológico y sostenible.

La LCSP introduce por primera vez la eficiencia energética como uno de los criterios que el órgano de contratación puede establecer para adjudicar una licitación, consecuencia directa de la aplicación del principio de integración ambiental en el régimen de la contratación pública e íntimamente relacionado con el principio de desarrollo sostenible. En el capítulo séptimo, “Eficiencia energética en la contratación pública”, OLIVEIRA Y FERNÁNDEZ SCAGLIUSI no solo examinan la evolución del derecho europeo en la materia, sino que, además analizan los procedimientos de contratación pública tendentes a la racionalización del consumo de energía lo que sin duda refleja el gran impulso efectuado por parte de la Unión Europea sobre la necesidad de que las distintas Administraciones públicas lleven a cabo un modelo de contratación comprometido tanto con la eficiencia energética como con las energías renovables, destacando el papel que la emisión del certificado que acredita la calificación de la eficiencia energética de los edificios está jugando. Ahora bien, como destacan las autoras se debe elaborar un esquema normativo europeo más ambicioso capaz de responder a los retos socioeconómicos, políticos y ambientales que progresivamente se van planteando.

En el capítulo octavo, “Los acuerdos voluntarios para la protección del medio ambiente”, FIGUEIREDO DIAS y SÁNCHEZ SÁEZ estudian detalladamente este tipo de acuerdos ambientales, con especial referencia tanto a su naturaleza jurídica como al régimen jurídico aplicable tanto en Portugal como en España y sin olvidar la brillante referencia al Derecho comparado que los autores realizan a lo largo de su trabajo.

Seguidamente, ALBENDEA SOLÍS proporciona una visión general del contrato de zona rural en el capítulo noveno que precisamente se titula así. La autora parte de las ventajas y beneficios que ofrece este instrumento jurídico y examina el escaso desarrollo e implementación que ha tenido. A partir de ahí, el trabajo se centra en establecer propuestas de regulación que giran en torno a la configuración legal de un nuevo contrato territorial de zona rural que incorpore la legislación medioambiental.

Por último, en el décimo capítulo de esta obra, “La integración de las preocupaciones ambientales en la contratación pública”, COSTA GONÇALVES analiza

cómo la regulación las redes de transporte, energía y telecomunicaciones inciden en el sector de la contratación pública verde. A juicio del autor, debe partirse de una premisa: la contratación pública sirve como herramienta de política pública y, por ende, es capaz de influir en la conducta de los agentes económicos, pero no debe soslayarse que las compras públicas ecológicas son una posibilidad, no una obligación. Por lo tanto, es la entidad adjudicadora la que debe ponderar en cada caso los objetivos y, a partir de ahí, definir las consideraciones prioritarias.

En definitiva, las reflexiones jurídicas recogidas en esta obra permiten ofrecer una visión del estado actual de la inclusión de las cláusulas ambientales en la contratación pública. De esta forma, se presentan también con gran claridad los aspectos más controvertidos de la regulación tanto europea como española y portuguesa, recogiendo argumentos y reflexiones de gran interés. Este libro, que reúne a un importante elenco de especialistas, es de obligada consulta para autoridades, funcionarios públicos, magistrados y jueces, abogados y, en general, cualquier operador jurídico interesado en la materia ya que proporciona todas las herramientas teóricas para un análisis riguroso de la materia.

Irene Ruiz Olmo

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

RANDO BURGOS, ESTHER, *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*, Universidad de Huelva, 2019, 200 págs.

Transcurridos más de veinte años desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, resulta necesario realizar un balance en perspectiva jurídica de los fallos, desajustes y aciertos que ha experimentado el desarrollo de esta materia. Así, la obra *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*, ofrece un análisis exhaustivo de la evolución que han tenido los planes territoriales en nuestra comunidad, haciendo especial referencia a una provincia como la de Huelva que, desde sus inicios, ha sido pionera en el desarrollo de la planificación del territorio y que en estos momentos atraviesa un momento clave para la renovación y reestructuración de su modelo territorial.

Así, la autora realiza como necesario punto de partida, un estudio sobre el modelo territorial autonómico contenido en el Plan de Ordenación de Andalucía, para después centrarse en la provincia de Huelva y abordar el estudio de la misma desde varias perspectivas: conocer cómo se configura la provincia y los diferentes ámbitos que la integran en el modelo autonómico, qué previsiones se encuentran ya perfiladas, cuál es la posición de la provincia o cómo contribuye a su consecución. De esta manera, otorga, además, una visión completa de la situación, al no centrarse únicamente en establecer las directrices que deben guiar la futura política territorial pues analiza, otorgando una visión más realista del estado de la cuestión, los instrumentos territoriales vigentes hasta el momento con el objetivo de tener una visión aproximada y comparada de la planificación subregional en el contexto provincial.

Tal y como destaca la autora, la ordenación del territorio en la provincia de Huelva cuenta con unas características muy singulares que justifican y dotan de un especial interés a esta obra. Entre ellas, se puede destacar que la provincia de Huelva ha sido pionera en el desarrollo de dos de los primeros instrumentos en esta materia, que se encuentran representados por el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (2004), el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (2006) o el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva (2008).

Si bien, este desarrollo se ha visto ralentizado y en ocasiones paralizado durante casi una década como consecuencia de los trágicos efectos de la crisis económica, que ha tenido una especial intensidad en las provincias litorales como Huelva.

No obstante, no cabe duda de que recién anunciada la revisión de algunos de los planes vigentes y la definitiva aprobación de otros de gran interés, nos encontra-

mos ante un momento clave para la provincia: la oportunidad para consolidar su territorio desde una perspectiva sostenible.

Esta obra se publica, por tanto, en un momento en el que resulta especialmente necesario un estudio que aúne, analice y valore desde una perspectiva común, el conjunto de planes territoriales que afectan a la provincia de Huelva con una visión crítica y dinámica. Así, es necesario destacar la ardua y fatigosa tarea que realiza la autora, de manera más que satisfactoria, al sintetizar las innumerables páginas, planos y documentos que componen los distintos instrumentos territoriales objeto de estudio. Instrumentos que destacan por su complejidad técnica y que, gracias al esfuerzo que realiza la profesora Rando Burgos, hacen más accesible su contenido al conjunto de la ciudadanía.

Así, los retos que plantea el futuro desarrollo territorial de la provincia de Huelva son abordados en su totalidad a lo largo de esta monografía, tratando aquellos aspectos que resultan básicos para obtener una visión omnicomprendensiva de esta realidad. Esta obra dedica un estudio a cuestiones tan interesantes como un recorrido exhaustivo por la ordenación del territorio en Andalucía (Capítulo I), la regulación de la provincia de Huelva en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Capítulo II), la planificación territorial subregional de la provincia de Huelva (Capítulo III) y la planificación territorial con incidencia en la ordenación del territorio (Capítulo IV).

En definitiva, esta monografía se configura como una obra actualizada y de referencia para la comprensión de los fenómenos territoriales que afectan a la provincia de Huelva, pues no se detiene únicamente en analizar los distintos instrumentos territoriales, sino que identifica con claridad aquellos aspectos problemáticos, proporciona soluciones prácticas a problemas reales y señala aquellos aspectos que deben ser implementados para otorgar una mayor eficiencia al sistema. Todo ello otorga al estudio un carácter eminentemente especializado, completo y riguroso.

Adriana Antúnez Sánchez

Dpto. de Derecho Público

Área de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre derecho autonómico

abril – julio 2020 *

AA.VV.: *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación* (Dir. Andrés M. González Sanfiel), Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1345-055-1.

AA.VV.: *La gestión del documento electrónico* (Coord. Gerardo Bustos Pretel), segunda edición, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos–Wolters Kluwer, Madrid, 2020. ISBN: 978-84-7052-809-5.

AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (Dir. Pedro A. Munar Bernat, M^a Angustias Martos Calabrús, Rocío López San Luis y Víctor Bastante Granell), Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1346-593-7.

AA.VV.: *Urbanismo: retos y oportunidades* (Coords. José Antonio Cerdeira Pérez, José María Domínguez Blanco y María José Valenzuela Rodríguez), Ed. El Consultor de los Ayuntamientos–Wolters Kluwer, Madrid, 2020. ISBN: 978-84-7052-819-4.

AA.VV.: *Políticas públicas territoriales y desarrollo regional* (Coords. Julián Moran Aliseda, Rui Alexandre Castanho y Joanna Kurowska-Pysz), Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1346-698-9.

GONZÁLEZ DE UÑA, O. J.: *El reto de innovación abierta como instrumento público para desarrollar nuevas soluciones TIC en territorios mediterráneos*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020. ISBN: 978-84-7351-695-2.

MARTÍN MELÉNDEZ, M. T.: *Los tesoros de valor histórico artístico: Una nueva mirada a las teorías sobre su adquisición en caso de descubrimiento casual*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1346-716-0.

TURIENZO FRAILE, D.: *La equidad del sistema educativo español. Estudio comparado de las Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020. ISBN: 978-84-7351-697-6.

URIARTE RICOTE, M.; ORDEÑANA GEZURAGA, I.: *La mediación escolar en el sistema educativo vasco no universitario: del respaldo institucional al impulso normativo*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2020. ISBN: 978-84-7777-584-3.

* Sección a cargo de Javier E. QUESADA LUMBRERAS.

Artículos

La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado <i>The alteration of municipal terms in the local reform of 2013: chronicle of an announced failure</i>	
ELOÍSA CARBONELL PORRAS	5-21
El municipio turístico de Andalucía: claves sustantivas de su nueva regulación <i>The tourist municipality of Andalucía: substantive keys of its new regulation</i>	
MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO	22-40
Análisis sobre la implantación del singular modelo de Cartas de Servicios en Cataluña <i>Analysis on the implementation of the unique model of Services Cards in Catalonia</i>	
MARÍA DEL MAR CARAZA CRISTÍN	41-59
Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas <i>Limits of the principle of budgetary stability with respect to the financial autonomy of the Spanish Autonomous Communities</i>	
CARLO ALBERTO CIARALLI	60-83

Estudios breves

Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano <i>Economic crisis and protection of social right in Europe. Reflections from the Italian perspective</i>	
GIANLUCA GARDINI	84-98
La potestad autonormativa en relación con los estatutos del personal de los parlamentos autonómicos <i>Autonomous authority in relation to the staff regulations of autonomous parliaments</i>	
RAFAEL CANO SILVA	99-109

Comunicaciones y comentarios jurisprudenciales

De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre) <i>Again on non-attached members of local government (the ruling of the constitutional court 151/2017, december 21)</i>	
LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ	110-127
El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa <i>Vehicle rental with driver (VTC) and its legal implications. Uber, Cabify and the collaborative economy</i>	
NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO	128-147
La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà <i>The unprecedented Constitutional Court's Judgment no. 108/2017, of September 21, about Law of the Parliament of Catalonia 8/2015, of June 10, of creation of the municipality of Medinyà</i>	
MIQUEL PONS PORTELLA	148-164



IIAAAP