

# Administración de Andalucía

## Revista Andaluza de Administración Pública

■ 112/2022  
Enero-Abril

### ESTUDIOS

*José Zamorano Wisnes*  
La Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística

*Esther Rando Burgos*  
La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales

*Yolanda Torres Barquilla*  
La ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España

### JURISPRUDENCIA

#### Comentarios de Jurisprudencia

Prescripción del derecho de la Administración a liquidar el importe a reembolsar por propietarios reservistas en zonas de transformación agrícola y la denuncia de la inactividad de la administración (estudio de la sentencia de 10 de junio de 2020, recurso nº 587/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía)  
(*Estefanía Aguilera Gómez*)

#### Notas de Jurisprudencia

#### CRÓNICA PARLAMENTARIA

Pluralismo y cobertura mediática en las elecciones a la XII legislatura del Parlamento Andaluz  
(*Victor Vázquez Alonso*)

#### CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

La necesaria estrategia de economía circular para la minería española  
(*Carlos Ramírez Sánchez-Maroto*)

#### RESEÑA LEGISLATIVA

#### NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El Plan para la mejora de la regulación económica en Andalucía. Horizonte-2024  
(*Carmen Núñez Lozano*)

#### NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

#### BIBLIOGRAFÍA

Administración Pública

■ 112  
2022







# ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

## REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Nº 112**

---

---

**Enero - Abril 2022**

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**

ALFONSO PÉREZ MORENO. *Catedrático de Derecho Administrativo. (Presidente).*  
Alejandre Durán, María Luisa. *Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*  
Caraza Cristín, M<sup>a</sup> del Mar. *Directora del Instituto Andaluz de Administración Pública.*  
Escribano Collado, Pedro. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*  
Flores Domínguez, Luis Enrique. *Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.*  
Galán González, José Luis. *Catedrático de Organización de Empresas. Universidad de Sevilla.*  
Gutiérrez Colomina, Venancio. *Secretario de Ayuntamiento.*  
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.*  
López Menudo, Francisco. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*  
López-Sidro Gil, Joaquín José. *Director General de Administración Local. Junta de Andalucía.*  
Márquez García, Natalia Silvia. *Directora General de Recursos Humanos y Función Pública.*  
Marrero García-Rojo, Ángel. *Ltrado Mayor del Parlamento de Andalucía.*  
Martínez Fernández, Julián. *Vicerrector de Investigación. Universidad de Sevilla.*  
Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*  
Ortiz Mallol, José. *Ltrado de la Junta de Andalucía.*  
Pérez Naranjo, M<sup>a</sup> Gema. *Directora General de Estrategia Digital. Junta de Andalucía.*  
Pérez Pino, M<sup>a</sup> Dolores. *Jefa del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*  
Roas Martín, Pedro. *Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*

### **Director:**

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

### **Secretaría:**

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, Eloísa. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*  
Carrillo Donaire, Juan Antonio. *Catedrático de Derecho Administrativo. 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. *Profesora Titular 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 Titular de Derecho Constitucional. 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, Tomás. *Universidad Complutense de Madrid.*  
Casado Casado, Lucía. *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, Femando. *Universidad de Zaragoza.*  
Lozano Cutanda, Blanca. *Universidad a distancia de Madrid.*  
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

---

**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](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica)

Email: [publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es](mailto:publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es)







# SUMARIO

Pág.

## ESTUDIOS

José Zamorano Wisnes <i>La Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística</i>	19
Esther Rando Burgos <i>La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales</i>	53
Yolanda Torres Barquilla <i>La ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España</i>	91

---

## JURISPRUDENCIA

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Prescripción del derecho de la Administración a liquidar el importe a reembolsar por propietarios reservistas en zonas de transformación agrícola y la denuncia de la inactividad de la administración (estudio de la sentencia de 10 de junio de 2020, recurso nº 587/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía) <i>(Estefanía Aguilera Gómez)</i>	131
--	-----



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)*

161

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)*

191

- Tribunal Superior de Justicia de Andalucía  
*(José L. Rivero Ysern)*

233

---

## CRÓNICA PARLAMENTARIA

- Pluralismo y cobertura mediática en las elecciones a la XII legislatura del Parlamento Andaluz  
*(Victor Vázquez Alonso)*

265

# CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

La necesaria estrategia de economía circular para la minería  
española  
*(Carlos Ramírez Sánchez-Maroto)*

275

---

## RESEÑA LEGISLATIVA

Reseña de disposiciones de la Unión Europea  
*(Lucía Millán Moro)* 309

Crónica normativa de la Junta de Andalucía  
*(Emilio Guichot Reina)* 361

Otras disposiciones de interés para la Administración Autonómica  
*(Carmen Núñez Lozano)* 371

---

## NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El Plan para la mejora de la regulación económica  
en Andalucía. Horizonte-2024  
*(Carmen Núñez Lozano)*

385

# NOTICIAS DE REVISTAS AUTONÓMICAS

*(Severiano Fernández Ramos)*

397

---

## RECENSIONES

CASTILLO BLANCO, F.A, FERNÁNDEZ RAMOS, S.  
y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., Las políticas de buen gobierno en  
Andalucía, Instituto García Oviedo, 2021, 362 págs.

*(Noel Armas Castilla)*

409

PELÁEZ DEL ROSAL, M., Régimen jurídico del cronista oficial  
de municipios, provincias y Comunidades Autónomas.  
Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2021, 423 págs.

*(Rafael Osuna Duque)*

419

---

## BIBLIOGRAFÍA

**BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO**

*(Javier E. Quesada Lumbreras)*

425





# 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 ARÉVALO, 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





# **La ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Las clases de suelo y las actuaciones de transformación urbanística.**

## **Law 7/2021, of december 1, which promote the sustainability of the Andalusian Territory**

*José Zamorano Wisnes<sup>1</sup>*

Profesor de la Universidad de Huelva

ORCID ID 0000-0002-2631-1793

Researched ID AAG-1853-2020

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS CLASES DE SUELO. 1. El suelo rústico. A. Los usos y actuaciones ordinarias en suelo rústico. a). Los usos ordinarios. b). Las actuaciones ordinarias. B. Las actuaciones extraordinarias. C. Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado. D. Las actuaciones de transformación urbanística. a). La delimitación y ordenación de las actuaciones de transformación urbana. b). Deberes de la promoción de las ATU de nueva urbanización. 2. El suelo urbano. A. Los usos del suelo urbano. B. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas. a). Actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad o sostenibilidad. b). Actuaciones para la obtención de sistemas generales o locales. c). Actuaciones para completar la urbanización. C. Actuaciones de mejora urbana (AMU). D. Actuaciones de reforma interior. III. RECAPITULACIÓN. IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo es un estudio parcial de la Ley andaluza 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, por cuanto se centra en las clases de suelo y en las actuaciones que se autorizan en la misma, con especial atención, como no podía ser de otro modo, en las actuaciones de transformación urbanística.

---

<sup>1</sup> Esta investigación se realizó dentro del Proyecto Nuevo Derecho Urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación (DER2017-84387-P).

Recibido: 24/05/2022

Aceptado: 13/06/2022

En relación con estas materias, la LISTA supone un cambio importante con relación a la LOUA, a la que deroga, pues por un lado suprime, como clase de suelo, el suelo urbanizable, de manera que los tipos de suelo quedan establecidos exclusivamente en función de su naturaleza. Y, en segundo lugar, por cuanto siguiendo la línea iniciada por la Ley del Suelo de 2007, hace girar los deberes y cargas urbanísticas sobre la actuación de transformación y no, como en la legislación anterior, sobre el propietario del suelo.

En el suelo rústico resulta novedosa la nueva categoría de suelo preservado, que es una categoría intermedia entre el suelo protegido y el suelo común, así como la clasificación de las actuaciones en: ordinarias, extraordinarias y de transformación urbanística.

En el suelo urbano, las actuaciones se clasifican en urbanísticas y de transformación urbanística. La distinción entre unas y otras se encuentra, como veremos, en la intensidad o amplitud de la operación.

**PALABRAS CLAVE:** Suelo rústico, suelo urbano, actuaciones ordinarias, extraordinarias, de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas.

**ABSTRACT:** The present work is a partial study of the Andalusian Law 7/2021, of December 1, which promote the sustainability of the Andalusian territory. It focuses on the types of soil and the actions that are authorized on it, with special attention, as it could not be otherwise, in the actions of urban transformation.

In relation to these matters, this law supposes an important change in relation to the Law, the LOUA, since on the one hand it suppresses as a type of land, the developable land, therefore, these are established exclusively according to their nature. Secondly, following the line initiated by the Land Law of 2007, it turns the urban duties and charges on the transformation action and, not, as in the previous legislation on the owner of the land.

In rustic land, the new category of preserved land is novel, it is an intermediate category between protected land and common land, as well as the attempt to classify the actions in it as ordinary, extraordinary and urban transformation.

On urban land, the actions are classified as urban planning and urban transformation. The distinction between one and the other is found, as we will see, in the intensity or breadth of the operation.

**KEYS WORDS:** Rustic land, urban land, ordinary and extraordinary actions, urban transformation and urban development actions.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado diciembre se aprobó la Ley 7/2021, 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). Con su aprobación se deroga la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que ha tenido una vigencia de 19 años escasos. Se reproduce así en el urbanismo andaluz una constante de nuestro derecho administrativo en general y, en particular, del derecho urbanístico: las normas se quedan obsoletas en pocos años, por lo que, tenemos poco tiempo para consolidar un cuerpo doctrinal y jurisprudencial que dote de seguridad jurídica la aplicación de la Ley. En aras a la verdad, hemos de reconocer que, afortunadamente, esos cambios no suelen ser radicales y que, en la mayoría de las veces y, desde luego, en las leyes urbanísticas son, por decirlo de algún modo, menores, de forma que las grandes instituciones de nuestro derecho permanecen.

No obstante, conviene empezar por afirmar que la LISTA, al contrario de lo ocurrido con la LOUA, que trasladó al derecho andaluz la legislación estatal con pequeñas modificaciones, contiene algunas innovaciones de cierta relevancia, en algunos casos obligada por la legislación estatal vigente [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 (TRLSRU)], legislación básica que ha incidido de forma notable en el régimen jurídico del suelo y, en una percepción más ambientalista del mismo. De modo que el suelo ha dejado de ser un recurso, el elemento físico sobre el que actuar, para ser reconocido como lo que siempre debió ser, un recurso natural básico, escaso y fácilmente destructible.

Su utilización, por tanto, debe realizarse de modo que se garantice su capacidad de renovación<sup>2</sup> o, como afirma el art. 3.1 TRLSRU, el uso del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, concepto que desarrolla el número siguiente.

En las siguientes líneas vamos a comentar alguna de las principales novedades de la LISTA para, a continuación, centrarnos en el objeto de este trabajo, las clases de suelo, sus usos y los planes urbanísticos adecuados para las distintas actuaciones de transformación urbanística (ATU) o actuaciones urbanísticas (AU).

La exposición de motivos (EM) de la Ley andaluza, en su apartado segundo, plasma sus objetivos. Se trata de un listado de buenas intenciones con el que es imposible estar en desacuerdo salvo, quizás, en algún aspecto puntual. La enumeración de éstos, en los que no vamos a detenernos, empieza por la sostenibilidad como principio rector de la LISTA, que incorpora el impulso de la transición energética, una

---

<sup>2</sup> El artículo 196 Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que “*Los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación*”.

nueva visión del urbanismo que busca un desarrollo sostenible de las ciudades en contraposición al crecimiento “expansivo y continuo” y pretende una ciudad compacta y diversificada. Para el medio rural, este nuevo urbanismo pasa por “ampliar la base económica”, incorporando nuevas actividades y “con una limitada función residencial”. Más adelante volveremos sobre esta cuestión, pero no compartimos que el desarrollo sostenible del medio rural pase, necesariamente, por flexibilizar el uso residencial en espacios no aptos para ello, transformado espacios naturales, sacrificando el interés general en favor del interés particular, por respetable que éste sea.

La novedad más evidente para quien se acerque a la LISTA es que en ella se integra la regulación, tanto de la ordenación del territorio (título III), como de la urbanística. Por tanto, se derogan de un lado la LOUA, como se dijo, y de otro, la LOTA (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía). Nos inclinamos a pensar que esta integración es fundamentalmente formal, es decir, se refunden las dos normas en una, pero manteniendo, por decirlo de alguna forma, cada una sus instituciones e, incluso, creando algunas nuevas para la ordenación del territorio, que de este modo podrá ejecutarse directamente en paralelo al urbanismo. De esta manera, no se han integrado los instrumentos de planeamiento de ambas, ni los instrumentos de gestión, ni incluso la disciplina urbanística, más allá de añadir al título de algunos artículos el término territorial. Y ello, aun cuando respecto de los primeros la EM dice que se facilita la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a la ordenación territorial.

Con la finalidad de simplificar y agilizar la ejecución de la Ley, se dice que se simplifican las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, y que se eliminan trámites innecesarios, citando, en este sentido la supresión del trámite de “*bases y estrategias territoriales*” de carácter preparatorio del POTA (apartado III.4). No obstante, el procedimiento de aprobación del POTA, establecido en el art. 41, ha de hacerse compatible con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) regulado en la LGICA<sup>3</sup> (art. 38), en el cual se prevé un trámite de consultas a las administraciones afectadas y personas interesadas que puede hacer innecesarias las “*bases y estrategias territoriales*”, pero también se podría haber optado por hacer coincidir las “*bases y estrategias*” de la tramitación del POTA con el periodo de consultas de la tramitación de la EAE; lo que resulta claro es que agilizar, no parece que se agilice mucho. En relación con el POTA, según la EM, debe ser objeto de revisión inminente para adecuarlo a la realidad, ajustando el marco competencial y potenciando “*las actuaciones territoriales directas*”.

En la planificación territorial destaca, por otro lado, por la eliminación del “non nato” plan de protección del corredor litoral de Andalucía. La LISTA parece

---

<sup>3</sup> Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

desconocer una realidad innegable: que el litoral es un espacio especialmente sensible, que acusa sobremanera cualquiera acto de transformación que se realice en el mismo, y, para cuya protección se han mostrado insuficientes los POT<sup>4</sup> y, por supuesto, los planes municipales. Ello ha provocado un incremento de la presión sobre dicho espacio, incluso sobre la ribera del mar. Presión que intentaba frenar el PPCLA<sup>5</sup> y que, mucho nos tememos, se mantenga o aumente con la nueva Ley.

Esa presión se verá incrementada, a nuestro juicio, con la previsión del art. 35 que favorece la transformación de este espacio, al no establecer más limitación para la misma, que la necesaria intervención de la Administración de la Junta de Andalucía en la aprobación de actuaciones de transformación, pues califica determinaciones en tal sentido como “*con incidencia en la ordenación del territorio*” e incluso, más claro, el art. 36.1.b), donde dispone que los POT establecerán las zonas que por sus funciones territoriales o por sus valores naturales o paisajísticos debe ser preservados. Luego, para la Ley existen terrenos litorales que pueden no tener esos valores.

A pesar de lo anterior, consideramos un acierto la mera identificación de qué se considera “*el litoral*”, para lo cual el art. 35 hace suyo lo dispuesto en el art. 42.3 del derogado Decreto-Ley 5/2010, al hacer coincidir el espacio litoral con la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), excluyendo las zonas contiguas a los márgenes de los ríos.

## II. LAS CLASES DE SUELO

El art. 12 de la LISTA establece dos clases de suelo: suelo urbano y suelo rústico, en las cuales incluye la totalidad del territorio andaluz. Ello supone la eliminación, como clase de suelo, del urbanizable, con ello se sigue la línea iniciada por la Ley del Suelo de 2007, de suprimir una clase de suelo que no se identificaba por su situación, sino por su destino, con lo que el resultado se volvía un tanto confusa.

### 1. Suelo rústico

El art. 14 establece los suelos que se integran en la clase de rústico, como veremos, con alguna innecesaria imprecisión. Así, se incluyen en esta clase de suelo:

i. Los suelos especialmente protegidos por legislación sectorial, siempre que el régimen jurídico de los mismos demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico y, siempre que, previamente se hayan aprobado los actos o disposiciones para su delimitación o identificación.

---

<sup>4</sup> Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

<sup>5</sup> Una opinión contraria es la mantenida por CRIADO SÁNCHEZ, A. (2022).



La comparación de este precepto con su precedente [art. 46.1.a) LOUA], supone la adición del requisito de que los suelos estén previamente delimitados. Parece que el legislador andaluz haya pretendido limitar la categoría de suelo rústico de especial protección. Así, una interpretación literal de la norma nos llevaría a afirmar, por ejemplo, que los terrenos pertenecientes a la ribera del mar que no cuenten con el correspondiente deslinde no serían incluidos en esta categoría de suelo, sino en el suelo rústico común.

Entendemos que, sean cuales fueran las intenciones del legislador, una interpretación en el sentido expuesto no sería conforme a la legislación estatal sobre el suelo, y ello, por imperativo de lo dispuesto en el art. 21.2.a) del TRLSRU, dictada en virtud de la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente, competencia que, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, cumple una función de *“ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso”* [SSTC 69/2013, FJ 1 y 141/2014, FJ 5.E)]. En virtud de la indicada norma forman la clase de suelo rural, en todo caso, *“los terrenos excluidos de dicha transformación por legislación de protección o policía del dominio público”*. Por otro lado, debe recordarse que el Tribunal Supremo ha sostenido en múltiples ocasiones el carácter reglado de estos suelos rurales, entre otras muchas en la sentencia de 6 de septiembre de 2016 (RC 1215/2015)<sup>6</sup>.

ii. Una nueva categoría, creada por la LISTA, es el suelo rústico preservado. El matiz con respecto al protegido, lo aclara la EM, en el apartado III. Significa que esa condición no es irreversible: la reversión se producirá cuando se pierdan las condiciones o valores que hicieron necesaria su preservación, bien por la desaparición de los riesgos que suponen o bien por haber sido decidido así por la legislación territorial o urbanística en virtud de sus valores, previa la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento territorial o urbanístico que así lo establezca.

En esta categoría se incluye el suelo preservado de la urbanización por la existencia acreditada de procesos naturales o actividades antrópicas susceptibles de generar riesgos, lo que hace incompatible su transformación mediante la urbanización mientras subsistan dichos procesos o actividades. Las novedades respecto a la letra i) del art. 46.1 LOUA son, por un lado, que no se establece la clase de riesgos a que se refiere el precepto, mientras que en la norma anterior se concretaban en riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros. Esta diferencia no impide mantener que se trata, como ya lo era en la LOUA, de una lista abierta en la que se incluyen esos riesgos y cualesquiera otros, ya sean de carácter natural o tecnológico [art. 21.2. a) TRLSRU].

---

<sup>6</sup> La misma opinión sostiene SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007, p. 373 y sig.).

La misma condición de suelos preservados tienen aquellos que lo sean por decisión de la ordenación territorial o urbanística; esto es, se preservan, no se protegen.

En la nueva Ley se refunden en una las antiguas letras e); f) y k) de la derogada LOUA, sin que por lo demás haya novedades relevantes, salvo la supresión de las condiciones estructurales del municipio a las que no hace referencia la LISTA; no obstante, las razones de racionalidad y viabilidad de la nueva Ley pueden subsumir, sin demasiadas dificultades interpretativas, esas condiciones estructurales. Por otro lado, esta refundición parece un acierto, así como el dejar claro que, la existencia de razones que impidan la transformación del suelo mediante la urbanización implica su inclusión en la categoría de preservado.

Al hilo de la interpretación del art. 46 LOUA, algún sector de la doctrina postuló que se diese un tratamiento unitario a los suelos con valores agrícolas, ganaderos, forestales y a los que se mantenían como SNU por razones de sostenibilidad<sup>7</sup>.

iii. El resto del suelo se incluirá en la categoría de rústico común. Se trata, por tanto, de una categoría residual que incluye los suelos que no deban ser incluidos como de especial protección o preservados.

iv. El Hábitat Rural Diseminado (HRD) no se considera una categoría del suelo rústico al enumerarse en el núm. 2 del art. 14. En consecuencia, las categorías serían suelo rústico especial protección-HRD; suelo rústico preservado-HRD o suelo rústico común-HRD, ello supone, como veremos en el art. 23, que las actuaciones en HRD serán las compatibles con la categoría de suelo en que se localicen.

Por lo demás, la consideración de HRD no sufre ninguna alteración respecto a la definición de la legislación anterior [letra g) del art. 46.1 LOUA y art. 21 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable].

El HRD incluye los suelos construidos en algún momento histórico con edificaciones vinculadas a actuaciones agrícolas o ganaderas, sin estructura urbana, que disponen de valores que el municipio considere dignos de ser preservados y que pueden estar necesitados, lo que será lo más usual, de algún servicio, dotación o infraestructura.

Resulta novedosa en la LISTA, la obligación de remitir el acuerdo de aprobación que incluya la delimitación de suelos rústicos de especial protección (SREP), de los suelos rústicos preservados (SRPR) y HRD al Registro de la Propiedad. Parece una medida plausible en tanto que pretende otorgar mayor publicidad, para el co-

---

<sup>7</sup> MENÉNDEZ REXACH, A. (2003, pp. 229 y 230).

nocimiento general a los suelos incluidos en estas clases. En urbanismo, todo lo que suponga publicidad y claridad nos parece digno de elogio.

Mayores críticas merece el limbo en el que quedan los suelos en transformación. En efecto, la lectura conjunta de los artículos 13 y 14 pone de manifiesto que los suelos transformados, en las condiciones establecidas en el precepto señalado en primer lugar, son suelo urbano; que el suelo rústico es el que acabamos de señalar, por lo que parece que, el suelo rústico común es un suelo apto para su futura transformación, de acuerdo con lo que establezca el planeamiento municipal. Entonces, el suelo cuya transformación se ha iniciado, pero no ha concluido, ¿en qué clase de suelo se integra? La LISTA no lo incluye en ninguna clase; sin embargo, es claro que, de conformidad con el art. 21.2.b) TRLSRU, integra la situación básica de suelo rural.

Parece que una interpretación conjunta de los preceptos de la LISTA citados nos lleva a incluirlo en la clase de suelo rústico, pues de un lado, el art. 13 establece un *numerus clausus*, de modo que solo es urbano el suelo que reúna alguna de las condiciones enumeradas en el mismo y, en cualquier caso, esté integrado en la malla urbana, mientras que el suelo rústico común es un *numerus apertus*: “el resto del suelo rústico”. En defecto de ésta, la interpretación analógica de la norma andaluza y las que acabamos de citar de la TRLSRU conduciría a la misma conclusión. Sin embargo, no habría estado de más que el legislador en aras del principio de “buena regulación”, que postula en la EM de la Ley (apartado II.10), hubiese contemplado este supuesto, por demás, bastante común.

#### A. Los usos y actuaciones ordinarias en suelo rústico

El art. 20 enumera las actuaciones en suelo rústico y, desafortunadamente, mezcla usos y actuaciones, estableciendo para ambos las siguientes condiciones, clásicas en nuestro derecho urbanístico: en primer lugar la compatibilidad con el planeamiento; en segundo lugar la prohibición de que esas actuaciones induzcan la formación de nuevos asentamientos, presumiendo que se produce esa inducción cuando por su situación respecto a otros asentamientos ya existentes o, a otros usos, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios; por último, el precepto mencionado exige la existencia de una vinculación entre las actuaciones y el uso que justifica su implantación.

El art. 21 LISTA distingue entre usos y actuaciones ordinarias, los primeros enumerados en el núm. 1 y, las segundas, en el número 2. Los usos se definen por la utilización que puede darse al suelo, cuya realización no precisan licencia: las actuaciones son las operaciones de transformación del suelo necesarias para la realización de esos usos ordinarios, ya sea a través de obras, instalaciones, edificaciones, viarios, infraestructuras o servicios técnicos. Las actuaciones requieren, para su ejecución, la oportuna licencia urbanística municipal (núm. 3 del referido artículo).

La nueva Ley hubiera resultado más comprensible si no hubiese cometido el mismo error que la LOUA con su régimen del suelo no urbanizable<sup>8</sup>, articulando de forma poco clara usos y actividades, confusión que parece provocada por el anhelo de sustraer del control municipal la instalación de las infraestructuras de producción y transporte de la energía<sup>9</sup>, exclusión que consideramos no debería producirse, pero que, en cualquier caso, hubiese sido más claro sustraerla sin confundir unos y otras.

a) Los usos ordinarios

Los usos ordinarios son, en primer lugar, los tradicionales del suelo rústico, a saber, agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado al sector primario de la economía que no suponga la transformación de la naturaleza rústica.

Se incluyen también como usos ordinarios los aprovechamientos hidráulicos, concepto que hace referencia a la utilización o aprovechamiento, incluida la policía de aguas (STC 227/1988, FJ 18). Entendido así, ningún problema plantea su inclusión entre los usos ordinarios de suelo rústico.

También se incluyen como usos ordinarios los vinculados a las energías renovables, lo que nos ofrece más dudas, pues ¿qué quiere decir el legislador con ello?: ¿la producción? ¿el consumo? ¿ambos? El término uso parece sinónimo de utilización que puede darse a las energías renovables, es decir, consumo, lo que, desde luego no plantea dificultad alguna, pero, por qué no la utilización de cualquier energía. Si el legislador esta haciendo referencia a la producción, debiera haberse ubicado en el número siguiente y, lo que es más importante, no podría estar exento de control municipal a través de la licencia, entre otras razones por el impacto paisajístico que estas instalaciones producen, ya sean la fotovoltaicas o las eólicas. Lo mismo se puede decir de las telecomunicaciones, el uso del teléfono o internet, es decir, el consumo no debe estar incluido en apartado alguno, no está sometido a control urbanístico y, si se refiere a la producción a través de repetidores, entendemos que no deberían estar en este apartado, sino en el siguiente.

Continúa la norma calificando como usos “*el fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones*”. El Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones

---

<sup>8</sup> Véase en este sentido la crítica de MENÉNDEZ REXACH, A. (2003, p. 233).

<sup>9</sup> El art. 44.1.e).<sup>2º</sup> establece como contenido de los planes subregionales, la previsión y directrices para la localización e implantación de infraestructuras del ciclo integral del agua, tratamiento y eliminación de residuos, de telecomunicaciones, energéticas y otras análogas. Y, fundamentalmente el art. 139.3.a) que exceptúa de control previo, declaración responsable o comunicación previa las obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos, cuando la legislación sectorial establezca un sistema de armonización con la ordenación urbanística.

(SACE) fue creado por la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético de Andalucía.

El objetivo de la Ley es que el sector empresarial ponga en marcha planes para la reducción de sus emisiones GEI en aquellas actividades no incluidas en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero, en este sentido el art. 3 LSACE. Según la indicada Ley andaluza, estas actividades deben elaborar un plan de reducción y para el supuesto de que todas o parte de las emisiones no puedan reducirse, se articula el sistema de compensación y autocompensación, establecidos en los arts. 37 y 38. Los proyectos de compensación son actuaciones que tienen por objeto incrementar la capacidad de sumidero de carbono en terrenos públicos: los de autocompensación tienen el mismo objeto en terrenos sobre los que el productor de emisiones tenga derechos reales que le autoricen a realizar esas actuaciones.

La calificación como usos ordinarios de estos proyectos no plantea dificultad alguna. Sin embargo, la LISTA habla de “*fomento*”, concepto cuya inclusión como uso ordinario tiene poco sentido. Me inclino a pensar que el legislador está pensando en la ejecución de los proyectos, que insisto, en la medida que se trata fundamentalmente de plantaciones son perfectamente asimilables a otros usos ordinarios, como los usos de carácter forestal.

Para terminar, la Ley califica como usos “*la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo*”. Como acabamos de decir, entendemos que se trata de una actividad y no de un uso, por lo que debería haberse incluido en el número 2 de este artículo.

#### b) Las actuaciones ordinarias

La letra a) del número 2 califica como actuaciones ordinarias, las obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras, instalaciones y servicios necesarios para el buen funcionamiento de los usos ordinarios, atendiendo a ello, aun cuando la interpretación como uso resulta bastante vacua o incompleta, como acabamos de ver, habría que entender incluidas en este apartado, las actuaciones necesarias no solo para los usos del sector primario, sino también para las energías renovables y, las telecomunicaciones; esta interpretación permite someter a licencia municipal cualquiera de estas construcciones.

Se incluyen en el apartado anterior las actividades complementarias de primera transformación y comercialización de materias primas generadas en la explotación que contribuyan al sostenimiento de la actividad principal. El concepto de “*primera transformación*” no tiene una definición legal y la industrial es preciso referirla a las distintas actividades industriales. Su incorporación al derecho urbanístico es-

pañol se ha producido a través de la Ley 2/2016<sup>10</sup> y el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueban las normas reglamentarias de la esta Ley<sup>11</sup>. Parece que el legislador andaluz, al igual que el gallego, ha optado por industrializar el suelo rural. Por lo que habrá que esperar al prometido reglamento de la Ley para conocer el desarrollo del indicado precepto y si el mismo contiene alguna aclaración que nos sirva para concretar con mayor precisión que se entiende por actividades de primera transformación.

Igualmente se incluyen como actuaciones ordinarias las edificaciones destinadas al uso residencial necesarias para el desarrollo de usos ordinarios del suelo rústico, entre las que se incluyen los alojamientos para personas que desarrollen trabajos de temporada, conforme a los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

De esta forma, la Ley abre la puerta al uso residencial en el suelo rural, limitando los controles administrativos a la obtención de licencia municipal de obras. Como condición de la citada utilización ordinaria, se establece que las mismas sean necesarias para el desarrollo de usos ordinarios, condición que habrá de ser interpretada con carácter restrictivo, pues la función residencial en el medio rural no es rechazable, pero sí limitada (EM II.1.). De modo que deberá existir una relación directa entre alguno de los usos ordinarios que hemos relacionado y la vivienda, no siendo autorizables aquellas en que esa relación no exista. Al respecto, la STSJA sede Málaga de 15 de julio de 2013 (REC 1184/2011) destaca, aunque aplicando la LOUA, la necesaria vinculación entre la vivienda y el uso agrícola, ganadero o forestal.

Por otro lado, deberán ser adecuadas y proporcionadas al uso al que se destinen [art. 6.b) LISTA], con lo que se quiere destacar que tanto el tamaño como las instalaciones tiene que ser adecuados a su carácter de viviendas vinculadas a los usos primarios. Sobre esta cuestión nos parece de interés la transcripción de la sentencia del TSJ de Castilla-León con sede en Burgos de 9 de febrero de 2018 (REC 107/2015)

*“Por ello considera la Sala (y también así lo dice la sentencia de instancia) que no basta para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un nuevo núcleo de población, ya que a nadie se le escapa que la reiterada construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común aunque no formen*

---

<sup>10</sup> La Ley LSGA incorpora el concepto de actividades complementarias de primera transformación después de haber especificado un conjunto de actividades del sector primario, p.e. del sector agrícola las edificaciones o construcciones destinadas a almacenes agrícolas, talleres, garajes, parques de maquinaria agrícola, viveros e invernaderos.

<sup>11</sup> El Decreto 143/2016 fue objeto de una reciente modificación de la que nos interesa el artículo diecisiete, por el que se modifica el art. 53, con el objetivo declarado de hacer del suelo rústico un suelo productivo, se dice que, son actividades complementarias al sector primario aquellas que sirven de apoyo a las explotaciones agropecuarias o forestales, las necesarias para realizar actividades de elaboración y comercialización, limitando la dimensión de las construcciones para realizar estas actividades a 800 metros.

*núcleo de población podría contribuir a degradar seriamente el suelo rústico con pérdida de las características que le son propias, por cuanto que de seguir el criterio de la parte actora, hoy apelada, se podría <manchar> todo el suelo rústico común de infinidad de casas unifamiliares aisladas, que seguramente no formarían núcleo de población, pero que conformarían una situación urbanística totalmente degradante para el suelo rústico que en todo caso pretende evitar la Ley y el Reglamento, citados, de Castilla y León [...]*"

Salvando las diferencias sobre la ordenación del uso residencial en suelo rústico que existen entre la legislación castellano-leonesa y la andaluza, ambas tienen en común la prohibición de que ese uso en suelo rústico forme núcleos de población y, por lo que entendemos que, en ambos casos, esa conformación degradante del suelo rústico a que hace referencia la sentencia es contrario al espíritu de la Ley.

En tercer lugar, la LISTA establece como utilización ordinaria, la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos de carácter permanente no previstos en el planeamiento y que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo. De nuevo, aparecen las infraestructuras, que recordemos, en el número 1 del mismo artículo se han calificado como uso. Pues bien, cuando es utilización serán las "actuaciones" quienes valorarán su ubicación, teniendo en cuenta el menor impacto provocado sobre el medio ambiente, el paisaje y el patrimonio histórico, la funcionalidad y eficiencia, así como el menor coste de ejecución y mantenimiento. La redacción del precepto plantea muchas dudas, la primera y esencial, ¿se trata de un uso o de una actividad?, la pregunta, como sabemos, no es inocua. En segundo lugar, y no menos importante, es preguntarse quién o qué entiende la Ley por "actuaciones" dotadas de capacidad para valorar conveniencia de la ubicación.

Por otro lado, si se trata de una actividad, ¿quién y con qué criterios resuelve que la instalación necesariamente deba discurrir por suelo rústico? Y ¿en qué suelos rústicos debe ejecutarse? Cuestión ésta que no resultó pacífica durante la vigencia de la LOUA (art. 42), por lo que fue objeto de diversas modificaciones, la última de las cuales, la operada por el Decreto-Ley 6/2020, añade un nuevo párrafo que excepciona del régimen común de AIP a las infraestructuras hidráulicas, energéticas y mineras, limitando la intervención de los ayuntamientos a la emisión de un "informe de compatibilidad urbanística"<sup>12</sup>.

La LISTA, pendiente de desarrollo reglamentario, como sabemos, es menos concreta, pero parece apuntar en la misma dirección, pues no de otra forma puede entenderse la referencia que se realiza a qué será la "actuación" quien resolverá y dónde se instalan las infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos.

---

<sup>12</sup> Esta modificación fue objeto de un estudio crítico por nuestra parte, en el que destacábamos la privatización de la ordenación del territorio que suponía esta norma (2020, p. 22).

No obstante, mientras tal desarrollo reglamentario se produce, entendemos en primer lugar, que la ejecución de instalaciones es una actividad y, en consecuencia están sometidas a licencia; y, en segundo lugar, que deben ser los ayuntamientos quienes valoren la ubicación más adecuada para la implantación de estas actuaciones, por cuanto, como proclama el art. 3.4., “*la actividad urbanística es una función pública que, corresponde a los Municipios*” y, que incluye, la ordenación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo [letra a)], declaración que realiza, también, el art. 4.1 TRLSRU que prohíbe que esa función pública sea objeto de transacción, se trata, como ha dicho la doctrina, “*de una intervención o policía administrativa del uso del suelo*”<sup>13</sup>.

Por otro lado, la norma articula una facultad eminentemente discrecional, pues para tomar la decisión de la ubicación más adecuada se deben barajar criterios tan diversos, como a veces opuestos: así, el medio ambiente y el menor coste de la ejecución.

Finalmente, la letra d) incluye como actuaciones ordinarias las de conservación, mantenimiento y mejoras de los HRD, si bien, en este caso, establece que tales actuaciones deben estar previstas en el instrumento de planeamiento urbanístico que corresponda. En caso de no estar previstas, el régimen aplicable a las mismas es el dispuesto en el art. 23

#### B. Las actuaciones extraordinarias

Las actuaciones extraordinarias para ser legitimadas requieren de una autorización administrativa previa a la licencia municipal (art. 22.3 LISTA). Esta autorización es equivalente a la aprobación de los proyectos de actuación de la LOUA (art. 42), por tanto, para su implantación se precisa de dos autorizaciones administrativas con distinto objeto, una primera que autoriza la inserción de la actividad y, la segunda, la licencia municipal que autoriza las obras precisas para el desarrollo de la misma. Su tramitación también es muy similar a la de la LOUA, si bien, la LISTA da audiencia a los propietarios limítrofes y a las Administraciones que tutelen intereses públicos afectados, por lo demás, el trámite se resuelve con un periodo de información pública y, resolución del Ayuntamiento acordando la autorización o no de la actuación.

Un análisis conceptual de las actuaciones extraordinarias previstas en el art. 22.1 LISTA, parece autorizar dos grupos de intervenciones: por un lado, aquellas que permitan la implantación de usos y actuaciones de interés público o social que, además, contribuyan a la ordenación y desarrollo del medio rural; y, en segundo lugar, aquellas actuaciones que no puedan implantarse en el medio urbano por resultar incompatibles con éste.

---

<sup>13</sup> Ver PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007, p. 90).



Resulta claro que, con ello, el legislador andaluz amplía los usos no primarios que es posible implantar en el suelo rústico, lo que resulta aún más evidente de la lectura del número siguiente, pues entiende el legislador que estos usos pueden ser industriales, terciarios o turísticos o, incluso, cualquier otro, es decir, los referidos usos pueden pertenecer a cualquier sector de la economía.

La autorización de los usos lleva aparejada, la posible autorización de obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos necesarios e, incluso, edificaciones destinadas a usos residenciales. La previsión de implantación de usos secundarios o terciarios se aborda con la mayor amplitud por la Ley, lo que se justifica en la EM al establecer como objetivo de ésta “*ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales*”. Es necesario que esta autorización extensa de usos no primarios se armonice con el objetivo central de la Ley, que no es otro, que garantizar el principio de sostenibilidad en la ordenación territorial y urbanística que, además, viene impuesto por el art. 3 TR-LSRU, que obliga a proteger el carácter del medio rural y preservar sus valores, así como por el art. 2.2 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo del medio rural (LDMR), en la que el desarrollo del medio rural pasa por el fomento de las actividades primarias, la dotación de infraestructuras y equipamientos, potenciar los servicios públicos, lograr un alto nivel de calidad ambiental, etc. y, cuyo art. 33.d) recomienda desincentivar el urbanismo disperso. En definitiva, a nuestro juicio, es preciso matizar esa necesidad de implantación de usos del sector secundario y terciario en el suelo rústico.

Los preceptos de las normas estatales citadas y la LISTA parecen poner de manifiesto dos modelos de desarrollo del medio rural: el primero, incentivando el desarrollo de los usos y actividades primarios, característicos de esta clase de suelo; y otro, el apuntado por la LISTA, en el que el desarrollo del medio rural pasa por la implantación de usos característicos del medio urbano permitiendo cierto grado de urbanización (viarios, infraestructuras, servicios técnicos), con el fin de garantizar una implantación exitosa de aquellos usos<sup>14</sup>.

La nueva Ley andaluza prevé la autorización de estas actividades siempre que no estén expresamente prohibidas por la legislación u ordenación territorial o urbanística, y respeten el régimen de protección que le sea de aplicación. Luego parece que, potencialmente, se pueden implantar en suelos protegidos o preservados, lo que no era posible con la LOUA<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Como dice GONZALEZ REGIDOR, J. (2008, p. 20), se están primando los factores económico y social sobre el medio ambiental.

<sup>15</sup> En este sentido MENENDEZ REXACH, citado, p. 237.

El párrafo segundo del art. 22.2 LISTA, prevé la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan la formación de núcleos de población. Parece una obsesión del legislador andaluz “manchar todo el suelo rústico con viviendas”. En el caso de actuaciones extraordinarias, la vivienda unifamiliar no tiene por qué estar relacionada con los usos ordinarios o, incluso, con los extraordinarios. En definitiva, la implantación de viviendas en suelo rústico puede responder a: un uso ordinario siempre que están vinculadas a esos usos ordinarios; un uso extraordinario si están vinculadas a los usos extraordinarios y, un uso extraordinario sin vinculación a unos u otros. En este caso su implantación no tiene más límites que el de no inducir la formación de núcleos de población.

Otra novedad sustancial es que mientras las AIP de la LOUA eran provisionales, en la LISTA esa provisionalidad se reserva para algunos usos y actividades, de acuerdo con lo que determine por la norma reglamentaria que desarrolle la Ley. Esta reforma parece acomparse más con la realidad de las actividades implantadas que la presunta provisionalidad, lo que en la práctica fue más teórico que real.

La prestación compensatoria mantiene el mismo porcentaje, aunque la cuantía se reduce significativamente respecto a la prevista en la LOUA (art. 52.5), pues la base de cálculo en la LISTA es el presupuesto de ejecución material de las obras, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos, mientras que, en la LOUA era el importe total de la inversión. Un ejemplo de esa reducción lo podemos encontrar en aquellos supuestos en que para hacer la actuación extraordinaria sea necesario la compra o alquiler del suelo: éste forma parte de la inversión, pero no del coste de la ejecución material de la obra, por lo que mientras en la LOUA formaría parte de la base de cálculo, en la LISTA, no.

La prestación compensatoria para las viviendas unifamiliares se incrementa hasta el 15% del presupuesto de ejecución material.

### C. Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado

Las actuaciones sobre HRD se regulan en el art. 23 y tienen un contenido igual al de las actuaciones ordinarias en HRD del art. 21, es decir se trata de aquellas que contribuyan a su conservación, mantenimiento y mejora, por lo que nos remitimos a lo comentado en páginas anteriores. La diferencia entre unas y otras, a nuestro juicio, se puede encontrar en el hecho de que dichas actuaciones estén previstas o no en el planeamiento urbanístico.

El coste de las actuaciones, así como las precisas para la adquisición de los suelos necesarios para realizar la actuación, se sufragan por los propietarios de los terrenos y edificaciones, hemos de suponer que unas y otras se abonaran en proporción a la superficie de suelo y/o edificación, equidistribuyendo cargas entre los propietarios,

que no olvidemos es uno de los objetivos de la Ley (EM, apartado 7). Pero de ello, nada dice la Ley.

El núm. 3 del artículo comentado, de modo subrepticio, introduce la posibilidad de implantar nuevas edificaciones, remitiendo su regulación a la norma reglamentaria que desarrolle la Ley, lo que no termina de casar con la clase de actuaciones que para este tipo de terrenos establece el núm. 1, al que acabamos de hacer referencia.

#### D. Las actuaciones de transformación urbanística

Las actuaciones de transformación urbanística (ATU) de suelo rústico se definen en el art. 24.1.b) como las de nueva urbanización, precepto que armoniza con lo establecido en el art. 7.1.a).2), si bien, este último detalla, además, que suponen el paso de un ámbito de la situación de suelo rural a la de urbanizado, para crear parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectada a la red de servicios exigidos por la ordenación territorial o urbanística.

Estas actuaciones solo pueden producirse para atender las necesidades de crecimiento, ya sea de la población o de la actividad económica, y siempre que una y otra precisen de más suelo para verse satisfechas (art. 31.1 LISTA y 20 TRLSRU), “en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible”. A nuestro juicio, la conjunción copulativa debió ser “y”, no “o”, pues el párrafo analizado, parece querer decir que con parámetros de crecimiento adecuados puede transformarse suelo rústico, aunque existan posibilidades de atender esas necesidades en suelo urbano, lo que contradiría los principios de sostenibilidad y racionalidad a que se refiere el propio párrafo. A ello se refiere, también, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sus sentencias de 21 de abril de 2015 (RC 1589/2013), 18 de junio de 2015 (RC 3436/2013) o 27 de septiembre de 2018 (RC 2339/2017) y otras muchas posteriores, al afirmar, la segunda de las sentencias citadas (fundamento jurídico 15<sup>o</sup>):

*“La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado pro Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico. [...]”*

El Consejo Consultivo de Andalucía, en su preceptivo informe al Proyecto de Ley, destaca el carácter del suelo como recurso natural, escaso y no renovable, así como la ilegalidad de los desarrollos insuficientemente justificados<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Informe Consejo Consultivo de Andalucía 214/2021, p. 139.

La LISTA añade una nueva razón que justifica el crecimiento ocupando nuevos suelos rústicos: la necesidad de completar la estructura urbanística. El término estructura hace referencia a “*la disposición o modo de estar las distintas partes de un conjunto*”<sup>17</sup>, por lo que estructura urbanística hace referencia a la disposición, organización de los distintos elementos urbanos (viviendas, industrias, usos terciarios, o dotaciones). En consecuencia, una estructura urbana inacabada será aquella que, por la disposición de los elementos urbanos en una zona de frontera, precise de algún complemento de cierre. De donde se concluye que la delimitación de una ATU por esta razón deberá tener un ámbito limitado a la zona de contacto con el suelo rústico y, además, debe tener un ámbito reducido.

Sea cual fuere la razón que justifica la ATU, los terrenos incluidos en la misma deberán ser colindantes con el suelo urbano existente, quedando integrados tras su transformación en la malla urbana (art. 31.2). De esta norma se excepcionan algunos supuestos, unos resultan, a nuestro juicio, justificados, como el regulado en la regla primera<sup>18</sup> o el de los suelos planificados así por los instrumentos de ordenación del territorio; pero otros no tanto, como las actividades económicas o turísticas. Por ello la Ley exige que se justifique la razón de dicha discontinuidad<sup>19</sup>.

a) La delimitación y ordenación de las Actuaciones de Transformación Urbana

El artículo 25 LISTA, con una técnica deplorable, titula “propuesta de delimitación”, para en el núm. 1 indicar que “la delimitación” de las actuaciones de transformación corresponde al PGOM o, en los municipios de menos de 10.000 habitantes y no litorales o que formen parte de la aglomeración urbana, al PBOM (Plan Básico de Ordenación Municipal). La interpretación conjunta de este precepto y el art. 63.1.e) LISTA, en el que se indica que, el PGOM<sup>20</sup> establece el marco de la ordenación territorial, marco que comprende, entre otros, “*los criterios y directrices para los nuevos desarrollos de las actuaciones de nueva urbanización en el suelo rústico*”, de donde se infiere que: a) al Plan General le corresponde hacer una delimitación indicativa o, por decirlo de otro modo, fijar los criterios para que sea el planeamiento de desarrollo quien delimite el ámbito en suelo rústico, en este sentido, conviene recordar que según la EM (apartado III), al PGOUM se le asigna la función de configurar y definir el modelo de ciudad a medio y largo plazo; el PPO será quien delimite el

<sup>17</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Edición Tricentenario. Actualizada en 2021.

<sup>18</sup> Los que no puedan ubicarse en continuidad con el suelo urbano, debido a la existencia de elementos naturales, infraestructuras o afecciones sectoriales.

<sup>19</sup> A nuestro juicio, los crecimientos turísticos difícilmente estarán justificados, además de que el crecimiento de forma discontinúa supondrá un sobre coste económico poco razonable, en unos espacios que estarán deshabitados buena parte del año.

<sup>20</sup> Los PBOM tienen el mismo contenido normativo en cuanto a la delimitación de las actuaciones de transformación que estamos estudiando (art. 65.2 LISTA).

ámbito de actuación [segundo párrafo del número 1 del artículo comentado y letra d) del número 3, así como el art. 67.1].

Las propuestas de delimitación, cuyo contenido detalla en el número 2, deben concretar las “bases para el desarrollo y ejecución de la actuación”, así como una estimación de los costes de urbanización y plazos de ejecución con un grado de detalle suficiente para calcular los gastos imputables a la actuación y los criterios de distribución entre los afectados, concreciones que se relacionan con el derecho a “participar” de los propietarios del suelo [art. 19.2 LISTA y 13.2.c)]. Estos contenidos parecen relacionados con la gestión o ejecución, correspondiendo al PPO el establecimiento de la delimitación del ámbito de la actuación y la concreción de la ordenación detallada (art. 67.1).

En definitiva, el desarrollo de la ATU en suelo rústico precisa, por un lado, del PGOM, que establece los criterios y directrices, la Delimitación de la ATU, donde se fijan los criterios para su futura gestión y, por último, el PPO que delimita el ámbito y la ordenación pormenorizada. Este esquema no varía mucho respecto del vigente antes de la entrada en vigor de la LISTA: PGOU, PPO y, si este último no lo hizo, delimitación de la unidad de ejecución. Si difieren los contenidos de los distintos instrumentos de planeamiento enumerados y, fundamentalmente, la capacidad de los PPO de delimitar el ámbito de las distintas actuaciones de nueva urbanización, lo que, hasta ahora, como es sabido, estaba reservado a los planes generales.

El número 3 del artículo que estamos comentando establece el procedimiento para la aprobación de la “Propuesta de Delimitación” de ATU. La iniciativa [letra a)] corresponde a los propietarios o a la Administración, quien podrá adoptarla a iniciativa propia, a propuesta de otra Administración o entidad pública adscrita o dependiente de esta o a petición de cualquier persona física o jurídica. Este precepto no hace sino trasladar al ámbito urbanístico las normas sobre iniciación de oficio de los procedimientos administrativos [arts. 59 a 62 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (LPACAP)]. La letra b), dispone la competencia de los ayuntamientos para la tramitación y aprobación de estos instrumentos, si bien, en el suelo rústico, será preceptivo el informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La letra c) dispone la obligación de someter la propuesta a información pública por un periodo no inferior a un mes. La misma letra establece el plazo máximo para resolver, para lo que los ayuntamientos disponen de seis meses. La falta de resolución en plazo provocará de haberse iniciado de oficio, la caducidad de la propuesta y, de haberse iniciado a instancia de los propietarios, el silencio negativo. Obviamente son de aplicación las normas que sobre el silencio administrativo establece la LPACAP,

es decir, la Administración estará obligada a resolver, aunque se haya producido el silencio (art. 21) y han de observarse los efectos del silencio desestimatorio (art. 24.2).

Finalmente, la letra d) establece un plazo máximo de dos años desde la resolución de aprobación de la propuesta de delimitación para aprobar el PPO, señalando que la no aprobación de éste en ese plazo supone la caducidad de la propuesta de delimitación ya aprobada. La solución adoptada implica que el acto de aprobación de la propuesta de delimitación es acto sometido a una condición resolutoria: la aprobación del PPO en un plazo de dos años, de modo que, incumplida la condición decae el acto.

#### b) Deberes de la promoción de las ATU de nueva urbanización

El art. 32 recoge las obligaciones de los promotores de las ATU de nueva urbanización. La enumeración reitera las previstas en el art. 18 TRLSRU, por lo que no nos vamos a detener en su enumeración y comentario, ya que existen excelentes manuales que lo hacen. Si acaso, se echa en falta el que no se recojan en la Ley andaluza los derechos de realojo y retorno, regulados en el art. 19 TRLSRU que, no obstante, son aplicables en el derecho urbanístico andaluz, pues, como es sabido, son norma básica en virtud de lo preceptuado en la DF 2ª del TRLSRU.

## 2. Suelo urbano

La definición de suelo urbano recogida en el art. 13 LISTA y 21.3 TRLSRU es, desde hace años, un lugar común en nuestro derecho urbanístico. Su nota definitoria es que las parcelas que lo forman parte de éste estén integradas en la malla urbana y que la indicada malla este conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas del núcleo urbano. En este sentido pueden verse, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2014, fundamento jurídico segundo (RC 6124/2011), con cita de otras muchas, o la de 15 de marzo de 2016, fundamento jurídico 12º (RC 2775/2014), con cita de las de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003. Este elemento central de la definición se complementa, con la necesidad de cumplir alguna de las siguientes condiciones:

Haberse urbanizado en ejecución de los instrumentos de ordenación.

Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado, conexión con la red de servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.

La letra b) del art. 21.3 TRLSRU es más genérico en la enumeración de las infraestructuras y servicios necesarios. En la LISTA se echa en falta servicios básicos, como los servicios de telefonía, tanto de la red digital, como la inalámbrica. La ciudad tiene que caminar hacia los servicios que demanda una ciudadanía de prin-

cipios del siglo XXI, no los que demandó la ciudad del siglo XX. No se trata solo de avanzar hacia la “ciudad inteligente”, sino de no quedarse anclado en una ciudad sin capacidad de respuesta a los retos de nuestro tiempo.

Estar ocupada por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, conforme con el ámbito que defina los instrumentos de ordenación urbanística.

De esta forma, la LISTA incorpora una previsión clásica en nuestro derecho urbanístico, recogida también, en el TRLSRU<sup>21</sup>, que dota al suelo urbano de cierta flexibilidad y de cierta ambigüedad, pues la determinación del espacio en el que debe computarse la edificación ya existente le corresponde al planeamiento urbanístico. Así, la sentencia del TS de 6 de marzo de 1997 (RA 10930/1991, afirma, fundamento jurídico 8º, *“En consecuencia el planificador no deja de tener libertad, al menos, para completar la urbanización existente mediante el señalamiento técnicamente más adecuado de unos u otros espacios aptos para ello, siempre que la edificación ocupe ya dos terceras partes”*.

De esta forma, y a pesar de que el suelo urbano tiene un carácter reglado, de modo que la realidad se impone a la voluntad del planificador [sentencia de 9 de diciembre de 2013, fundamento jurídico 5º (RC 877/2011)] entre otras, este elemento de la definición (la consolidación por la edificación) dota de cierta discrecionalidad al planificador urbano, pues nada más sencillo que ajustar el ámbito para computar una superficie edificada de dos tercios del espacio.

La LISTA incluye también como suelo urbano los núcleos rurales enclavados en el medio rural que cuente con las infraestructuras y servicios que se determinen reglamentariamente. Este modo de asentamientos urbanos es característico de otras CCAA, como Galicia o Asturias, no de la nuestra, pero no está de más recogerlo en la Ley. No obstante, entendemos que no deben rebajarse reglamentariamente las infraestructuras necesarias para ser considerado suelo como urbano.

El núm. 3 del artículo que estamos comentando establece los requisitos que deben reunir las parcelas de esta clase de suelo para que tengan la condición de solar. Los mismos padecen los defectos señalados en relación con el suelo urbano: da la impresión de que el legislador andaluz no apuesta porque nuestras ciudades sean “inteligentes”, no apuesta por las tecnologías de la información y automatización, sino por una ciudad y unos solares instalados en los años 50 del siglo pasado. Así, dispone que las parcelas deben tener acceso por vías pavimentadas; alumbrado público en la vía a que dé frente la parcela; suministro de agua potable; evacuación de aguas residuales; y energía eléctrica con capacidad suficiente para el uso previsto.

---

<sup>21</sup> Esta condición del suelo urbano, característica en nuestro derecho urbanístico, fue reintroducida por la L3R, que modificó el TRLS de 2008.

El número siguiente (4), establece, cuándo esas parcelas pierden tal condición, previsión que está relacionada con las ATU en suelo urbano. Pues bien, esa condición se pierde cuando la urbanización devenga inadecuada o por “*su integración en ATU*”, por darse alguna de las circunstancias a las que inmediatamente haremos referencia.

### **A. Los usos del suelo urbano**

El legislador andaluz no ha establecido el régimen de usos del suelo urbano, con lo que se produce un cierto desequilibrio entre la regulación del suelo rústico y urbano. Obviamente esos usos, cuando menos los ordinarios, se pueden deducir de algunos preceptos de la Ley, pero no hubiese estado de más que se especificasen, por cuanto su indeterminación puede generar algunas dudas, más cuando en la LOUA estaban más especificados. Así, cuando el suelo urbano tenga la condición de solar, el uso ordinario será la edificación en las condiciones previstas por el Plan, en este sentido, el art. 18.1.a). Ahora bien, ¿puede tener algún uso extraordinario?, por ejemplo, ¿ser utilizado como aparcamiento? ¿Se está remitiendo la concreción de los usos extraordinarios al planeamiento urbanístico? En el suelo urbano que no tenga la condición de solar, el uso ordinario será la transformación mediante la urbanización hasta que adquiera tal condición [art. 18.2.a)].

### **B. Actuaciones de transformación y actuaciones urbanísticas**

Las actuaciones de transformación urbanística (ATU) son, según el art. 24.1, las actuaciones de mejora urbana (AMU), reguladas en los arts. 27 y 28; y las actuaciones de reforma interior (ARI), reguladas en los arts. 29 y 30.

Las actuaciones urbanísticas son cualquier otra actuación realizada en el medio urbano para la mejora de la calidad y sostenibilidad de éste; para la obtención de sistemas generales y locales, regulada en los arts. 114 y 115 LISTA o, las actuaciones para completar o mejorar la urbanización que no deban someterse a las actuaciones de transformación reguladas en el art. 110 LISTA.

a) Actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad o sostenibilidad

Sobre estas actuaciones la LISTA no concreta mucho más. Sin embargo, el TRLSRU nos permite hacer una relación más o menos extensa sobre esta clase de actuaciones que tienen por objeto la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, para lo cual es posible ocupar superficies de espacios libres o de dominio público o superficies comunes de uso privativo (art. 24.4 TRLSRU); la instalación de aislamiento térmico en las fachadas de los edificios o cerramiento o acristalamiento de las terrazas techadas [núm. 5, letra a)]; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas, como dobles fachadas [letra b)]; centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes,



con fuentes de energías renovables [letra c)]; o, entre otras, actuaciones que consigan reducir el consumo de agua [letra d)]. Se trata, por tanto, de aplicar a la edificación el principio medioambiental de MTD con el objetivo común de mejorar la calidad ambiental y la accesibilidad de las edificaciones en general y de las viviendas en particular MENÉNDEZ REXACH se refiere a estas técnicas como cláusula de progreso<sup>22</sup>.

La delimitación y ordenación de estas actuaciones en el medio urbano debe realizarse a través del Plan de Ordenación Urbana (POU), art. 66.1.f) y 66.2 LISTA. Planes que pueden consistir en la ordenación de la totalidad del suelo urbano por un plan único o por varios planes que ordenen cada uno zonas diferenciadas. No obstante lo anterior, con la finalidad de “recuperar ámbitos urbanos consolidados y degradados”, el instrumento de ordenación más adecuado será el Plan Especial regulado en el art. 70.1.f) LISTA.

Entiendo que una interpretación conjunta de estos artículos y el 24.1 TRLSRU nos lleva a concluir que el POU ordenará todo el suelo urbano, incluidas las actuaciones en el medio urbano para la mejora de la calidad y sostenibilidad. Ahora bien, si el POU no ordenó o, habiéndolo hecho, el paso del tiempo supusiera la degradación de un área urbana no regulada por éste; la indicada actuación podrá ordenarse a través de un PE. Por decirlo de otro modo, el PE tiene una función subsidiaria del POU, pudiendo alterar la ordenación prevista en aquel.

Estas actuaciones requieren de la realización de un informe de sostenibilidad económica que asegure su viabilidad [art. 22.5 TRLSRU y 62.1.a 4º LISTA].

#### b) Actuaciones para la obtención de sistemas generales o locales

La obtención de sistemas generales o locales, cuando no esté adscrita a una ATU, se llevará a cabo de forma asistemática (art. 114 LISTA). Esta modalidad de ejecución debe articularse en aquellos supuestos en que no proceda la delimitación de unidades de ejecución (art. 109), lo que ocurrirá en los supuestos en que no sea precisa la realización de operaciones de equidistribución entre los propietarios (art. 99.3 LISTA)<sup>23</sup>, pues, aunque el núm. 1 del mismo artículo hace referencia a “*las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución del instrumento de planeamiento*”, la realización de las obras de urbanización (actuaciones materiales) será, en la mayoría de los casos,

<sup>22</sup> MENÉNDEZ REXACH, A. (2011, p. 20). También ZAMORANO WISNES, J. (2021, p. 101).

<sup>23</sup> La distribución equitativa de beneficios y cargas es un principio básico de nuestro derecho urbanístico, al que hace referencia la EM de la Ley, designándolo como “*eje vertebrador de las técnicas urbanísticas*”. La jurisprudencia ha concluido que deriva directamente del principio de igualdad. STS 18.06.2015 (RC 2677/2013).

común a ambos modos de actuación (art. 99)<sup>24</sup>: sistemática y asistemática. Por lo que, a nuestro juicio, el elemento diferencial es la necesidad o no de la equidistribución.

La indicada obtención de suelo para dotaciones, siempre que no estén adscritos a ATU, pero sí previstos en el instrumento de ordenación, se realizará por venta o distribución de aprovechamientos, transferencia de aprovechamiento o mediante la constitución de un complejo inmobiliario de carácter urbanístico. La Ley no explicita con claridad en qué consisten estas técnicas, salvo las transferencias de aprovechamiento, reguladas en el art. 93.2, que prevé la posibilidad de transferir aprovechamiento subjetivo de parcelas que carezcan de él, de otras con exceso de aprovechamiento o, como dice el artículo mencionado, que tengan atribuido más aprovechamiento objetivo que el correspondiente a sus propietarios. Suponemos que esos mecanismos no desarrollados por la Ley se concretaran por vía reglamentaria; en caso contrario, nos tememos que su utilización será escasa o dispar.

En el caso de no estar prevista la referida obtención de suelo por el instrumento de planeamiento, ésta se hará por reserva, expropiación u ocupación directa. La reserva se menciona, de nuevo, en el art. 93.2, sin que tampoco en éste se concrete en qué consiste, salvo que estos acuerdos de reserva pueden ser adoptados por la Administración para la obtención de sistemas generales o locales. El núm. 3 del mismo artículo dispone que estos acuerdos, al igual que los de transferencia o venta de aprovechamiento, se inscribirán en el registro municipal de aprovechamientos y en el Registro de la Propiedad, lo que parece razonable, por cuanto es preciso hacer públicos el aprovechamiento que corresponde a cada parcela y que los mecanismos que estamos estudiando los alteran.

La ocupación directa se regula en el art. 117. Consiste en la obtención por la Administración de los terrenos previstos en el planeamiento como sistema general o local, a cambio del reconocimiento a los propietarios de los terrenos ocupados del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento.

El núm. 2 establece como requisito, lo que es una novedad respecto de la LOUA, que la ocupación directa solo puede llevarse a cabo mediante acuerdo con el propietario afectado, lo que parece razonable por cuanto si, para los propietarios, integrarse en la unidad de ejecución, es un derecho, pudiendo, quienes no deseen hacerlo, solicitar la expropiación de sus fincas o solares [arts. 18.2.d) y 19.2 LISTA y 13.2.c) TRLSRU], parece razonable que quienes no deseen incorporarse a la unidad de ejecución prevista por la Administración opten por la expropiación, en lugar de obtener el derecho a incorporarse a una unidad de actuación que no desean y, para lo

---

<sup>24</sup> En relación con la LOUA, puede verse, MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2003, p. 301) y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2004, pp. 681-685). ARANA GARCÍA, E. y CUESTA REVILLA, J. (2003, p. 342), definen la unidad de ejecución de la LOUA como el ámbito específico para la ejecución sistemática.

que no están obligados. Este consentimiento no será preciso cuando los terrenos estén incluidos en una actuación sistemática en suelo urbano, siempre que el aprovechamiento se localice en la misma unidad de ejecución; ello también resulta razonable por el motivo expuesto, aunque lo que no parece razonable es que esa limitación se circunscriba al suelo urbano.

La ocupación temporal anticipada otorga al propietario el derecho a ser indemnizado por el tiempo que transcurra entre ésta y la aprobación definitiva del instrumento de equidistribución, habitualmente, proyecto de reparcelación (art. 117.4 LISTA), indemnización que se fijará conforme al art. 112 LEF [art. 48.e) TRLSRU]. La ocupación temporal no podrá tener una duración superior a cuatro años (art. 117.5 LISTA) y, si esto ocurre, el propietario afectado podrá pedir el inicio del expediente de justiprecio o iniciarlo mediante el envío de la hoja de aprecio [art. 48.e) TRLSRU]. Una vez producida la expropiación, la Administración sustituirá al propietario en los derechos y deberes que le correspondan en la unidad de ejecución.

La expropiación urbanística se regula en los arts. 42 a 46 TRLSRU, no siendo objeto de nuestro estudio. Baste una breve referencia al plazo máximo de cuatro años de que dispone la Administración para iniciar el procedimiento expropiatorio y, de no hacerlo en plazo, previo requerimiento por el interesado se entenderá iniciado por ministerio de la ley, pudiendo el propietario afectado presentar la hoja de aprecio y, transcurrido dos meses sin notificación de la Administración, remitirla a la Comisión Provincial de Valoraciones (art. 116 LISTA).

#### c) Actuaciones para completar la urbanización

Estas actuaciones se regulan en el art. 110, según el cual pueden ejecutarse en régimen de gestión pública o privada. De hacerse por la Administración serán de aplicación las previsiones del art. 109.2, es decir mediante la delimitación del ámbito de la actuación por el procedimiento previsto para las unidades de ejecución en el art. 99.5 LISTA, sujetando el ámbito al pago de cuotas de urbanización para su abono por los propietarios del coste de las infraestructuras y servicios.

De ser la gestión privada, se podrá constituir una Entidad de Urbanización, para acometer los gastos en régimen de equidistribución de cargas. Esta Entidad elaborará el proyecto de distribución de cargas de urbanización, aprobándose por mayoría de las cuotas representadas. Con la finalidad de ejecutar las obras de urbanización que le corresponda, se autoriza la colaboración con esta Entidad de una empresa urbanizadora (art. 111). El proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto, como se dijo, distribuir las cargas de urbanización entre los propietarios y titulares de derechos reales beneficiados por dichas obras, pudiendo incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios (art. 112). Por otra parte, el procedimiento de liquidación garantizara el derecho de los afectados a ser oídos y

a formular reclamaciones a la misma (art. 113). La Ley no lo dice, pero si la unidad de actuación no está delimitada, se podrá hacer por el procedimiento del art. 99.5.

### **C. Actuaciones de mejora urbana**

Las actuaciones de mejora urbana (AMU) son aquellas que precisan nuevas dotaciones públicas como consecuencia de un incremento de la edificabilidad un incremento del número de viviendas o un cambio de uso o tipología que impliquen un aumento del aprovechamiento urbanístico, siempre que no precise de una actuación de reforma o renovación urbana (art. 27 LISTA). Son las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b) del TRLSRU.

Es decir, se trata de actuaciones urbanísticas en virtud de las cuales el planeamiento dota al suelo de un aprovechamiento superior al que tenía con el planeamiento anterior, siendo precisamente ese incremento, el que se somete a deberes y cargas urbanísticas, para que, una vez cumplidos éstos, los titulares de los terrenos puedan adquirir los nuevos aprovechamientos<sup>25</sup>. En palabras del Tribunal Supremo, estas actuaciones “*por su poca intensidad en la transformación del suelo, consisten en una mejora del mismo mediante un incremento de dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación*”, de manera que tienen por objeto mejorar la ciudad [Sentencia de 14 de febrero de 2020 (RC 195/2020) que a su vez reproduce la sentencia de 20 de julio de 2017].

Como es obvio, estos incrementos de aprovechamientos deben estar justificados en base a las mejoras que producen para los intereses generales o, en otros términos para la ciudad (art. 27.2), pues, como dice el Tribunal Supremo, es preciso que “*el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos de sus propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal*” [Sentencia 26 de julio de 2006 (RC 2393/2003)]. Pues, “*En gran medida, el urbanismo de las grandes ciudades consiste hoy -ha evolucionado- en tratar de mejorar la ciudad adaptándola a las nuevas realidades, determinando nuevas centralidades, pero manteniendo su esencialidad. Esta es la clave y el sentido del planeamiento urbanístico actual que, obviamente, adapta la ciudad a las nuevas exigencias, respondiendo a los cambiantes intereses generales de la misma*” [Sentencia 26 de enero de 2021 (RC 8090/2019)].

Estas actuaciones tendentes a mejorar la ciudad deben realizarse mediante la delimitación de un “*área homogénea*”, en la que se incluyan los terrenos objeto del incremento de aprovechamiento urbanístico y los terrenos para las nuevas dotaciones (art. 27.3), correspondiendo realizar esa función bien a los POU, a los que ya nos

---

<sup>25</sup> PAREJO ALFONSO y ROGER FERNÁNDEZ, obra citada, pp. 191 y siguientes.

hemos referido, o a los Estudios de Ordenación (E.O), regulados en el art. 69 de la Ley, cuyo objeto, es precisamente éste: la delimitación, ordenación detallada y programación de una actuación de mejora urbana en suelo urbano. Estos planes, como es característico en nuestro modelo urbanístico, deben respetar las previsiones del planeamiento superior: PGOM y POU.

En consecuencia, el POU puede, conforme a la letra f) del art. 66, delimitar un área homogénea de mejora urbana, dejando la ordenación pormenorizada y la programación al EO (planeamiento diferido) o, en caso de que el POU no delimite el área homogénea, tal acotación podrá ser realizada por el EO.

Como quiera que las parcelas incluidas en los mismos tienen materializados los aprovechamientos preexistentes, solo los nuevos precisan del cumplimiento de nuevas cargas urbanísticas. Los anteriores están exentos, por lo que el art. 28 LISTA, obliga a estas actuaciones a ceder el aprovechamiento correspondiente al diez por ciento del incremento de los aprovechamientos con destino al patrimonio público del suelo; la carga de obtener nuevas dotaciones lo será en términos equivalentes al incremento de aprovechamiento obtenido. En relación a esta cuestión (los incrementos de dotaciones), la LISTA no establece criterio alguno para su establecimiento, no obstante, una excesiva carga de dotaciones hará poco rentable la actuación de mejora urbana, por lo que, a nuestro juicio, estas nuevas dotaciones tienen que mantener un equilibrio con el incremento de aprovechamiento producido.

#### **D. Actuaciones de reforma interior**

Las actuaciones de reforma interior son un clásico en nuestro derecho urbanístico, hasta el punto de que la primera Ley con este contenido se remonta a sus orígenes, al 13 de junio de 1879, fecha en que se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa y Reforma Interior de Poblaciones<sup>26</sup>.

Las actuaciones de reforma interior se regulan en el art. 29 LISTA y se corresponden con las actuaciones de urbanización previstas en el art. 7.1.a). 2). TRLSRU. La LISTA las ordena con un elemento común: el planeamiento urbanístico. Será éste el que disponga la necesidad de realizar una operación de reforma o renovación del tejido urbano, como dice el Tribunal Supremo, el que establezca la necesidad de “hacer ciudad”<sup>27</sup>, mediante la creación de nuevas parcelas aptas para la edificación, al estar dotadas de redes suficientes de infraestructuras y servicios públicos. Esa necesidad de hacer nueva ciudad puede traer causa de la obsolescencia de los servicios, de la degradación del entorno o, simplemente, de la necesidad de implantar nuevos usos.

---

<sup>26</sup> Sobre esta cuestión, resulta un clásico la cita de la monografía de BASSOLS COMA, M (1973), *Genesis y evolución del derecho urbanístico español*.

<sup>27</sup> Sentencia citada.

“Combatir la obsolescencia de los servicios [...]”. Obsolescente es, a nuestro juicio, el término más amplio de los utilizados por la Ley para regular las operaciones de reforma interior por cuanto, con ello, se significa que los servicios son “*inadecuados a las circunstancias, modas o necesidades actuales*”<sup>28</sup> y, en consecuencia, deben modificarse. Ello nos obliga a poner en relación este término con el mandato contenido en las letras h) e i) del art. 3.3. TRLSRU, en las que se mandata a los poderes públicos a formular y desarrollar en el medio urbano políticas cuyo objeto sea, fomentar la protección de la atmosfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y los gases efecto invernadero (GEI)<sup>29</sup>; así como a utilizar energías renovables y combatir la pobreza energética. Se trata, entonces, de establecer operaciones de renovación para mejorar las redes y servicios públicos llamados a obtener la reducción de emisiones a la atmosfera mediante la utilización de energías renovables. Es, así, una nueva “*cláusula de progreso*”<sup>30</sup>, que tiene por objeto garantizar la utilización de las MTD en las dotaciones e infraestructuras del medio urbano<sup>31</sup>. Por ello, el planeamiento municipal está, no solo facultado, sino también obligado a plantear operaciones de reforma interior cuando los servicios públicos resulten inadecuados, en los términos descritos, siendo preciso crear nuevas parcelas aptas para la edificación. En este sentido, el art. 21.1.b) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, obliga a la integración en los instrumentos de planificación urbanística de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.

Las medidas tendentes a combatir la inadecuación a la que estamos haciendo referencia también tiene por objeto combatir la pobreza energética, incentivando el uso eficiente de los recursos y la energía, mediante el fomento de la instalación de energías renovables, en definitiva, mediante la creación de áreas residenciales auto-suficientes energéticamente<sup>32</sup>.

Más convencionales pueden ser las operaciones de reforma que tienen por objeto combatir la degradación urbana. Son actuaciones que se realizan con cierta e indeseada reiteración en nuestras ciudades, pues traen causa en la falta de una conservación suficiente del tejido urbano y, suelen coincidir con las barriadas económica y socialmente más desfavorecidas. El espacio urbano se degrada por el paso del tiempo sin una conservación suficiente, perdiendo las cualidades que le permitieron obtener esa clasificación, lo que obliga a su renovación.

<sup>28</sup> Diccionario RAE. Edición Tricentenario. Actualizado 2021.

<sup>29</sup> No podemos olvidar que la ciudad es el principal emisor de GEI, por lo que el combate contra el calentamiento global se juega en buena medida en las ciudades.

<sup>30</sup> Citado.

<sup>31</sup> En el mismo sentido GALÁN VIOQUE, R. (2020, p. 242).

<sup>32</sup> En este sentido la Ley Andaluza 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático.

Generalmente, la degradación del tejido urbano va asociada a la degradación de las edificaciones que en él se ubican. Cuando esas actuaciones de regeneración o renovación del tejido urbano, además, van acompañadas de medidas sociales, ambientales y económicas tendrán carácter integrado (art. 2.1 TRLSRU).

Los cambios de uso es la tercera causa que puede justificar la necesidad de poner en marcha una actuación de renovación o reforma urbana. Son la consecuencia de una ciudad viva, en constante evolución, en estado de cambio permanente. Ahora bien, estos cambios de usos deber realizarse de forma planificada, con el objetivo de mejorar la ciudad existente, fomentando la ciudad compacta [art. 3.4.1.c)], con la finalidad de mejorar la cohesión territorial [art. 3.3.c)], sin que dicha planificación pueda suponer discriminación alguna o diferencia de oportunidades [3.2.h)]. Por otro lado, como dispone el art. 3.3 del TRLSRU, debe favorecer la dinamización económica y social [letra b)] e integrar en las áreas residenciales los distintos usos que sean compatibles con la función habitacional [letra g)].

Se trata de mandatos a los que no siempre se ha dado una respuesta adecuada por el planeamiento municipal. Así, hemos visto proliferar en nuestras ciudades procesos de gentrificación, en los que las clases sociales más desfavorecidas se han visto desplazadas del centro de las ciudades, su lugar de residencia, a barriadas de la periferia<sup>33</sup>. Otro fenómeno que cada vez con más frecuencia se detecta en los entornos históricos de nuestras ciudades es el de la vivienda turística<sup>34</sup>, como dice el Tribunal Supremo, este fenómeno convierte las ciudades en “un parque temático”<sup>35</sup>, situación, que empieza a ser objeto de regulación por parte de algunos municipios, los más grandes y más turísticos, ya sea a través de planes urbanísticos, ya sea a través de ordenanzas municipales, formula esta última que no ha tenido buena acogida en nuestros tribunales.

Un último motivo para promover las actuaciones de reforma interior es el de llenar vacíos urbanos que no cuenten con ordenación detallada o que se considere adecuada su modificación. Este fenómeno, distinto de los anteriores, es una anomalía respecto del proceso natural de crecimiento de la ciudad, que va dejando espacios sin urbanizar y, en ocasiones, sin ordenar. No olvidemos que uno de los objetivos de la Ley andaluza es la existencia de ciudades compactas, en las que estos espacios vacíos son una anomalía que necesita ser corregida.

La ordenación de estas actuaciones se realiza por el POU artículos 29.4 y 66.1.f), para la delimitación del área objeto de actuación, en su defecto, dicha de-

---

<sup>33</sup> Sobre este proceso puede verse SOTO MOYA, M.M y GARCÍA CALVETE, Y. (2020, pp. 257-259). También ZAMORANO WISNES, J. (2022, p. 24).

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión puede verse, AGUIRRE Y FONT (2021, pp. 25 y 26).

<sup>35</sup> STS de 26 de enero de 2021 (RC 8090/2019).

limitación también puede hacerse por los Planes de Reforma Interior (PRI), que, a su vez, tienen la función de realizar la ordenación pormenorizada necesaria para el desarrollo de la actuación (art. 68 LISTA).

En cuanto a los deberes urbanísticos vinculados a las actuaciones de reforma interior, la LISTA ha operado una modificación de cierta importancia sobre las obligaciones impuestas por la LOUA a los propietarios de suelo urbano no consolidado por la urbanización y, lo que es más importante, sobre las previsiones del TRLS-RU. En efecto, dice el art. 18.1.b) TRLSRU que forman parte de los deberes de las actuaciones de urbanización, entre las cuales se encuentran las de reforma interior (art. 7.1.a), el de entregar a la Administración competente, con destino al patrimonio público del suelo, el porcentaje de la edificabilidad media ponderada que fije la ordenación territorial o urbanística, pero que, con carácter general, ese porcentaje no podrá ser inferior al 5%, ni superior al 15%.

Pues bien, la LISTA establece ese porcentaje en el 10% del incremento de aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o en el incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico existente. Es claro que el 10% del incremento del aprovechamiento puede ser y, usualmente lo será, menor que el 5% de la edificabilidad media ponderada. Como también lo es, a nuestro juicio, que la legislación autonómica no puede modular libremente, como hace la LISTA, ese deber<sup>36</sup>, que no olvidemos trae causa en el art. 47 CE.

Las restantes cargas atribuidas a la actuación no plantean mayores problemas y se corresponden a las tradicionales en esta clase de actuación y, desde luego, a las establecidas en el TRLSRU: entregar los suelos necesarios para las dotaciones generales y locales; costear y, en su caso, urbanizar las obras incluidas en el ámbito y las conexiones con las redes generales viarias y de infraestructura, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes; entregar las obras e infraestructuras; indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificación que deban ser demolidas; y el derecho de realojo y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su vivienda habitual.

### III. RECAPITULACIÓN

La LISTA incorpora alguna novedad relevante respecto a la legislación anterior. Así, hemos destacado, a pesar de no ser el objeto de este trabajo, la regulación en una única norma de las disposiciones en materia de ordenación del territorio y

---

<sup>36</sup> De la misma opinión son PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007, pp. 217 y 218). También CASTELAO RODRIGUEZ, J. (2007, p. 523).



urbanismo, si bien se trata más de una unificación formal que material, conservando unas y otras sus propias instituciones.

Entre las disposiciones relativas a la ordenación del territorio resulta significativa la desaparición del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. A nuestro juicio, se trataba de un plan que estaba llamado a jugar un papel relevante en la protección del litoral y que, desafortunadamente, no ha llegado a hacerse realidad, salvo durante unos meses escasos. Al desaparecer de entre los instrumentos de planeamiento territorial el plan del litoral, la protección de éste se deja a los planes de ámbito subregional que, hasta ahora, no se han mostrado especialmente sensibles por esta materia, por lo que, el litoral seguirá estando al albur de las distintas regulaciones municipales, sin que desde el planeamiento territorial se establezcan mecanismos de protección adecuados.

Entrando en el objeto de nuestro estudio, las clases de suelo, sus usos y utilidades, así como los planes adecuados para su ordenación, hay que destacar, en primer lugar, la desaparición de la clase de suelo urbanizable. Esta clase de suelo suponía una distorsión en nuestro derecho urbanístico, pues el mismo no hacía referencia a la situación del suelo, sino a su destino, con lo que la clasificación del suelo incorporaba dos criterios claramente diferenciados: la situación y el destino. La nueva Ley urbanística de Andalucía, siguiendo el ejemplo de la legislación estatal sobre el suelo, regula dos clases de suelo: rústico y urbano, ambas se caracterizan por delimitar el suelo en función de sus características, de, si se quiere su situación. De modo que existe un suelo natural, no transformado: el suelo rural y, la ciudad, es decir la red de dotaciones y servicios en las que se desarrolla la vida en sociedad.

En la delimitación de esas clases de suelo se echa en falta la determinación de en qué clase de suelo se incluye los suelos que se encuentran en transformación, es decir, aquellos suelos que ya no son naturales, por haber iniciado un proceso de transformación urbanística, pero que no son ciudad, por no haber concluido ese proceso. Esta indefinición del derecho urbanístico andaluz se puede colmar acudiendo a la legislación estatal, donde claramente se incluyen como suelo rural, pero, entendemos, que hubiese sido conveniente que el legislador competente en materia urbanística hubiese colmado esa laguna.

La regulación del suelo rústico supone una clara opción en favor de la implantación de actividades industriales y terciarias en esta clase de suelo. Así, se incluyen como actuaciones extraordinarias la implantación de usos industriales, terciarios o turísticos. Entendemos que estas actuaciones en suelo rústico, es decir, natural, debían limitarse para aquellas que no tengan cabida en el suelo urbano o que, por su naturaleza, no puedan implantarse en suelo urbano, por ejemplo, alojamientos de turismo rural, debiendo tener un carácter no solo extraordinario sino también excep-

cional, pues de lo contrario la reactivación económica del suelo rústico se realizará a costa de perder su naturaleza, es decir su naturalidad, la que, entendemos, poco dice sobre la sostenibilidad del modelo.

La regulación de la vivienda en suelo rústico es, a nuestro modo de ver, muy permisiva, pues no solo se posibilita su construcción como vivienda de los trabajadores agrícolas, lo que se califica como uso ordinario, sino que, lo que resulta más laxo, se permiten como uso extraordinario “*viviendas unifamiliares aisladas*” sin más limitaciones que impedir la formación de nuevos asentamientos, lo que posibilita que, en un futuro no tan lejano, nuestro suelo rústico se fragmente con innumerables viviendas unifamiliares. Fenómeno que ya ha ocurrido y ello a pesar de ser un uso prohibido o, cuando menos, muy limitado.

En el suelo urbano, sería deseable una distinción más nítida entre las actuaciones de urbanización y las de transformación urbanística. El límite entre una y otras, resulta demasiado resbaladizo, el tamaño de la actuación, parece ser el único parámetro que posibilite distinguir unas de otras, y sin que esto quede claramente explicitado en la Ley, ello va en contra del principio de seguridad jurídica. Así, a modo de ejemplo, las intervenciones que tengan por objeto la introducción de mejoras ambientales en las infraestructuras, dotaciones y servicios urbanos pueden ser objeto de ambos tipos de actuaciones. Esta cuestión se hace, además, más compleja si tenemos en cuenta que las actuaciones de transformación urbana se subdividen en dos: las de reforma interior y las de mejora urbana y, la distinción entre ellas, como ha tenido ocasión de mantener el Tribunal Supremo, es también de tamaño o de intensidad de la actuación. Lo que hace el modelo sumamente complejo.

En las actuaciones para la obtención de sistemas generales y locales, se establecen algunas técnicas que no se definen, sino que la Ley se limita a enumerarlas, lo que deja al reglamento un espacio amplio en la regulación de técnicas que inciden en el derecho de propiedad de forma notable. Así, el art. 115.1.b) LISTA, enumera unos mecanismos de obtención de sistemas generales y locales mediante acuerdo entre propietarios y administración, enumeración que no se desarrolla y, remite, como formas de obtención forzosas a la expropiación u ocupación directa.

En las actuaciones de reforma interior se han limitado de forma notoria las cargas de los propietarios, al limitar la cesión con destino al patrimonio público del suelo, al diez por ciento de los incrementos de aprovechamiento. Como destacamos en el texto, esta previsión puede suponer en algunas actuaciones, a nuestro juicio, en muchas, que se incumplan las cesiones que con el carácter de mínimas regula el art. 18 TRLSRU. Además, ello redundará en una menor capacidad económica de nuestros municipios.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J.M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. REALA núm. 15

ARANA GARCÍA, E. y CUESTA REVILLA, J. (2003). Cap. La ejecución del planeamiento en JIMENEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. y REBOLLO PUIG, M. (DIRS.), *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Ed. Tirant lo Blanch.

BASSOLS COMA, M. (1973). Genesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español. Ed. Montecorvo.

CASTELAO RODRIGUEZ, J. (2007). Comentarios art. 16 Ley del Suelo en SANCHEZ GOYANES (DIR). La Ley del Suelo. Edit. La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos.

CRIADO SÁNCHEZ, A. (2022). Aspectos generales de interés de la nueva Ley Urbanística de Andalucía (la LISTA). Rev. El Consultor de los Ayuntamientos.

GALÁN VIOQUE, R. (2020). Un modelo energético sostenible para los entornos urbanos en VERA JURADO, D. (DIR.), *Ciudad y Territorio en el Siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*. Ed. Universidad de Sevilla.

GARCÍA CALVENTE, Y., y SOTO MOYA, M.M. (2020). Gentrificación, economía colaborativa y sistema tributario en VERA JURADO, D. (DIR.), *Ciudad y Territorio en el Siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*. Ed. Universidad de Sevilla.

GONZÁLEZ REGIDOR, J. (2008). Medio rural y medio ambiente: por un desarrollo rural sostenible. Rev. Ambienta.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (2004). Comentarios al art. 105 LOUA en GUTIERREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (DIRS.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Edit. Thomson-Aranzadi y COAS.

MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2003). Cap. La ejecución del planeamiento en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (DIRS.), *Derecho urbanístico de Andalucía*. Ed. Marcial Pons.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2002). Régimen jurídico del suelo no urbanizable en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y MARTÍNEZ GARCÍA, S. (DIR.), *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Edit. Marcial Pons.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2011). Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana. Rev. de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 45 (270), 13-50.

PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G. (2007). Comentarios a la Ley del Suelo. Ed. IUSTEL.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (2007). Comentarios al art. 12 de la Ley del Suelo en SANCHEZ GOYANES (DIR). La Ley del Suelo. Edit. La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos.

ZAMORANO WISNES, J. (2020). El Decreto-Ley 2/2020 del gobierno andaluz. Hacia la privatización de la potestad de ordenación del territorio. Las declaraciones responsables en materia urbanística. La intervención de los particulares en elementos del entorno de bienes del patrimonio cultural o histórico. Rev. General de Derecho Administrativo.

ZAMORANO WISNES, J. (2021). El derecho a la ciudad sostenible. Rev. REALA, núm. 15, 86-106.

ZAMORANO WISNES, J. (2022). El Derecho a la Vivienda en Andalucía. Ed. Tirant lo Blach.



# La nulidad de pleno derecho en los planes territoriales

## The nullity of full law in territorial plans

*Esther Rando Burgos*

Profesora Ayudante Doctora

Universidad de Málaga

SUMARIO. I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. PUNTO DE PARTIDA. LA CONSIDERACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES COMO DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL. 1. Contexto de referencia. 2. La nulidad de pleno derecho en las disposiciones generales y su precisa distinción de los actos administrativos. 3. Aproximación a la posición doctrinal en torno a la nulidad reglamentaria. 4. El foco del debate: la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los reglamentos. III. LA NULIDAD COMO EJE DE ATENCIÓN EN LOS PLANES TERRITORIALES. 1. Precisando cuestiones: algunos aspectos de partida. 2. La reciente doctrina jurisprudencial en torno a la nulidad de los planes territoriales. A. El estrecho límite entre ordenación del territorio y urbanismo y sus consecuencias jurídicas. B. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: la exigibilidad del estudio económico financiero. C. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: ¿la exigencia de informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” equivalen a su inexistencia? D. Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: alcance exigible al estudio de alternativas que debe contener la evaluación ambiental estratégica. IV. INTENTOS DE RESPUESTA LEGISLATIVA A LA CONTROVERSIA EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PLANES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El trabajo aborda la nulidad en el planeamiento territorial. Frente al nutrido debate en torno a la nulidad en el planeamiento urbanístico, poco se ha señalado sobre un fenómeno que, desde hace años, también viene teniendo nefastas consecuencias: la nulidad de los planes territoriales. Si bien el punto de partida com-

---

Recibido: 23/05/2022

Aceptado: 13/06/2022

parte el nexo común con el planeamiento urbanístico de su consideración como disposición de carácter general, al igual que las consecuencias jurídicas previstas frente a cualquier vulneración, de fondo o forma, por nuestro ordenamiento jurídico: la declaración de nulidad de pleno derecho, la propia naturaleza y las particularidades de estos instrumentos bien hacen necesario analizar y valorar este fenómeno singularizado en los instrumentos de planificación territorial. Un buen número de planes territoriales han sido declarados nulos por nuestros Tribunales, Andalucía no ha sido ajena a ello, como tampoco otras comunidades autónomas, y se mantiene una doctrina jurisprudencial que, por el momento, hace indicar su continuidad y con ella, las nefastas consecuencias que de la misma se derivan.

**PALABRAS CLAVE:** nulidad de pleno derecho; planes territoriales; reglamentos; invalidez; control judicial.

**ABSTRACT:** The work deals with nullity in territorial planning. In the face of the intense debate about nullity in urban planning, little has been pointed out about a phenomenon that, for years, has also had disastrous consequences: the nullity of territorial plans. Although the starting point shares the common link with the urban planning of its consideration as a general provision, as well as the legal consequences foreseen in the face of any violation, of substance or form, by our legal system: the declaration of nullity of By right, the very nature and particularities of these instruments make it necessary to analyze and assess this phenomenon that is singled out in territorial planning instruments. A good number of territorial plans have been declared invalid by our Courts, Andalusia has not been immune to this, nor have other autonomous communities, and a jurisprudential doctrine is maintained that, for the moment, indicates its continuity and with it, the disastrous consequences that derive from it.

**KEY WORDS:** full nullity; territorial plans; regulations; disability; court review.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La nulidad de los instrumentos de planificación, principalmente urbanísticos, pero también territoriales, es una problemática candente a la que nos enfrentamos desde hace años y que continúa teniendo desafortunadas consecuencias, sin que se aviste, al menos por el momento, solución.

Cierto es que mucho se ha hablado de la nulidad en el contexto de los planes urbanísticos, lo que tiene toda su lógica en el elevado número que han padecido esta consecuencia jurídica prevista por nuestro ordenamiento jurídico y que, en lo esencial, deriva de su entendimiento como disposición de carácter general. Frente a ello,

se observa que poca atención ha recibido este mismo fenómeno de la nulidad en el ámbito del planeamiento territorial, cuando de igual forma es una cuestión abierta desde el punto de vista del debate jurídico. Su razón es sencilla, por su propio ámbito, son tantos más los planes urbanísticos que territoriales presentes en el panorama español. En consecuencia, es tanto mayor elevado el número de los primeros –cuyo ámbito es el municipal– que de los segundos –centrados en el ámbito autonómico o subregional–. Ahora bien, también los planes territoriales se vienen enfrentando a ello y aunque es cierto que se parte de idéntica consideración: su carácter reglamentario, así como la misma consecuencia jurídica frente a cualquier defecto de fondo o forma en los mismos: la declaración de invalidez en el grado más grave previsto por nuestro ordenamiento jurídico, también lo es que no puede hablarse de una simbiosis total entre los mismos, en la medida en que cada uno de estos instrumentos cuenta con sus propias singularidades.

Lo anterior parece explicar la importante atención prestada a la problemática que representa la nulidad en el planeamiento urbanístico, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, frente, como se apuntaba, a las muy escasas referencias centradas en la misma problemática que ello conlleva en el plano de la ordenación territorial.

Ello justifica, por necesario, mantener el debate abierto y hacerlo desde las diferentes posiciones en las que este fenómeno se manifiesta, de forma que desde nuestro ordenamiento jurídico se prevean las precisas soluciones que pongan fin a la controversia existente. Y se dice necesario pues no se puede seguir obviando, a la espera de concretar a quién y cómo corresponda adoptar la solución o, al menos, articular los mecanismos que nuestro propio ordenamiento jurídico prevé, tendentes a mitigar las irreversibles consecuencias que de la declaración de nulidad de un plan se derivan. No sólo son años de trabajo o recursos públicos que de “un plumazo” desaparecen, es la subsiguiente inseguridad jurídica que ello conlleva, tanto para la Administración que se enfrenta a la nulidad del plan, como para la propia ciudadanía. Una de las máximas del Derecho es garantizar la seguridad jurídica y en lo que aquí ocupa, no parece que venga desplegando su plena eficacia a tal fin.

A lo anterior, se suman otras tantas cuestiones que inciden en la idea expuesta. Las habituales dilaciones, que no por indebidas, tienen lugar en la jurisdicción contenciosa-administrativa, son otro de los exponentes que, si cabe, agravan la situación expuesta. La definitiva resolución judicial puede tardar años en producirse y mientras el plan despliega sus efectos en el ámbito llamado a ordenar. Andalucía, puede dar cuenta buena cuenta de ello. El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga fue aprobado definitivamente en 2006 y durante casi una década mantuvo su vigencia para un ámbito tan esencial



en el contexto autonómico como lo es el que conforman los municipios integrados en el mismo –Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares, Manilva, Ojén, Istán y Benahavís–, casi una década después, en octubre de 2015, el Tribunal Supremo declarararía la nulidad del mismo. No ya sólo surge el interrogante, que sin duda excede con creces el objeto del presente trabajo, en torno a qué ocurre con los municipios que durante una década estuvieron bajo la cobertura de un plan territorial al que jurídicamente quedaba vinculado su planeamiento urbanístico, incluso la redacción de planes urbanísticos al albor del citado plan territorial, la cuestión va más allá. Transcurrido más de un lustro, este ámbito esencial en el contexto autonómico pero también nacional e internacional, continúa sin un instrumento que, desde la planificación territorial de ámbito subregional, le dote de la necesaria seguridad jurídica<sup>1</sup>.

En síntesis, y a lo que es el objeto del presente trabajo, parece muy necesario analizar y valorar las numerosas cuestiones que, en torno a la nulidad de planes territoriales y urbanísticos, vienen teniendo lugar, precisando de dónde se viene, dónde nos encontramos y hacia donde parece, o pudiera, reconducirse la cuestión.

## II. PUNTO DE PARTIDA: LA CONSIDERACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES COMO DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

### 1. Contexto de referencia

Con la promulgación de la Constitución Española (CE) nos encontramos ante un nuevo escenario organizativo territorial, al que se incorporan las comunidades autónomas. El texto constitucional las dota de competencias propias para el desarrollo de las funciones que les encomienda, entre otras, le atribuye la posibilidad de asumir como competencia exclusiva la relativa a la ordenación del territorio y

<sup>1</sup> Si bien, en septiembre de 2017 era publicado el Decreto 143/2017, de 29 de agosto, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol de la provincia de Málaga, y apenas unos meses después, tendrían lugar diferentes reuniones informales en las que se daba cuenta del borrador del modelo territorial previsto para el ámbito en el nuevo plan territorial que se viene redactando, a fecha de cierre del presente trabajo, abril de 2022, el instrumento continúa en tramitación. Como últimos datos, y nuevamente a efectos ejemplificativos, entre los meses de marzo y mayo de 2021, fue sometido a consultas el documento de alcance del plan. En la actualidad, continúa la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental del mismo que, conforme a información disponible en la web de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, se encuentra en la tercera de las seis fases del citado procedimiento, concretamente en la elaboración del estudio ambiental estratégico, restando aún: fase 4 (información pública y consultas); fase 5 (versiones finales del plan y del estudio ambiental estratégico); fase 6 (declaración ambiental estratégica). Información disponible [https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page/-/asset\\_publisher/4V1kD5gLjJkq/content/plan-de-ordenaci-c3-b3n-del-territorio-de-la-costa-del-sol-occidental-de-la-provincia-de-m-c3-a1laga-1/20151](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/landing-page/-/asset_publisher/4V1kD5gLjJkq/content/plan-de-ordenaci-c3-b3n-del-territorio-de-la-costa-del-sol-occidental-de-la-provincia-de-m-c3-a1laga-1/20151) (última consulta 15/04/2022).

el urbanismo. Es el artículo 148.1.3. de la CE, el encargado de tal previsión: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en ... Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

El devenir posterior vino dado, en primer lugar, por la consiguiente asunción de la misma por las comunidades autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía, y la posterior promulgación de sus correspondientes cuerpos normativos en la materia. Ahora bien, la particularidad que presenta la ordenación del territorio, hace de la técnica planificadora uno de sus elementos vertebradores, como medio para su propio desarrollo y la plasmación de los objetivos, modelos territoriales y determinaciones previstas a nivel legislativo. Poca o ninguna utilidad tendría las leyes en ordenación del territorio sin la ulterior elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial contemplados en las mismas. Planes territoriales que se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico en tanto tienen reconocido carácter normativo. Y es aquí, donde se localiza el germen de la controversia objeto del presente: el carácter reglamentario de los planes territoriales y las consecuencias jurídicas que, en tanto tales, nuestro ordenamiento jurídico les atribuye.

Precisamente el carácter reglamentario de los planes, asumido con plenitud por la doctrina y la jurisprudencia, ha dado lugar a la masiva nulidad de planes, tanto territoriales como urbanísticos, con las nefastas consecuencias derivadas de ello. Frente a esta mayoritaria asunción en torno a la naturaleza reglamentaria de los planes, cada vez más opiniones se muestran favorables a una reformulación de dicha concepción y de las posturas adoptadas de declarar la nulidad de pleno derecho de los mismos con independencia del vicio que se aprecie, y ello porque pese a reunir las características de las normas reglamentarias, puede considerarse que los instrumentos de la planificación territorial reúnen unas características propias y persiguen fines claramente orientadas a satisfacer el interés general mediante, valga la redundancia, la “ordenación” del territorio, entendido el mismo como espacio físico, en un ámbito superior al municipal, lo que de entrada parece aconseja modular estas consideraciones.

Origen que de manera temprana fue advertida por el profesor LÓPEZ RAMÓN quien, a propósito de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial, enfatizaba en su carácter primario de procedimiento administrativo y, en concreto, tomando algunos referentes legislativos autonómicos, subrayaba su carácter de procedimientos administrativos meticulosamente regulados en sus distintas fases, con trámites lentos y complejos; lo que no debía ser objeto de asombro, en palabras del propio autor, al tratarse la elaboración de un instrumento de tan gran transcendencia y, destacando, a su vez, cómo en estos procedimientos administrativos especiales, la no observancia de sus trámites resulta determinante

de la nulidad de pleno derecho del instrumento, por la concepción del mismo como disposición reglamentaria<sup>2</sup>.

Otro de los autores de nuestra doctrina administrativa que ha dedicado gran atención a la ordenación del territorio, el profesor PÉREZ ANDRÉS, señalaba ya en la década de los noventa, los diferentes medios empleados por las distintas comunidades autónomas para la aprobación de sus planes territoriales. Destaca, de esta forma, como:

“La aprobación de los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio de carácter regional se realizará por alguno de estos cuatro medios: a) Por Decreto. B) Por Decreto con intervención del Parlamento autonómico, siendo así que nunca el pronunciamiento de la Asamblea Regional es del todo inocuo, pues a veces tiene únicamente fuerza política y otras veces adquiere efectos añadidos por la Legislación autonómica al convertirse en requisito para la validez del Plan, pero siempre, sea como fuera la intervención parlamentaria, el Plan seguirá teniendo naturaleza reglamentaria. c) Por Ley autonómica (Ley-Plan), que puede acarrear importantes problemas, los propios de las Leyes de Medidas o Leyes-Decreto, es decir, leyes de contenido materialmente administrativo ... d) Como último medio de aprobación ha de tenerse en cuenta el que la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, de manera pionera, ha regulado para la aprobación de su Plan Regional de Estrategia Territorial. Se trata de una fórmula de aprobación mixta sucesiva. El Plan se aprueba en dos normas, una Ley más un Decreto, recogándose en la Ley aquellas determinaciones que son básicas o esenciales, de ordenación sustancial y de aplicación directa, y el resto en el Decreto”<sup>3</sup>.

Estos medios, por un lado, siguen manteniendo, en lo esencial, su vigencia ya que los mismos se continúan contemplando en las diferentes legislaciones autonómicas pese a las modificaciones surtidas en las mismas -incluso en los nuevos cuerpos legales promulgados-, por otro, la prevalencia del decreto como medio más habitual en la aprobación de los planes territorial desde los primeros planes territoriales, hecho que continúa en la actualidad y centro principal del debate.

Ahora bien, desde el punto y hora, en que el plan es aprobado vía decreto, ninguna duda pareciera deba existir en torno a su carácter reglamentario, a diferencia de los planes urbanísticos en los que, formalmente, no es el decreto el que se encarga de acoger la aprobación del mismo. Ello, sin perjuicio, como se verá, de la puntualización que el genérico término “decreto” o “reglamento”, parece adecuado debiera

<sup>2</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “Planificación territorial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, (1987), pp. 127-179.

<sup>3</sup> PÉREZ ANDRÉS, A.A., “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, (1998), p. 125.

tener por las singularidades presentes en los mismos. Sobre la cuestión se volverá más adelante.

Pues bien, el encontrarnos ante una competencia autonómica, conlleva que sean las comunidades autónomas las encargadas de establecer los procedimientos específicos dirigidos a tramitar y aprobar los correspondientes instrumentos de planificación urbanística. Y en este contexto, como en otros tantos del marco jurídico de la ordenación territorial, se encuentran 17 marcos que no es infrecuente presenten sustanciales diferencias. La propia denominación dada a los instrumentos de planificación territorial, desde planes, a directrices o estrategias, ya dan buen ejemplo de ello.

## **2. La nulidad de pleno derecho en las disposiciones generales y su precisa distinción de los actos administrativos**

El reconocimiento de la potestad de la Administración para aprobar reglamentos encuentra su amparo constitucional en el artículo 97 de la CE, cuando predica “El Gobierno ... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo a la Constitución y las leyes”. Precepto que ha de ponerse en relación con el artículo 153 de la CE, que, si bien no lo hace de manera explícita, reconoce de igual forma la indicada potestad a las Administraciones autonómicas, con ocasión de la regulación del control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas y la atribución de su ejercicio a la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otras, en lo referido a sus normas reglamentarias. En el caso de la Administración local es preciso acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 4.1.a) le atribuye la potestad reglamentaria junto a la potestad de autoorganización.

Por su parte, la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común en su artículo 149.1.18, sin perjuicio, como expresamente señala, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Fruto de este mandato constitucional, las vigentes Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En particular, y soslayando otros aspectos fundamentales, pero a lo que al presente trabajo interesa, el artículo 128 de la LPAC regula la potestad reglamentaria. En primer término, atribuye su ejercicio al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las comunidades autónomas y a los órganos de Gobierno locales. En segundo lugar, recoge su sometimiento a la CE y a las leyes, y reconoce su función de desarrollo o colaboración con las leyes, con determinadas limitaciones como la no tipificación de delitos, faltas o infracciones administrativas, ni penas o sanciones,

entre otras. Por último, recuerda el orden de jerarquía al que quedan sujetas las disposiciones administrativas, en particular conforme a lo dispuesto en las leyes<sup>4</sup>.

Queda, por tanto, en la LPAC de manera expresa y clara reconocida la potestad reglamentaria a las diferentes Administraciones territoriales, tanto estatal, como autonómica y local.

Ahora bien, también se ocupa la LPAC de regular el régimen de la invalidez, tanto de los actos administrativos como de las disposiciones de carácter general. De esta forma, es el artículo 47.2. de la LPAC el encargado de regular la segunda, previendo que:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos fundamentales”.

Mientras que el artículo 47.1. de la LPAC se ocupa de regular los supuestos tasados en los que un acto administrativo puede ser determinante de nulidad de pleno derecho, lo que se completa con la previsión del artículo 48 de la LPAC, dedicado a la anulabilidad de los actos. De esta forma, mientras que los actos administrativos pueden incurrir en nulidad o anulabilidad, para las disposiciones generales, la LPAC únicamente prevé la invalidez de las mismas en su grado de nulidad de pleno derecho<sup>5</sup>. Esta cuestión tiene su fundamento, como se ha reiterado por la jurisprudencia,

<sup>4</sup> El artículo 128 de la LPAC, establece:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

<sup>5</sup> Sobre la distinción entre nulidad y anulabilidad, véase, entre otros, BELADÍEZ ROJO, M., “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), pp. 155-188; CANO CAMPOS, T.R., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, en *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 7-27; CANO CAMPOS, T.R., “La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30-31, (2019), pp. 159-178; MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión y algunas propuestas)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210,

en su condición de norma jurídica que emana de la potestad normativa y, precisamente, al tratarse de una norma, cuando en ella concurre algún vicio, la consecuencia jurídica es su expulsión del ordenamiento jurídico. Doctrina jurisprudencial en la que como recuerda TESO GAMELLA “La nulidad de pleno derecho, que prevé el citado artículo 47.2 de la LPAC, responde a la doctrina clásica que venía entendiendo que toda infracción de derecho en que incurriera un reglamento era causante de su nulidad de pleno derecho. La razón era que si la ilegalidad de un reglamento determinar su anulabilidad, que solo podría hacerse valer a través de su impugnación en un determinado plazo, quedaría al albur de las personas legitimadas para la impugnación todo el sistema de producción normativa”<sup>6</sup>.

Puede, de esta forma, señalarse como una de las principales diferencias entre disposición administrativa y acto administrativo que mientras con la primera se está ante una norma jurídica integrada en el ordenamiento jurídico y dispuesta para un número indeterminado de supuestos, en el caso del acto administrativo nos encontramos ante el resultado de la aplicación de dicha disposición general a un supuesto particular. Con el resultado consiguiente de que cualquiera que sea el vicio de que adolezca el reglamento, sea el mismo de fondo o de forma, su consecuencia jurídica es idéntica: su nulidad de pleno derecho. De esta forma, no es posible aplicar en el caso de las disposiciones generales, ni la conservación (artículo 51 de la LPAC), ni la convalidación (artículo 52 de la LPAC), quedando dichas figuras circunscritas al acto administrativo declarado nulo o anulable.

Sobre la cuestión, el profesor LÓPEZ RAMÓN, atendiendo a la doctrina jurisprudencial que mantiene la imposibilidad de aplicar a los reglamentos las normas relativas a la conservación de actos y trámites o la convalidación, y recordando lo expuesto por la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 7 de septiembre de 2016, conforme a la cual “... la misma naturaleza normativa hace inviable la aplicación de los principios de conservación y de convalidación, siendo incluso inviable la aplicación analógica de tales instrumentos debido a las diferencias sustanciales entre el acto y la norma”, destaca “... una continuidad normativa en las sucesivas regulaciones legales de los vicios de los reglamentos”, y enfatiza en lo sorpresivo de la diversidad de interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales producidas sobre tales regulaciones, en las que pese a que “inicialmente dominaron las tesis graduales que admitían la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no

---

(2019), pp. 91-122. De manera más precisa, en torno a la invalidez de los reglamentos, véase, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed., Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2015; DOMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002; y LÓPEZ RAMÓN, F. “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 214, (2021), pp. 57-98.

<sup>6</sup> TESO GAMELLA, M.P. “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), p. 75.

invalidantes, de anulabilidad y de nulidad de pleno derecho), finalmente han terminado por prevalecer las tesis unitarias que consideran todo vicio de un reglamento determinante de su nulidad de pleno derecho”<sup>7</sup>.

En este contexto parece que el foco de atención debiera ponerse en la articulación del mecanismo capaz de garantizar el necesario y adecuado equilibrio entre dos principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: legalidad y seguridad jurídica. Y no sólo por su necesaria presencia, lo que es una cuestión de facto, es que, a mayor abundamiento, en la controvertida cuestión que nos encontramos tiene, si cabe, máximo protagonismo, pues no puede obviarse la directa incidencia que tanto el planeamiento territorial como también el planeamiento urbanístico tiene para la ciudadanía, es el marco jurídico de referencia del lugar donde se vive, se trabaja, se disfruta y la falta del soporte jurídico conlleva de entrada, y sin entrar en otras tantas cuestiones en las que también tiene una directa repercusión, la consiguiente falta de seguridad jurídica para la ciudadanía lo que se extiende a la propia Administración competente pero también incluso a otras Administraciones ya que, dado el carácter transversal de estas materias, en no pocas ocasiones y en la medida en que sus competencias pueden incidir, de manera más o menos directa o indirecta, en dicho ámbito, pueden resultar afectadas. En síntesis, la carencia de instrumento que conlleva la declaración de nulidad del mismo, deja al ámbito territorial inmerso en la más absoluta inseguridad jurídica con las consiguientes consecuencias que lo anterior conlleva. Se carece, por inexistente, del referente que ha de marcar el modelo a seguir para el logro del correspondiente modelo territorial que es, en síntesis, la esencia de los planes.

### **3. Aproximación a la posición doctrinal en torno a la nulidad reglamentaria**

Si bien, como se ha indicado, el carácter reglamentario de los planes, territoriales y urbanísticos, ya de por sí es una cuestión que desde hace años se encuentra en el centro del debate doctrinal, las nefastas consecuencias que tienen lugar cuando se declara la nulidad de los mismos, no ha hecho sino “avivarlo”.

Pero para un mejor entendimiento de la cuestión parece preciso remontarse a los orígenes del mismo. Siguiendo al profesor SANTAMARÍA PASTOR, y al hilo de lo que en sus propias palabras supone una “acusada severidad en la anulación por motivos formales y por desviación de poder de los planes urbanísticos” en relación a la jurisprudencia mantenida por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y los desproporcionados efectos jurídicos que de la misma se derivan, el autor alude a que ello no debiera suscitar mayor sorpresa ya que se está ante los lógicos efectos de

---

<sup>7</sup> LÓPEZ RAMÓN, F, “La calificación de los vicios de los reglamentos”, en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 27-45.

la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria, ahora bien, en este contexto y sabedores del mismo, lo que el autor plantea es la necesidad de, a la luz de las devastadoras consecuencias prácticas que de las mismas se derivan, lo que habría que detenerse a pensar es sobre si resultan lógicas y proporcionadas<sup>8</sup>.

Por su parte, el gran debate se centra en la imposibilidad de convalidar los vicios de forma cometidos en la elaboración del plan y la consiguiente necesidad de volver a iniciar el procedimiento en su totalidad. Sobre el particular, entiende que resulta tanto menos defendible por diversas razones como la propia previsión del artículo 52 que considera se basa en una interpretación *a contrario sensu* de la norma, esto es, sólo se refiere a que puedan convalidarse los actos anulables, pero nada señala de manera expresa en relación con la convalidación de los nulos, lo que entiende contraviene la previsión del artículo 51 que establece “dispondrá siempre” esto es, conservar todos los actos del procedimiento “cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”, y ello debido a las drásticas consecuencias que conlleva esta nulidad de pleno derecho que obliga a plantearse y replantearse si, en efecto, son proporcionadas las consecuencias previstas<sup>9</sup>.

El candente debate en torno a si todo vicio en un reglamento debe ser o no determinante de nulidad de pleno derecho y las diferentes posturas mantenidas por la doctrina, las sintetiza de manera magistral el profesor LÓPEZ RAMÓN, en un reciente trabajo. Señala, por un lado, como para la tesis unitaria, todo vicio en un reglamento es determinante siempre de nulidad de pleno derecho, con el apoyo en la posición del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA quien, como recuerda, mantenía

---

<sup>8</sup> A la luz de lo cual, el autor trae a colación el germen del debate y lo sintetiza en tres cuestiones. Por un lado, recuerda como “calificar los instrumentos de planeamiento como normas reglamentarias es una cuestión que no fue pacífica en sus orígenes, pero en la que pronto se asentó, doctrinalmente, una respuesta aparentemente positiva inmediatamente generalizada que terminó siendo acogida por la jurisprudencia”, el plan es entendiendo como un totum cuando no puede atribuirse el carácter normativo a toda la documentación integrante de un plan, señalando la necesidad de concretar qué documentación de un plan tiene carácter reglamentario y de cuál no. Por otro, establece que “la decisión anulatoria de un plan urbanístico, en su integridad, cuando se alegan vicios en el procedimiento de su elaboración y aprobación, pero el demandante centra exclusivamente su impugnación en el tratamiento que el plan da a una pequeña parte del mismo, es una solución maximalista que carece de justificación técnica”. En efecto, se acude en los últimos tiempos a la recurrente estrategia procesal de la impugnación en su totalidad del instrumento de planeamiento cuando, en no pocas ocasiones, la pretensión suele estar centrada en una parte, y, además, muy concreta del mismo. Ante lo que parece entenderse que puede contar con escasas posibilidades de éxito—recurrir la parte del plan que pudiera afectar al que la impugna—, lo “micro”, se acude, sin mayores reparos, a lo que parece puede aportar mayor probabilidad de éxito en el recurso frente al instrumento, su impugnación completa, lo “macro”, y en este contexto coincidimos plenamente con el autor en que esta recurrente y frecuente técnica dirigida a la impugnación íntegra del plan, resulta cuando poco discutible. En SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, (2014), p. 214.

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, (2014:215).



la tesis de que “la sanción de la ilegalidad de un reglamento es siempre la nulidad de pleno derecho”, mientras que la simple anulabilidad constituía la regla de las ilegalidades del acto administrativo, lo que argumentaba en que mientras en el primer caso se defiende la forma de constitución del ordenamiento y la pureza del mismo, en la segunda se intenta proteger la seguridad de las concretas relaciones constituidas<sup>10</sup>. Como también señala el profesor LÓPEZ RAMÓN, la tesis unitaria, que encontró su principal valedor en el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, pronto accedió al tratamiento general de la materia. De esta forma, el propio GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, consideraban que “la cuestión no ofrece, pues, la más mínima duda”, abundando de manera determinante en que “Todo reglamento que rebasa los límites formales y sustanciales que acantonan el ámbito de ejercicio lícito de la potestad reglamentaria incurre en un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho”<sup>11</sup>.

Por su parte, el profesor LÓPEZ RAMÓN también expone los fundamentos de lo que viene a llamar segunda tesis, denominada tesis gradual, recordando cómo surge ante la necesidad de respuesta a la necesidad de ponderación entre bienes jurídicos que se venían planteando frente a los Tribunales, forjándose tras la Ley de Procedimiento del año 1958, y que en esencia sostiene la misma escala de vicios en los reglamentos que en los actos administrativos (vicios no invalidantes, anulabilidad y nulidad). Para el autor, tras una interesante exposición de las líneas en que se sustenta cada una de las dos tesis señaladas y con un exhaustivo análisis, defiende que bien debiera primar la tesis gradual frente a la unitaria<sup>12</sup>.

Sobre los devastadores efectos y su incidencia en situaciones jurídicas creadas, coincidimos con autores como AGOUÉS MENDIZÁBAL al destacar las diferencias entre vicios determinantes de nulidad o la mera anulabilidad de los reglamentos, en relación tanto a planes urbanísticos como territoriales: la relevancia del vicio procedimental, su incidencia en las situaciones jurídicas creadas y el tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición general hasta la anulación, en tanto criterios

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, (1959), pp. 161-185.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1974, p. 147.

<sup>12</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. (2018:31-32). Precisamente entre los autores defensores de la tesis gradual destaca al profesor GÓMEZ-FERRER MORANT si bien, tras exponer de manera detallada los argumentos en que sustenta dicha tesis, el profesor LÓPEZ RAMÓN concluye que “el autor trata de relajar las consecuencias de la tesis unitaria al afirmar que «la nulidad de pleno derecho (del reglamento) no conduce tampoco necesariamente a unas consecuencias de extraordinaria gravedad”, dado que, como es conocido en nuestro ordenamiento “tal nulidad no se comunica de forma automática e inevitable a los actos dictados a su amparo”. Cita LÓPEZ RAMÓN, F. (2018:33-34) a GÓMEZ-FERRER MORANT, R. “Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14, (1977), pp. 387-393.

muy relevantes a tener en cuenta para clasificar los vicios formales de un reglamento, considerando que "... no parece razonable obligar a la Administración a repetir la integridad de los trámites en la elaboración del reglamento declarado nulo por razones de forma, salvo cuando el trámite omitido o irregularmente realizado tenga como efecto la alteración del contenido del reglamento o impida su aprobación. Reiniciar el procedimiento en su integridad no tendría sentido porque afectará tanto al interés público como a situaciones consolidadas al amparo de la norma"<sup>13</sup>. Y en este punto se encuentra una de las cuestiones esenciales del debate: qué o dónde queda el interés general.

Parece una obviedad, que la declaración de nulidad de un plan territorial por adolecer de vicios formales cuando pueden ser subsanados es una solución extrema que, a su vez, incide en múltiples aspectos y afecta de manera directa a la ciudadanía, sin olvidar su incidencia en el planeamiento urbanístico. Precisamente la modulación de los efectos debiera convertirse en una máxima tanto del legislador como de la jurisprudencia, posibilitando mecanismos que garanticen el equilibrio y la seguridad jurídica en aras al interés general que queda, por el momento, inmerso en una laguna jurídica.

#### **4. El foco del debate: la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los reglamentos**

Nuevamente, sin carácter exhaustivo, y a los meros efectos de contar con una aproximación en torno a la doctrina jurisprudencial mantenida sobre la nulidad reglamentaria y sus efectos, que facilite contar con el adecuado soporte al que constituye el objeto del presente trabajo, la nulidad de los planes territoriales, se enuncian a continuación algunos pronunciamientos en los se recoge la evolución sobre la cuestión.

Se está, como se indicaba, ante un debate de largo recorrido que se mantiene en el tiempo. Son múltiples y reiteradas en el tiempo las Sentencias que se pronuncian en este sentido. Por todas, la STS de 28 de septiembre de 2012<sup>14</sup>, cuyo FD Sexto, recogiendo buena parte de la tesis mantenida, sostiene:

“De modo que se ha declarado la nulidad de una disposición de carácter general, de una norma de rango reglamentario, pues tal es la naturaleza de los planes de urbanismo, según venimos declarando desde antiguo, pues "el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa - sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de

---

<sup>13</sup> AGOUÉS MENDIZABAL, C., “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”, en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (2017), p. 368.

<sup>14</sup> ECLI:ES:TS: 2012:6509

1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.", por todas, STS de 9 de julio de 1991 (recurso de apelación nº 478 / 1989).

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen " ex tunc ", desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados..."

Argumentos que se reiteran en otras tantas, entre ellas en la STS de 1 de marzo de 2013<sup>15</sup> que reproduce lo expuesto en lo anterior y, además, señala la imposibilidad de conservación ni convalidación de trámites, consecuencia de la consideración de los planes como disposiciones de carácter general. Lo anterior, recoge en lo esencial, la postura jurisprudencial que, como señala la doctrina sostiene nuestro Tribunal Supremo sustentada en la tesis unitaria, tanto para los planes urbanísticos como territoriales, y todo ello a partir del entendimiento del carácter reglamentario de los mismos.

En este punto, por su carácter reciente y, en cierto modo novedoso, ya que, si bien no resuelve, como hubiera sido deseable, la controvertida naturaleza jurídica de los planes, sí supone un pequeño avance que, pese a ello, supone un gran paso frente a una doctrina jurisprudencial mantenida de manera prácticamente inamovible durante décadas. Nos referimos a las STS de 4 de marzo<sup>16</sup> y de 25 de mayo de 2020<sup>17</sup>.

En la primera, la cuestión objeto de interés casacional objetivo consiste en "Determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos [...] y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación in totum de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica – art. 9.3 CE – que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad".

---

<sup>15</sup> ECLI:ES:TS:2013:948

<sup>16</sup> ECLI:ES:TS:2020:744

<sup>17</sup> ECLI:ES:TS:2020:1300

Cuestión que, como establece la STS está precedida de unas consecuencias jurídicas, esto es, “Justifica, asimismo el juicio de relevancia, en razón de que los instrumentos de planeamiento son normas jurídicas –disposiciones generales- de naturaleza reglamentaria. En consecuencia, la nulidad de los planes es siempre en grado de absoluto o de pleno derecho, y la nulidad de los planes de rango superior determina, a su vez, la de los planes de desarrollo y la de los actos administrativos dictados en aplicación de aquéllos, dándose una suerte de nulidad sobrevenida de estos últimos al quedarse sin la correspondiente cobertura jurídica. Así las cosas, la nulidad del plan, al ser absoluta –art. 62.2 Ley 30/92 y actualmente art. 47.2 Ley 39/2015 -, no permite aplicar las técnicas de la convalidación ni la conservación de actos y trámites, por considerar que al ser estas figuras propias de los actos administrativos no pueden trasladarse al régimen de las disposiciones generales”.

En síntesis, el Tribunal Supremo, no hace sino recoger la jurisprudencia mantenida sobre el objeto de la *litis*. Pero, el interés de la STS de 4 de marzo de 2020 (rec. núm. 2560/2017), también reside en que recoge buena parte de las Sentencias en las que, a lo largo de los años, ha mantenido el citado criterio jurisprudencial. De esta forma, recuerda como:

“La sentencia de esta Sala de 25 mayo que en ella se citan y otras, declaran: "en efecto, no cabe en el caso de disposiciones de carácter general (como son los planes urbanísticos) sino su nulidad de pleno derecho, de apreciarse la existencia de alguna infracción, determinante de la invalidez de tales disposiciones (artículo 62.2 Ley 30/92, LRJAP-PAC)". Hoy, artículo 47.2 Ley 39/2015.

Y para concluir en la nulidad, la infracción ha de ser determinante de un vicio tal que produzca esa nulidad.

Desde 1995, sentencias de 26 de abril y 16 de septiembre, este criterio se ha mantenido y se mantiene, (sentencias de 5 de noviembre de 1998; 13 de noviembre de 2000 y 23 de mayo de 2017 (rec. 853/2017), entre otras) ...”.

En tercer lugar, su importancia radica en que, por primera vez, y aunque de forma muy tímida, se abre la puerta a lo que se ha venido a denominar “nulidad parcial” de los instrumentos de planificación<sup>18</sup>. Así, en su FD Cuarto, señala que:

“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

---

<sup>18</sup> Sobre este pequeño giro dado por el Tribunal Supremo en relación a la nulidad de los planes, véase, entre otros, PAREJO ALFONSO, L., “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”, en *Práctica Urbanística*, núm. 166, (2020); y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J., “La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia de la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo?”, en *Práctica Urbanística*, núm. 165, (2021).

39/2015), en relación a un procedimiento de actuación 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”.

Apenas dos meses después, es publicada la STS de 27 de mayo de 2020 (rec. núm. 6731/2018) y, precisamente, aplicando la doctrina ya fijada en la precedente, va un paso más allá precisando qué ha de entenderse por la posibilidad de que dicha declaración de nulidad del plan se limite a algunas determinaciones del mismo y no a la totalidad. En concreto, la cuestión por la que el Tribunal Supremo admite a trámite el recurso es por entender que concurre el necesario interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si “atendidas las circunstancias del caso y la normativa que se predica infringida, resulta ajustada a Derecho la anulación de la disposición de carácter general objeto de litis” (en el caso concreto del instrumento objeto de impugnación, el Plan General de Ordenación Supletorio de Yaiza, Lanzarote). En síntesis, considera que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los planes comportan la nulidad de pleno derecho de todo el instrumento impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del plan con una ulterior subsanación. Ahora bien, reconoce expresamente que en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto del referido ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido con posterioridad reiterada en la STS de 22 de julio de 2021<sup>19</sup> (rec. núm. 3920/2020), con ocasión del recurso de casación planteado frente a la anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana.

Con anterioridad a las indicadas, tiene particular relevancia la STS de 6 de octubre de 2015<sup>20</sup> (rec. núm. 2676/2012), y de manera muy singular, el voto particular formulado por el Magistrado Excmo. Sr. D. José Suay Rincón, al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. Mariano de Oro Pulido y López. Esta resolución judicial vino a anular uno de los instrumentos de planificación territorial de escala subregional andaluces, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Entre sus argumentos y

<sup>19</sup> ECLI:ES:TS:2021:3185

<sup>20</sup> ECLI:ES:TS:2015:4382

partiendo del reconocimiento expreso de los planes de ordenación territorial, al igual que los urbanísticos, como disposiciones de carácter general, lo que hace que le sean de aplicación sus mismas previsiones normativas, recuerda que “una jurisprudencia algo más alejada en el tiempo, venía a considerar que los planes urbanísticos tenían una naturaleza jurídica asimilada a la de las disposiciones de carácter general”, lo que le lleva a afirmar, aun reconociendo que no es objeto de controversia su sustancia normativa, la peculiaridad que es propia tanto de los planes urbanísticos como territoriales. Destacan, en coherencia con lo anterior, que no sólo disponen dichos instrumentos de ordenación de una regulación específica y completa en el correspondiente sector del ordenamiento jurídico en el que se integran, peculiaridad que tiene su sustento y reconocimiento en la propia normativa general. Y pone como ejemplo, la normativa reguladora de régimen local, la LRBRL, en concreto cuando recoge en su artículo 4 las distintas potestades de que disponen las corporaciones locales en el ejercicio de sus competencias, contemplando en apartados separados, por un lado, la potestad reglamentaria y de autoorganización (artículo 4.1.a) y, por otro, la potestad de programación de planificación (artículo 4.1.c).

Concluyen la inexistencia de una identidad completa en la sujeción de los reglamentos a las mismas normas procedimentales pues, como señala, en todo caso, que se convenga en la consideración de los planes territoriales y urbanísticos como disposiciones de carácter general no quiere decir que les resulte de aplicación, sin más, las mismas previsiones normativas sin excepción de ningún género. A mayor abundamiento, establece que “en rigor, habría que comenzar por indicar que ni siquiera la propia potestad reglamentaria en sentido estricto está sujeta exactamente a las mismas reglas”.

Sobre la jurisprudencia sostenida por el Alto Tribunal, y en el plano doctrinal, en muy análogos términos ya se habían pronunciado con anterioridad autores como MUÑOZ MACHADO y LÓPEZ BENÍTEZ, al apuntar que “Es cierto que la naturaleza del plan hay que explicarla manejando con flexibilidad las categorías tradicionales de normas que conocemos, pero no es correcto desechar la naturaleza normativa del plan (mayoritariamente justificado por la doctrina y la jurisprudencia) sólo porque no se ajusta estrictamente a las características de las normas escritas tradicionales, articuladas y expresada en un texto unitario y único”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid 2009, p. 65.

### III. LA NULIDAD COMO EJE DE ATENCIÓN EN LOS PLANES TERRITORIALES

#### 1. Precisando cuestiones: algunos aspectos de partida

La aplicación de la doctrina jurisprudencial sostenida por el Tribunal Supremo, ha tenido como consecuencia la declaración de nulidad de pleno derecho de cientos de planes urbanísticos<sup>22</sup>. Ahora bien, esta doctrina, ha incidido de análoga forma en los instrumentos de planificación territorial. Un nutrido número de planes territoriales han tenido idéntico devenir, habiendo sido declarados nulos de pleno derecho.

Entre estos últimos, fue lo acaecido con el ya citado Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la Costa del Sol de la provincia de Málaga, en 2015; el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en 2017; la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, en 2009; o el Plan Territorial Especial Supramunicipal “Parque Periurbano del Naranco”, en 2013, por citar algunos ejemplos.

Entre los últimos planes territoriales declarados nulos, se encuentra el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana (PATI-VEL) y el Catálogo de Playas. Sobre este último, nos referiremos, por su interés y la doctrina jurisprudencial que contiene, más adelante.

---

<sup>22</sup> En torno a la nulidad de los planes urbanísticos, son numerosos los autores que se han ocupado de la misma. Entre otros tantos, y nuevamente sin carácter exhaustivo, pueden verse los trabajos de SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, en *Práctica Urbanística*, núm. 141, (2016); GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 46-68; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”, en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pp. 411-459; BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación”, en SORIA MARTÍNEZ, G., BASSOLS COMA, M. y GARBAYO BLANCH, J., *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 27-102; BAÑO LEÓN, J.M., “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en GIFREU i FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.) y BALLBÉ PRUNÉS, M. (hom.): *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, pp. 859-871; BAÑO LEÓN, J.M., “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144, (2017); BAÑO LEÓN, J.M., “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, (2017), pp. 43-56; GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, (2016), pp. 47-84.

Un matiz relevante es que, en el caso de los planes territoriales, pese a la jerarquía existente entre los mismos, no tiene lugar la llamada “nulidad en cascada” propia de los planes urbanísticos, en tanto, por lo general, no tiene lugar la diferenciación generalizada en los instrumentos urbanísticos entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo. El grado de detalle que es preciso para desarrollar el modelo de ciudad hace necesario completar las previsiones del planeamiento general a través del planeamiento de desarrollo, encargado de establecer la ordenación detallada en sectores completos atendiendo a la clasificación y categoría de suelo. Tiene lugar de esta forma, una indisoluble complementariedad entre ambas categorías de instrumentos, sin la cual no podrá ejecutarse las previsiones del planeamiento urbanístico.

Por su parte, en los planes territoriales, la tendencia generalizada seguida por las legislaciones autonómicas, es fijar categorías de instrumentos, habitualmente dos: planes territoriales de ámbito regional (centrados en el conjunto autonómico) y planes territoriales de ámbito subregional (centrados en un ámbito inferior al autonómico, conformado por un conjunto, de mayor o menor amplitud, de municipios). Los primeros suelen vincular a los segundos, en la medida en que, entre otras, fijan el modelo territorial para el conjunto autonómico, si bien, por lo general, desde una perspectiva más estratégica que normativa. Ahora bien, el propio carácter de las determinaciones de los planes territoriales; normativas, directrices y recomendaciones, lleva a que sean las primeras las que resultan vinculantes y de aplicación directa e inmediata sobre los terrenos en los que incide, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación urbanística. De hecho, entre las diferentes categorías de planes territoriales, y pese a la jerarquía existente entre los mismos, los efectos vinculantes que conllevan dependen del carácter de las citadas determinaciones. Esta jerarquía es consecuencia de la necesaria coherencia que debe tener lugar entre los planes territoriales, ahora bien, no tiene lugar la nulidad en cascada propia de los planes urbanísticos, desde el punto y hora en que no se está ante planes de desarrollo que necesariamente han de completar las previsiones del plan superior. Sí podría producirse, como se ha señalado, que queden sin efecto concretas determinaciones por su carácter normativo y de vinculación directa pero no del plan íntegro. Se está ante una de las principales diferencias entre los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos y los planes territoriales. De manera ilustrativa, un plan parcial que desarrolla un plan general, de declararse la nulidad del segundo, dejará sin efecto el primero, al carecer de la necesaria cobertura jurídica. Este hecho no tiene lugar en los planes territoriales, en la medida en que cuentan con su propia sustantividad y no precisan del preceptivo desarrollo para completar la ordenación del ámbito llamado a planificar.

A mayor abundamiento, y siguiendo con las dos categorías claves en los planes territoriales, el interrogante, en cualquier caso, podría reducirse a la relación entre



el instrumento de planificación territorial de ámbito regional y los de ámbito subregional, cuestión que se solventa por las diferentes legislaciones atendiendo al carácter de las determinaciones que contiene. Y, en cualquier caso, la nulidad de un plan territorial de ámbito subregional, los que a la postre resultan más numerosos ya que se centran en diferentes ámbitos autonómicos, no va a afectar a otros de la misma categoría pues, ha de insistirse, planifican ámbitos diferentes.

Una cuestión clave que facilita un mejor entendimiento de lo anterior, es la propia atribución que cada una de estas competencias tiene. Frente al carácter supralocal o autonómico propio de la ordenación del territorio, centrado en las grandes magnitudes presentes en el ámbito que ordena, tales como la estructura, composición o disposición de las actividades en el territorio, mediante el empleo de los usos y la preservación de espacios, el urbanismo se centra en un ámbito mucho más concreto y que precisa una ordenación detallada en aras a su ejecución, se está ante una magnitud local que regula la ciudad como espacio de convivencia, lo que requiere una regulación directa y concreta del uso del suelo mediante su clasificación y calificación urbanística.

En síntesis, pese a las múltiples similitudes ya expuestas, en particular en su consideración como disposiciones de carácter general, tanto de los planes urbanísticos como territoriales, también son significativas las diferencias y ello parece justificar la necesidad de distinguir los efectos que la declaración de nulidad de un plan territorial deba producir. Y es que los planes territoriales se caracterizan por su carácter estratégico, estableciendo las grandes directrices del territorio, desde una perspectiva coherente y de conjunto, pero a su vez, general, lo que en un momento posterior posibilitará, en una secuencia lógica, la adecuación y coordinación del planeamiento urbanístico en ámbitos territoriales precisos y concretos, como lo es el espacio local.

Todo ello lleva a la conclusión de la necesaria y fundamental diferenciación conceptual, desde el punto de vista jurídico, lo que justifica que el régimen jurídico aplicable a los planes territoriales no deba ser idéntico al previsto para los planes urbanísticos.

## **2. La reciente doctrina jurisprudencial en torno a la nulidad de los planes territoriales**

De manera muy reciente se ha tenido ocasión de avanzar en la doctrina jurisprudencial sostenida por el Tribunal Supremo, centrada en la nulidad de los planes territoriales, y que va en coherencia con lo expuesto en líneas anteriores. La misma se contiene con ocasión del recurso de casación interpuesto frente a declaración de

nulidad del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas.

El citado instrumento, aprobado por Decreto 58/2018, de 4 de mayo, fue objeto de recurso por una mercantil frente al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, pronunciándose el mismo en Sentencia de 15 de marzo de 2021<sup>23</sup> (rec. núm. 119/2018)<sup>24</sup>, que venía a declarar la nulidad de pleno derecho del citado instrumento.

Recurrido en casación, el mismo fue admitido a trámite por la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo<sup>25</sup>. De manera muy reciente, ha sido publicada la STS de 27 de abril de 2022<sup>26</sup>, cuyo fallo estima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat Valenciana frente a la Sentencia de instancia y, en consecuencia, casa y anula la misma por no ser conforme a derecho<sup>27</sup>. Además, en su fallo tercero impone a la Sala de instancia a “retrotraer las actuaciones a fin de

<sup>23</sup> ECLI:ES:TSJCV:2021:1024

<sup>24</sup> Sobre la señalada Sentencia, véase el trabajo de VIDAL VERA, R., “La declaración de nulidad de los planes de acción territorial, en especial, del PATIVEL: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, (2021), pp. 245-262.

<sup>25</sup> Auto de la Sección Primera, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Tribunal Supremo, de 7 de octubre, de 2021 (rec. núm. 4034/2021). En su Razonamiento Jurídico Segundo, precisa las cuestiones que entendi tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en concreto, determinar:

“A) Si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14 ) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma).

B) Si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.

C) Qué alcance puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

Las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación en sentencia son: el artículo 37.5 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los artículos 1.1.b), 5.2. c), 18.1. b) y 26 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, y los artículos 47 a 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras, si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso”.

<sup>26</sup> ECLI:ES:TS:2022:1751

<sup>27</sup> De idéntica fecha y con el mismo objeto, la STS de 27 de abril de 2022 (rec. núm. 4034/2021), ECLI:ES:TS:2022:1754, que estima el recurso de casación planteado también por la Generalitat Valenciana frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 11 de febrero de 2021 (rec. núm. 102/2018), ECLI:ES:TSJCV:2021:36, que estimó el recurso planteado por una mercantil frente al PATIVEL, fallando la nulidad del mismo.

que la Sala de instancia, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia dicte nueva sentencia resolviendo *‘los demás motivos impugnatorios –formales o materiales– esgrimidos por la parte actora en apoyo de sus pretensiones’...*”.

Particular interés tiene la doctrina que la STS de 27 de abril de 2022 contiene, de manera significativa en sus FD Séptimo, apartado V; Noveno, apartado V; y Decimoprimer, ya que, entre otras cuestiones, fija el estrecho límite entre los motivos que pueden dar lugar a un diferente tratamiento entre la declaración de nulidad de planes urbanísticos y territoriales, precisamente la finalidad del presente trabajo. Pues bien, aunque como ya se ha reiterado se está ante un debate jurídico vivo. Esta Sentencia perfila algunas líneas fundamentales para el propósito anterior.

A) El estrecho límite entre ordenación del territorio y urbanismo y sus consecuencias jurídicas

Con carácter general, y antes de entrar en las cuestiones concretas objeto de controversia, la STS de 27 de abril de 2022, establece una interesante interpretación de lo que constituye ya una dilatada controversia, en torno a cuál es el límite dónde comienza la ordenación del territorio y dónde el urbanismo, o viceversa. Y es que, como reconoce expresamente estamos ante dos competencias, ordenación del territorio y urbanismo, próximas e íntimamente relacionadas, pero, a su vez, diferenciables, basta acudir a su referente constitucional contenido en el artículo 148.1.3., que ya, de entrada, les atribuye la citada autonomía, junto a otros tantos títulos competenciales.

Como señala la STS de 27 de abril de 2022, en su FD Sexto “el Diccionario panhispánico del español jurídico se refiere a la ‘ordenación del territorio’ como la ordenación de los usos del suelo o del subsuelo y la programación de las grandes actuaciones públicas vertebradoras del mismo, mientras la RAE define el ‘urbanismo’ -en la segunda de sus acepciones- como la organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad”.

A partir de lo anterior, precisa el carácter más amplio de la ordenación del territorio frente al urbanismo. Una de las principales características, el carácter local-municipal del urbanismo frente al carácter supralocal y autonómico de la ordenación del territorio, precisando con acierto que “la ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo”.

En esta línea, desde hace años se ha venido pronunciado nuestra doctrina administrativista. Para autores como MENÉNDEZ REXACH, trayendo a colación la interconexión entre los conceptos de ordenación del territorio y el urbanismo, a partir de la STC 57/2015, de 18 de marzo<sup>28</sup> en torno a una cuestión recurrentemente esgrimida por los municipios con es la vulneración del principio de autonomía local en materia urbanística. Particular interés cuando señala:

“Tras reiterar su doctrina (en relación al TC) sobre el significado de la ordenación del territorio y el urbanismo, el Tribunal afirma que existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos (STC 57/2015). Añade que ese interés supramunicipal está presente en la consideración de la ‘capacidad de acogida’ como factor determinante del ‘umbral de crecimiento de cada núcleo de población, y que ‘el agotamiento de la capacidad territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal, como de contrario sostienen los recurrentes en el proceso constitucional”.

Y es precisamente, a raíz de la afirmación anterior, que el autor se plantea, ¿dónde queda, entonces, la divisoria entre la ordenación del territorio y el urbanismo? Concluyendo lo que ya se adelantaba y que continúa constituyendo uno de los grandes debates candentes:

“No existe o, al menos no es nítida, pues es evidente que también se ordena la ciudad con actuación de ordenación del territorio y no meramente urbanísticas [...], como la construcción de nuevos ejes viarios o de carreteras de circunvalación, la ampliación de puertos o aeropuertos y otras actuaciones con incidencia territorial, cualquiera que sea su promotor [...] Sustantivamente, es muy difícil trazar una distinción nítida entre ordenación del territorio y urbanismo y eso explica, seguramente, que se haya impuesto el criterio formal del carácter municipal o supramunicipal de la actuación”<sup>29</sup>.

Este criterio del carácter supramunicipal o municipal viene siendo una de las principales notas distintivas entre ordenación del territorio y urbanismo. Ahora bien, no puede dejarse de reconocer, y coincidimos plenamente con el autor, en la dificultad que implica trazar una nítida línea entre dos materias con tantas analogías, pero, también, sustanciales diferencias. Todo ello, sin perjuicio, de una cuestión esencial: la necesaria coherencia y complementariedad que entre planes urbanísticos y terri-

<sup>28</sup> BOE núm. 8, de 24/04/2015.

<sup>29</sup> MENÉNDEZ REXACH, Á., “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”, en *Encuentros multidisciplinares*, núm. 50, (2015), p. 43-44.

toriales debe tener lugar, como medio para lograr modelos territoriales y urbanos coherentes y eficaces sobre el territorio.

Y en este sentido, la meritada STS de 27 de abril de 2022, va un paso más allá y destaca con acierto como:

“En definitiva, los planes de ordenación del territorio establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos de ámbitos territoriales más reducidos. Pero, es importante precisar a este respecto que los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal”.

Sin obviar, la distinción jurídica en tanto fundamental, entre planes territoriales y planes urbanísticos. Fija de esta forma que:

“Esta distinción conceptual resulta fundamental para comprender que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, está justificado que el régimen jurídico aplicable a los planes de ordenación territorial (autonómico o, en todo caso, supralocal) no sea exactamente coincidente con el de los planes urbanísticos (de ámbito local o municipal) o que, incluso, el cumplimiento de un mismo requisito pueda ser exigido en ambos casos con diferentes niveles de intensidad”.

Concluyendo, por un lado, que la aplicación de régimen jurídico que corresponda no pueda efectuarse entendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes, por otro, que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes, sean de ordenación territorial o urbanística, y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener lugar el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

B) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: la exigibilidad del estudio económico financiero

En primer lugar, particular relevancia tiene el pronunciamiento en relación a “si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14) en todo tipo de instrumentos

de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido donde se protege el suelo, pero no se transforma”.

Parte la Sentencia, en el FD Séptimo, de una distinción fundamental para la conclusión que alcanza: el instrumento de ordenación territorial protege el suelo, pero no lo transforma. Diferencia, de igual forma, entre el estudio económico financiero (propio de los planes urbanísticos) del informe de sostenibilidad económica (de los planes territoriales). Precisa la diferencia entre el concepto de sostenibilidad económica, contenido en el artículo 22.4. del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)<sup>30</sup>, concretando que:

“El Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de la intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente”.

Fija como doctrina jurisprudencial la no exigencia de estudio económico financiero (o denominaciones análogas, que como reconoce el Alto Tribunal en nada alteran su esencial, sea memoria económica o estudio económico u otra análoga) para los planes territoriales, a diferencia de su doctrina mantenida en la STS de 31 de marzo de 2016<sup>31</sup> (rec. núm. 3376/2014) en la que sostiene la exigencia de que el planeamiento general cuente con un estudio económico financiero, que debe avalar y justificar la viabilidad de la ordenación establecida en el planeamiento. Concluye de esta forma, en su FD Séptimo, apartado V, estableciendo que:

“La doctrina sentada en la sentencia nº 725/2016, de 31 de mayo, no es aplicable a supuestos como el que ahora examinamos, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél”.

A mayor abundamiento, la STS en el FD Octavo, en la que nuevamente esgrime los argumentos que le llevan a mantener dicha postura jurisprudencial y estimar

---

<sup>30</sup> Dispone el artículo 22.4. del TRLSRU, que:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”.

<sup>31</sup> ECLI:ES:TS:2016:1405

la concreta pretensión de la demandante sobre la cuestión, clarifica la importancia de la diferencia conceptual entre un plan de ordenación territorial y un plan urbanístico, lo que no se tuvo en cuenta por la Sala de instancia, aplicando, sin proceder, el régimen jurídico propio de un plan urbanístico a un plan territorial, “sin atender al verdadero contenido material de sus determinaciones que, lejos de comportar una transformación urbanística directa e inmediata, se limitan a establecer unas líneas generales a modo de marco de referencia al que deberán ajustarse después los instrumentos de planificación urbanística de ámbito territorial inferior”.

En conclusión, el Tribunal Supremo entiende que no es estrictamente exigible la memoria de sostenibilidad económica, en el caso del PATIVEL, pero extensible a los planes territoriales, en la medida en que los mismos no comporta actuaciones de transformación urbanística.

C) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: ¿la exigencia de informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros” equivalen a su inexistencia?

Nuevamente la STS de 27 de abril de 2022, establece una importante distinción entre los motivos de nulidad formales determinantes de nulidad en los planes urbanísticos y en los planes territoriales. En concreto, se pronuncia sobre si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia “neutros”, en los que no se indica la no afectación a tales cuestiones, equivalen a su inexistencia.

En esta ocasión, la aplicación por la Sala de instancia de la doctrina jurisprudencial, contenida, entre otras tantas, en la STS de 11 de febrero de 2022<sup>32</sup> (rec. núm. 1070/2020), referente al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los planes urbanísticos, así como su exigibilidad en la tramitación de dichos planes. Pues bien, la Sala considera que dicha doctrina está referida a “los planes urbanísticos, pero ello no quiere decir que no pueda considerarse de aplicación, conceptualmente, a los planes de ordenación territorial; esto es, también en estos planes, y por las mismas razones, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres debe considerarse un principio inspirador de la ordenación territorial”.

Ahora bien, expuesto lo anterior matiza que las características propias de los planes territoriales, caracterizados por una mayor generalidad en sus determinaciones, en tanto limitados a establecer un marco de referencia, unas líneas maestras o directrices generales a las que deben ajustarse los planes urbanísticos en un futuro, hace que sea en estos últimos en los que el citado informe de impacto de género haya de ser más detallado que en los planes territoriales.

---

<sup>32</sup> ECLI:ES:TS:2022:504

En relación a la posible inexistencia de los denominados informes “neutros”, la STS en su FD Noveno, párrafo V, establece su doctrina jurisprudencial sobre el particular, fijando que:

“Si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis del impacto que las determinaciones de plan de ordenación territorial podrían tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia, los informes ‘neutros’ no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que sea utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes”.

En síntesis, a tenor de la doctrina expuesta habrá que estar al caso concreto. Es aquí importante recordar que precisamente este fue uno de los motivos, como se indicó con anterioridad, que llevó al Tribunal Supremo a declarar la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga. Decisión que fue objeto del ya comentado voto particular.

D) Doctrina jurisprudencial en torno a los planes territoriales: alcance exigible al estudio de alternativas que debe contener la evaluación ambiental estratégica

La tercera cuestión objeto de interés casacional reconocida por el Auto de Admisión, está referida al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

En su enjuiciamiento, la Sala parte de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y, de manera particular, al artículo 5.1., que, referido al informe medioambiental, señalando que cuando se requiera una evaluación ambiental “se elaborará un informe medioambiental en él se que identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográficos del plan o programa”, remitiendo en cuanto a la información que habrá de contener al anexo I, el cual, por su parte, aludía a “un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos o experiencia) que pudiera haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida”.

Se sustenta también en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que transpone al ordenamiento interno la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y



privados sobre el medio ambiente, en sintonía con los principios que animan la revisión de la normativa comunitaria sobre la evaluación ambiental de proyectos y, en particular, en sus artículos 1.1.b); 5.1.a), evaluación ambiental); 5.1.c) “documento de alcance”; 5.2.c) “estudio ambiental estratégico”; 18 “solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria”; 26 “publicidad”.

Todo ello, sin obviar de partida que la resolución de la cuestión debe ser puesta en relación con las circunstancias del caso enjuiciado, pero fijando, en relación al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica en un plan territorial, la siguiente doctrina jurisprudencial en su FD Decimoprimer:

“El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

La amplitud de la cuestión y la propia diversidad presente en cada territorio particular, llevan, como con acierto señala la STS, a tener que acudir al caso concreto para poder valorar si, en efecto, se da cumplimiento a lo anterior. Cuestión que, por otra parte, de encarga de analizar la Sentencia en relación al plan territorial objeto de controversia, el PATIVEL.

#### IV. INTENTOS DE RESPUESTA LEGISLATIVA A LA CONTROVERSI A EN TORNO A LA NATURALEZA DE LOS PLANES TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS

El escenario expuesto y las dilatadas controversias y persistentes consecuencias jurídicas durante décadas, acentuadas en los últimos años, llevaron a que en el año 2018 por parte del Partido Popular fuese presentada una proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística<sup>33</sup>. Pese a las expectativas que la misma creaba en aquel momento, la misma no llegó a culminarse en su tramitación.

En lo esencial, es la propia exposición de motivos de la proposición de ley la que justifica la necesidad de la reforma y la argumentación que lleva a la misma. Aspectos como la seguridad jurídica, consagrada por el artículo 9.3 de la Constitución Española y principio esencial del Estado de Derecho; la denominada “nulidad en

<sup>33</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII legislatura, serie B, núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018.

cascada” que conlleva la nulidad de los planes, esencialmente en el planeamiento urbanístico de desarrollo, consecuencia de la naturaleza reglamentaria o de disposición de carácter general atribuida a los planes; o la propia necesidad de “una reflexión más profunda” acerca de la determinación de la naturaleza jurídica de los planes territoriales y urbanísticos “a la vista de las opiniones doctrinales más autorizadas emitidas en los últimos años, que abogan por la reconsideración de la naturaleza exclusivamente normativa de dichos instrumentos de ordenación”, son sólo algunos de los argumentos en que el texto justifica la necesidad de la reforma.

Una de las cuestiones esenciales en la que incide es que sin perjuicio de que los planes incluyan normas, entiende que también contienen actos administrativos, el ejemplo al que remite, el acuerdo de aprobación y buena parte de sus determinaciones normativas. A partir de lo cual, apuesta, atendiendo, a su vez, a la heterogeneidad del contenido de los planes, por diferenciar sus consecuencias jurídicas, no debiendo ser las mismas en el caso de que se anulen determinaciones normativas que cuando afecta a otras de las que no puede predicarse dicho carácter. Lo anterior, lo sintetiza al indicar que “la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse, sin más, a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación”.

La proposición de ley planteaba, en base a las previsiones normativas de los artículos 9.1, 24, 103.1 y 106.1 de la Constitución, y aun a muy grandes rasgos, diferentes tipos de medidas, centradas en dos textos legales. Por un lado, en el 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 (TRLSRU) y, por otro, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Entre las previstas, destacar las relativas a la verdadera naturaleza de los instrumentos de ordenación y de los efectos que tiene su anulación, proyectadas fundamentalmente en el TRLSRU o las de carácter procesal, introduciendo algunas modificaciones en la LJCA, todo ello con la finalidad, como el texto reconoce expresamente, “de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas”, y sustentado, además, en diversos títulos competenciales estatales de los enumerados en el artículo 149 de la Constitución.

Algunas de las cuestiones principales que recogía esta proposición de ley, en relación al TRLSRU, eran, por un lado, la distinción entre las normas del plan, en tanto disposiciones administrativas de carácter general, y las determinaciones sin carácter normativo. Consecuencia de lo cual, las segundas, no podrán ser objeto de nulidad de pleno derecho, sino que habrá de reconocérsele el vicio de la anulabili-

dad<sup>34</sup> y por otro, la reformulación de la acción pública en materia de urbanismo, mediante la modificación de la actual regulación contenida en el TRLSRU y, en síntesis, mediante “la restricción de la legitimación para ejercer la acción pública, como ocurre en el ámbito medioambiental, a las asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección de los intereses generales y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo ofrece garantías más adecuadas y permite equilibrar en mejor y mayor medida, los intereses públicos y privados”.

Por su parte, entre las modificaciones que planteaba introducir en la LJCA, recogía, entre otras, la limitación del plazo para la impugnación indirecta; la concreción de las reglas para los diferentes supuestos de anulación de los planes; o la no afectación de la nulidad de un instrumento general a los instrumentos de desarrollo. Como se indica, en primer lugar, se limitaba, con carácter general, el plazo para la impugnación indirecta de las normas de los planes territoriales y urbanísticos, no pudiendo superar los cuatro años desde su publicación. En segundo lugar, se precisaban las reglas establecidas con carácter general por el artículo 71 de la LJCA para los distintos supuestos de anulación de los planes. En particular, que la causa de nulidad o anulabilidad que afecte a un solo ámbito material concreto o a un área territorial específica, sólo pueda tener efectos respecto de dichos ámbitos, o que, frente a la declaración por omisión de un trámite formal o procedimental, puedan conservarse las

---

<sup>34</sup> En la redacción dada por el anteproyecto al artículo 4.2. del TRLSRU, con carácter general los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tendrían el carácter de actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado, conteniendo las estrategias y decisiones que procedan sobre las infraestructuras, la programación temporal y la asignación de usos y aprovechamientos diferenciados. Con carácter particular, se prevé que puedan contener normas “que establezca, de acuerdo con la legislación aplicable, derechos y deberes, condiciones de los usos y de las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, parámetros para la implantación de usos, regímenes de protección del patrimonio histórico y natural y otros aspectos propios de su contenido”. Además, en el apartado 3, del artículo 4, se precisaba que “Las normas que incorporen los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán aprobarse conjunta o separadamente del resto de la documentación del instrumento de ordenación y tendrán la consideración de disposiciones administrativas de carácter general”. Por su parte, el artículo 55 del TRLSRU, encargado de regular los “actos nulos de pleno derecho”, pasaba a rubricarse “nulidad y anulabilidad”, precisando y distinguiendo dichos vicios para los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Cabe destacar de la modificación prevista para dicho precepto, algunos aspectos: se reconocen como nulas de pleno derecho las normas incorporadas por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando incurran en los vicios del artículo 47.2. de la LPAC. Pero junto a la misma, recoge la figura de la “nulidad parcial” (acogida, como hemos visto, con posterioridad, por la doctrina jurisprudencial), prevista para los supuestos en que el vicio afecte solo a determinados preceptos de la disposición o a una parte de su ámbito de aplicación o a un área territorial específica; la posibilidad de que las determinaciones no normativas de los planes sean nulas o anulables, conforme a la LPAC y la legislación específica; concreta los supuestos de nulidad de pleno derecho que afectará, en todo caso, a los acuerdos de aprobación definitiva que incurran en algunos de los casos tasados por el artículo 47.1. de la LPAC, pero, además, contempla que se produzca alguna de las circunstancias que el propio texto enumeraba de manera tasada, entre otros, para los casos de ausencia total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental estratégica o la omisión del trámite de información pública.

actuaciones y trámites procedimentales no afectados por el vicio, permitiéndose retrotraer las actuaciones al momento oportuno para permitir su subsanación. Incluso, se preveía que el órgano jurisdiccional determinase en Sentencia el plazo para que la Administración procediese a dicha subsanación, plazo que, en todo caso, se limitaba a un año, pudiendo la Sentencia, con carácter excepcional, ampliarlo hasta un máximo de seis meses más. En tercer lugar, se añadía un nuevo apartado al artículo 73 de la LJCA para precisar que la anulación de un instrumento de ordenación no debía afectar a los planes que lo desarrollan, salvo previsión contraria de la Sentencia.

No obstante, y como ya se ha adelantado, dicho intento de modificación legislativa, finalmente no llevo a tramitarse. Razón que parece justificar que por parte del actual ejecutivo se haya retomado, siendo publicada en junio de 2021, una consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, impulsado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>35</sup> y que, como se apuntaba, sigue en lo esencial el proyecto presentado en el año 2018, esto es, centrarse en la modificación del TRLSRU y de la LJCA. La consulta pública, realizada con carácter previo a la elaboración del propio borrador de la norma, se proponía conocer la opinión de los sujetos y organizaciones más representativos y potencialmente afectados por la misma, en aspectos muy concretos: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En otro orden de cosas, y desde una perspectiva autonómica, cabe siquiera citar algunos avances autonómicos, aunque, hasta el momento limitados para la entidad del problema. Cabe señalar la legislación canaria que, con ocasión de la regulación de las “relaciones entre planes y criterios de interpretación”, se refiere expresamente a las consecuencias de la declaración de invalidez tanto de los instrumentos de gestión como de los planes de desarrollo, tratando de resolver la cuestión, mediante la previsión contenida en su artículo 9.3. que predica “La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel”. Precisamente, la previsión de extender la no afectación de la invalidez del plan urbanístico general al plan de desarrollo, resulta una cuestión más polémica en la medida en que entra en juego las previsiones contenidas en la legislación básica estatal relativas a la invalidez de los actos y disposiciones generales.

---

<sup>35</sup> Disponible en <https://www.aue.gob.es/noticias/mitma-anteproyecto-de-ley-para-reforzar-la-seguridad-juridica-en-el-ambito-de-la-planificacion-territorial-y-urbanistica> (última consulta 23/04/2022).

Por su parte, Navarra establece la conservación de actos y trámites válidamente realizados en el procedimiento de tramitación el plan, previendo que las mismas sean susceptibles de preservarse para el caso de anulación de los planes<sup>36</sup>.

De manera muy reciente, el nuevo marco andaluz en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), también se pronuncia al respecto. De esta forma, el artículo 7, está dedicado, como su propia denominación señala, a la “Invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

El precepto parte del reconocimiento expreso, en el apartado 1, de que tanto los instrumentos de ordenación territorial como urbanística están sujetos al régimen de invalidez previsto en la legislación estatal, así como la nulidad de pleno derecho, en todo caso, de las determinaciones de los instrumentos que vulneren las normas sustantivas de las leyes. No obstante, contiene importantes matices. En primer lugar, en el apartado 2, establece que la invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, con una salvedad: cuando la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedará desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística. En segundo lugar, el apartado 3 del señalado artículo 7, contiene otra excepción al régimen de invalidez de los instrumentos de ordenación, previendo que, la misma no implicará, necesariamente, la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o bien tengan independencia funcional respecto de lo anulado, precisando que los instrumentos de ordenación o de gestión tienen independencia funcional, a los efectos del precepto, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, incluso en el caso de desaparición del texto anulado.

Aunque el precepto recoge en parte ya la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en torno a la posibilidad de nulidad parcial, incorpora aspectos como la ya señalada posibilidad de no afectación de la nulidad de un instrumento de ordenación

---

<sup>36</sup> En este sentido, la disposición adicional octava “Instrumentos declarados nulos” del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dispone que: “Un instrumento de ordenación del territorio o un instrumento de planeamiento municipal que hubiera sido declarado nulo por sentencia judicial podrá tramitarse de conformidad con el procedimiento vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquel.

Lo previsto en el párrafo anterior solo será de aplicación en los casos en los que la declaración de nulidad se haya efectuado por defectos formales.

Todos los informes sectoriales que se hubieran emitido cuando se tramitó el proyecto que ha quedado anulado y que hubieran resultado positivos se incorporarán automáticamente a la nueva tramitación, sin que sea necesario volver a solicitarlos o emitirlos, siempre y cuando no haya cambiado la normativa aplicable”.

“a otros”, entendiéndose por tales los instrumentos de desarrollo, cuestión que como se señalaba con anterioridad resulta más polémica por el posible conflicto que podría producirse con la legislación estatal básica, en análogos términos a lo indicado con la previsión de la legislación canaria, si bien lo acota a los supuestos en que su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, lo que no siempre concurrirá, en particular, en los planes urbanísticos máxime cuando se dicten en desarrollo y como necesario complemento de los mismos.

En síntesis, desde diferentes ámbitos y centrado en el marco legislativo, se observa cómo se trata de poner solución a la problemática que representa la masiva nulidad de instrumentos. Sin embargo, continuamos ante un debate abierto y una problemática que persiste en el tiempo.

## V. CONCLUSIONES

La entidad de las consecuencias que viene originando el importante número de planes territoriales, pero también urbanísticos (incluso en mayor medida estos últimos, dado su mayor número), declarados nulos de pleno derecho por los tribunales de lo contencioso-administrativo, en tanto competentes, es una problemática que no ha pasado desapercibida. Lejos de ello, se encuentra en el candelerero del debate doctrinal desde hace años, si bien este debate se incrementa día a día fruto de las graves consecuencias que esta cuestión jurídica viene dando lugar y de la masiva nulidad de instrumentos que se sucede.

Además, en la mayoría de ocasiones, la temida declaración de nulidad del plan tiene lugar por defectos formales en la tramitación o aprobación del mismo, lo que genera, si cabe, más incertidumbre, dada la amplitud de trámites procedimentales e informes sectoriales que los mismos requieren. Consecuencia de lo anterior es que en un instrumento de planificación territorial declarado nulo por defectos formales, los tribunales no entran al fondo del mismo, no teniéndose por tanto la oportunidad de conocer el acierto o no de los modelos territoriales o urbanísticos previstos en los mismos, lo que en esencia representa el fondo de la cuestión.

No se puede obviar los importantes recursos públicos, tanto materiales como humanos, que son precisos para poner en marcha la maquinaria dirigida a aprobar un instrumento, así como los años que son precisos, insistimos, por la complejidad que dichos procedimientos administrativos conllevan conforme a nuestro ordenamiento jurídico y en el que incide no sólo la normativa territorial o urbanística de referencia, sino también un importante número de normativa sectorial por su incidencia en los mismos y que debe ser acatada. Por contra, frente a ello, y para el ya complejo caso de lograr la aprobación definitiva en vía administrativa de un plan,

queda expedita su revisión por los órganos jurisdiccionales, con el resultado en no pocas ocasiones indicado, de su declaración de nulidad de pleno derecho, máximo reproche que nuestro ordenamiento jurídico prevé para los actos y disposiciones administrativas que adolecen de algún tipo de vicio o infracción del ordenamiento jurídico, con su consiguiente expulsión del mismo.

La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales en tanto reglamentos constituye, en síntesis, el objeto del debate. Precisamente por ello, y con el sustento de un amplio sector doctrinal, e incluso se atisba, aun tímidamente, pero en lo que no deja de ser un gran paso, un cierto giro en nuestra doctrina jurisprudencial que comienza a reconocer la posibilidad de la nulidad parcial en los planes. Tienen carácter reglamentario, parece indudable, pero también lo es, su particularidad y singularidad, lo que viene a justificar que cuenten con la consiguiente regulación jurídica capaz de dar una respuesta adecuada a una realidad que, hasta el momento, y pese a las múltiples voces que se alzan en este sentido, no cuenta con solución. Además, y pese a los escasos hasta el momento, pronunciamientos judiciales, también se comienza a diferenciar entre los presupuestos requeridos a un plan territorial frente a un plan urbanístico, en aras a la determinación de la nulidad de los mismos, observándose una mayor flexibilidad en los primeros precisamente sustentado en su ámbito y objeto. La casi completa analogía que hasta el momento se predicaba para ambos instrumentos queda resuelta en una muy reciente STS que precisamente se encarga de perfilar y aclarar que no todo vicio que pueda ser determinante de nulidad en un plan urbanístico ha de serlo, por simple analogía, en un plan territorial. Y es que, como ya se venía señalando, no puede entenderse una analogía completa entre los mismos y, por ende, en su consideración y régimen jurídico. Los planes territoriales están llamados a establecer las directrices generales del ámbito que planifican sin que ello implique una transformación directa e inmediata del suelo, su función es más estratégica y de coordinación, frente al marcado carácter transformador del planeamiento urbanístico. Consecuencia de lo cual, la precisa diferenciación en su consideración jurídica y en los efectos que los mismos producen.

Pese a lo anterior, es preciso y fundamental que al debate doctrinal y las voces autorizadas que se alzan en este sentido, le siguiera la adecuada y acertada reforma normativa, según parece y a la luz de los datos, nuevamente en marcha, poniendo de esta forma fin a una problemática que sigue en continuo e incesante crecimiento.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AGOÚES MENDIZABAL, C., “La modulación de los efectos de la invalidez de los reglamentos”, en *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, (2017), p. 361-410.

BAÑO LEÓN, J.M., “Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico”, en GIFREU i FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, Á. (dirs.) y BALLBÉ PRUNÉS, M. (hom.): *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, (2016), pp. 859-871.

BAÑO LEÓN, J.M., “El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción”, en *Práctica Urbanística*, núm. 144, (2017).

BAÑO LEÓN, J.M., “Un plan jurídico de reforma para los planes urbanísticos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, (2017), pp. 43-56.

BASSOLS COMA, M., “La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación”, en SORIA MARTÍNEZ, G., BASSOLS COMA, M. y GARBAYO BLANCH, J., *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 27-102.

BELADÍEZ ROJO, M., “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, (1994), pp. 155-188.

CANO CAMPOS, T.R., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, en *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 7-27.

CANO CAMPOS, T.R., “La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30-31, (2019), pp. 159-178.

DOMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, (1959), pp. 161-185.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1974.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª ed., Civitas - Thomson Reuters, Madrid, 2015.



GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 14, (1977), pp. 387-393.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 46-68.

GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., “Límites a la declaración de nulidad del planeamiento”, en LÓPEZ RAMÓN, F. y VILLAR ROJAS, F.J. (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa: Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 2017, pp. 411-459.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “Los efectos de la nulidad de los planes urbanísticos en Andalucía y su repercusión en las edificaciones ilegales”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, (2016), pp. 47-84.

LÓPEZ RAMÓN, F., “Planificación territorial”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, (1987), pp. 127-179.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos”, en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 5, (2018), pp. 27-45.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 214, (2021), pp. 57-98.

MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión y algunas propuestas)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), pp. 91-122.

MENÉNDEZ REXACH, Á., “Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: el control de las actuaciones de interés regional”, en *Encuentros multidisciplinares*, núm. 50, (2015), pp. 42-49.

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009.

PAREJO ALFONSO, L., “El giro jurisprudencial, con autoimposición de límites, en materia de nulidad de los planes urbanísticos”, en *Práctica Urbanística*, núm. 166, (2020).

PÉREZ ANDRÉS, A.A., “La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, (1998), pp. 97-138.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, (2014), pp. 197-215.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”, en *Práctica Urbanística*, núm. 141, (2016).

TESO GAMELLA, M.P., “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 210, (2019), pp. 69-90.

VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J., “La nulidad de los planes urbanísticos: ¿a las puertas de un cambio de tendencia de la jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Supremo?”, en *Práctica Urbanística*, núm. 165, (2021).

VIDAL VERA, R., “La declaración de nulidad de los planes de acción territorial, en especial, del PATIVEL: comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de febrero de 2021”, en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, (2021), pp. 245-262.



# **La Ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España**

## **Coastal planning: a comparative study between Portugal and Spain**

*Yolanda Torres Barquilla*

Universidad de Cádiz

SUMARIO. I. CONCEPTO DE LITORAL. II. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL. III. EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y DE LOS PROGRAMAS DE LA ORLA COSTERA. 1. Naturaleza. 2. Forma de aprobación. 3. Ámbito de aplicación. 4. Vinculación. 5. Contenido. A. Zonificación del espacio y ordenación de los usos y actividades. B. Referencias a las playas. C. No clasificación de los suelos. D. Medidas para la protección y valoración de los recursos hídricos incluidos dentro del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera. E. Introducción de pautas que deben ser respetadas por las entidades públicas. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La importancia del litoral en términos ambientales, económicos y sociales manifiesta la necesidad de la instauración de instrumentos encaminados a la ordenación de estos espacios.

Tanto en España como en Portugal, la ordenación del litoral ha tenido un papel trascendental. En Portugal se han aprobado los programas de ordenación de la orla costera mientras que en España algunas Comunidades Autónomas han aprobado planes de ordenación del litoral. Estos instrumentos, sin embargo, tienen sus diferencias. En este estudio analizaremos el camino que han seguido España y Portugal a la hora de ordenar su litoral y las diferencias entre los instrumentos que han utilizado para poder valorar las ventajas y deficiencias de cada uno de los regímenes.

PALABRAS CLAVE: Litoral- Orla costera- Planes de ordenación del litoral- Programas de la orla costera

---

Recibido: 6/12/2021

Aceptado: 9/06/2022

**ABSTRACT:** The importance of the coastline in environmental, economic and social terms shows the need for the establishment of instruments aimed at the management of these spaces.

In both Spain and Portugal, coastal planning has played a vital role. In Portugal, coastal management programs have been approved, while in Spain some Autonomous Communities have approved coastal management plans. These instruments, however, have their differences. In this study we will analyze the path that Spain and Portugal have followed in ordering their coastline and the differences between the instruments they have used to be able to assess the advantages and deficiencies of each of the regimes.

**KEYWORDS:** Coastline- Coastal fringe- Coastal management plans- Coastal fringe programs.

## I. CONCEPTO DE LITORAL

El litoral es un término que, tanto en España como en Portugal, ha sido difícil de definir y que, en ocasiones, se ha utilizado de manera indistinta con otras expresiones.

Por un lado, en Portugal, el Decreto-ley núm. 302/90, de 26 de septiembre, que define el régimen de ordenación urbanística del litoral, utiliza los términos “*litoral*” y “*franja costera*” indistintamente y solo define este último como la franja a lo largo de la costa marítima, cuyo ancho está limitado por la línea de pleamar máxima viva equinoccial y por la línea ubicada a dos kilómetros de esa al interior (artículo 1.2)<sup>1</sup>. En el mismo sentido, el Decreto-ley núm. 309/93, de 2 de septiembre, que regulaba la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de la orla costera, hacía mención al “*litoral*” y a la “*orla costera*” como conceptos diferentes y después señalaba únicamente que los planes de ordenación de la orla costera tenían por objeto las aguas marítimas costeras e interiores, los respectivos lechos y márgenes y lo que denominaba “*franja terrestre de protección*” cuya largura máxima no excedía de los quinientos metros contados desde la línea que limita con el margen de las aguas del mar y la “*franja marítima de protección*” que tenía como límite la batimétrica de treinta metros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Según ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito de Urbanismo*, vol.I, Almedina, Coimbra, 2008, p. 302, este Decreto-ley contiene “*estándares urbanísticos*” especiales o de eficacia diferida, en la medida en que traducen determinaciones materiales del ordenamiento fijadas por la ley, con la finalidad de establecer criterios que deben observar los planos obligatoriamente.

<sup>2</sup> Este Decreto-ley ha sido derogado y actualmente se encuentra en vigor el Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, que regula la elaboración y el desarrollo de los planes de ordenación de la orla costera y establece el régimen sancionador aplicable a las infracciones practicadas en la orla costera (modificado por el Decreto-ley núm.132/2015, de 9 de julio).

Posteriormente, la Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de la Zona Costera de 2009 sí diferenció entre “litoral”, “*orla costera*” y “*línea de costa*” en el anexo 3.<sup>3</sup> En primer lugar, define el “litoral” en términos generales como las porciones de territorio que están directa e indirectamente influenciadas por la proximidad del mar. Por su parte, la “*orla costera*” es definida como la porción del territorio donde el mar, asistido por la acción del viento, ejerce directamente su acción y que se extiende desde el margen hasta quinientos metros tierra adentro y, hacia el mar, hasta la batimétrica de treinta metros. Por último, señala el citado anexo de la Estrategia, que la “*línea de costa*” es la frontera entre tierra y mar, tomando como referencia la línea de pleamar máxima viva equinoccial. En idénticos términos se pronuncia también el artículo 2 del Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, que regula la elaboración y el desarrollo de los planes de ordenación de la orla costera y establece el régimen sancionador aplicable a las infracciones practicadas en la orla costera (modificado por el Decreto-ley núm.132/2015, de 9 de julio).

Por su parte, la doctrina portuguesa también ha reparado en la dificultad de encontrar un consenso en cuanto al concepto de litoral<sup>4</sup>. Aun así, ALVES CORREIRA ha utilizado, a efectos jurídicos, el término “*zona costera*” y entiende que es una porción de tierra influenciada, directa e indirectamente, en términos biofísicos, por el mar, y que se extiende por un lado a la tierra, hasta donde esta influencia se siente y, por otro lado, al mar, hasta el borde exterior de la plataforma continental<sup>5</sup>.

Por lo que respecta a España, tampoco encontramos una definición clara de litoral. Ni la Constitución Española de 1978 (CE) ni la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) concretan qué se entiende por tal e, incluso, en el caso de la LC se ha utilizado el término “litoral” indistintamente con el de “costa”, lo que ha dificultado su distinción<sup>6</sup>. Por otro lado, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL) sí que ha definido brevemente el litoral en su preámbulo, señalando que es la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra.

<sup>3</sup> Aprobada por Resolución del Consejo de Ministros núm. 82/2009.

<sup>4</sup> En este sentido, VELOSO GOMES, F., “A gestão da zona costeira portuguesa”, *Revista da gestão costeira integrada*, 7 (2007), pp. 83-95 y ALVES CORREIA, F., “Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal”, en *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol. IV, Coimbra Editora, 2010, pp. 167-170.

<sup>5</sup> ALVES CORREIA, F. (2010:169).

<sup>6</sup> En el preámbulo de la Ley de Costas de 1988, el legislador señala que la norma dedica su principal atención a la costa o litoral, pero sin definir qué es uno u otro.

No obstante, conviene advertir que el “*litoral*”, como ha hecho referencia parte de la doctrina española, no es un concepto análogo ni al de “*costas*”, ni al de “*dominio público marítimo-terrestre*”<sup>7</sup>.

Por lo que se refiere a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre debemos partir del artículo 132.2 de la CE. Este artículo señala 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*”. La LC, por su parte, también ha definido los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5, y ha concretado cuál es su extensión.

En contraposición, el término “*costa*” es un concepto que, como el de “*litoral*”, carece de precisión científica y goza de cierta ambigüedad jurídica. Pese a ello, parte de la doctrina mantiene que el término “*costa*” se ha reservado para hacer referencia al medio terrestre y el de “*litoral*” para comprender también al medio marino<sup>8</sup>.

Ante la inexistencia de un concepto común del litoral en la legislación estatal, el Decreto 72/1994, de 26 de mayo, del Gobierno balear referente a los Planes de Ordenación del Litoral de las Islas Baleares, realiza su propia definición. Así, el artículo 2 del Decreto señala que se entiende por litoral “*a efectos del presente Decreto*”, “*todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas*”. Asimismo, indica que “*el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores*”

<sup>7</sup> Entre otros vid. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 135; CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.), *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2011, p. 12; MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-136; y PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “La ordenación de los espacios terrestres”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 58.

<sup>8</sup> Vid. CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (2011:12); ZAMORANO WISNES, F.J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2014, p. 64; y PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (2016:58 y 66). ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima”, en MORENO LINDE, M., y VERA JURADO, D., *Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho Público*, Universidad de Sevilla, 2020, pp. 51-80, también apuesta por un concepto de litoral que abarque una zona terrestre y otra marítima y, por ello, parte de la definición que se incluyó en el estudio publicado en 1987 por el Instituto del Territorio y Urbanismo en el que se define el litoral como la franja de interacción de los sistemas marítimos y terrestres con características y actividades específicas. Por su parte, SANZ LARRUGA, F., “Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 690-712, alude a la concepción “*anfibia*” del litoral para hacer referencia a que este espacio abarca una zona marítima y otra terrestre.

o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas”.

En el mismo sentido, el artículo 35 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) indica que “se considera espacio litoral, a los efectos de esta ley, la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre definida por la legislación específica en materia de costas, excluyendo de la misma las zonas contiguas a los márgenes de los ríos” y añade que “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán incorporar al espacio litoral aquellas otras zonas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del litoral”.

En todo caso, parece indiscutible que tanto en España como en Portugal el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. Sin embargo, para lo que a nuestro estudio interesa, lo importante no es tanto el concepto de litoral, sino la extensión del mismo. De esta forma en este estudio nos centraremos en el “litoral” que es objeto de la función pública de ordenación del litoral y que forma parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación, excluyendo la “ordenación espacial marítima” regulada en España en el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y, en Portugal, en la Ley nº 17/2014, de 10 de abril y el Decreto-Ley nº 38/2015 que desarrolla la Ley nº 17/2014<sup>9</sup>. En el caso de España, como veremos, este litoral que ordenan los planes de ordenación del litoral abarca, principalmente, una zona terrestre y, en algunos casos, las aguas interiores. Por su parte, en Portugal la planificación de los programas de la orla costera se realiza tomando como concepto clave la “*orla costera*” -y no el litoral como en España- que es, como ya hemos adelantado, la porción del territorio que se extiende hasta quinientos metros tierra adentro y, hacia el mar, hasta la batimétrica de treinta metros.

---

<sup>9</sup> Respecto a la necesidad de una planificación integrada del mar y tierra podemos ver ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “Mar y tierra: un paso más en las propuestas de ordenación”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 155-162. Asimismo, y concretamente sobre la inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral en España y Portugal podemos ver TORRES BARQUILLA, Y. “La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral. Un estudio comparado entre Portugal y España”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 145-153. Por su parte, LOBO RODRIGO, A., “Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 620-630, cree que el ámbito espacial definido en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias supone un cambio que hace desaparecer la frontera competencial tierra-mar en Canarias, puesto que señala que el territorio canario está integrado por el mar y por las siete islas y esta descripción puede motivar que se puedan aprobar planes que ordenen unitariamente el interfaz tierra-mar.



Estos conceptos de “litoral” y de “orla costera” serán los que utilizemos para analizar los planes de ordenación de España y Portugal, respectivamente. A ello nos referiremos con posterioridad.

## II. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL

Antes de analizar el contenido de los planes de ordenación del litoral y de los programas de la orla costera conviene detenernos en las particularidades que tiene la función de planificación del “litoral” o de la “orla costera” en España y en Portugal<sup>10</sup>. A modo de resumen debemos adelantar que nos encontramos con una diferencia sustancial: las Administraciones competentes en esta materia son diferentes en uno y otro Estado. Así, y mientras que en España las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) son las competentes para elaborar y aprobar los planes de ordenación del litoral, en Portugal es el Estado central el competente para aprobar los programas de la orla costera -sin perjuicio de las competencias que tienen las Regiones Autónomas de Madeira y Azores-<sup>11</sup>.

En ambos casos, sin embargo, la ordenación del “litoral” o de la “orla costera” -dependiendo de si nos referimos a España o Portugal, respectivamente-, es una competencia que tiene como objetivo la planificación de los usos del suelo y que se encuentra ligada a la ordenación del territorio. En el caso de Portugal, los programas de la orla costera son instrumentos de ámbito nacional de la política de ordenación del territorio y del urbanismo y, en concreto, programas especiales, en atención al Decreto-ley núm. 80/2015, de 14 de mayo, que revisa y aprueba el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Ordenación del Territorio en base a la Ley 31/2014, de 30 de mayo, de bases generales de la política pública de suelos, de ordenamiento del territorio y de urbanismo.

Por otro lado, en España, tanto la jurisprudencia como parte de la doctrina han señalado que la ordenación del litoral es una concreción de la ordenación del territorio<sup>12</sup>. De esta forma, y como las CCAA son competentes para ordenar su territorio,

---

<sup>10</sup> Sobre la ordenación del litoral en Portugal puede verse ALVES CORREIA, F., “Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal”, en SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 69-80.

<sup>11</sup> Esta particularidad, como veremos, tiene efectos en el ámbito de aplicación de estos instrumentos. Al ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera en Portugal nos referiremos con posterioridad por lo que a este punto nos remitimos.

<sup>12</sup> En este sentido el TC en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, señala que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (FJ 1º A). MORENO CÁNO-

también lo son para ordenar su litoral. Así, los entes autonómicos han aprobado planes de ordenación del litoral que tienen la naturaleza de planes de ordenación del territorio con carácter general -con la excepción de los Planes Directores del Sistema Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña que son planes urbanísticos-.

Pese a que en ambos países la ordenación del “litoral” o de la “*orla costera*” está vinculada a la ordenación del territorio, las Administraciones competentes en esta materia son diferentes, lo que se debe principalmente a la forma de Estado.

En el caso de Portugal, el artículo 6 de la Constitución de 1976 señala que se trata un Estado unitario pero que los archipiélagos de las Azores y de Madeira serán Regiones autónomas con su propio Estatuto Político-Administrativo e instituciones de autogobierno. Por lo que respecta a la planificación de la orla costera, la Constitución no contiene ninguna referencia a este concepto pero el artículo 81.d) señala que incumbe al Estado “*promover la cohesión económica y social de todo el territorio nacional, orientando el desarrollo en el sentido de un crecimiento equilibrado de todos los sectores o regiones y eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre la ciudad y el campo y entre el litoral y el interior*”. Aun así, el artículo 165.z) de la norma fundamental indica que es competencia exclusiva de la Asamblea de la República las bases de ordenamiento del territorio y del urbanismo.

Por su parte, los Estatutos Político-Administrativos de las Regiones Autónomas de Azores y Madeira tampoco contienen ninguna referencia a la competencia de or-

---

VES, A. (1990:110), p. 110, llega a entender que la competencia de ordenación del litoral se trata de un innecesario complemento de la ordenación urbanística y del territorio. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, A., “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes”, *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76 (1982), p. 95, entiende que, al tratarse de una concreción de la ordenación del territorio, incluye atribuciones que pueden corresponder a las CCAA en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las que encomienda al Estado la legislación de costas, puesto éstas van unidas a la titularidad estatal sobre el dominio marítimo. Asimismo, PEREZ ANDRES, A.A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 306-307 señala que se ha adoptado en los Estatutos de Autonomía un concepto restringido de ordenación del territorio al desligarlo de la competencia de ordenación del litoral cuando, según el autor, las CCAA con competencias en materia de ordenación del territorio también son competentes para la ordenación del litoral. En contraposición, MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108 (1988), p. 18, señala que la competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo, debiendo salvarse, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo. Sobre este aspecto también se pronuncia RANDO BURGOS, E., “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (2019), págs. 4-47.

denación de la “*orla costera*”, pero sí a su competencia legislativa sobre la ordenación del territorio, los instrumentos de gestión territorial y el urbanismo<sup>13</sup>.

De esta forma, en Portugal es el Estado -y las Regiones Autónomas de Azores y Madeira en su respectivo territorio- quienes tienen la competencia sobre la ordenación del territorio y el urbanismo y, por ende, la competencia sobre la ordenación de la “*orla costera*”. Sin embargo, cumplen también un papel trascendental los entes municipales. A ellos nos referiremos al analizar la vinculación de los programas de la orla costera pero conviene adelantar que, tras la aprobación de la Ley 31/2014, de 30 de mayo, de bases generales de la política pública de suelos, de ordenamiento del territorio y de urbanismo y del Decreto-ley núm. 80/2015, de 14 de mayo, que revisa y aprueba el Régimen Jurídico de los Instrumentos de Ordenación del Territorio, los antiguos planes de ordenación de la orla costera han pasado a denominarse programas de la orla costera. Este cambio produce efectos en cuanto a la vinculación de los mismos puesto que si anteriormente los planes de ordenación de la orla costera vinculaban a las entidades públicas y a los particulares, los actuales programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas y, para vincular a los particulares, sus disposiciones deben ser integradas por los planes territoriales (planos municipales o intermunicipales) por lo que los municipios juegan un papel esencial<sup>14</sup>.

Por otro lado, en España la ordenación del “*litoral*” recae en las CCAA y no en el Estado. La CE no establece expresamente la referencia a la competencia de ordenación del litoral pero señala que las CCAA podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 148.1. 3ª). En este sentido, todos los Estatutos de Autonomía de las CCAA litorales han asumido la competencia exclusiva de ordenación del litoral<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Vid. artículo 57.2 letras p) y q) del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Azores aprobado por la Ley núm. 39/1980, de 5 de agosto y modificado por las leyes 9/1987, de 26 de marzo, 61/1998, de 27 de agosto y 2/2009, de 12 de enero y artículo 40. i) del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira aprobado por la Ley 13/1991, de 5 de junio y modificado por las leyes 130/99, de 21 de agosto y 12/2000, de 21 de junio.

<sup>14</sup> Artículos 5.3 y 44.2 del Decreto-ley núm. 80/2015. Sobre los cambios en los instrumentos de gestión territorial de Portugal tras la reforma de 2014 puede verse GOUVEIA E FREITAS, C., “A dinâmica dos instrumentos de gestão territorial: que novidades?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almendina, 2017, pp. 373-391.

<sup>15</sup> Vid. artículos 27. 3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia; 10. 3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias; 24. 3 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; 10. 31 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; 149.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 49.1.9º de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 10.2 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; 56.6 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 30.3 de la

Asimismo, el Estado tiene competencias que pueden incidir en la ordenación del “litoral”. Estas competencias están vinculadas a las facultades que se le atribuyen por ser titular del dominio público marítimo-terrestre ex artículo 132.2 de la CE, a la competencia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1. 23ª CE) o al ejercicio de otras competencias sectoriales. En el caso de los municipios, las competencias que asumen sobre el espacio litoral no solo son las enumeradas en el artículo 115 de la LC, sino también otras establecidas en la normativa sectorial, como es el caso del urbanismo<sup>16</sup>. Aun así, debemos decir que, en comparación con los municipios portugueses, el papel de los municipios españoles en la ordenación del litoral es menor como veremos al analizar la vinculación de los planes de ordenación del litoral y de los programas de la orla costera.

## II. EL CONTENIDO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL Y DE LOS PROGRAMAS DE LA ORLA COSTERA

Para ordenar el “litoral” o la “orla costera”, España y Portugal han utilizado distintos instrumentos. Debemos adelantar, sin embargo, que en ninguno de los dos países podemos hablar de una ordenación del litoral completa.

En el caso de España, la ordenación del “litoral” se lleva a cabo a través de los planes de ordenación del litoral que aprueban las CCAA. Actualmente, solo seis CCAA han aprobado planes de esta naturaleza<sup>17</sup>.

- Galicia: el Plan de Ordenación del Litoral<sup>18</sup>.

---

Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; y, 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>16</sup> Sobre las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre vid. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.Mª., “Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre”, en VERA JURADO, D.J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada, 2009, pp. 623-667.

<sup>17</sup> En el caso de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, el litoral nunca ha estado ordenado por un plan concreto, sino que han utilizado planes territoriales generales que contienen breves alusiones a estos espacios. Por lo que se refiere a Murcia, esta Comunidad Autónoma tampoco cuenta con un plan de ordenación del litoral propio puesto que, aunque aprobó en 2004 el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, éste se trata de un instrumento que no ordena específicamente el litoral. Por su parte, Andalucía sí aprobó en 2015 el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, pero fue declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en sentencia de 7 de septiembre de 2017 (rec. 721/2015) por lo que actualmente no cuenta con un instrumento específico de ordenación del litoral. Con la aprobación de la LISTA, Andalucía elimina la existencia de un plan concreto para ordenar el litoral, como es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, y otorga esta función a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional que hasta la aprobación del citado instrumento habían ordenado algunas zonas del litoral andaluz.

<sup>18</sup> Aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

- Asturias: el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas<sup>19</sup>.

- Cantabria: el Plan de Ordenación del Litoral<sup>20</sup>.

- País Vasco: el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral<sup>21</sup>.

- Cataluña: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado<sup>22</sup>.

- Comunidad Valenciana: el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral<sup>23</sup>.

Por lo que respecta a Portugal, la “*orla costera*” se ha dividido en seis zonas planificadas cada una por un programa. En la actualidad solo se encuentran vigentes tres programas de la orla costera (Caminha – Espinho, Ovar - Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel), mientras que están en elaboración los programas de Espichel – Odeceixe, Odeceixe - Vila Moura y Vilamoura - Vila Real de Santo António<sup>24</sup>.

Anteriormente a la aprobación de la Ley de Bases de 2014, la ordenación de la “*orla costera*” en Portugal se llevaba a cabo por los planes de ordenación de la orla

<sup>19</sup> Aprobados por el Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias y por el Acuerdo de 23 de septiembre de 2016, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, respectivamente. El Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas pormenoriza y complementa al Plan de Ordenación del Litoral de Asturias en relación con el régimen jurídico del suelo no urbanizable de costas y prevalece en caso de discrepancia sobre esta cuestión.

<sup>20</sup> Aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre.

<sup>21</sup> Aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo.

<sup>22</sup> Aprobados por Resolución de 25 de mayo de 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas y Resolución de 16 de diciembre 2005 de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, respectivamente. La Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña (LPOL) ha incorporado dos nuevos instrumentos de ordenación del litoral, el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas, aunque actualmente no se han aprobado ninguno de estos instrumentos.

<sup>23</sup> Aprobado por el Decreto 58/2018, de 4 de mayo. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral fue anulado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de marzo de 2021 (rec. núm. 119/2018), pero la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (rec.casación núm. 4049/2021) anula la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y le devuelve la causa para que valore otros puntos del recurso que afectan a la legislación autonómica y dicte una nueva sentencia.

<sup>24</sup> El programa de Caminha – Espinho fue aprobado por Resolución del Consejo de Ministros núm. 111/2021, de 11 de agosto, el de Ovar - Marinha Grande fue aprobado por la Resolución del Consejo de Ministros núm. 112/2017, de 10 de agosto y el de Alcobaça – Cabo Espichel, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros núm. 66/2019, de 11 de abril

costera -que eran planes de ordenación del territorio-<sup>25</sup>. Con la reforma operada por esta Ley, los planes de ordenación del territorio -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- desaparecieron y se integraron en la categoría de programas. Por eso, actualmente, los instrumentos encargados de ordenar la “*orla costera*” portuguesa son los programas de la orla costera.

Sin embargo, y debido a que actualmente no se encuentran aprobados todos los programas encargados de ordenar la totalidad de la “*orla costera*” portuguesa, ésta se ordena por diversos instrumentos. Por un lado, por los tres programas de la orla costera que se encuentran vigentes y, por otro, por los planes de ordenación de la orla costera que tienen como ámbito de aplicación zonas de la “*orla costera*” que no se incluyen en los programas aprobados. Estos planes de ordenación de la orla costera están vigentes porque aún no han sido aprobados los programas de la orla costera que afectan a su ámbito de aplicación.

Por todo lo expuesto, en las páginas siguientes analizaremos las principales diferencias de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal.

## 1. Naturaleza

Para ordenar el “*litoral*” y la “*orla costera*” de España y Portugal, respectivamente, nos encontramos con instrumentos de distinta naturaleza. En el caso de España nos encontramos, con carácter general, con planes de ordenación del territorio -con la excepción del Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y del Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado de Cataluña que son planes urbanísticos-<sup>26</sup>. Por el contrario, en Portugal nos encontramos con los programas de la orla costera, que no son planes pero que también son instrumentos de ordenación del territorio según el artículo 5.3 del Decreto-ley núm. 80/2015. Esta diferencia resulta trascendental sobre todo por los efectos que tienen unos y otros instrumentos.

---

<sup>25</sup> Se aprobaron un total de nueve planes de ordenación de la orla costera: Caminha – Espinho (Resolución del Consejo de Ministros núm. 25/99, de 7 de abril); Ovar – Marinha Grande (Resolución del Consejo de Ministros núm. 142/2000, de 20 de octubre); Alcobaça – Mafra (Resolución del Consejo de Ministros núm. 11/2002, de 17 de enero); Cidadela – S. Julião da Barra (Resolución del Consejo de Ministros núm. 123/98, de 19 de octubre); Sintra – Sado (Resolución del Consejo de Ministros núm. 86/2003, de 25 de junio); Sado – Sines (Resolución del Consejo de Ministros núm. 136/99, de 29 de octubre); Sines – Burgau (Resolución del Consejo de Ministros núm. 152/98, de 30 de diciembre); Burgau – Vilamoura (Resolución del Consejo de Ministros núm. 33/99, de 27 de abril); y Vilamoura – Vila Real de Santo António (Resolución del Consejo de Ministros núm. 103/2005, de 27 de junio).

<sup>26</sup> Según el artículo 6.2 de la LPOL, el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña tendrá la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos.

En España, como señalábamos, la mayoría de las CCAA han aprobado instrumentos de naturaleza territorial, pero en Cataluña se han adoptado planes urbanísticos<sup>27</sup>. La diferencia entre un tipo y otro de plan se encuentra en su objeto. En el caso de los planes territoriales, la ordenación del litoral se persigue a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales, la previsión de equipamientos e infraestructuras supramunicipales. En contraposición, los planes urbanísticos están destinados a la clasificación del suelo litoral.

Como ha señalado parte de la doctrina, la elección por utilizar un plan territorial o urbanístico tiene sus virtudes y sus desventajas. En cuanto a las ventajas de utilizar un plan urbanístico debemos destacar dos: la posibilidad de proporcionar una respuesta urgente al proceso de urbanización litoral -ya que la aprobación de un plan de naturaleza territorial podría demorarse en el tiempo-, y la agilización en la aplicación del plan, puesto que no requiere una posterior adaptación por parte del planeamiento municipal para que puedan aplicarse sus disposiciones<sup>28</sup>.

Por lo que respecta a Portugal, se ha optado por la aprobación de los programas de la orla costera. Éstos son programas especiales que forman parte de los instrumentos de ámbito nacional del sistema de gestión territorial<sup>29</sup>. Como señala el artículo 42 del Decreto-ley 80/2015, los programas especiales -entre los que se encuadran los programas de la orla costera- tienen como finalidad la consecución de objetivos considerados esenciales para la protección de los intereses públicos y recursos de relevancia nacional con repercusión territorial, estableciendo, exclusivamente, regímenes de salvaguardia de recursos y valores naturales.

---

<sup>27</sup> Como planes territoriales nos encontramos el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas de Asturias, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, y el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

<sup>28</sup> En este sentido se pronuncia AGUIRRE I FONT, J.M., *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014, p. 236.

<sup>29</sup> Vid. artículo 2 del Decreto-Ley 80/2015. A modo de resumen, el sistema de gestión territorial de Portugal se divide en cuatro ámbitos: nacional, regional, intermunicipal y municipal. Dentro de cada ámbito se integran distintos instrumentos: en el ámbito nacional se encuadra el programa nacional de la política de ordenación del territorio, los programas sectoriales y los programas especiales -dentro de los cuales se integran los programas de la orla costera-; en el ámbito regional tienen cabida los programas regionales; en el ámbito intermunicipal existen el plan maestro intermunicipal, los planes de urbanización intermunicipal y los planes de detalle intermunicipales; por último, en el ámbito municipal se integran el plan maestro municipal, los planes de urbanización y los planes de detalle. Sobre los programas sectoriales y especiales de Portugal puede verse CUNHA, J.L., "Os programas sectoriais e especiais -que relevo e que futuro?", en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almendina, 2017, pp. 273-310.

De tal manera, la ordenación de la “*orla costera*” en Portugal se lleva a cabo a través de programas y no de planes como ocurre en España -y como se hacía en Portugal con los planes de ordenación de la orla costera antes de la aprobación de la Ley de bases de 2014-<sup>30</sup>. Esta particularidad tiene sus consecuencias a efectos de la vinculación de ambos instrumentos. Y es que, como señala la Ley de Bases de 2014, los programas y los planes en Portugal se diferencian por la eficacia jurídica que tienen uno y otro instrumento<sup>31</sup>. Por un lado, los planes vinculan tanto a las entidades públicas como, directa e inmediatamente, a los particulares y, por otro, los programas solo vinculan a las entidades públicas (artículos 46 Ley de Bases de 2014 y 3 del Decreto 80/2015).

Así resulta que existe una diferencia en cuanto a la vinculación de los antiguos planes de ordenación de la orla costera y los actuales programas de la orla costera. A ello nos referiremos cuando analicemos la vinculación de estos instrumentos, pero podemos adelantar que, mientras que los planes de ordenación de la orla costera vinculaban a las entidades públicas y a los particulares, los programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas y, para vincular a los particulares se exige que sus normas sean integradas en los planes territoriales, esto es, en planes municipales o intermunicipales<sup>32</sup>.

Además de lo expuesto, debemos añadir que, en virtud de la Ley 58/2005, de 29 de diciembre, de aguas, los instrumentos que ordenan el litoral -los actuales programas de la orla costera- son también instrumentos para la gestión de los recursos hídricos. Por ello, como veremos, uno de los contenidos de estos programas será la introducción de medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos que se incluyen en su área de intervención.

---

<sup>30</sup> Los planes de ordenación de la orla costera tenían la naturaleza de planes especiales de ordenación del territorio. Vid. artículos 33 de la Ley 48/98, de 11 de agosto, de bases de la política de ordenación del territorio y de urbanismo y 42.3 del Decreto-ley núm. 380/99, de 22 de septiembre, de régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial.

<sup>31</sup> El artículo 38.1 de la Ley de bases de 2014 señala que los programas establecen el marco estratégico de desarrollo territorial y sus lineamientos programáticos o definen la incidencia espacial de las políticas nacionales, y los planes establecen opciones y acciones concretas en cuestiones de planificación y organización del territorio, así como definen el uso del suelo.

<sup>32</sup> Según OLIVEIRA, F., “Um caso “duvidoso” de transposição de um plano especial para um plano diretor municipal”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?, Vol. I, Almedina, 2017, p. 314, el legislador pretendía reducir el grado de vinculación de los antiguos planes especiales de ordenación del territorio -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- y concentrar todas las reglas que vinculan a los particulares en los planos municipales o intermunicipales. Es por eso que en el preámbulo del Decreto-ley núm. 80/2015, se señala que esta opción tiene como objetivo introducir regulaciones que salvaguarden los intereses de los particulares y su confianza en el ordenamiento jurídico en vigor, en la medida en que todas las normas relativas a la ocupación, uso y transformación del suelo, con el fin de imponerse a las personas, debe estar prevista en los planes municipales e intermunicipales.



## 2. Forma de aprobación

La forma de aprobación de los instrumentos de ordenación del “*litoral*” y de la “*orla costera*” de España y Portugal, respectivamente, tienen muchas similitudes en cuanto a la forma -a través de una resolución del Gobierno, con carácter general-, y el procedimiento -se prevé la participación de otras entidades públicas-. Sin embargo, las Administraciones competentes para elaborar y aprobar los citados instrumentos son diferentes. En primer lugar, porque se trata de entes territoriales distintos: en España son las Administraciones autonómicas las encargadas de su aprobación y en Portugal es la Administración central la competente -con la excepción de las Regiones Autónomas de Madeira y Azores-. En segundo lugar, porque los órganos encargados de elaborar los instrumentos tienen distinta naturaleza. Así, y mientras que en España el peso recae en la Administración competente en materia de ordenación del territorio, en Portugal es la Administración competente en materia de aguas quien asume mayor importancia. Pasemos a analizar las formas de aprobación de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal.

En España, los planes de ordenación del litoral son elaborados y aprobados por las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio, esto es, por las CCAA. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la forma de aprobación de los mismos y es que, aunque regla general es que los planes de ordenación del litoral se aprueban a través de un acuerdo del gobierno autonómico, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria es aprobado a través de la Ley 2/2004, de 24 de septiembre, del Gobierno de Cantabria.

En cuanto a la elaboración y formulación de los planes, en ambos casos la competencia corresponde a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio<sup>33</sup>. Además, se prevé en todos los casos que, una vez redactado el plan, se somete a información pública y audiencia de las Administraciones afectadas. En contraposición, la diferencia se encuentra en quién es la Administración competente para su aprobación final. En el caso de los planes aprobados por acuerdo, la competencia recae en el Gobierno autonómico, en cambio, en el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, esta función es competencia del Parlamento autonómico.

---

<sup>33</sup> Sobre el procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral pueden verse los artículos 54 y 55 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 53 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 19 quáter de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16, 44 y 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 17 a 23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y 16 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Precisamente por ser aprobados por distintos órganos, uno legislativo y otro ejecutivo, la posición que adquieren los instrumentos de ordenación del litoral de España es diferente. En primer lugar, porque el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, al ser aprobado por una norma legal, se encuentra en una posición jerárquica superior al resto de las normas reglamentarias de forma que prevalece, en caso de discrepancia, sobre cualquier disposición aprobada por el Gobierno autonómico<sup>34</sup>.

Por otro lado, porque el Plan de Ordenación del Litoral está excluido del recurso contencioso-administrativo y únicamente está sujeto al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional mientras que los planes aprobados por norma reglamentaria serán, en todo caso, impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>35</sup>.

Por último, porque los particulares no podrán ejercer acciones contra el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria pero los municipios, sin embargo, sí podrán presentar un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional en atención a los artículos 75 bis a 75 quinquies de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En el caso de Portugal, el artículo 48.3 de la Ley de Bases de 2014 señala, con carácter general, que los programas especiales -entre los que se incluyen los programas de la orla costera- son elaborados y aprobados por el Gobierno, bajo la coordinación del miembro responsable del área cuyo interés público se protege en el programa, junto con el miembro del Gobierno responsable del área de ordenación del territorio<sup>36</sup>. Así, y para conocer concretamente la elaboración de los programas de la orla costera debemos acudir al Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, en su redacción actual, que establece la elaboración y el desarrollo de los antiguos planes de ordenación de la orla costera -actuales programas de la orla costera-.

En el Decreto-ley núm. 159/2012, se señala que compete a la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, como autoridad nacional del agua, promover la elaboración de los programas, por secciones de la costa -en concreto demarcaciones hidrográficas-, en conjunto con los respectivos municipios, Administraciones portuarias y otras entidades públicas con intereses que salvaguardar (artículo 4). En todo caso, el citado Decreto-ley indica que la Agencia de Medio Ambiente debe asegurar la participación, desde la fase inicial del proceso de elaboración de los programas de

---

<sup>34</sup> En contraposición, los planes aprobados a través de un reglamento no podrán vulnerar ni la Constitución, ni las leyes, ni cualquier disposición reglamentaria de rango superior ex artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>35</sup> Vid. artículos 26, 27 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>36</sup> En el mismo sentido se pronuncian los artículos 46 y 51 del Decreto 80/2015.

todas las entidades públicas y empresas privadas con intereses en el área afectada. Asimismo, la norma establece que en la elaboración de los programas se tendrán en cuenta las normas técnicas aprobadas por los miembros del Gobierno responsable de las áreas de medio ambiente y la ordenación del territorio.

En cuanto al plazo para elaborar los programas, el Decreto 80/2015 señala que en el acuerdo de inicio de elaboración del programa de la orla costera debe indicarse el plazo para el mismo. Aunque no se establece una duración máxima, el artículo 46 del Decreto indica que el plazo podrá ser prorrogado por una única vez, por un período máximo igual al establecido en el acuerdo de inicio. En el caso de que transcurra el plazo sin que se haya aprobado el programa, se produce la caducidad del procedimiento.

De esta forma, los programas de la orla costera en Portugal son elaborados por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente, como órgano competente en materia de agua. Durante su elaboración, la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente debe garantizar la participación de todas las entidades públicas y empresas privadas afectadas por el programa que se está elaborando y, en particular, la participación del órgano competente en materia de ordenación del territorio. Por lo que respecta a su aprobación, ésta recae en el Consejo de Ministros.

### 3. **Ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal difiere significativamente y ello principalmente porque los instrumentos de Portugal incluyen algunos espacios marítimos además de espacios terrestres mientras que en España abarcan, con carácter general, solo espacios terrestres.

Por lo que respecta a España podemos decir que, por regla general, el ámbito territorial de los planes autonómicos está integrado por una zona terrestre que incluye los suelos no urbanizables correspondientes al territorio de los municipios costeros o, en algunos casos, los suelos no urbanizables correspondientes a los quinientos metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar -esto es, los que se identifican con la zona de influencia prevista en la LC-.

Esta regla general, sin embargo, tiene excepciones.

Por un lado, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana también incluye terrenos que pueden ser urbanizables. Además, este instrumento se extiende a un espacio terrestre mayor que el de otros instrumentos de ordenación del litoral de España porque distingue entre tres tipos de ámbitos: el estricto, que comprende los suelos rurales situados en la franja

de quinientos metros de amplitud; el ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los quinientos metros y los mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar y dota de refuerzo y continuidad ecológica, funcional y visual a los suelos pertenecientes al ámbito estricto y garantiza la amortiguación de los impactos sobre los mismos; y el de conexión, que abarca los suelos situados en la franja entre los mil metros y los dos mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde se analizará, ordenará y garantizará la conectividad ecológica y funcional del espacio litoral con el resto del territorio.

Por otro lado, debemos hacer mención al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco. En este caso, la aplicación del instrumento se extiende, además de a la zona de influencia definida en la LC, a los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas que, en el caso del País Vasco, corresponde a la cota de cinco metros sobre el nivel de la bajamar viva equinoccial<sup>37</sup>. Asimismo, el plan se refiere también al medio marino y, concretamente, al medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de cincuenta metros. Particularmente, el artículo 2.3 del citado plan señala expresamente que el ámbito definido como medio marino, se refiere a las aguas interiores, de acuerdo a la delimitación realizada por el Real Decreto 1210/1977 de 5 de agosto, en lo que concierne a la aplicación de la Ley 3/2001 de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Como vemos, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco ha incluido dentro de su ámbito de aplicación espacios marítimos y, en concreto, las aguas interiores. Este hecho es una excepción en relación al resto de instrumentos de ordenación del litoral de España puesto que ninguno de ellos se refiere a espacios marítimos. Pese a ello, hay que señalar que no existen inconvenientes para incluir dentro del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral las aguas interiores y ello por varias razones. En primer lugar, porque, aunque es verdad que la ordenación del territorio -de la que deriva la ordenación del litoral- no puede extenderse al mar como ha señalado la jurisprudencia, no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. En segundo lugar, porque otros instrumentos de ordenación del territorio no han tenido inconvenientes para extender su ámbito de aplicación a las aguas interiores y, como hemos dicho, la ordenación del

---

<sup>37</sup> Vid. artículo 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.

litoral no es una cosa diferente que la ordenación del territorio<sup>38</sup>. Y, en tercer lugar, porque la jurisprudencia ha señalado que la ordenación del litoral comprende también la de las aguas interiores<sup>39</sup>.

En el caso de Portugal, el ámbito de extensión de los programas de la orla costera es más amplio que los instrumentos de ordenación del litoral puesto que, como veremos, abarca una zona marítima más amplia<sup>40</sup>.

La Ley de aguas de Portugal señala, en su artículo 21.1, que los planes de ordenación del litoral tienen por objeto las aguas costeras y marítimas interiores y los respectivos lechos y márgenes, así como las franjas de protección marítima y terrestre, definidas en la legislación específicas o dentro de cada plan. Así, concretamente el Decreto-ley núm. 159/2012, de 24 de julio, indica que el área de intervención de los actuales programas de la orla costera se subdivide en dos espacios: la zona terrestre y la zona marítima.

Por un lado, la zona terrestre está integrada por el margen de las aguas del mar y por una franja, medida en horizontal, con una anchura de quinientos metros contados a partir de la línea que limita con el margen de las aguas del mar pudiendo ampliarse hasta una anchura de mil metros cuando se justifique que es necesario para salvaguardar la integración de sistemas biofísicos fundamentales en el contexto territorial objeto del plan (artículo 8)<sup>41</sup>.

Por otro lado, la zona marítima es la franja comprendida entre la línea límite del lecho de las aguas del mar y la batimétrica de treinta metros (artículo 9).

Actualmente, los tres programas de la orla costera aprobados (Caminha – Espinho, Ovar - Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel) incluyen dentro de su ámbito de aplicación las aguas marítimas costeras e interiores, sus respectivos lechos y márgenes y las franjas de protección marítima y terrestre en los términos más arriba expuestos. En el caso de la franja terrestre de protección hay que señalar que en los programas alcanza una anchura de quinientos metros contados desde la línea que limita con el margen de las aguas del mar con carácter general, pero en ocasiones se amplía a los mil metros.

---

<sup>38</sup> Es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Vid. artículo 2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

<sup>39</sup> En este sentido vid. la citada STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994).

<sup>40</sup> El ámbito de aplicación de los programas de la orla costera es el mismo que el de los antiguos planes de ordenación de la orla costera.

<sup>41</sup> Según señala el artículo 11 de la Ley núm. 54/2005, de 15 de noviembre, que establece la titularidad de los recursos hídricos, el margen es una franja de terreno contigua o por encima de la línea que limita el lecho de agua, y en el caso del agua de mar, generalmente tiene un ancho de cincuenta metros medidos a partir de la línea de pleamar máxima de las aguas equinocciales.

En todo caso hay que tener en cuenta que los programas de la orla costera de Portugal se aprueban teniendo como base regiones hidrográficas. En el caso del programa de Caminha – Espinho se atiende a la Región Hidrográfica del Norte y, especialmente los municipios de Caminha, Viana do Castelo, Esposende, Póvoa de Varzim, Vila do Conde, Matosinhos, Porto, Vila Nova de Gaia y Espinho. Por otro lado, el programa de Ovar-Marinha Grande abarca la Región Hidrográfica del Centro, concretamente los municipios de Ovar, Murto, Aveiro, Ílhavo, Vagos, Mira, Cantanhede, Figueira da Foz, Pombal, Leiria e Marinha Grande y también la totalidad del área de Barrinha de Esmoriz/Lagoa de Paramos. Por último, el programa de Alcobaça-Cabo Espichel incluye la Región Hidrográfica del Tajo y del Oeste y, concretamente, los municipios de Alcobaça, Nazaré, Caldas da Rainha, Óbidos, Peniche, Lourinhã, Torres Vedras, Mafra, Sintra, Cascais, Almada e Sesimbra.

Asimismo, hay que señalar que, a diferencia de lo que ocurre con los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera no excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanos. Es decir, los programas de la orla costera de Portugal incluyen todo tipo de suelos, independientemente de su clasificación.

En conclusión, el ámbito de aplicación de los programas de la orla costera de Portugal es más extenso que el de los planes de ordenación del litoral de España. En primer lugar, porque que el área marítima que pueden abarcar es más amplia que en el caso de los instrumentos de España. Así, y mientras los planes de ordenación del litoral de España solo incluyen dentro de su ámbito las aguas interiores, los programas de la orla costera, a parte de las aguas interiores, también alcanzan la primera milla náutica del mar territorial -lo que se corresponde con las aguas costeras-<sup>42</sup>. En segundo lugar, porque el área terrestre del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera se extiende a las áreas urbanas mientras que los planes de ordenación del litoral de España excluyen los suelos urbanizables -con carácter general-.

#### 4. Vinculación

La vinculación de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal es otro de los aspectos que presenta diferencias en uno y otro país. En todo caso, la regla general es que estos instrumentos vinculan a los poderes públicos, aunque el grado de vinculación varía no solo de un país a otro, sino también de una Comunidad Autónoma a otra en el caso de España.

---

<sup>42</sup> Las aguas costeras son “*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*”. Vid. artículos 16 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas de España y 4.b) de la Ley de aguas de Portugal.

Por un lado, en España podemos decir que las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico. El grado de vinculación, sin embargo, varía en función de la Comunidad Autónoma. Por un lado, nos encontramos con Galicia y Cantabria, cuyos planes de ordenación contienen disposiciones directamente vinculantes<sup>43</sup>. Por otro, están Comunidades Autónomas como Asturias, País Vasco y Comunidad Valenciana, que optan por establecer diferentes grados de vinculación en las determinaciones de sus instrumentos. Así, y mientras que Asturias distingue entre la clasificación del suelo para que las disposiciones sean vinculantes o no, la Comunidad Valenciana lo hace atendiendo al tipo de documento en cuestión, esto es, si nos encontramos ante la normativa, el catálogo de playas, la memoria informativa, etc. y el País Vasco se basa en el espacio marítimo o terrestre al que se refiere.

En todo caso, lo cierto es que la mayoría de las disposiciones de los planes de ordenación del litoral de España tienen carácter vinculante y deben ser respetadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico. Esta vinculación de los planes de ordenación del litoral, sin embargo, puede llegar a suponer la vulneración de la autonomía local. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia ha defendido la vinculación de los planes que contienen determinaciones dirigidas a la preservación del proceso urbanizador del suelo por razones medioambientales sobre el planeamiento urbanístico<sup>44</sup>. Concretamente, y en relación con el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, el Tribunal Supremo ha rechazado la vulneración de la autonomía local de este instrumento al considerar que la competencia autonómica alcanza todo el territorio para velar por los intereses ambientales y supralocales<sup>45</sup>.

En la misma línea que los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera de Portugal también vinculan a distintos sujetos. En este caso, el artículo 3.1 del Decreto-Ley 80/2015, señala que los programas territoriales -entre los que se encuentran los programas de la orla costera- vinculan a las entidades públicas.

La vinculación de los instrumentos de ordenación de la “*orla costera*” de Portugal ha variado en los últimos años. Como ya señalamos, antes de aprobarse la Ley de Bases de 2014, los instrumentos encargados de la ordenación de la “*orla costera*” eran los planes de ordenación de la orla costera. Estos planes vinculaban no solo a

---

<sup>43</sup> Vid. artículos 4 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 18 en relación con la Disposición Adicional 4ª de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria que señala la vinculación del planeamiento municipal a los Planes Regionales de Ordenación Territorial, entre los que se encuentra el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

<sup>44</sup> Vid. SSTs de 19 de diciembre de 2013 (RC 982/2011), y 16 de marzo de 2015 (RC 923/2013), entre otras.

<sup>45</sup> STS del 12 de febrero de 2016 (RC 3054/2014).

las entidades públicas, sino también directa e inmediatamente a los particulares<sup>46</sup>. Actualmente, la integración de los antiguos planes especiales de ordenación del territorio -donde se incluyen los planes de ordenación de la orla costera- en la categoría de programas tiene como consecuencia la pérdida del carácter vinculante de las disposiciones de los actuales programas de la orla costera en relación a los particulares. Debido a ello, los programas de la orla costera son vinculantes para las entidades públicas pero sus disposiciones deben ser integradas en los planes territoriales para ser vinculantes a los particulares.

Para llevar a cabo la transición entre los planes territoriales y los programas, la citada Ley de Bases estableció un régimen transitorio en su artículo 78. Este precepto dispone que el contenido de los planes especiales de planificación del territorio vigentes -entre los que se encontraban los planes de ordenación de la orla costera- debía ser transferido a los planes intermunicipales o municipales aplicables a la zona cubiertos por los planes especiales antes del 13 de julio de 2020<sup>47</sup>. Una vez pasada esta fecha, el apartado 4 del citado artículo señala que los planes especiales continuarán en vigor, pero ya no serán vinculantes directa e inmediatamente sobre los particulares.

Para realizar este cometido, se elaboró una “*Guía para la integración del contenido de los planos especiales*” que tenía como objetivo ayudar a las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional -competentes para identificar las normas de los planes especiales que deben ser transpuestas a los planes territoriales municipales o intermunicipales-. En esta guía se establecían los procedimientos y metodologías a adoptar en la identificación de las normas que condicionan la ocupación y uso del suelo y que, por lo tanto, deben integrar los planes territoriales municipales e intermunicipales y se presentaban ejemplos de procedimientos a observar en la fase de transposición.

Aun así, cabe señalar que de los párrafos 1 a 3 del artículo 44 del Decreto-ley núm. 80/2015, se desprende que existen disposiciones de los programas especiales que no tienen que integrarse en los planes territoriales. De hecho, de acuerdo con el artículo citado, sólo las reglas de los programas especiales que, desde la perspectiva de salvaguardar los valores en cuestión, identifican las actividades permitidas, condicionadas o prohibidas relacionadas con la ocupación, uso y transformación de la tierra, tienen que ser integradas en los planes territoriales. Todas las demás – por ejemplo, las relativas a la circulación de personas, vehículos o animales, la práctica

---

<sup>46</sup> Artículos 11 de la Ley 48/98, de 11 de agosto, de bases de la política de ordenación del territorio y de urbanismo y 3.2 42.3 del Decreto-ley núm. 380/99, de 22 de septiembre, de régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial.

<sup>47</sup> La referencia al 20 de julio de 2020 fue introducida por la Ley núm. 74/2017, de 16 de agosto que modifica la ley bases generales de la política pública de suelo, de ordenación del territorio y de urbanismo puesto que en la redacción original señalaba que la transferencia debía producirse en un plazo máximo de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley.



de actividades deportivas o cualesquiera otras actividades susceptibles de afectar los recursos o valores naturales-, no tienen que ser trasladadas a los planes municipales puesto que, como dice OLIVEIRA, no son normas con incidencia territorial urbana<sup>48</sup>. En relación a este tipo de normas que no tienen que ser incorporadas a los planes territoriales, el legislador determina la necesidad de su integración en una regulación específica.

De esta forma, resulta que la efectiva aplicación de los programas de la orla costera depende de que un instrumento -o bien el planeamiento territorial o bien una regulación específica- concrete sus disposiciones.

En el caso de la regulación específica, solo dos programas de la orla costera vigentes (Ovar -Marinha Grande y Alcobaça – Cabo Espichel) tienen un reglamento de gestión que ha sido aprobado por la entidad responsable de la elaboración del programa -esto es, por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente- tras un procedimiento sometido a información pública y consulta de las Administraciones afectadas<sup>49</sup>. Estos reglamentos tienen como objetivo la gestión de las playas y, en concreto, clasifican las playas y asignan a cada tipo una serie de usos permitidos y prohibidos, establecen un régimen de ocupación para cada una de ellas y diseñan las infraestructuras necesarias para las mismas, entre otras materias. En cuanto al grado de vinculación, éste varía en relación a los programas de la orla costera puesto que en ambos reglamentos se establece que las disposiciones contenidas en estos instrumentos son vinculantes para las entidades públicas -como los programas de la orla costera-, pero las disposiciones aplicables a la planificación de playas también vinculan a los particulares.

En cuanto al planeamiento territorial, los artículos 3.5 y 44.2 del Decreto 80/2015 señalan que las reglas que establecen las acciones permitidas, condicionadas o prohibidas, relacionadas con la ocupación, uso y transformación del suelo, deben integrarse en los planes territoriales. Los planes territoriales son un instrumento del sistema de gestión territorial de Portugal que vincula no solo a las entidades públicas -como los programas de la orla costera- sino también directamente a los particulares (artículo 3.2 del Decreto 80/2015).

Los planes territoriales pueden ser intermunicipales o municipales y son instrumentos de carácter normativo que establecen el régimen de uso del suelo, definiendo los modelos de ocupación del suelo y de la organización de redes y sistemas urbanos<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> OLIVEIRA, F. (2017:314).

<sup>49</sup> Vid. artículo 44.4 del Decreto 80/2015. El reglamento de gestión del Programa de la Orla Costera Ovar-Marinha Grande fue aprobado la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (Aviso n.º 11506/2017, de 29 de septiembre), y el Programa de la Orla Costera Alcobaça-Cabo Espichel por la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (Aviso n.º 12492/2019, de 6 de agosto).

<sup>50</sup> Sobre los planes territoriales portugueses puede verse PEREIRA COUTINHO, L.P., “Direito do planeamento territorial”, en OTERO, P. y GONÇALVES, P., Tratado de Direito Administrativo espe-

Por un lado, los planes municipales se elaboran por deliberación del Ayuntamiento, que establece los plazos de elaboración y el período de participación. Durante la elaboración de los planes municipales, se prevé la participación de otras entidades (artículo 88) y un período de información pública (artículo 89). Finalmente, los planes municipales son aprobados por la asamblea municipal, a propuesta presentada por el consejo municipal.

Para estos supuestos, el Decreto 80/2015 establece que, durante la elaboración del plan territorial municipal, se tengan en cuenta los programas con un impacto en el área en cuestión -por ejemplo, los programas de la orla costera- (artículo 76). En el caso de que el plan se apruebe y contenga disposiciones que no se ajusten o sean incompatibles con los programas, el artículo 91 de la citada norma prevé que, el organismo responsable de su aprobación, solicite la ratificación que consiste en la revocación o modificación de las disposiciones contenidas en el programa. De cualquier forma, se establece que la ratificación por parte del Gobierno del plan territorial municipal es excepcional y se produce, a solicitud del organismo responsable de la elaboración, cuando en el transcurso de su elaboración se plantee la incompatibilidad.

Por otro lado, la elaboración de planes territoriales interurbanos compete a una comisión constituida al efecto, cuya composición se define conjuntamente por los ayuntamientos de los municipios asociados para la elaboración del plan (artículo 111). Su aprobación, en cambio, se realiza por acuerdo de las asambleas legislativas afectadas (artículo 112).

De lo expuesto podemos decir que los programas de la orla costera de Portugal son vinculantes exclusivamente para las entidades públicas y que, para que las disposiciones de estos programas vinculen también a los particulares, es necesario que se adapten por un instrumento de gestión propio o por los planes territoriales -municipales o intermunicipales-. Lo mismo ocurre con las normas de los planes de ordenación de la orla costera -aún vigentes- no integradas en los planes territoriales municipales o intermunicipales que, de acuerdo con el artículo 78.4 de la Ley de Bases de 2014, no serán vinculantes directa e inmediatamente sobre los particulares. En contraposición, las determinaciones de los planes de ordenación del litoral de España son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico.

De la vinculación de los programas de la orla costera de Portugal en relación con la vinculación de los planes de ordenación del litoral de España se extrae una diferencia importante, que hemos mencionado anteriormente, y es el distinto peso que asumen los municipios portugueses y españoles en la ordenación del litoral. En el caso de Portugal, los municipios tienen un papel fundamental en la planificación de

---

cial, vol. VI, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 133-222.

la orla costera por cuanto son competentes para aprobar los planes territoriales que deben concretar las disposiciones de los programas de la orla costera para que sean vinculantes, además de para las entidades públicas, también para los particulares. En contraposición, en España los municipios no tienen competencias para aprobar los planes de ordenación del litoral, aunque sí se ha previsto su participación a la hora de aprobarlos. Esta participación, sin embargo, se limita al trámite de audiencia previsto en el procedimiento de formulación de los planes de ordenación del litoral, pero no supone una intervención que implique un papel decisivo en la elaboración y aprobación del instrumento en cuestión.

Atendiendo a lo expuesto podemos preguntarnos si sería posible que en España los municipios tuvieran una participación mayor en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral. Para solucionar este interrogante debemos partir del hecho de que en España son las CCAA las que tienen las competencias para ordenar el litoral, lo que implica la aprobación de los instrumentos de ordenación de este espacio. Pese a esta atribución, lo cierto es que los municipios participan en la elaboración y aprobación de estos planes, como hemos señalado, a través del trámite de audiencia previsto en las normas vigentes en materia de ordenación del territorio<sup>51</sup>. Este trámite de audiencia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral, como ha señalado la jurisprudencia, es suficiente para garantizar la autonomía local<sup>52</sup>. Concretamente en relación con la necesidad de que los municipios participen en la aprobación de los instrumentos de ordenación del litoral se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 57/2015, de 18 de marzo, con ocasión del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En este caso, se planteó ante el Alto Tribunal la vulneración del citado plan puesto que se entendía que el plan impedía la participación efectiva de los municipios cántabros en la formación del plan de ordenación del litoral ya que no hubo una audiencia singularizada de los ayuntamientos, al margen del trámite general de información pública. Ante este hecho el Tribunal Constitucional señaló que aunque sí es verdad que el artículo 58.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la obligación de que las Administraciones competentes en materia

<sup>51</sup> Sobre el procedimiento de elaboración, formulación y aprobación de los planes de ordenación del litoral pueden verse los artículos 54 y 55 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, 53 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, 19 quáter de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña, 16, 44 y 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, 17 a 23 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y 16 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

<sup>52</sup> Entre otras vid. las SSTC 40/1998, de 19 de febrero y, más recientemente, la 132/2014, de 22 de julio.

de aprobación de planes otorguen a las restantes algún tipo de participación que permita armonizar los intereses públicos afectados, “*ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.)*” (FJ 10<sup>o</sup>). Además, recuerda el TC que se ha reconocido jurisprudencialmente que la limitación de la intervención municipal exclusivamente a la fase de aprobación inicial de instrumentos de planeamiento urbanístico “*es, a priori, compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional*”<sup>53</sup>.

De esta forma podemos decir que, en base al reconocimiento de audiencia de los municipios en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del litoral en la normativa vigente en materia de ordenación del territorio, los municipios en España tendrían reconocidas competencias en la ordenación del litoral y no tendrían que tener más puesto que se entiende garantizada la autonomía local. Aun así, lo cierto es que la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (en lo sucesivo LPOL) ha otorgado un mayor protagonismo a los municipios puesto que les ha otorgado la competencia para elaborar y tramitar un tipo de planes de ordenación del litoral, estos son, los planes de uso del litoral y de las playas que son uno de los instrumentos de planificación del litoral de esta Comunidad Autónoma (artículos 4, 13 y 30)<sup>54</sup>. En concreto, se trata de planes que desarrollan el Plan de protección y ordenación del litoral de la Comunidad Autónoma de Cataluña y que tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles.

La función de estos planes de uso del litoral y de las playas de Cataluña es similar al de los planes territoriales aprobados por los municipios portugueses ya que ambos planes desarrollan un instrumento del que dependen, ya sean los programas

<sup>53</sup> Vid. STC 159/2001 (FJ 12<sup>o</sup>).

<sup>54</sup> MORELLE HUNGRIA, E. “La Ley 8/2020 de 30 de julio de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55 (2020), señala que la ley 8/2020 tiene un marcado “*perfil municipalista*”. La STC 18/2022, de 8 de febrero, ha declarado constitucional la atribución de competencias que hace la LPOL a los municipios entendiendo que las competencias del artículo 115 de la Ley de Costas y 149.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña no son las únicas competencias que en materia de ordenación del litoral las CCAA pueden atribuir a los ayuntamientos.

de la orla costera en Portugal o el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña. Esta situación demuestra que es posible otorgar un protagonismo mayor a los municipios de España en relación a la ordenación del litoral dándole la posibilidad para aprobar planes que desarrollen lo establecido por los instrumentos de ordenación del litoral. Es más, podría ser una solución para el problema de descoordinación de estos espacios.

## 5. Contenido

El contenido de los planes de ordenación del litoral de España y de los programas de la orla costera de Portugal tiene similitudes y diferencias. Hay que adelantar, sin embargo, que los programas de la orla costera tienen un contenido más amplio y menos concreto que los planes de ordenación del litoral de España. Por un lado, los programas de la orla costera son más amplios porque incluyen dentro de su ámbito de aplicación áreas que no se integran dentro de los planes de ordenación del litoral de España, como es el caso de algunas zonas marítimas. Por otro lado, los programas de la orla costera son menos concretos porque tienen un objetivo más amplio -no solo ligado a establecer los elementos básicos de la estructura del territorio, sino a instaurar regímenes de salvaguarda de los recursos y valores naturales- y porque sus disposiciones deben ser concretadas por los planes territoriales municipales o intermunicipales o por un instrumento de gestión propio, como ya hemos expuesto.

Además de lo anterior, debemos señalar que en los programas de la orla costera nos encontramos tres tipos de normas: normas generales, normas específicas y normas de gestión. Las normas generales son pautas dirigidas a las entidades públicas, que deben ser cumplidas en el ámbito de su actuación y planificación, y tienen como objetivo salvaguardar los objetivos de interés nacional con una incidencia territorial delimitada. Por su parte, las normas específicas tienen carácter dispositivo, ya que establecen las acciones permitidas, condicionadas o prohibidas que desarrollan los regímenes de salvaguarda de los programas, y su contenido está destinado a ser transpuesto directamente a los instrumentos de gestión territorial. Por último, las normas de gestión son normas que contienen los principios y criterios para el uso y gestión de playas con capacidad para bañarse y áreas circundantes y tienen como objetivo promover la protección y valorización de los recursos hídricos, con énfasis en la valorización y calificación de las playas.

De esta forma podemos establecer las siguientes similitudes entre ambos instrumentos:

- Los planes de ordenación del litoral y los programas de la orla costera zonifican el espacio incluido dentro de su ámbito de aplicación y ordenan los diferentes usos y actividades.

- Ambos instrumentos establecen determinaciones en relación con las playas.

- Ni los programas de la orla costera ni la mayoría de los planes de ordenación del litoral -con excepción de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña- clasifican el suelo.

En contraposición, nos encontramos con las siguientes diferencias:

- Los programas de la orla costera incluyen medidas para la protección y valoración de los recursos hídricos incluidos dentro de su ámbito de aplicación

- Los programas de la orla costera introducen pautas que deben ser cumplidas por las entidades públicas mientras que los planes de ordenación del litoral introducen, en algunos casos, propuestas o sugerencias que pueden ser tenidas en cuenta o no por las entidades públicas

Pasemos a analizar cada uno de estos aspectos:

#### A. Zonificación del espacio y ordenación de los usos y actividades

Tanto los planes de ordenación del litoral de España como los programas de la orla costera de Portugal zonifican el espacio que se incluye dentro de su ámbito de aplicación y ordenan los usos y actividades permitidos y prohibidos en cada zona, aunque utilizan distintos criterios para la zonificación.

En el caso de los planes de ordenación del litoral de España, con carácter general, la regla empleada para zonificar el litoral y establecer categorías de ordenación es el valor ambiental -presencia de rasgos geomorfológicos litorales, proximidad con escenarios costeros, calidad y fragilidad del paisaje, espacios asociados a la acción de la dinámica marina o intermareal, entre otros-. Los instrumentos de ordenación del litoral de Cantabria y del País Vasco, además, utilizan el criterio de la capacidad de acogida y de carga para establecer las categorías de ordenación.

En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña no zonifican el territorio, sino que ordenan el litoral a través de dos unidades territoriales que regulan el suelo costero y el suelo costero especial. Estas unidades territoriales utilizan un criterio urbanístico -la clasificación del suelo- para asignar a cada tipo de suelo un régimen de usos diferente.

En cuanto al régimen de usos de cada categoría debemos decir que todos los planes de ordenación del litoral distinguen para cada categoría de ordenación entre usos permitidos, autorizables, incompatibles y prohibidos.

Por lo que respecta a los programas de la orla costera de Portugal, estos instrumentos diferencian dos zonas: la zona marítima de protección y la zona terrestre de protección.

Por un lado, la zona marítima de protección integra áreas marítimas donde, por la importancia de los recursos y valores naturales existentes y la especificidad de las actividades que se pretenden potenciar allí, es necesario establecer regímenes de protección que resguarden la protección del medio ambiente y la preservación de ecosistemas marinos y que permitan la implementación de la estrategia de manejo sedimentario esencial para la protección costera. En esta área se diferencian en los programas dos franjas que están sometidas a distintos regímenes de protección: la franja de protección costera y la franja de protección complementaria. La franja de protección costera en la zona marítima de protección integra el espacio marítimo imprescindible para el uso sostenible del litoral, estando constituido por el área comprendida entre la pleamar máxima viva equinoccial hasta el límite inferior de la playa. En contraposición, la franja de protección complementaria en la zona marítima de protección integra el área marítima adyacente a la Franja de Protección Costera, extendiéndose hasta una batimétrica de treinta metros y cubriendo aguas costeras y territoriales.

Por otro lado, la zona terrestre de protección está compuesta por el margen de las aguas del mar, y una franja, medida horizontalmente, con un ancho de quinientos metros, contada desde la línea que delimita el margen de las aguas del mar, ajustada hasta un ancho máximo de mil metros. Esta zona está compuesta por tres áreas que tienen diferentes regímenes de protección: la franja de protección costera, la franja de protección complementaria y las áreas predominantemente artificializadas. En primer lugar, la franja de protección costera de la zona terrestre de protección constituye la primera banda de interacción con la zona marítima y donde se ubican los elementos más singulares y representativos de los sistemas biofísicos costeros -sistemas playa-duna, acantilados, etc.- y los lechos y riberas de aguas de transición, lagunas costeras y tramos finales de líneas de agua. En segundo lugar, la franja de protección complementaria de la zona terrestre de protección constituye un espacio contiguo a la franja de protección costera, y/o enmarcando las áreas predominantemente artificializadas, que se extiende hasta el límite terrestre interior del área de intervención donde los sistemas biofísicos costeros, a saber, los sistemas de dunas, están degradados o parcialmente artificializados. Por último, las áreas predominantemente artificializadas están compuestas por las aglomeraciones urbanas.

En cuanto al régimen de usos de cada área, los programas de la orla costera distinguen entre acciones permitidas con autorización, condicionadas y prohibidas. El contenido de este régimen se integra dentro de lo que los programas denominan “*normas específicas*” que, como hemos adelantado, es la parte de los programas que tiene naturaleza dispositiva y cuyo contenido debe ser transpuesto directamente por los instrumentos de gestión territorial.

## B. Referencias a las playas

Las referencias a las playas en los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal no son idénticas en uno y otro caso. En líneas generales podemos decir que los programas de la orla costera contienen más medidas respecto a las playas y que éstas son más exhaustivas que la de los planes de ordenación del litoral. En ambos casos, sin embargo, existen otros instrumentos que se encargan de regular de manera más detallada el régimen de usos de estos espacios. Pasemos a analizar cada uno de los dos países.

Por lo que respecta a España, podemos decir que la mayoría de los planes de ordenación del litoral contienen directrices o propuestas sobre las playas, sin embargo, el contenido difiere de una Comunidad Autónoma a otra. Por un lado, algunos planes de ordenación del litoral incluyen las playas dentro de una categoría de ordenación y les asigna un régimen de usos, como es el caso de los instrumentos de Galicia, Cantabria y el País Vasco, mientras que otros, en cambio, incorporan medidas de protección para estos espacios, como es el caso de los planes de Galicia, Asturias y Cantabria. Por otro lado, algunos planes de ordenación del litoral también clasifican las playas, aunque las clases varían entre Comunidades Autónomas<sup>55</sup>.

A pesar de las referencias a las playas en los instrumentos de ordenación del litoral de España, lo cierto es que la mayoría de estos instrumentos no han ordenado estos espacios. En líneas generales, las previsiones que contienen los planes son directrices o propuestas sobre las playas que después deben adaptarse por el planeamiento urbanístico. En algunos planes de ordenación del litoral – en concreto los de Galicia, Cantabria y Asturias-, incluso, la ordenación de estos espacios se deja a unos planes especiales que se podrán realizar a iniciativa de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubique la playa, o bien de oficio por la Comunidad Autónoma.

Hay que destacar, en este punto, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana, puesto que es el único instrumento cuyo contenido integra un documento concreto referido a la ordenación de las playas: el catálogo de playas. El catálogo de playas es un documento que clasifica las playas en urbanas y rurales y asigna, en función de cada tipo de playa, un régimen de usos en el que define unos criterios generales para las autorizaciones y concesiones de obras, instalaciones, usos o actividades que se pretendan implantar en estos espacios.

En el caso de Portugal, todos los programas de la orla costera incorporan alusiones de distinto tipo en relación a las playas.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, en Cantabria se distingue entre playas urbanas, periurbanas, semirurales y rurales y en Galicia entre playas urbanas, periurbanas, rurales y naturales.



En primer lugar, los programas de la orla costera incluyen referencias sobre la ubicación y la clasificación de las playas. Así, se distingue entre playas urbanas, periurbanas, seminaturales, naturales y de uso restringido.

Por otro lado, los programas de la orla costera contienen pautas a observar por las entidades públicas en estos espacios. Este tipo de pautas se incluyen dentro del grupo de “*normas generales*” y tienen como objetivo orientar a las entidades públicas sobre determinadas actuaciones que tienen que cumplir. En estos casos, los programas establecen medidas en relación a la limpieza de las playas, la creación de plazas de aparcamiento, la accesibilidad, la seguridad, y la ocupación, entre otras.

Por último, los programas de la orla costera incorporan unas normas de gestión que tienen como objetivo establecer el marco de principios y criterios para la consecución de los objetivos de valoración y calificación de las playas, en particular las consideradas estratégicas por motivos medioambientales y turísticos, y regular el uso de las playas específicamente diseñadas para uso balneario. Así, los programas incluyen medidas relacionadas con los criterios para el uso sostenible y la ocupación de las playas, normas para la gestión de accesos y aparcamientos y estándares a observar en la gestión de infraestructuras. Estas medidas, posteriormente, son desarrolladas por un instrumento de gestión propio encargado de establecer el sistema de organización de las playas y de las áreas adyacentes al dominio hídrico integrado en el ámbito de aplicación de los programas.

### C. No clasificación de los suelos

Como regla general, ni los planes de ordenación del litoral de España ni los programas de la orla costera de Portugal clasifican los suelos que se integran dentro de su ámbito de aplicación.

En el caso de España, esto se debe a que la mayoría de los planes de ordenación del litoral son instrumentos de naturaleza territorial que ordenan el litoral a través de la zonificación de grandes ámbitos supramunicipales y no están destinados a la clasificación del suelo. En contraposición, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña, al tratarse de planes urbanísticos, son los únicos instrumentos de ordenación del litoral que pueden clasificar el suelo.

Para clasificar el suelo, los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero de Cataluña han creado y configurado dos nuevas categorías de suelo costero: el suelo no urbanizable costero y el suelo costero especial. El suelo no urbanizable costero es definido en el artículo 10 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero como aquel que, dentro y fuera de la franja de quinientos metros de anchura, comprende suelo actualmente clasificado como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimi-

tación vigente, que debe ser identificado en los planos de ordenación a través de las unidades territoriales de regulación del suelo costero. Dentro de la categoría de suelo no urbanizable costero, el plan establece cuatro subcategorías: suelo no urbanizable costero incluido en el Plan de Espacios de Interés General, el suelo no urbanizable costero 1, el suelo no urbanizable costero 2 y el suelo no urbanizable costero 3.

El suelo costero especial, por su parte, queda delimitado en el citado plan por exclusión del suelo no urbanizable costero. De esta forma, el artículo 11 afirma que se trata del suelo urbanizable no delimitado sin programa de actuación urbanística o plan parcial de delimitación vigentes, y el suelo no urbanizable que no debe pasar a ser necesariamente suelo no urbanizable costero.

En el caso de Portugal, además, existe una prohibición expresa de que los programas especiales -dentro de los cuales se integran los programas de la orla costera- contengan reglas que clasifiquen o califiquen el uso del suelo, declarándose nulas todas las disposiciones que lo hagan (artículo 44.3 Decreto-ley 80/2015).

D. Medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos incluidos dentro del ámbito de aplicación de los programas de la orla costera

A diferencia de los planes de ordenación del litoral de España, los programas de la orla costera contienen medidas para la protección y valorización de los recursos hídricos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Esto se debe a que, como señalamos, los programas de la orla costera son instrumentos para la gestión de los recursos hídricos e incluyen dentro de su ámbito de aplicación bienes de este tipo, como son las aguas costeras y marítimas interiores, los respectivos lechos y márgenes, así como otras franjas marítimas<sup>56</sup>.

En cuanto al contenido de estas medidas, podemos decir que nos encontramos con “*normas generales*” y, por tanto, se trata de pautas u orientaciones dirigidas a las entidades públicas que deben ser cumplidas en el ámbito de su acción y planificación. En este sentido los programas señalan que las entidades públicas deben, entre otras cosas, velar por la conservación, recalificación y mejora ambiental y paisajística de los cursos de agua y ecosistemas asociados, identificar los tramos a conservar/mantener, potenciar o rehabilitar, asegurar la protección de la calidad de los recursos hídricos y ecosistemas asociados, controlar las fuentes de contaminación, garantizar el mantenimiento de los espacios agrícolas, forestales, naturales y públicos en las zonas de inundación, y asegurar la protección, conservación y puesta en valor de los humedales temporales.

---

<sup>56</sup> Vid. artículo 1 de la Ley núm. 54/2005, de 15 de noviembre, que establece la titularidad de los recursos hídricos.

#### E. Introducción de pautas que deben ser respetadas por las entidades públicas

Los programas de la orla costera incluyen una serie de pautas dirigidas a las entidades públicas que deben ser cumplidas por éstas. En este caso nos referimos a las normas que, como ya señalamos, forman parte de la tipología de “*normas generales*” y que tienen como objetivo salvaguardar los objetivos de interés nacional con una incidencia territorial delimitada.

Este tipo de normas tienen un contenido variado y abarcan medidas relacionadas con la protección de los recursos hídricos y los ecosistemas asociados, protección de sistemas biofísicos costeros y paisajísticos, adaptación a los riesgos costeros, aglomerados urbanos, zonas portuarias, agricultura y bosques, exploración de petróleo, producción de energía a partir de fuentes renovables, y acuicultura.

En el caso de los planes de ordenación del litoral de España, no existe la diferencia entre pautas dirigidas a las entidades públicas y otras normas con contenido diferente. Aun así, en algunos instrumentos de ordenación del litoral existen determinaciones dirigidas a los entes públicos que no son directamente vinculantes, pero adquieren la condición de propuestas o recomendaciones. En el caso de Asturias, por ejemplo, las propuestas están dirigidas al suelo exterior no urbanizable de costas y tienen como contenido una serie de recomendaciones de carácter ambiental, como es la instauración de parques-playa, la red de sendas costeras y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal. En el mismo sentido, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral introduce una propuesta de trazado de la vía del litoral de la Comunidad Valenciana.

Por último, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco contiene propuestas dirigidas a un espacio concreto: el medio marino que forma parte de su ámbito de aplicación. Para este espacio, el plan vasco establece una serie de directrices generales que tienen el objetivo de orientar la consecución de los objetivos del plan pero que no tienen carácter vinculante. Estas propuestas y recomendaciones están relacionadas con la extracción de áridos para la regeneración de playas, la pesca, el marisqueo y la recogida de algas, las instalaciones de acuicultura, los puertos y áreas de navegación, las tomas de aguas para suministro y refrigeración, las conducciones submarinas, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, los emisarios submarinos, el resto de los puntos de vertido permanente de aguas residuales en zonas de baño o de conservación y los vertidos de materiales inertes procedentes del dragado.

#### IV. CONCLUSIONES

El litoral es un espacio complejo de definir tanto en España como en Portugal, aun así, en ambos países el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. En nuestro estudio hemos partido de la idea de litoral como objeto de la de la función pública de ordenación del litoral y que forma parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación, excluyendo la “ordenación espacial marítima” y, por ello utilizamos los términos “litoral” para España y “orla costera” para Portugal.

La función de planificación del “litoral” o de la “orla costera” está vinculada en ambos países a la ordenación del territorio por lo que principalmente se utilizan instrumentos de esta naturaleza para ordenar este espacio. Pese a ello, nos encontramos con distintos tipos de instrumentos, puesto que mientras la ordenación de la “orla costera” en Portugal se lleva a cabo a través de programas y no de planes -como se hacía en Portugal con los planes de ordenación de la orla costera antes de la aprobación de la Ley de bases de 2014-, en España se utilizan planes.

España y Portugal han ordenado su “litoral” u “orla costera” de manera incompleta. Así, mientras que en España no todas las CCAA han aprobado planes de ordenación del litoral, en Portugal nos encontramos con distintos instrumentos que ordenan este espacio a la espera de la aprobación definitiva de todos los programas de la orla costera.

En todo caso, los planes de ordenación del litoral de España y los programas de la orla costera de Portugal tienen diferencias sustanciales. En primer lugar, los dos tipos de instrumentos son aprobados por Administraciones distintas: en España son las CCAA las Administraciones encargadas de elaborar y aprobar estos planes por tener la competencia en ordenación del territorio y del litoral y en Portugal es el Estado y, concretamente, la autoridad responsable en materia del agua, la competente para elaborar y aprobar los programas.

Por otro lado, el ámbito de aplicación también difiere entre un país y otro. De esta forma, mientras que en España se ordena el “litoral” que se identifica, principalmente, con un área terrestre y, en algún caso, con las aguas interiores, en Portugal se ordena la “orla costera” que hace referencia a una zona más amplia que abarca también las aguas costeras y los suelos urbanizables.

En ambos casos, sin embargo, nos encontramos con instrumentos de ordenación del territorio, aunque con distinto alcance y vinculación. En España podemos decir que la mayoría de las disposiciones de los planes de ordenación del litoral de España tienen carácter vinculante y deben ser respetadas y adaptadas por el planeamiento urbanístico. En Portugal, en cambio, los programas de la orla costera son vinculantes exclusivamente

para las entidades públicas y es necesario que se adapten por un instrumento de gestión propio o por los planes territoriales para que vinculen también a los particulares.

En relación a los antiguos instrumentos de ordenación del litoral de Portugal -esto es, los planes de ordenación de la orla costera- se ha producido un retroceso en la eficacia jurídica de este tipo de instrumentos, por cuanto las disposiciones de los planes de ordenación de la orla costera vinculaban tanto a las entidades públicas como, directa e inmediatamente, a los particulares y, sin embargo, las disposiciones de los programas de la orla costera solo vinculan a las entidades públicas. Como consecuencia de este cambio, se ha otorgado a los municipios un papel fundamental a la hora de desarrollar estos programas para que sean vinculantes también para los particulares porque son competentes para aprobar planes de desarrollo. En el caso de España, sin embargo, el papel de los municipios en la ordenación del litoral se limita a la participación en la elaboración y aprobación de estos planes a través del trámite de audiencia previsto en las normas vigentes en materia de ordenación del territorio. Una excepción es el caso de Cataluña y su LPOL que ha otorgado un mayor protagonismo a los municipios al otorgarles la competencia para elaborar y tramitar los planes de uso del litoral y de las playas que son uno de los instrumentos de planificación del litoral de esta Comunidad Autónoma. El hecho de otorgarles mayor protagonismo a los municipios en la ordenación del litoral podría ser una solución para el problema de descoordinación de estos espacios.

Como consecuencia de todo lo anterior, los programas de la orla costera tienen un contenido más amplio y menos concreto que los planes de ordenación del litoral de España. Por un lado, los programas de la orla costera son más amplios porque incluyen dentro de su ámbito de aplicación áreas que no se integran dentro de los planes de ordenación del litoral de España, como es el caso de algunas zonas marítimas. Por otro lado, los programas de la orla costera son menos concretos porque tienen un objetivo más amplio y porque sus disposiciones deben ser concretadas por los planes territoriales municipales o intermunicipales o por un instrumento de gestión propio.

De todo lo expuesto observamos cómo dos países vecinos han ordenado su litoral de forma diferente. Aun así, podemos decir que, en nuestra opinión, los instrumentos de ordenación del litoral de Portugal -los programas de la orla costera-, son instrumentos más completos que los planes de ordenación del litoral de España lo que se debe, principalmente, a que planifican espacios marítimos que en modo alguno forman parte del ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral y que conceden protagonismo a distintas Administraciones. En España aún queda camino por recorrer en la ordenación del litoral aunque, quizás, el primer paso sea articular mecanismos de coordinación que permitan la participación de todas las Administraciones en esta función pública para conseguir una ordenación integrada del litoral.

## V. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, J.M., *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*, Atelier, Barcelona, 2014.

ALVES CORREIA, F., *Manual de Direito de Urbanismo*, vol.I, Almedina, Coimbra, 2008.

ALVES CORREIA, F., “Líneas generales de la ordenación y gestión de la zona costera en Portugal”, en SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, pp. 69-80.

ALVES CORREIA, F., “Linhas gerais do ordenamento e gestão da zona costeira em Portugal”, en *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, vol. IV, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 167-170.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M<sup>a</sup>., “Las competencias de los entes locales en el dominio público marítimo-terrestre”, en VERA JURADO, D.J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCi, Granada, 2009, pp. 623-667.

CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (Coord.), *Ordenación del litoral*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2011.

CUNHA, J.L., “Os programas sectoriais e especiais -que relevo e que futuro?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017, pp. 273-310.

GOUVEIA E FREITAS, C., “A dinâmica dos instrumentos de gestão territorial: que novidades?”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017, pp. 373-391.

LOBO RODRIGO, A., “Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020*, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 620-630.

MEILÁN GIL, J.L., “Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 108 (1988), pp. 13-35.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes”, *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76 (1982), pp. 27-96.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-185.

MORELLE HUNGRÍA, E. “La Ley 8/2020 de 30 de julio de Protección y Ordenación del Litoral de Cataluña”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55 (2020).

MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.

OLIVEIRA, F., “Um caso “duvidoso” de transposição de um plano especial para um plano diretor municipal”, en OLIVEIRA, F. (Coord.), *Ordenamento do território, urbanismo e cidades. Que rumo?*, Vol. I, Almedina, 2017.

PEREIRA COUTINHO, L.P., “Direito do planeamento territorial”, en OTERO, P. y GONÇALVES, P., *Tratado de Direito Administrativo especial*, vol. VI, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 133-222.

PEREZ ANDRES, A.A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “La ordenación de los espacios terrestres”, en NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 55-86.

RANDO BURGOS, E., “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (2019), págs. 4-47.

SANZ LARRUGA, F., “Ordenación del litoral: la Economía Azul del Pacto Verde, articulación de instrumentos de ordenación del litoral y la Ley 8/2020 de Cataluña”, en GARCÍA ÁLVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUITANDA, B. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 690-712.

TORRES BARQUILLA, Y. “La inexistente conexión entre la ordenación del espacio marítimo y la ordenación del litoral. Un estudio comparado entre Portugal y España”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 145-153.

VELOSO GOMES, F., “A gestão da zona costeira portuguesa”, *Revista da gestão costeira integrada*, 7 (2007), pp. 83-95.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “Mar y tierra: un paso más en las propuestas de ordenación”, en MÍGUEZ MACHO, L., y SANZ LARRUGA, F. J., *Instrumentos*

*jurídico-administrativos de cooperación entre España y Portugal en la gestión de los recursos naturales*, Andavira, 2020, pp. 155-162.

ZAMORA ROSELLÓ, M. R., “El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima”, en MORENO LINDE, M., y VERA JURADO, D., *Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho Público*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2020, pp. 51-80.

ZAMORANO WISNES, F.J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2014.





JURISPRUDENCIA





## COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

### **Prescripción del derecho de la Administración a liquidar el importe a reembolsar por propietarios reservistas en zonas de transformación agrícola y la denuncia de la inactividad de la Administración estudio de la sentencia de 10 de junio de 2020, recurso n.º 587/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**

*Estefanía Aguilera Gómez*

Letrada de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO. III. INTERPRETACIÓN. 1. Sobre la prescripción del derecho a declarar la deuda. 2. Sobre la inoperancia de la caducidad del procedimiento. 3. Sobre la suficiencia de la motivación de las liquidaciones. 4. Respeto del principio de equidad en la repercusión de los costes. IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: Las liquidaciones giradas a propietarios particulares beneficiarios de la transformación en zona de regadío, para obtener el reembolso de la parte reintegrable de los costes de la transformación no prescriben por las dilaciones en la emisión de la declaración de cumplimiento de índices: debería sumarse la denuncia de la inactividad administrativa para producir ese efecto. La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio opera sólo en los que conllevan ejercicio de potestades sancionadoras o susceptibles de producir efectos desfavorables. No es exigible una motivación individualizada de los costes repercutidos. No son contrarias al principio de equidad actuaciones distintas cuando la diferencia tiene una justificación razonable y acreditada.

PALABRAS CLAVE: Transformación de grandes zonas agrícolas. Prescripción. Inactividad administrativa. Caducidad de los procedimientos administrativos. Motivación.

## I. INTRODUCCIÓN

La sentencia que se va a comentar procede de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, dictada en recurso n.º 587/2018, dictada el 10 de junio de 2020.

Desestima íntegramente el recurso interpuesto contra la resolución de 5 de julio de 2018 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura por la que se Aprueba el Proyecto de reparcelación, valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los sectores III, IV y V de la zona regable del Guadalete, Costa Noroeste de Cádiz, impugnando en concreto la liquidación de gastos a reintegrar por las operaciones de transformación, girada al recurrente como propietario reservista de finca situada en la dicha zona regable.

La sentencia es firme, en tanto el recurso de casación preparado contra ella fue inadmitido por auto de 14 de enero de 2021, en recurso n.º 5260/20, por no justificar la afectación a un gran número de casos, ni la inexistencia de jurisprudencia sobre las normas en las que descansa la decisión, ni el apartamiento de la jurisprudencia existente; también por el casuismo del supuesto.

Esta sentencia se elige como ejemplo de las aproximadamente 275 dictadas por la Sala en otros tantos recursos similares, cuyos antecedentes pasamos a exponer.

## II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO

Para referir en forma comprensible los antecedentes del litigio, hemos de remontarnos cincuenta años atrás, cuando se inicia la actuación de transformación agrícola en regadío de una gran extensión de terrenos en la comarca de Sanlúcar de Barrameda, para la reorganización de la propiedad agrícola y el incremento de la producción agraria, con la finalidad subyacente de mejorar el nivel de vida de la población afectada, mediante la inversión pública, sólo parcialmente reembolsable por las personas beneficiadas.

La transformación de grandes zonas se ordena a *“cambiar profundamente, por razones de interés nacional, las condiciones económicas y sociales de grandes zonas, cuando ello requiera la realización de obras o trabajos complejos que, por superar la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado”* (art. 92.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, LRDA en adelante).

La finalidad de esta actuación es doble, porque, por un lado, se dirige a reorganizar la propiedad rústica individual, y por otro, a crear una infraestructura de riego que sirva al conjunto de terrenos. En el primer aspecto, la actuación pasa por clasificar las fincas en tierras reservadas, en exceso y exceptuadas. Éstas, se llaman

exceptuadas porque no se benefician de las infraestructuras a crear<sup>1</sup>, por lo que se mantienen en el régimen ordinario de propiedad, sin alteración de su titularidad.

Se benefician directamente de las obras las tierras en exceso y las reservadas, que por ello quedan sujetas a un régimen especial de condiciones. Quienes sean cultivadores directos de fincas beneficiarias de las obras de captación y conducción de aguas, podrán solicitar su reserva, a efectos de mantener la titularidad, sujetándose al condicionado del Plan General de Transformación que se apruebe<sup>2</sup>.

La de tierras en exceso es una categoría residual respecto de las dos anteriores, en la que también se incluirán las reservadas si sus titulares incumplen los compromisos asumidos. Su destino es la expropiación forzosa con la finalidad de adjudicarlas en régimen de concesión temporal con derecho de acceso a la propiedad. Aunque si la expropiación no se iniciara, se sujetan al régimen de las reservadas.

El recurrente del procedimiento resuelto por la sentencia que comentamos es propietario de tierras reservadas, al igual que la inmensa mayoría de los demás recurrentes, en relación con el proceso de transformación iniciado por Decreto 2250/1972, de 21 de julio.

En él se acordó que el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) actuara en la comarca de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), con la finalidad de transformar en regadío terrenos de secano. La actuación abarca terrenos que se extienden por los términos municipales del Puerto de Santa María, Rota, Chipiona, Sanlúcar de Barrameda y Trebujena, declarando de interés nacional la colonización de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Por Decreto 2148/1975, de 17 de julio, se aprobó el Plan General de Transformación de la Zona Regable Costa Noroeste, con superficie de unas 9.000 hectáreas,

---

<sup>1</sup> No obstante quedar excluidas del proceso de transformación, pueden incorporarse a él, mediante la solicitud de sus titulares. Si pasan a beneficiarse de las obras de captación y conducción de agua, pierden la consideración de tierras exceptuadas, y quedan sujetas al régimen de las reservadas.

<sup>2</sup> El art. 15 del Decreto 2148/1975, de 17 de julio, establece las siguientes condiciones para optar a los derechos de reserva de tierras:

<sup>a)</sup> Ser los solicitantes cultivadores directos y propietarios de sus tierras el en que se publicó el Decreto 2250/1972

<sup>b)</sup> Suscribir el compromiso de reintegro al IRYDA de la parte que corresponda en el coste de las obras de interés común a las tierras cuyas reservas se solicitan, aceptando la constitución sobre las mismas de una carga real.

<sup>c)</sup> Estar integrado o integrarse en una comunidad de regantes llamada a hacerse cargo de las redes de riego, desagües y caminos a construir.

<sup>d)</sup> Solicitud de reserva.

<sup>e)</sup> Suscribir el compromiso de destinar un 20% de la superficie total de las tierras objeto de reserva a los cultivos que determine la Administración.

superficie en la que se delimitan 5 sectores, con una programación distinta en la actuación general sobre la Zona.

El Plan Coordinado de Obras se desglosó en dos fases. La primera, correspondiente a los Sectores I, II, III y IV de esta Zona Regable, fue aprobada mediante Orden de la Presidencia del Gobierno, de 10 de marzo de 1978. La segunda Fase, aprobada por Orden del Ministerio de Relaciones con la Cortes y Secretaría del Gobierno, de 26 de septiembre de 1989, afectaba al Sector V que, a efectos de obras, se dividió en tres Subsectores.

La transformación consistía, en resumen, en diseñar y ejecutar la infraestructura de riego de la zona, con asignación de las parcelas, con una inversión pública total ascendente a 54.362.129 euros (comprendivos del coste de obras de interés general y del coste de obras de interés común a los propietarios), previendo la legislación agraria la repercusión a los beneficiarios de solo el 40% del coste de las obras de interés común, mediante liquidaciones individuales giradas previo cumplimiento de varios hitos: terminadas las infraestructuras, puestas en riego y alcanzados los índices de productividad fijados previamente.

Por Resolución de 27 de junio de 1995 del Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), que se subroga en las funciones del IRYDA, se declara la puesta en riego de los Subsectores II y III del Sector V de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Por Resolución de 24 de febrero de 1999 del IARA, se declara la puesta en riego del Subsector I del Sector V de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz.

Terminadas las obras de Riego de los Sectores III y IV, mediante Resolución de 18 de noviembre de 2013 del Delegado Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, se entregaron las infraestructuras de riego, declarándose la puesta en riego de estos dos sectores, así como el cumplimiento de índices de producción agrícola de los Sectores III, IV y V, por Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación.

A esta declaración sigue necesariamente la elaboración y aprobación de un Proyecto de Valoración y Liquidación de actuaciones, con la finalidad de repercutir, y obtener el reembolso, de la parte correspondiente de la inversión aplicada a obras de interés común de los regantes.

Redactado el borrador del Proyecto de Parcelación y Valoración de los lotes de los Sectores III, IV y V, con fecha 6 de marzo de 2015 se concedió el trámite de audiencia a la Comunidad de Regantes Costa Noroeste de Cádiz. No se publicó la apertura del trámite a los propietarios singulares afectados, defecto que dio lugar a

la estimación de recursos de reposición contra su aprobación, formulados por éstos, contra las liquidaciones individuales.

El 26 de junio de 2017, se dicta Resolución revocando la aprobación del proyecto así tramitado, retrotrayendo las actuaciones a la fase de audiencia a cada uno de los interesados. Subsanao el defecto, por Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de 5 de julio de 2018 -que agota la vía administrativa-, se aprueba el Proyecto de parcelación, valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los Sectores III, IV y V de la Zona Regable del Guadalete, Costa Noroeste de Cádiz, y se emiten las liquidaciones individuales a cada beneficiario de la transformación.

Muchos de ellos recurren en reposición, siendo sus recursos desestimados. Se interponen recursos contencioso-administrativos bien contra las liquidaciones directamente, bien contra las desestimaciones de los recursos de reposición, primero por silencio y posteriormente confirmada en resoluciones expresas.

No se han girado liquidaciones a los propietarios de los sectores I y II.

La sentencia que comentamos es una de las primeras dictadas, de los aproximadamente 275 recursos tramitados.

La mayoría de estos recursos compartían los argumentos impugnatorios de las liquidaciones, argumentos que pueden resumirse en:

- Prescripción del derecho de la Administración a emitir la liquidación. El plazo se fija en 4 años, por aplicación de la normativa tributaria, a contar desde la fecha de puesta en rego de los distintos sectores: 27 de junio de 1995, 24 de febrero de 1999 y 18 de noviembre de 2013.

- Caducidad del procedimiento para girar las liquidaciones. Se consideran aplicables los arts. 21.2 y 25 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter supletorio al no establecer la normativa específica un plazo máximo.

- Falta de motivación del Proyecto. Se alega que los importes totales del coste de las obras, calculados en el Proyecto, que se repercuten a los beneficiarios de la transformación en las liquidaciones individuales no están justificados, por falta de la identificación individualizada de cada concepto incluido en los cálculos, y de la documentación que acredita el exacto importe de cada uno.

- Falta de equidad. Se argumenta, por un lado, que a los propietarios de las parcelas de los Sectores I y II no se les reclamó el importe de las obras, por declaración administrativa de prescripción del derecho. Por otro, que ciertas infraestructuras



o instalaciones dan servicio solo a un sector, resultando inequitativo repercutir sus costes a los propietarios de parcelas fuera de ese sector<sup>3</sup>.

En las contestaciones a las demandas, se contra-argumentó:

- Inexistencia de prescripción del derecho a liquidar los gastos a efectos de su reembolso, porque (i) las obras en los Sectores III y IV se prolongaron hasta 2013; (ii) en todo caso el plazo de prescripción no comenzaba con la puesta en riego de las infraestructuras, sino con la declaración de cumplimiento de índices de producción agrícola por Resolución de 31 de julio de 2014.

- Inaplicabilidad del instituto de la caducidad, porque (i) no existe un procedimiento de liquidación propiamente dicho, sino que es un hito dentro del amplio proceso de transformación; y (ii) la transformación no es un acto de gravamen ni produce efectos desfavorables, sino todo lo contrario.

- Los costes de ejecución de la transformación, reflejados en el Proyecto, están justificados, corresponden a obras realmente ejecutadas y con su coste efectivo, habiéndose posibilitado el acceso al expediente de los interesados.

- Equidad del proceso, en el que se repercuten los costes entre todos los que se benefician del mismo, atendiendo a la finalidad general que justificó la actuación originariamente.

Tras la debida tramitación, en todos los recursos se dictaron sentencias desestimatorias. Contra algunas de ellas se prepararon recursos de casación, que fueron todos inadmitidos por el Tribunal Supremo, deviniendo firmes.

Volvemos a señalar que esta sentencia es la primera de muchas, todas similares, y del mismo tenor.

Si bien las demandas exponían argumentos análogos, en algunos casos se plantearon cuestiones adicionales a los que hemos mencionado, tales como errores en la superficie de las parcelas, criterio fundamental utilizado para repercutir el coste en las liquidaciones individuales; o pago de la deuda reclamada, por haber abonado las derramas a la comunidad de regantes constituida para disfrutar del recurso hidráulico; o falta de notificación de la declaración de las obras de interés general, la aprobación del proyecto, la existencia o el origen de la obligación de pago, o la

---

<sup>3</sup> Este último argumento no se utiliza en la demanda formulada en el recurso desestimado en la sentencia comentada en este artículo, sino en otros recursos que han corrido igual suerte desestimatoria. Concretamente, recursos interpuestos en nombre de parcelistas de los Sectores III y IV, que comparan los costes de sus instalaciones, con otras del Sector V, donde se ubicaba la parcela del demandante en el recurso 587/2018.

declaración individual de que algún recurrente individualmente superaba los índices de productividad.

Sobre el pago anterior de la deuda, se opuso en el procedimiento la diferencia esencial de concepto entre los reembolsos a la Administración de los gastos de la transformación, y las derramas ordinarias o extraordinarias pagadas a la comunidad de regantes, debidas por la obligada pertenencia para el disfrute de la concesión del agua.

Sobre la falta de notificación de hitos concretos del procedimiento de transformación, se indicó el origen legal de la obligación de reembolso, inherente a la propiedad o concesión de fincas reservadas o en exceso; y que la notificación individual de actos que tienen múltiples destinatarios no es obligatoria, sino que se realiza mediante publicación en diarios oficiales; así como que las liquidaciones fueron notificadas individualmente, de forma efectiva y legal.

No obstante, los recursos en que se plantearon cuestiones de esta índole fueron puntuales, no significativos, por lo que no nos referiremos a las sentencias que las resolvieron.

Como tampoco nos detendremos en otras cuestiones procesales suscitadas en los procedimientos, relativas a la figura del pleito testigo, que la Sala rechazó, o sobre el rechazo de varias pruebas defectuosamente propuestas por las actoras. Éstas tienen interés desde el punto de vista de la práctica procesal, y, sumadas al ingente número de recursos, ejemplifican la dificultad técnica de su desenvolvimiento, pero no incidieron en el resultado, vista la fundamentación jurídica de las sentencias, que se remitía y reproducía en las sucesivas, los razonamientos de las primeras dictadas.

### III. ANÁLISIS

La sentencia que nos ocupa, ineludiblemente, se plantea y resuelve todas las cuestiones litigiosas debatidas, que son las resumidas en los antecedentes.

Todas ellas presentan gran interés, bien sea dogmático, bien por la especificidad de la normativa aplicable. No obstante, considero que el debate sobre la prescripción y la caducidad constituyen el nudo gordiano de los litigios, por lo que en ellas se centrará este comentario.

#### **1. Sobre la prescripción del derecho a declarar la deuda**

La demanda realiza una prolija exposición sobre el por qué debía declararse prescrita la deuda de reembolso de los gastos de obras de interés común, con el efecto de anular las liquidaciones individuales.

Su argumentación se centra en que la administración agraria disponía de un plazo de cinco años, a contar desde la puesta en riego de los distintos sectores, para comprobar y declarar que las fincas alcanzaban una intensidad mínima de producción; alcanzado ese nivel de productividad, la Administración disponía de un plazo de cuatro años para determinar el importe total subvencionable de las obras y el importe que los propietarios debían reintegrar.

El primer plazo, quinquenal, resulta de la normativa agraria. Así, según el art. 119 de la LRDA, la declaración de puesta en riego procedía *“cuando finalizada la construcción de las acequias, desagües y caminos rurales correspondientes a un sector o fracción de superficie hidráulicamente independiente pueda el agua ser conducida a las distintas unidades de explotación”*.

El Decreto 2148/1975, que aprobó el Plan General de Transformación de la Zona Regable Costa Noroeste, establecía en su art. 12 que *“Al finalizar el quinto año agrícola siguiente a la declaración de puesta en riego, la explotación de todas las tierras y unidades comprendidas en la zona habrá de alcanzar una intensidad mínima de cultivo definida por un índice de producción final agrícola, cuyo valor medio por hectárea sea de setenta mil pesetas, cifra que se actualizará en función del índice de los precios al por mayor fijados por el Instituto Nacional de Estadística para los productos agrícolas.”*

El art. 71.2 de la LRDA establece que *“Los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el artículo 120. La cantidad adeudada se pagará por quintas partes al término de cada uno de dichos cinco años. Los modestos propietarios a que se refiere el artículo 121 reintegrarán en las mismas condiciones que los concesionarios, siempre que acepten las condiciones y ofrezcan las garantías que se establezcan para cada zona en el Decreto aprobatorio del Plan General.”*

De estas disposiciones resulta un primer plazo de cinco años a contar desde la puesta en riego, para que los agricultores propietarios alcanzaran los índices requeridos; y un segundo plazo de cinco años a contar desde la emisión de las liquidaciones individuales, para reintegrar una deuda que previamente tenía que haber sido calculada por la Administración. Para esta declaración, la emisión de las liquidaciones, la demanda considera aplicable el plazo de cuatro<sup>4</sup> años establecido en el Texto Refun-

---

<sup>4</sup> Se opta por un plazo de cuatro años, por aplicación del art. 24.1.a de la Ley de Hacienda Pública de Andalucía, texto refundido aprobado en Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo:” Salvo lo establecido por las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá a los cuatro años el derecho de la Hacienda de la Junta de Andalucía: a) A reconocer o a liquidar créditos a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”.

La Ley 5/1983, de 19 de julio, de Hacienda Pública de Andalucía (una de las normas refundidas), estableció originariamente un plazo de cinco años para la prescripción de estos derechos, el mismo plazo que fijaba la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En línea con la reducción de dicho

dido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado en Decreto legislativo 1/2010.

La dicción literal de los preceptos reproducidos, sin embargo, no determina una vinculación o sometimiento de la Administración a esos mismos plazos, para liquidar la deuda, según se argumentó en la contestación a la demanda.

Las declaraciones de puesta en riego se realizaron en resoluciones de 27 de junio de 1995 y 24 de febrero de 1999 del IARA, para los distintos subsectores del Sector V, y por Resolución de 31 de julio de 2014 para los Sectores III y IV.

En esta última Resolución se realizó la declaración de cumplimiento de índices de los tres Sectores, aunque la demanda aducía que los índices se habían alcanzado años antes.

La liquidación se realiza sobre las bases recogidas en el Proyecto aprobado por Resolución de 5 de julio de 2018.

Evidentemente, habían transcurrido más de diez años desde la puesta en riego del Sector V<sup>5</sup>, lo que conllevaría, según la demanda, necesariamente la prescripción de la deuda de reintegro.

En el recurso no se debatía realmente sobre las fechas, dado su carácter formal. La discrepancia se refería a una cuestión jurídica, el significado de los plazos, y las consecuencias de su incumplimiento por la Administración.

La sentencia detecta correctamente el punto de debate, y lo resuelve en los términos que pasamos a reproducir. En esencia, se rechaza que la prescripción operara por el mero transcurso de un plazo, considerando que no bastaba la inactividad de la Administración para que ésta tuviera lugar, sino que debía concurrir una acción individual, del propietario, denunciando la mora administrativa.

---

plazo en ésta, se trasladó el plazo de cuatro años a la norma andaluza por Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras.

La demanda tiene en cuenta que en el momento que señala como *dies a quo*, las fechas de puesta en riego, la prescripción no se producía hasta pasados cinco años desde el nacimiento del -en este caso- derecho a liquidar, pero afirma que es irrelevante, porque con ambos plazos, desde la fecha de puesta en riego, la prescripción habría operado incluso según el plazo mayor.

<sup>5</sup> La demanda rectora del recurso desestimado en la sentencia que examinamos se interpone en nombre del propietario de una parcela situada en el Sector V. Otros recursos se formulan en nombre de parcelistas de los Sectores III y IV, en los que la puesta en riego fue posterior, realizada en 2014, aunque la debilidad de este argumento se intentaba compensar alegando que muchos años antes las fincas disponían materialmente del riego, achacando el retraso de la declaración formal a incuria administrativa.

Y así, dice:

*“Como ya se ha dicho en el Fundamento previo, la pretensión anulatoria basada en la prescripción descansa en que, transcurridos cinco años desde la puesta en riego de los sectores, y cumplidos los índices de aprovechamiento por la propiedad de la parcela, la Administración autonómica no habría liquidado dentro de los cuatro años siguientes las cantidades que le correspondía abonar a cada propietario por las obras llevadas a cabo.*

*Este abono se contempla en el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que dispone en su artículo 71: “1. La parte que corresponde a los concesionarios del Instituto en las obras de interés común será reintegrada por ellos, juntamente con el precio de la tierra, en la forma y plazos a que se refieren los apartados 2 y 4 del artículo 34.”*

*Si acudimos a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, en la misma se señala efectivamente en su artículo 44:*

*“1. Una vez finalizadas las obras y cumplido el Plan de Transformación, el IARA, de oficio o a instancia de parte interesada, declarará efectuada la puesta en regadío.*

*2. Declarada, oficialmente, la puesta en riego y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, los titulares de las unidades de explotación constituidas deberán cumplir las siguientes obligaciones:*

*a) Alcanzar los índices técnico-económicos de aprovechamiento en el plazo fijado en el Plan de Transformación.*

*b) Realizar las obras y trabajos de acondicionamiento en dichas tierras que se consideren necesarios para la puesta en regadío de la explotación.*

*c) Y, en general, todas las demás establecidas en el Decreto de aprobación del Plan de Transformación.*

*3. En caso de incumplimiento, el IARA procederá a la adquisición de las unidades de explotación, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia.”*

*En la resolución impugnada, vemos que la puesta en riego se produce en los años 1995 y 1999, respectivamente para los subsectores del sector V, y en el año 2014 para los sectores III y IV.*

*Al cumplimiento de los índices de aprovechamiento prefijados, también se refiere el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En primer lugar el artículo 71, cuando después de establecer la obligación de contribuir a los gastos, señala:*

*“2. Los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se*

*compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el artículo 120. La cantidad adeudada se pagará por quintas partes al término de cada uno de dichos cinco años. Los modestos propietarios a que se refiere el artículo 121 reintegrarán en las mismas condiciones que los concesionarios, siempre que acepten las condiciones y ofrezcan las garantías que se establezcan para cada zona en el Decreto aprobatorio del Plan General.”*

*Por su parte el artículo 120 dispone:*

*“1. Declarada oficialmente la “puesta en riego” y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, la explotación de todos los terrenos y unidades comprendidas en el sector o fracción de superficie de la zona a que la mencionada declaración se refiera, incluidas, a ser posible, las tierras objeto de concesión, habrá de alcanzar, dentro de los cinco años siguientes, los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente.*

*2. La subvención correspondiente a las obras de interés común sólo podrá hacerse efectiva por los no concesionarios si los beneficiarios cumplen lo prescrito en el apartado anterior.”.*

*El incumplimiento de esta obligación de alcanzar los índices previstos, se sanciona en el artículo 122 que dispone:*

*“1. Terminado el periodo de cinco años que señala el artículo 120 para ultimar la transformación de una determinada fracción de la zona, el Instituto, podrá adquirir todas las tierras enclavadas en esa fracción pertenecientes a propietarios que en dicho momento, no hubieran dado cumplimiento conjuntamente a la obligación de construir las obras de interés agrícola privado de carácter obligatorio indicadas en el apartado 3 del artículo 68, y a la de verificar la explotación en regadío de aquellas tierras con el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General.*

*2. La adquisición a que se refiere el apartado anterior se verificará por compra o expropiación de acuerdo con las normas establecidas en la Sección 5.ª de este Capítulo, salvo que habrán de abonarse a los propietarios los gastos que hayan realizado durante el citado periodo, siempre que se ajusten a la finalidad del Plan, y en todo caso, se deducirá el importe de las obras realizadas por el Instituto que los propietarios aún no hubieran saldado con éste.”.*

*Por su parte, el Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria, tras reiterar en su artículo 98º el contenido del artículo 44 ya transcrito, refiere en el artículo 99º también para el caso de no cumplirse con las obligaciones por los propietarios: “Terminado el periodo señalado en el Plan de Transformación para que las explotaciones alcancen los índices de aprovechamiento, el I.A.R.A., procederá a la adquisición de las que incumplan las obligaciones referidas en el artículo precedente de acuerdo con la legislación del Estado en la materia”.*

*De lo expuesto podemos concluir que, si bien en ocasiones pueden existir alteraciones en el orden de los trámites propios de este procedimiento, la secuencia lógica prevista en la legislación consiste en que a la puesta en riego, siga de inmediato la entrega de la posesión de la parcela al bene-*

ficiario. El cual tiene desde este momento que cumplir una serie de obligaciones en el plazo de cinco, siendo una de ellas, la de alcanzar los índices de aprovechamiento que se hayan fijado. Al finalizar este periodo de cinco años, y no antes, es cuando la administración actuante deberá comprobar si se alcanzan o no esos índices.

*Caben por tanto dos posibilidades:*

a) *En el caso de comprobar que sí se ha cumplido con los índices de aprovechamiento, se procede a determinar el importe que corresponde a cada parcelista por la parte que le ha sido entregada. Siendo esta cantidad la que la normativa permite que se abone en un plazo de cinco años, por quintas partes. A este caso, cumplimiento de los índices, es al que atiende el Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre, por el que se establecen provisionalmente normas sobre reintegro de las obras de interés común y régimen registral de las fincas reservadas en las grandes zonas de interés nacional. En cuyo artículo octavo-Uno se dice: “Finalizado el plazo establecido en el artículo ciento veinte de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la explotación de las tierras afectadas por la declaración de puesta en riego deberá haber alcanzado el grado de intensidad exigido en el Plan General de Transformación de la Zona. El Instituto comprobará esta circunstancia cuando resulte oportuno, teniendo en cuenta el ciclo de los diferentes cultivos, El IRYDA dictará resolución que contendrá la declaración que corresponda respecto de cada finca reservada, haciendo constar además el coste por hectárea de las obras de interés común de cada sector ya pagadas o certificadas y la cantidad que, en función de la superficie efectivamente regada y teniendo en cuenta, si procede, la subvención que corresponda; se adeude por dichas obras respecto de cada finca reservada. Así como las condiciones que para el reintegro establece la Ley. Alcanzados los límites de intensidad previstos en el Plan General, se entenderán que fueron obtenidos en tiempo oportuno, salvo que por el IRYDA se declare probado lo contrario.”.*

b) *Por el contrario, comprobado que la parcela no cumple con los índices de aprovechamiento previstos, se deberá proceder por la administración a adquirir la propiedad de la parcela.*

*No obstante lo anterior, cabría una tercera y no deseable situación, como sería que transcurridos esos cinco años en los que el parcelista tiene que alcanzar los índices, la administración no realice el control de los mismos y no dicte ninguna resolución al respecto, al menos, hasta varios años después. Situación esta que es la que ocurre en el caso de autos a la vista de los acontecimientos expuestos.*

*Y aquí es donde se retoman las dos posiciones que enfrenta a la recurrente con la administración autonómica. Mientras que la demanda considera que la ausencia de comprobación de los índices transcurridos esos cinco años, no impide que se inicie el plazo de prescripción de 4 años para liquidar, en la contestación se considera que sin declaración de cumplimiento de los índices no hay actio nata para liquidar.*

*De lo que se trata es pues de determinar qué efectos tiene esa omisión, pasividad o inactividad de la Administración.*

A la vista de la normativa, debemos en primer lugar considerar que la comprobación de los índices de cumplimiento por parte de la Administración, precisa además de la actividad correspondiente, de una manifestación expresa y formal de que la misma se ha llevado a cabo y de su resultado. Esto es, debe revestir la forma de acto administrativo. Y a ello se llega por varios motivos. A saber: 1) Primero porque de la fecha de esa comprobación, o más correctamente de su notificación al interesado con arreglo al artículo 21 de la Ley 39/15, hace depender el artículo 71.2 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario el inicio de los cinco años para abonar por quintas partes las cantidades debidas. Ello claro está en el supuesto que con la comprobación se haya también liquidado, lo que en caso de no ocurrir, determina que se inicie el plazo de prescripción de la acción para liquidar. 2) Y principalmente es precisa esa forma expresa de acto administrativo por cuanto que de esa comprobación va a depender que se entienda cumplido o no por parte del parcelista sus obligaciones. Con el eventual efecto perjudicial que tendrá el caso de comprobarse que no se han alcanzado los índices exigidos, o que no lo han sido en tiempo oportuno, como prevé el artículo octavo Uno in fine del Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre. Con lo que solo con el dictado de un acto administrativo expreso y su notificación al interesado, podrá este defenderse frente al presunto incumplimiento de los índices de aprovechamiento exigidos. Así además se desprendería de este último artículo cuando refiere el contenido de la resolución, distinguiendo la declaración de cada finca (que se entiende que se refiere al cumplimiento de los índices), de la cantidad que según los criterios recogidos se adeude por cada finca.

***6El problema se insiste, es que la normativa no fija expresamente una fecha o plazo para que por la administración se realice esa comprobación, ni dice qué efectos tiene esa inactividad administrativa. Con lo que debemos ahora determinar cómo debe procederse para el caso que la administración deje transcurrir el tiempo, pasados cinco años desde la puesta en riego y entrega de la finca, sin comprobar que se han cumplido los índices de aprovechamiento. Tratándose de procedimientos iniciados de oficio no cabe considerar, como en el fondo considera la recurrente, que la omisión equivaldría a una estimación presunta de cumplimiento de índices.***

***Siendo como decimos un procedimiento iniciado de oficio, cabría plantearse equiparar esta omisión con la desestimación presunta o silencio negativo. Ahora bien, el que en este caso, la actuación de comprobación administrativa no tenga fijada, para llevarse a cabo, un plazo máximo para resolver y notificar obligaría a descartar esta solución y concluir en la última figura posible que permita dar salida a los intereses de los afectados. Y que consiste en considerar que estamos ante una inactividad administrativa de la prevista en el artículo 29 de la Ley***

---

<sup>6</sup> La negrita es de la autora.



**29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.**

A esta figura se refiere la Exposición de Motivos de la ley al referir: “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 “cuando” 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 aquella. 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.

En el caso de autos, estamos ante procedimientos iniciados de oficio, en los que la administración debe realizar una determinación actuación consistente en comprobar los índices de aprovechamiento, y no opera como se ha dicho antes el silencio administrativo. De modo que lo único que cabe a los afectados que han cumplido sus obligaciones y que quieran finalizar el procedimiento, es reclamar como exige el artículo 29 de la ley jurisdiccional y de mantenerse la inactividad interponer el recurso correspondiente.

Es cierto que puede resultar inusual que sean los administrados los que reclamen de la administración competente el cumplimiento por esta de actuaciones que a la postre, darán lugar a que se les pueda reclamar el reintegro del coste de las obras. Ahora bien, en tanto este reintegro no se produce, la propiedad de los parcelistas se ve afectadas, precisamente para el pago de las obras, por una carga real de origen legal, tal y como se contempla en el artículo 77 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario: “En las zonas regables, todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, están afectas con carga real al pago de las cantidades invertidas por el Instituto en las obras en la proporción imputable al propietario, teniendo en cuenta las subvenciones concedidas. La afectación no excederá de la cantidad máxima que será fijada para cada finca por el Instituto y aceptada por el propietario antes de concederse la reserva.”

Consideramos por tanto que no hay en el caso de autos prescripción alguna de la acción para liquidar los importes reclamados.”

En el caso de autos, estamos ante procedimientos iniciados de oficio, en los que la administración debe realizar una determinación actuación consistente en comprobar los índices de aprovechamiento, que es una operación material, que no de juicio o voluntad.

Esa inactividad no permitiría, añade la sentencia, operar el silencio administrativo positivo, incoherente con la naturaleza del procedimiento, iniciado de oficio, a falta de una solicitud: la declaración de cumplimiento de índices no es una pretensión que pueda entenderse concedida.

Y es que la LRDA no desconoció la iniciativa particular en relación a la declaración de cumplimiento de índices, y así su art. 105.4 dice:

*“Una vez transformadas las tierras y alcanzado el grado de intensidad previsto en el respectivo Plan, las superficies reservadas quedarán sujetas a las normas generales que regulan la propiedad inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título II del Libro II, en el caso de haberse establecido una Explotación Familiar sujeta al régimen de dicho Título. Cualquier interesado puede solicitar del Instituto la declaración de haberse alcanzado aquellos índices.”*

Rechaza igualmente la sentencia la posibilidad del silencio negativo, esto es, el incumplimiento de índices de cultivo, por sus efectos perjudiciales para los propietarios, dado que el incumplimiento habilita la expropiación de las parcelas (art. 105.3 de la LRDA).

De modo que la sentencia abre otro camino, recurriendo a la institución de la denuncia de la inactividad administrativa, regulada en el artículo 29<sup>7</sup> de la 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

---

<sup>7</sup> El Artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dice:

“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.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.”

La sentencia concibe la declaración de cumplimiento de índices como una “prestación concreta” de la Administración en favor de los parcelistas. Efectivamente, la legislación agraria reguladora de la transformación en regadío, impone una obligación a los beneficiarios de las tierras, la obligación de incrementar la productividad agraria para alcanzar la intensidad con que se ha de efectuar la explotación de las tierras al finalizar el quinto año agrícola siguiente a la fecha de la declaración de puesta en riego, fijada en el Plan de Transformación aprobado al inicio del proceso.

Así resulta de los arts. 97 y 119 de la LRDA.

Son presupuestos procesales de los recursos contra la inactividad administrativa (por todas, citamos la sentencia del Tribunal Supremo, sección 3ª, de 18 de febrero de 2019, casación 3509/2017, ECLI: ES:TS:2019:409):

- Existencia de una obligación o prestación concreta a cargo de una Administración, que puede ser de contenido positivo o negativo.

- Correlativo derecho vencido y exigible a favor de persona o personas determinadas.

- Que el derecho y la obligación nazcan directamente de una disposición general que no precise de un acto de aplicación, acto, contrato o convenio administrativo.

- Reclamación previa a la Administración.

- Transcurso de tres meses sin que se haya realizado la prestación.

En el caso de autos, la prestación concreta sería la obligación de comprobar si se han cumplido o no los índices de productividad. Esta obligación tiene unos titulares definidos, los parcelistas de los sectores en los que se hubiera realizado la puesta en riego, que pueden ser considerados verdaderos acreedores de esa actividad; la prestación nace de la normativa sobre transformación agraria, y deviene eficaz por las declaraciones de puesta en riego.

Que el interesado solicite la declaración de cumplimiento no es absurdo, como tampoco que denuncie la inactividad administrativa al efecto. Se identifica un interés particular en obtener la declaración de cumplimiento de los índices de intensidad productiva, porque con ella no se provoca únicamente que la Administración pueda reclamar el reintegro del coste de las obras. Ante todo, la declaración de cumplimiento de índices contiene el reconocimiento de que el parcelista -reservista o concesionario- ha cumplido sus obligaciones, las que adquiere al aceptar esa condición y para el beneficio propio al acceder al riego la finca ubicada en la zona sujeta a transformación, obligaciones que pesan sobre la finca misma, como carga real, según el art. 77 de la LRDA:

*“En las zonas regables, todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, están afectas con carga real al pago de las cantidades invertidas por el Instituto en las obras en la proporción imputable al propietario, teniendo en cuenta las subvenciones concedidas. La afectación no excederá de la cantidad máxima que será fijada para cada finca por el Instituto y aceptada por el propietario antes de concederse la reserva.”*

Una lectura rápida de esos párrafos de la sentencia podría llevar a una extraña conclusión, la indefinida sujeción de los ciudadanos a una extemporánea y tardía Administración incumplidora. Lo que parece contrario al principio constitucional de seguridad jurídica, y a alguno de los principios enunciados en el art. 3 de

la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (servicio efectivo a los ciudadanos, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión).

No es esto lo que la sentencia dice, ni lo que de ella debe extraerse, si ponemos en relación la sentencia que nos ocupa con otra anterior, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, sección 4ª, de 20 de diciembre de 2000, casación nº 2174/1995 (ECLI:ES:TS:2000:9471):

*“TERCERO.- Resulta claro que el plazo de cinco años para reintegrar el importe de las obras que señala el artículo 71.2 no ha sido establecido con la finalidad de fijar el período de prescripción de la obligación de reembolso a cargo de los propietarios, sino de determinar el lapso de tiempo de que disponen esos mismos propietarios de las tierras para efectivizar la obligación de reintegro, obligación que el artículo 77 de la LRDA reputa expresamente como carga real que gravita sobre las fincas reservadas de las zonas regables, cualquiera que sea su poseedor. Corroboración esta conclusión el hecho de que el artículo 71 establezca dos baremos para el cómputo de los plazos relativos a la obligación de reintegrar al IARA el importe de las obras de interés común: el que se refiere a los concesionarios y a los modestos propietarios mencionados en el artículo 121, que se regirá por los apartados 2 y 4 del artículo 34, y el que atañe a los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, cuya obligación de reintegrar al IARA ha de materializarse dentro del plazo de los cinco años siguientes a que se compruebe que se han alcanzado los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente a que se refiere el artículo 120, debiendo satisfacerse la suma global adeudada por quintas partes, y fraccionadamente, al final de cada uno de los cinco años.*

*Es decir: que solamente una vez vencido el período fijado para el cumplimiento de la obligación, sería posible comenzar a computar el plazo de prescripción de la acción para reclamar el importe de las obras.*

*La Sentencia recurrida negó que la Administración hubiese dejado transcurrir los plazos legales que posibilitaban exigir el reintegro de los gastos realizados, computando acertadamente la iniciación del período de cinco años fijado en el artículo 71.2, puesto que la fecha de declaración de haberse comprobado el cumplimiento de los índices de intensidad es un hito temporal más fiable para apreciarlo así que la mera hipótesis apuntada por la parte recurrente; pero a continuación se aparta del razonamiento pertinente al declarar improcedente la prescripción alegada por no haber transcurrido cinco años entre esa fecha (3 de junio de 1.981) y la audiencia otorgada en el expediente (5 de mayo de 1.986) tanto mediante notificación al padre de los demandantes -cuya corrección, según la sentencia, no se ha combatido en este recurso-, como mediante el B.O.P. de Sevilla.*

*La desviación mencionada no se produce, sin embargo, como consecuencia del rechazo que la sentencia de instancia formula frente a la prescripción alegada en aquel trámite, puesto que si el transcurso de cinco años entre las dos fechas mencionadas hubiese de ocasionar la prescripción del derecho a reclamar el importe de las obras, ciertamente que no podría considerarse extinguido el derecho. Lo que ocurre es que de ningún modo puede estimarse que el haber dejado de cumplir con*

*la obligación de reintegrar las obras abonadas dentro del lapso de los cinco años que fija el artículo 71.2 sea, por sí misma, causa de prescripción de la obligación de hacerlo, como parece desprenderse de los razonamientos de la resolución impugnada. Ya ha quedado suficientemente establecida esa consecuencia en los párrafos anteriores de esta misma sentencia.*

*Tampoco podría estimarse prescrita la acción del IARA para reintegrarse de las sumas invertidas por la circunstancia de que entre la fecha en que se tuvo por comprobado el cumplimiento de los índices de intensidad (3 de junio de 1.981) y la fecha de notificación individual a los interesados de la aprobación del proyecto valoración y liquidación efectuada el 5 de abril de 1.990, hubiesen transcurrido más de cinco años, como parece que quiere argumentar la parte recurrente. En primer lugar, cualquier plazo prescriptivo hubiese quedado interrumpido por la reclamación efectuada en el año 1.986, cuya corrección ha sido expresamente declarada en la sentencia de instancia y no impugnada en este trámite; en segundo lugar, el artículo 77 de la LRDA establece imperativamente un derecho real limitado de realización de un valor pecuniario a favor del IARA sobre todas las fincas reservadas, cualquiera que sea su poseedor, mediante el establecimiento de una carga de esa naturaleza que garantiza el pago de las obras realizadas por el Instituto, y cuyo plazo de prescripción extintiva superaría con creces esa cifra.”*

El recurso de casación aquí desestimado se interpone contra otra sentencia sobre valoración y liquidación de sectores objeto de un plan de Transformación, también recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en este caso de su sección 4ª, sentencia de 31 de octubre de 1994, recurso nº 4549/91.

Destacamos que el Tribunal Supremo rechaza que se inicie la prescripción del derecho a liquidar en una fecha anterior a la declaración formal de cumplimiento de índices, y también da gran importancia a la carga real que pesa sobre las fincas transformadas, “*cuyo plazo de prescripción extintiva superaría con creces esa cifra*”. No dice cual sería el plazo, pero cabe pensar que se refiere al general de quince años establecido en el art. 1964 del Código Civil, para las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción (antes de ser modificado por la Ley 42/2015 de 5 de octubre), a contar desde la declaración de cumplimiento de índices, al ser el “*hito temporal más fiable*”.

Otros órganos jurisdiccionales no siguen exactamente la misma doctrina. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sede de Albacete, de 14 de marzo de 2005, en recurso nº 858/2001 (ECLI:ES:TSJCLM:2005:632), parece discrepar de lo anterior y sostener la importancia temporal de la declaración de puesta en riego:

*“Segundo. El escrito de demanda desgana los motivos de impugnación del acto combatido con tan admirable claridad expositiva que nos releva de toda interpretación sobre la pretensión ejercida y sus pilares argumentativos. Así, limitándonos a reproducir los mismos, se aduce, en primer*

lugar, la prescripción del derecho de la Administración autonómica, porque habría transcurrido el plazo del art. 40 de la Ley General Presupuestaria, en relación con el art. 28 de la ley castellano-manchega 6/1997, de la Hacienda Pública; plazo de cinco años que se ha de contar “desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”, entendiendo la parte actora que el día a quo, a partir del cual se iniciaría el cómputo prescriptivo, habrá de ser el indubitado de la inauguración de las obras de la “Zona Regable Simarro-Teatinos”, el día veintidós de mayo de 1986, aunque -se observa por el actor- desde 1984 ya se estaban realizando actos inequívocos de obras y riegos.

Sin embargo, tal tesis no puede prosperar, desde las siguientes consideraciones: para hablar del día inicial del cómputo de prescripción, en relación con la expresión legal “desde el día en que el derecho pudo ejercitarse”, no puede atenderse a fecha tan aleatoria como el de la inauguración oficial de unas obras, que la experiencia nos demuestra no tiene que ver, necesariamente, con la puesta en funcionamiento de las mismas, sino que obedece en muchos casos, como argumenta la Administración, a criterios de oportunidad política o de simple agenda de la Autoridad de turno. Hay que escoger, naturalmente, una fecha que proporcione mayor seguridad jurídica, máxime cuando nos viene dada por la propia ley. En efecto, el art. 71 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, nos dice, en su primer inciso, que “los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el art. 120”; y esos límites de intensidad se tienen que alcanzar, según dicho precepto, a su vez, en el plazo de cinco años, contados a partir de la declaración oficial de puesta en riego y tomada, en su caso, posesión de las nuevas fincas, la explotación de todos los terrenos y unidades comprendidas en el sector o fracción de superficie de la zona a que la mencionada declaración se refiera.

*En el caso que nos ocupa, dichos plazos no se han agotado en modo alguno, <sup>8</sup>porque la puesta en riego se produjo mediante resolución de la Dirección General de Comercialización Agraria de fecha veintidós de marzo de 1995, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de fecha veintiocho de abril siguiente, y no consta la fecha en que se alcanzaran los límites de intensidad; siendo así que la resolución impugnada, donde se establecen las bases para los reintegros, data de septiembre de 2000, es claro que no se puede hablar de prescripción, al margen de que incluso, después de la resolución oficialmente declaratoria oficialmente de la “puesta en riego”, se produjeron actuaciones administrativas que habrían interrumpido el plazo de prescripción. Motivo de impugnación, pues, que debe ser rechazado.”*

Es completamente razonable que no se pueda considerar la inauguración de una obra fecha inicial del cómputo de la prescripción, por las razones dadas por el Tribunal, entre otras de la misma índole. La declaración formal de puesta en riego, por contra, contiene la necesaria certeza y seguridad sobre el hecho de que las obras están terminadas y en condiciones de ser puestas en funcionamiento. Certeza impres-

<sup>8</sup> El subrayado es de la autora.

cindible para iniciar el plazo de cumplimiento de la obligación de los cultivadores de alcanzar los índices de productividad fijados de antemano.

En realidad, el Tribunal de Castilla-La Mancha no llega a afirmar que la prescripción de la acción para declarar la deuda y emitir las liquidaciones comienza pasados los cinco años de la declaración de puesta en riego. Ello porque en el caso concreto, la Administración declaró alcanzados los índices de productividad al cabo de los cinco años desde la puesta en riego formal y verificable.

## 2. Sobre la inoperancia de la caducidad del procedimiento

Sobre este punto del debate, la sentencia comentada no es especialmente innovadora. El razonamiento se corresponde con doctrina asentada, en relación con el instituto de la caducidad hoy regulado en el art. 25<sup>9</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y antes en el art. 44 (43.4 en su redacción originaria) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La caducidad es una forma de terminación de los procedimientos iniciados de oficio, en que se ejerciten potestades sancionadoras o de intervención susceptibles éstas de producir efectos desfavorables o de gravamen, cuando se supera el plazo previsto para resolver y notificar lo resuelto.

En este caso, se rechaza la caducidad del procedimiento de liquidación no porque la resolución se haya emitido dentro del plazo máximo legal, sino por rechazar que la liquidación constituya un acto de gravamen o desfavorable. Se orilla la cuestión relativa al plazo aplicable, seis meses según la demandante, ya que si la caducidad es inaplicable *per se*, no puede haber plazo cuyo incumplimiento conlleve ese efecto.

---

<sup>9</sup> “1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.”



No hay discusión acerca de que se haya de considerar que las liquidaciones no se emiten en un procedimiento iniciado a instancia de parte, sino de oficio. Pero la letra de la ley no prevé que todos los procedimientos iniciados de oficio terminen por caducidad, una vez transcurrido el plazo señalado para resolverlos. Esto solo ocurre en tanto “*la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen*”.

De hecho, el transcurso del plazo es distinto según del procedimiento pueda resultar un acto favorable o desfavorable para el interesado. En el primer caso, la desestimación de la pretensión, en el segundo, la caducidad.

La sentencia se centra en si el acto de liquidación es o no desfavorable para los interesados:

*“Efectivamente la caducidad es una institución que opera en los casos de falta de resolución y de notificación en plazo de los procedimientos iniciados de oficio y en los que se ejerzan potestades sancionadoras, de intervención, o que produzcan efectos desfavorables o de gravamen.*”

*En el caso de autos ciertamente estamos ante un procedimiento iniciado de oficio, y podemos decir, que iniciado hace más de seis meses cuando se dicta la resolución. El problema es que no podemos coincidir con la recurrente cuando atribuye a este procedimiento un efecto gravoso para sus intereses, cuando el trámite de aprobación final y liquidación se inserta, como se ha dicho, en un procedimiento más amplio que le resulta enteramente favorable. Y ello por cuanto supone la conversión de fincas de secano en regadío. Lo que ocurre, es que esa transformación lleva consigo no la liquidación de un tributo, sino como se dice en la legislación de reforma agraria, el reintegro de la parte que le corresponde a cada propietario en las obras. De modo que la aprobación del proyecto de reparcelación, valoración de lotes, que lleva consigo la liquidación a cada propietario de las cantidades que le corresponde reintegrar, no puede clasificarse como un procedimiento susceptible de caducidad.”*

Con ello, como hemos dicho, la sentencia sigue la jurisprudencia existente, sin ser innovadora más que en aplicarla a la institución de la transformación de grandes zonas. Esta doctrina se ha aplicado a otras figuras específicas de la legislación agraria, por ejemplo a la concentración parcelaria, en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4ª, de 28 de junio de 2004, Recurso 2325/2002 (ECLI:ES:TS:2004:4516, Cendoj: 28079130042004100272):

*“Tal motivo no puede ser acogido porque para la concentración parcelaria, en general, no rige la caducidad del expediente en los términos que sostienen la recurrente, ni, en concreto, en el expediente examinado se puede entender realmente producida dicha caducidad.*”

*Dejando al margen la interpretación de la Ley Gallega, en relación con la LRDA estatal, hemos señalado en anteriores ocasiones que la concentración parcelaria constituye un procedimiento complejo integrado por distintas fases en el que la finalidad es resolver el grave problema que representa en determinadas zonas el parcelamiento de la propiedad rústica mediante la constitución de*



*explotaciones de estructuras y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto han de realizarse las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias (arts. 171 y 173 LRDA). Esto es, se trata de un conjunto de actuaciones que pretenden agrupar la propiedad rústica excesivamente dividida mediante la adjudicación a cada propietario, en equivalencia de sus múltiples parcelas, de una o más fincas de reemplazo, ordenadas para un explotación adecuada y rentable.*

*La concentración pretende eliminar la atomización de la propiedad rural y, en general, conseguir la formación de cotos redondos de dimensión adecuada a través de un procedimiento integrado por diversas fases, que puede tener una iniciación de oficio o a instancia de los mismos propietarios y que se desarrolla mediante la aprobación de unas bases hasta la reorganización de la propiedad.*

*<sup>10</sup>Resulta, por tanto, difícil considerar la concentración parcelaria como un procedimiento “no susceptible de producir actos favorables para los ciudadanos”, condición que constituía premisa necesaria para la aplicación de la caducidad del artículo 43.4 LRJ y PAC, en la redacción inicial de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”*

En suma, frente a la idea que subyace en los argumentos de la demanda, de que las liquidaciones para el reembolso giradas a los beneficiarios de la transformación son equiparables a una liquidación tributaria, la Sala entiende que forman parte de una intervención administrativa más amplia, y que el adecuado enjuiciamiento de ese último acto no puede hacerse con un enfoque reducido al reembolso, sino que se requiere mantener el encuadre general, sobre el marco completo de la actuación administrativa.

### **3. Sobre la suficiencia de la motivación de las liquidaciones**

Con este alegato se atacaba la liquidación individual girada al recurrente por no incluir el expediente administrativo del Proyecto de Valoración de lotes -base de la liquidación- la documentación completa e individualizada del coste de cada partida repercutida. Como corolario, esa falta conllevaría la indefensión de los parcelistas a quienes se había girado la liquidación, porque no podrían ni comprobar los importes repercutidos, ni discutir su procedencia.

A tenor del art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, “*Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla*”, formándose “*mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*”.

---

<sup>10</sup> El subrayado es de la autora.

La Sala desestima ambos argumentos, dando por probada la práctica del trámite de audiencia anterior a la aprobación del Proyecto de Parcelación, Valoración de lotes, liquidación y terminación de actuaciones de los sectores III, IV y V, comparando la documentación proporcionada en ese trámite con la normativa aplicable (art. 8 del Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre), y el significado del principio de motivación:

*“De lo que se trata es de saber si los interesados tienen información precisa en el expediente para conocer el importe de las obras y el que tienen que abonar cada uno de ellos en cuanto que favorecidos por las obras de reparcación, y comprobamos que en el anejo 17 [del Proyecto] se hace una relación de cada regante, identificando su parcela, hectáreas, importe total y cantidad que debe abonar en cada anualidad, y asimismo se identifican las obras de interés común y general realizadas con sus costes.*

*Teniendo en cuenta que el importe por hectárea es de 1.574,53 euros, y que resulta tanto del anejo 17 como de la información individual que se hace a la recurrente, por una simple regla de tres se comprueba la cantidad total que le corresponde por las obras.*

*Añade la Administración que, además, es un hecho palmario y no discutido de adverso que la ejecución de la totalidad de las obras en la Zona Regable Costa Noroeste se realizó con el conocimiento e intervención del servicio técnico de la Comunidad de Regantes, la cual tenía acceso en todo momento a los proyectos técnicos, unidades de obra, precios, etc, participando directamente en todas las pruebas técnicas realizadas, hasta el punto de que no se ha recurrido ninguna resolución de entrega de obras, debiendo destacarse que la ahora demandante era miembro de la Comunidad de Regantes, por lo que, en consecuencia, tuvo pleno acceso a toda la información.”*

La motivación de las resoluciones administrativas (art. 35 de la Ley 39/2015), se pone en relación con el derecho constitucional a la defensa, así como a la proscripción de la arbitrariedad, y con la sujeción de las administraciones al control judicial; una resolución administrativa está suficientemente motivada si proporciona los antecedentes fácticos y jurídicos que la muestran fruto de una concreta interpretación del Derecho y no de la arbitrariedad, permitiendo impugnarla y tratar de desvirtuar el criterio en que se asienta:

- el deber de motivación de los actos administrativos es, por regla general, una cuestión de legalidad ordinaria, aunque excepcionalmente alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional (actos que limiten o restrinjan el ejercicio de derechos fundamentales, SSTC 36/1982, 66/1995 o 128/1997; o que impongan sanciones, STC 7/1998).

- no hay un derecho constitucional a una motivación de cierta extensión; la motivación escueta y concisa, o por remisión, satisfacen la exigencia constitucional, en tanto exista una fundamentación jurídica expresiva de un razonamiento lógico y jurídicamente suficiente para la decisión adoptada (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero; 184/1998, de 28 de septiembre; 187/1998, de 28 de septiembre; 215/1998,

de 11 de noviembre; 206/1999, de 8 de noviembre; 187/2000, de 10 de julio; y 214/2000, de 18 de septiembre).

- no están exentos de control jurisdiccional los actos de discrecionalidad técnica, aunque éste quede atenuado a los elementos extrínsecos del juicio técnico, que deben (i) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (ii) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (iii) expresar porqué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006; de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004; de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004).

El Proyecto de Liquidación y Valoración no incorpora un juicio de discrecionalidad técnica; se elabora incorporando -como exige el art. 69, apartados 2 y 3, de la LRDA- el coste de las infraestructuras calificadas de interés común determinadas en el art. 3 del Decreto 2148/1975:

*“I. A cargo del Ministerio de Obras Públicas:*

*a) Obras e instalaciones para toma de aguas y estación elevadora principal con sus correspondientes instalaciones electromecánicas.*

*b) Canales primarios de conducción.*

*c) Obras e instalaciones de bombeo-elevación en cola de canales primarios.*

*d) Depósitos reguladores de caudales elevados.*

*e) Obras e instalaciones de conducción de energía eléctrica y centros de transformación.*

*II. A cargo del Ministerio de Agricultura:*

*A) Obras de interés general:*

*a) Red de caminos rurales y de servicio de las explotaciones agrícolas.*

*B) Obras de interés común:*

*a) Obras e instalaciones de bombeo para cada uno de los sectores.*

*b) Redes secundarias de riego y desagüe.*

*C) Obras de interés agrícola privado:*

*a) Nivelación y acondicionamiento de tierras.*

*b) Instalaciones y equipos de riego y drenaje.*

*c) Viviendas y dependencias agrícolas.*

*d) Construcción de invernaderos.*

*D) Obras complementarias:*

*a) Edificios e instalaciones agrícolas y ganaderas de carácter cooperativo o asociativo sindical.*

*b) Obras e instalaciones asimismo de carácter cooperativo o asociativo sindical para comercialización e industrialización de productos agrarios.”*

El coste de tales infraestructuras es cierto, y tiene el debido soporte documental de las certificaciones de ejecución.

El porcentaje de reintegro de tales costes también viene dado por la normativa (art. 146 del Decreto 402/1986, Reglamento autonómico para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria).

Todos estos elementos son susceptibles de control pleno, y los interesados tienen derecho a acceder a esta información. Pero eso no significa que el coste individualizado de cada partida tenga que desglosarse en el Proyecto para que el deber de motivación se cumpla satisfactoriamente.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia considera que se han incorporado al Proyecto los datos necesarios; y que existió la posibilidad real y efectiva de que los interesados contrastaran la realidad de las obras y sus costes durante la ejecución de las obras, si no directamente, sí a través de la comunidad de regantes que obligatoriamente se constituyó, y a la que, por disposición legal, se entregaban las redes de riego, y desagües<sup>11</sup>.

De nuevo citaremos la sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 2000, casación nº 2174/1995 (ECLI:ES:TS:2000:9471), que también acepta la motivación del Proyecto y de las liquidaciones individuales sin exigir la comprobación completa de cada concepto:

*“En verdad que los actos administrativos comprendidos en el apartado 1 del artículo 43 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo deben ser motivados, con sucinta remisión a los hechos y fundamentos jurídicos en que se basen, y esa motivación ha de ser necesariamente lo suficientemente amplia como para que se puedan conocer las razones determinantes de la decisión de que se trate; de tal suerte que si la motivación no existe, o se formula en términos tan genéricos e inexpressivos que ninguna luz aporta sobre dichas razones, el acto debe considerarse anulable (Sentencias de 13 de julio de 1.998 y 25 de junio de 1.999, además de las citadas por la parte).*

*No obstante, la exigencia aludida no puede superar el límite indicado, convirtiendo esa necesidad de sucinta expresión de los motivos en exhaustiva expresión justificativa del acto administrativo, y sí basta, por el contrario, que se suministren los elementos necesarios para que el destinatario del mismo pueda conocer suficientemente el razonamiento lógico y jurídico que ha conducido a la deci-*

<sup>11</sup> Recordemos que el art. 15 del Decreto 2148/1975, establecía como condición a los reservistas la de aceptar el compromiso de integrarse en la comunidad de regantes.

*sión de que se trate. Así lo proclama la Jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 29 de abril de 1.997, 9 de marzo de 1.998 y 16 de diciembre de 1.999).*

*También se ha cuidado de precisar la Jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Constitucional 122/94 referida a las resoluciones judiciales, Sentencias de 14 de marzo de 1.994, 10 de diciembre de 1.996, 29 de abril de 1.997 y 5 de octubre de 1.999, entre otras, de esta misma Sala) que el acto debe considerarse suficientemente motivado aún cuando se limite a incorporar materialmente a su texto los elementos y argumentos que han conducido a la decisión correspondiente, y que figuren en las referencias o informes previos que constituyan el antecedente de la resolución de que se trate. Esa suficiencia se extiende al supuesto en que la resolución impugnada se remita al contenido de los mismos de manera inequívoca, siempre y cuando ello no ocasione indefensión al administrado y le permita conocer con precisión los motivos en que se funda.*

*En el caso que ahora examinamos, el Tribunal de instancia considera cumplidamente demostrado el requisito de la motivación, cuya falta acusa la parte actora, subrayando que en el proyecto de liquidación (contenido en el boletín individual al que se refiere la notificación del IARA de 23 de abril de 1.986) se relacionan precisamente los datos requeridos por el artículo 8.1 del Decreto 2.871/74: las unidades de explotación y sector en que está incluida la finca, la superficie, coste de las obras de interés común, importe de la subvención y las condiciones para determinar la cantidad a reintegrar por la propiedad de las fincas reservadas a que se refiere el artículo 71 de la Ley de 12 de enero de 1.973 (a lo largo de cinco años). Esta afirmación se encuentra respaldada por la realidad de los datos contenidos en ese mismo proyecto que efectivamente figura al folio 2 del expediente administrativo, y al que se remite y hace suyo la resolución de 5 de abril de 1.990, sin perjuicio de las razones complementarias y ampliatorias consignadas en el expediente, con posterioridad, al resolver el recurso de alzada.*

*Con ello, el argumento en que el motivo de casación se sustenta carece de justificación, al aparecer debidamente fundamentada y especificada la exigencia de la suma que se reclama por la ejecución de obras de interés común en las tierras de reserva, ejecutadas en la zona regable de que se trata.”*

#### **4. Respeto del principio de equidad en la repercusión de los costes**

Por último, la sentencia entra a considerar si existe la inequidad denunciada por la parte recurrente, relacionada con el diferente trato dado a los parcelistas de los Sectores I y II (a los que no se giraban liquidaciones, porque en su momento se declaró extinguida por prescripción el derecho a liquidar) y a los de los Sectores III, IV y V.

Se desestima en los siguientes términos, tomados de otra sentencia de la Sala, desestimatoria del recurso 542/2018:

*“La Administración alega que la aprobación de los Sectores I y II mediante la expresada resolución del IARA, “se produjo debidamente motivada por una circunstancia, la mayor parte de superficie de suelo existente en estos Sectores eran tierras destinadas a colonos en régimen de concesión administrativa. A este respecto, se ha de precisar que en pleno apogeo de la reforma agraria, el propio Decreto 118/1973 exigía el cumplimiento de la función social de la propiedad de las fincas rústicas cualquiera que fuera su naturaleza, pública o privada, lo que obligaba a la Administración a aplicarlas a una serie de finalidades. En el mismo sentido la LRA, exige el impulso del establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente que contribuyeran a solucionar los graves problemas que aquejaban al campo en Andalucía. Esta circunstancia motivó la redacción inmediata del Proyecto de Parcelación y valoración de lotes de los Sectores I y II, a efectos de permitir entregar a los colonos la tierra a la mayor brevedad”, remitiéndose al Informe Técnico de 20 de julio de 2017, que señala que la aprobación de los Sectores I y II vino motivada por “la presión social existente, ya que la mayor parte de la superficie se correspondían a colonos que debían repercutirle el precio de las obras para poder acceder a la titularidad de las fincas”, a diferencia de lo ocurrido en los Sectores III, IV y V en los que la existencia de concesionarios es “esporádica”. Por tanto, el Proyecto de Parcelación y Valoración de lotes de los Sectores I y II se realiza con objeto de poder calcular el importe de las explotaciones en concesión administrativa y poder proceder a su venta, no porque hubiese finalizado la transformación de toda la zona. Es decir, el motivo era permitir a los colonos pasar del régimen de concesión administrativa, establecida en el art. 29 de la LRDA, al régimen de propiedad establecida en el art. 34 de la misma Ley, y para ello era forzoso realizar el Proyecto de Parcelación y Valoración de Lotes, sin que, además, en ningún caso se haya declarado la prescripción de las liquidaciones correspondientes a los sectores I y II.*

*La singularidad expresada determina que resulte inapreciable la conculcación de los aludidos principios de igualdad y equidad al considerarse justificado el Proyecto de Parcelación y valoración de lotes de los Sectores I y II en su día aprobado. En cambio, entre los Sectores III, IV y V se dan unos elementos de unidad entre sí, que, conforme al carácter unitario del proyecto de transformación, determinan la inviabilidad de liquidaciones independientes para cada sector: la Administración resalta la unidad de estos sectores III, IV y V remitiéndose al Informe Técnico de 14 de febrero de 2018 según el cual “existen obras realizadas para un sector que están situadas en otro (balsa, conducciones y estaciones de bombeo)” y “destaca la situación de las estaciones de impulsión de los sectores IV y V, que están situadas en una finca ubicada entre los sectores III y IV”.*

Que los parcelistas de los Sectores I y II no recibieron liquidaciones repercutiendo los costes era un hecho aceptado por las dos partes en el recurso. Lo discutido era si estaba justificado que a aquéllos no se les hubiera exigido el reembolso de su parte en los costes, y sí a los de los Sectores III a V.

Ha de aclararse que la falta de emisión de liquidaciones a aquellos parcelistas supuso en su momento, el reconocimiento de la prescripción de la facultad administrativa de declarar la deuda, partiendo de que las obras que permitían el riego de esos dos Sectores terminaron años antes que las de los tres restantes, hecho notorio

en tanto la declaración de puesta en riego tuvo lugar por Resolución de 8 de mayo de 1989, del IARA, publicada en el BOJA de 30 de mayo.

Evidentemente, la actuación administrativa fue dispar en relación a la liquidación de los costes para los Sectores I y II, y los Sectores III a V.

Sin embargo, la sentencia acepta la legalidad de que no exista una actuación idéntica, en tanto exista una razón para la diferencia, que sea acreditada y que pueda ser considerada razonable.

Estos requisitos concurrían en el caso de autos, según la sentencia.

### IV. CONCLUSIONES

En opinión de quien suscribe este comentario, que la sentencia de la Sala de Sevilla ofrece una solución equitativa al problema generado en una relación jurídica compleja, con un largo devenir temporal, que facilita que caiga en el olvido el origen de la propiedad de las parcelas y la razón de la intervención administrativa.

No solo se había producido décadas atrás la declaración de la transformación como de interés nacional. También se había producido el tránsito hacia un régimen institucional distinto, en términos de sistema de Estado (autocracia-democracia) y de organización territorial (centralismo-descentralización territorial).

Hoy día las tensiones agrarias se manifiestan menos con reclamaciones de redistribución de la tierra, que con el sistema productivo, su sostenibilidad ambiental, el consumo de recursos naturales, su potencialidad de estabilizar la población...

Sin embargo, ese cambio de paradigma no puede llevar a eludir el cumplimiento de la función social de la propiedad, y las obligaciones personales que de ella derivan, siempre dentro de los principios propios del Estado de Derecho, que obligan a la Administración a actuar eficazmente y con eficiencia en el manejo de fondos públicos, a los particulares a cumplir las obligaciones asumidas, en un marco de legalidad y seguridad jurídica.

A un conflicto jurídico, la eventual prescripción de un derecho a declarar una deuda a favor de la Administración, la sentencia de 10 de junio de 2020, de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, da una solución equitativa y original, aunque con precedente en anteriores pronunciamientos propios, confirmado por el Tribunal Supremo.

Lo hace sin dejar de poner de manifiesto, de forma elegante pero clara, su rechazo a la lentitud administrativa. E introduce en el conflicto, como su solución, una

interesante función de la institución procesal del recurso de inactividad, con lo que enlaza con la tendencia actual de mejora del control ciudadano de las instituciones.

Es, creemos, una solución original, porque como no olvida recordar la sentencia, el recurso por inactividad administrativa fue introducido con la Ley 29/1998. En cierto punto, su razonamiento es sorprendente, porque aparentemente hace bascular la carga de la diligencia administrativa hacia la ciudadanía, hacia las personas interesadas, cuando la jurisprudencia se orienta a la rigurosa exigencia del cumplimiento de ese deber de la Administración, por su sujeción al servicio público.

No obstante, creemos que no se desmarca de esa doctrina, en tanto en el procedimiento se alegaron, con soporte documental, actuaciones administrativas constantes, desarrolladas en todo el largo periplo de la transformación, algunas en fechas tan próximas a la declaración de cumplimiento de índices -por Resolución de 31 de julio de 2014- como la declaración de aptitud técnica de ciertas obras el 19 de junio de 2013, y su entrega en noviembre de 2013.

Quizás la falta de referencia a éstas y otras actuaciones constituya una omisión material en la sentencia que incide no en su falta de motivación, sino en una menos fácil comprensión por terceros del completo sentido de la línea argumental expuesta.





# 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.

**1. Sentencia 186/2021 de 28 de octubre de 2021 (BOE de 25 de noviembre).** Ponente: Don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

**Preceptos constitucionales:** 31; 149;

**Objeto:** Recurso de inconstitucionalidad 1200-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. Límites de la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad del precepto legal que fija, con efectos desde el 1 de enero de 2020, las cuantías del mínimo personal aplicables al tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** 1988: STC 181, FJ 3; 1993, STC 341, FJ 2; 1997; STC 182, FJ 6; 2000: STC 192, FJ 8; 2004: STC 168; 2012: STC 19, FJ 4.a); 2015: STC 26; 2020: STC 65, FJ 7.d), 8.A); 2016: STC 25, FJ 2; STC 33, FJ 4; ; 2012, STC 19, FJ2; FJ 4.a); STC 35, FJ 7; STC 161, FFJJ 2.c; 3 y 5; STC 197, FJ 4; 2014: STC 765, FJ 4; 2018: SSTC 40, FJ 8; 119, FJ 2.b)

**Materias:** Mediante escrito registrado en este tribunal el 3 de marzo de 2021, el abogado del Estado, en representación del presidente del

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por Francisco Escribano López, Catedrático Emérito de la Universidad de Sevilla.

Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente (en adelante, Ley 5/2020). Este precepto fija, con efectos de 1 de enero de 2020, el importe del mínimo personal aplicable al tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante, IRPF), que será de 5.550 euros anuales con carácter general, y de 6.150 euros anuales para contribuyentes cuya suma de bases liquidables (general y del ahorro) sea igual o inferior a 12.450 euros. La representación estatal denuncia que la norma autonómica impugnada desborda el alcance de la cesión de competencias normativas a la comunidad autónoma sobre el IRPF, incidiendo en el ámbito competencial exclusivo del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) e infringiendo los arts. 10.2 y 19.2 a) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (en adelante, LOFCA), el art. 46 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» (en adelante, Ley 22/2009) y el artículo 2.2 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión» (en adelante, Ley 16/2010 o ley específica de cesión). La demanda comienza recogiendo la doctrina constitucional sobre el contenido del título competencial del art. 149.1.14 CE (hacienda general) y su conexión con los arts. 133.1 y 157.3 CE, que confieren al Estado competencia exclusiva para regular sus propios tributos, el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas respecto de las del propio Estado (STC 26/2015; 168/2004 FJ 4). Atendiendo al bloque de la constitucionalidad, se fijará el TC en el dato de que opera en las comunidades autónomas de régimen común en materia de tributos estatales cedidos: (i) los arts. 10.1, 11 y 19.2 LOFCA; (ii) la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC); (iii) los arts. 25-56 de la Ley 22/2009; y (iv) el art. 2.2 de la Ley 16/2010. Centrando el marco normativo competencial en el art. 46 de la Ley 22/2009 «alcance de las competencias normativas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas», la Abogacía del Estado asevera que las competencias normativas cedidas deben interpretarse de forma restrictiva, limitándose a los elementos expresamente citados en el propio precepto [art. 46.2 f)]. Así, en relación con el mínimo personal y familiar, las comunidades autónomas disponen de

competencia normativa ex art. 46.1 a) para establecer incrementos y disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los arts. 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en adelante, LIRPF), con dos límites: (i) ese incremento o disminución no puede exceder del 10 por 100 para cada una de las cuantías fijadas en la ley estatal [art. 46.1 a)]; y (ii) no pueden regularse los conceptos ni las situaciones personales y familiares comprendidos en cada uno de los mínimos (art. 57-60 LIRPF), así como las reglas de su aplicación previstas en el art. 61 LIRPF [art. 46.2 e)]. Tras un examen del contenido del art. 57 LIRPF, que determina que este mínimo personal será con carácter general de 5.550 euros anuales (apartado 1), aumentando en 1.150 euros anuales para contribuyentes con edad superior a sesenta y cinco años, y en 1.400 euros anuales adicionales para mayores de setenta y cinco años (apartado 2), el abogado del Estado argumenta que, de una interpretación conjunta de los arts. 46.1 a) y 46.2 e) de la Ley 22/2009, la competencia autonómica se limita a graduar las cuantías asignadas en el art. 57 LIRPF hasta un 10 por 100 pero sin poder alterar ninguno de los elementos o requisitos que constituyen la categoría de mínimo del contribuyente. En este sentido, el abogado del Estado afirma que si en el art. 46.1 a) se hubiese habilitado a las comunidades autónomas a crear categorías diferentes de contribuyentes a los que aplicar mínimos personales diferenciados, se habrían establecido, con toda seguridad, salvaguardas similares a las previstas en el art. 46.1 c), con el objetivo de evitar los citados efectos adversos o distorsionadores derivados de la diferente aplicación del impuesto en los diferentes territorios. Por último, a representación estatal analiza el aquí impugnado art. 88 de la Ley 5/2020 regulador del mínimo del contribuyente aplicable al gravamen autonómico, que se fija con carácter general en 5.550 euros anuales (coincidente con el importe determinado con carácter general en la LIRPF), y en 6.105 euros cuando la suma de las bases liquidables general y del ahorro del contribuyente sea igual o inferior a 12.450 euros (lo que supone un incremento del 10 por 100 respecto de la cuantía prevista en la LIRPF); se considera que el precepto autonómico impugnado supone un exceso del ámbito competencial normativo cedido en el art. 46 de la Ley 22/2009 porque el incremento del 10 por 100 en la cuantía estatal del mínimo del contribuyente (art. 57.1 LIRPF) únicamente se aplica a un determinado tipo de contribuyentes, cuales son aquellos cuyas bases liquidables (general y del ahorro) sean iguales o inferiores a 12.450 euros; considerará el TC que ello implica que el legislador autonómico está regulando conceptos y circunstancias personales y familiares comprendidas

en el mínimo del contribuyente que no se recogen en la norma estatal, que no exige para su aplicación que la base liquidable del contribuyente no exceda de una determinada cuantía; por otra parte, se estima que este nuevo supuesto de mínimo del contribuyente creado por el art. 88 de la Ley 5/2020 no se acomoda a la naturaleza del mínimo personal y familiar tal y como queda configurado actualmente en la vigente LIRPF; se alegará, además, que la reforma efectuada por la ley autonómica no se compadece bien con los objetivos declarados en su propio preámbulo, pues si de lo que se trata es de adaptar el mínimo del contribuyente a un mayor coste de la vida, lo correcto hubiera sido incrementar ese mínimo para todos los contribuyentes, con independencia de su nivel de renta, porque ese mayor coste de la vida afecta por igual a todos y es precisamente lo que pretende reflejar dicho mínimo del contribuyente; el escrito de interposición concluye solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 de la Ley 5/2020 a la luz del art. 46 de la Ley 22/2009, por cuanto el incremento del mínimo personal que establece opera solo respecto de aquellos contribuyentes con base liquidable (general y del ahorro) igual o inferior a 12.450 euros, regulando, sin competencia para ello, los «conceptos» y «situaciones personales y familiares» comprendidos en el art. 57 LIRPF, incidiendo así en el concepto mismo de «mínimo personal» y conculcando la regulación estatal (art. 57 LIRPF y 46 de la Ley 22/2009). 6. En fecha de 3 de junio de 2021 tuvo entrada en el registro general de este tribunal el escrito de alegaciones de la abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, instando la íntegra desestimación del recurso por las razones que se exponen a continuación. A) Una vez realizada la síntesis del objeto de la demanda y el motivo de impugnación, se asevera que la modificación del mínimo del contribuyente del IRPF por la Ley 5/2020 se inserta en el contexto de la prórroga de los presupuestos autonómicos de 2017 y que, según su propio preámbulo, tiene como objetivo incrementar la progresividad del sistema fiscal catalán reduciendo la carga tributaria de los contribuyentes con un nivel de renta más bajo, elevando un 10 por 100 la cuantía de su mínimo exento para adaptarlo al coste de la vida en Cataluña, más elevado que la media estatal. Por un lado, según el estudio realizado por el Departamento de Vicepresidencia y de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya (aportado como documento 1), el perfil de los declarantes beneficiados por esta medida (que son 205043 contribuyentes) es el de un asalariado con un salario neto (excluida la Seguridad Social) igual o inferior a 15.750 euros anuales, con pocos ingresos del ahorro, menor de sesenta y cinco años, sin discapacidad y sin descendientes y ascendientes a cargo, y que presenta la declaración individual; y, por otro lado, el apartado 1 de la nota de la

Dirección General de Tributos y Juego emitida en relación con el informe previo del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria sobre el proyecto de ley de esta Ley 5/2020 (que se adjunta como documento 2) declara que con esta modificación del mínimo del contribuyente, la Generalitat intenta adecuar el mínimo exento a la capacidad de compra real en Cataluña; primero, porque el coste de la vida es más elevado que en la media estatal; y, segundo, porque el actual concepto de mínimo personal (estatal) está muy por debajo del umbral de pobreza en España (en 2018 era de 8.871 euros anuales) y en Cataluña (en 2018 era de 10.981 euros anuales), y esta infravaloración del mínimo personal afecta más a las personas con rentas bajas inferiores a 12.450 euros (porque su renta disponible después de impuestos no llega a ser suficiente para cubrir sus necesidades vitales) que a los contribuyentes con mayores ingresos. Por todo ello la abogada de la Generalitat considera que el art. 88 de la Ley 5/2020 adecúa el IRPF a los principios de capacidad económica y de progresividad del art. 31.1 CE; adecuación a estos principios constitucionales que, según la STC 182/1997, de 28 de octubre, deben encontrar su más cabal proyección en este impuesto, al ser una figura central de la imposición directa y, por tanto, constituir una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario. Tras recordar: (i) el bloque de la constitucionalidad sobre tributos cedidos y, en especial, sobre la cesión de competencias normativas en el IRPF [art. 19.2 a) LOFCA y art. 46 de la Ley 22/2009], y (ii) la doctrina constitucional a favor de una interpretación de los límites constitucionales al poder tributario autonómico (como el art. 149.1.14 CE) que no haga inviable el ejercicio de dicha potestad [STC 65/2020, FJ 7 D)], la representante de la Generalitat formula tres alegaciones en defensa de constitucionalidad del precepto autonómico impugnado expresando la inexistencia de extralimitación en el ejercicio de las competencias normativas cedidas respecto al mínimo personal y familiar del gravamen autonómico del IRPF previstas el art. 46.1 a), 2 e) y 2 f) de la Ley 22/2009; en primer lugar, a su juicio, el análisis detallado del art. 57 LIRPF evidencia el establecimiento de un reconocimiento generalizado del mínimo del contribuyente que puede elevarse atendiendo a circunstancias personales concretas; al comparar esta norma estatal con el art. 88 de la Ley 5/2020, afirma que: (i) primero, no altera el mínimo del contribuyente específico de los mayores de sesenta y cinco y de setenta y cinco años; (ii) segundo, no altera ningún otro concepto o circunstancia personal y familiar integrada en el mínimo personal y familiar prevista en los arts. 56 a 60 LIRPF; y (iii), tercero, únicamente incrementa un 10 por 100 el importe (general) del mínimo del contribuyente fijado en el art. 57.1 LIRPF atendiendo al nivel de renta del contribuyente (y no a circunstancia

personal alguna) para adaptarlo a las especiales circunstancias socioeconómicas de Cataluña, donde el coste de la vida es más elevado que la media estatal, subrayando, además, que este incremento para contribuyentes con rentas bajas se realiza sin tener en cuenta ninguna circunstancia personal y familiar, tal y como se regula el mínimo general del contribuyente en el art. 57.1 LIRPF, respetando, por tanto, la prohibición del art. 46.2 e) de la Ley 22/2009 y la estructura del impuesto. En segundo lugar, se argüirá que esta modificación no provoca distorsiones en la aplicación del IRPF en relación con los contribuyentes del resto del Estado por las siguientes razones: (i) porque la regulación catalana no les afecta ni directa ni indirectamente a través de la recaudación del Estado por el IRPF en Cataluña (la disminución de ingresos incide únicamente en el gravamen autonómico del IRPF en relación con la hacienda catalana); y (ii) porque en el caso de los contribuyentes con rentas más bajas no existe desigualdad territorial al estar compensando el legislador autonómico el mayor esfuerzo económico para satisfacer las necesidades básicas que les supone vivir en Cataluña. Por último, aduce que el Estado no da razones sobre como la medida tributaria impugnada podría provocar los efectos adversos que la Ley 22/2009 trata de evitar con los límites impuestos a la creación ex novo de deducciones en la cuota autonómica en el art. 46.1 c); finalmente, para rebatir la denuncia de que el art. 88 de la Ley 5/2020 no se acomoda a la naturaleza del mínimo del contribuyente configurado en el art. 56 LIRPF, la abogada de la Generalitat se basa en la doctrina consolidada en la STC 19/2012, FJ 4 a), en la que se especifica que la Constitución obliga a garantizar un mínimo vital o de subsistencia libre de gravamen, pero no los mecanismos legales en los que este puede articularse en el IRPF (sobre la base imponible, a través del establecimiento de exenciones, deducciones o reducciones; sobre la cuota tributaria, mediante deducciones o bonificaciones; regulando la tarifa, mediante el establecimiento de un tipo cero para un primer tramo de renta; o actuando a la vez sobre todos estos elementos); de ahí que tan legítimas son las opciones legislativas propuestas por el Estado en el escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad (incremento del mínimo personal para todos los contribuyentes o reducción de los tipos de gravamen en los primeros tramos de la tarifa), como la establecida en el precepto autonómico aquí impugnado: incremento del mínimo para los contribuyentes con rentas más bajas; ítem más, las medidas propuestas por el Estado benefician a todos los contribuyentes (y no exclusivamente a los que obtienen menos rentas, que es el objetivo pretendido) y comportan una pérdida de recaudación más elevada (220,89 millones de euros frente a los 12,40 millones de euros que supone la medida tributaria

adoptada, como se especifica en la documentación adjunta), por lo que fueron desechadas por el legislador autonómico; el letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que ostenta, presenta sus alegaciones, solicitando se declare la plena constitucionalidad del art. 88 de la Ley 5/2020, a tenor de los siguientes argumentos: no compete a este tribunal enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley impugnada son las más correctas técnicamente, sino su adecuación a la Constitución (STC 19/2012, FJ 3); también aclara que la opción elegida por el legislador catalán para regular el mínimo personal aplicable al gravamen autonómico del IRPF responde a una finalidad adicional no contemplada por las dos medidas tributarias sobre el mínimo vital que el abogado del Estado tilda de «adecuadas» o «correctas», cual es reducir exclusivamente la carga tributaria de las rentas más bajas, como expuso el entonces vicepresidente del Govern. Dicha minoración de la carga fiscal hasta un determinado umbral de renta por medios diferentes de la tarifa, y sin alterar la carga tributaria de las rentas más altas, es una opción legislativa: (i) constitucionalmente legítima según este tribunal (STC 19/2012, FJ 4); (ii) que también se obtiene a través de las deducciones en la cuota creadas por las comunidades autónomas aplicables hasta un determinado umbral de renta o en la propia ley estatal para la aplicación de los mínimos por descendientes y ascendientes (arts. 58 y 59 LIRPF), y (iii) que se ha adoptado en países de nuestro entorno, como en el art. 4 de la Finance Act 2009 de Reino Unido; el letrado del Parlamento de Cataluña continúa reseñando el bloque de la constitucionalidad en materia de cesión de competencias normativas sobre el IRPF con especial atención a la fijación del mínimo personal y familiar del art. 46.1 a) y 2 e) de la Ley 22/2009, y rechazando la interpretación restrictiva que de dicha cesión propone el abogado del Estado alegando su contradicción con el nuevo modelo de hacienda autonómica basado en la corresponsabilidad fiscal y con el peso que los tributos cedidos tienen en este sistema de financiación autonómica (SSTC 204/2011, FJ 8, y 76/2014, FJ 4); así nos dirá, el art. 88 de la Ley 5/2020 no solo se acomoda a la naturaleza del mínimo del contribuyente configurado en la actual LIRPF (puesto que aumentar la progresividad del impuesto fue el objetivo de la modificación operada en la Ley 35/2006 con respecto a su configuración como reducción de la base imponible en la LIRPF anterior), sino que ahonda en esa progresividad al disponer que, hasta un determinado umbral de renta, el mínimo del contribuyente aumente un 10 por 100 ex art. 46.1 a) de la Ley 22/2009; rechazará el argumento del abogado del Estado de que las necesidades básicas son las mismas para todos los contribuyentes con la misma situación personal y familiar con independencia de su nivel de renta, puesto que: (i) la



doctrina científica ha entendido que la vigente LIRPF ha establecido un mínimo vital decreciente en función de la cuantía de la renta, y (ii) en esa misma línea, el legislador catalán considera que el esfuerzo económico para acceder a las necesidades básicas varía en función de la capacidad económica de los contribuyentes, siendo mayor para las rentas más bajas. De ahí que el umbral de renta utilizado por el precepto autonómico impugnado –12.450 euros– para que resulte aplicable el mínimo incrementado se sitúe levemente por encima del umbral de riesgo de pobreza para los hogares formados por una sola persona (10.981 euros) según la última «encuesta de condiciones de vida» correspondiente al año 2018 elaborada por el Instituto de Estadística de Cataluña; se sostendrá que la fijación de un umbral de renta para el acceso al incremento del mínimo del contribuyente aprobado de conformidad al art. 46.1 a) de la Ley 22/2009, no modifica, en contra del art. 46.2 e) de la Ley 22/2009, los conceptos y las circunstancias personales y familiares contenidos en los arts. 56-60 LIRPF, ni desvirtúa la naturaleza de los mínimos, ni la estructura del IRPF; se concluirá aseverando que en contra de lo argumentado por el abogado del Estado, que una interpretación sistemática del art. 46.1 a) y 2 e) y del art. 46.1 c) de la Ley 22/2009 avala la constitucionalidad del art. 88 de la Ley 5/2020; aduciendo que la interpretación contraria sería inane, puesto que la comunidad autónoma podría conseguir para aquellos contribuyentes con una suma de bases liquidables general y del ahorro igual o inferior a 12.450 euros un efecto idéntico al obtenido con el incremento en 555 euros del mínimo personal del art. 57.1 LIRPF a través una deducción en la cuota del 12 por 100 de 555 euros, por ejemplo. Comenzará el TC sus FFJJ en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 88 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. El precepto de referencia fija, con efectos desde 1 de enero de 2020, las cuantías del mínimo personal (o del contribuyente) aplicables al tramo autonómico del IRPF disponiendo lo siguiente: «Artículo 88. Mínimo del contribuyente (Impuesto sobre la renta de las personas físicas). Con efectos desde el 1 de enero de 2020, y en los términos del artículo 46.1 a de la Ley del Estado 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, se establece el siguiente importe para el mínimo personal:

a) El mínimo del contribuyente es, con carácter general, de 5.550 euros anuales.

b) Si la suma de las bases liquidables general y del ahorro del contribuyente es igual o inferior a 12.450 euros, el mínimo del contribuyente es de 6.105 euros anuales.» El abogado del Estado solicita la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 de la Ley 5/2020 por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) al desbordar el marco competencial de la cesión de competencias normativas a la comunidad autónoma que, sobre el mínimo personal del IRPF, establece el Estado en los arts. 10.2 y 19.2 a) de la LO 8/1980; y, en concreto, en el art. 46 de la Ley 22/2009, «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», al que se remite el art. 2.2 de la Ley 16/2010, de 16 de julio, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión». Por su parte, tanto la abogada de la Generalitat como el letrado del Parlament de Cataluña, en los términos que se sintetizan en los antecedentes, solicitan la desestimación del recurso por no concurrir la tacha de inconstitucionalidad en él invocada, al haberse ejercido las competencias normativas delegadas sobre el mínimo personal del IRPF dentro del marco establecido en el bloque de la constitucionalidad y, por tanto, sin contravención de los arts. 149.1.14 CE en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE. Dado que la queja de la representación estatal se centra exclusivamente en el incremento autonómico sobre la cuantía estatal del mínimo personal del IRPF para los contribuyentes con rentas bajas, el objeto de este proceso constitucional queda circunscrito al apartado b) del art. 88 de la Ley 5/2020. Supuesto que se trata de una controversia estrictamente competencial, comenzará el TC concretando la distribución que del poder tributario estatal y autonómico en materia de tributos estatales cedidos, hace la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, ya que en los estatutos de autonomía las comunidades autónomas han asumido competencias sobre los mismos; en particular, Cataluña en el art. 203.2 de la LO 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Habiéndose recogido recientemente este marco competencial con carácter general en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 5 C), se da aquí por reproducido, sin perjuicio de resaltar sus líneas fundamentales: A) Los impuestos cedidos son tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado ex art. 133.1 CE y de su competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE). Por tanto, es el Estado

el que establece en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, ex art. 157.3 CE, la regulación esencial de la cesión (STC 181/1988, FJ 3), actualmente recogida en los arts. 10, 11, 19.2 y 20.2, 3 y 5 LOFCA; y en las leyes reguladoras del sistema de financiación autonómica (la vigente Ley 22/2009) se complementa y desarrolla ese marco orgánico general que determina el régimen de cesión de tributos a las comunidades autónomas, regulando las condiciones y el alcance de la misma. Dicha cesión se produce para Cataluña con la promulgación de la Ley 16/2010, «del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión», que modifica la disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que, como determina el art. 10.2 LOFCA, se entenderá efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezca en una ley específica; en lo que concierne a la delegación de facultades normativas al amparo del art. 150.1 CE, tanto esta última ley ordinaria -Ley 16/2010 o ley específica de cesión-, como la Ley 22/2009, a la que la primera se remite (art. 2.2: se atribuye a la Comunidad Autónoma de Cataluña la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y en las condiciones previstos en la Ley 22/2009), forman parte del bloque de la constitucionalidad ex art. 28 LOTC al delimitar competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de tributos cedidos [por todas, SSTC 161/2012, FJ 2 c), y 197/2012, FJ 2]. Se trata, pues, de tributos establecidos por el Estado y regulados principalmente por él, cuyo producto corresponde total o parcialmente a las comunidades autónomas (arts. 203.2 EAC y 10.1 LOFCA), por lo que su cesión a las comunidades autónomas no implica la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo (SSTC 192/2000, FJ 8; 35/2012, FJ 7, y 161/2012, FJ 3), como indica también el art. 45 de la Ley 22/2009; el régimen legal de los tributos cedidos es sustancialmente distinto en función de la figura impositiva objeto de cesión y esas diferencias se proyectan sobre la triple desmembración de la competencia que puede ejercerse sobre la materia tributaria: la competencia normativa, la competencia ejecutiva o administrativa (que incluye también las funciones de sanción y de revisión) y la competencia sobre el rendimiento o producto de la recaudación de dichos tributos. En lo que afecta al IRPF el régimen de cesión contempla, de un lado, la atribución parcial del 50 por 100 de los rendimientos [disposición adicional séptima a) EAC; art. 11 a) LOFCA; arts. 12, 25.1 a), 26 y 30 de la Ley 22/2009; y art. 1 a) de la Ley 16/2010] sin delegación de competencias

administrativas o ejecutivas (de aplicación, sanción y revisión) [arts. 19.2 y 3, y 20.2 y 3 LOFCA; arts. 204.1 y 2, y 205 EAC; art. 54.2 a) de la Ley 22/2009, al que se remite el art. 2.1 de la Ley 16/2010]. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 150.1 CE y 19.2 LOFCA, a partir del sistema de financiación autonómica implantado en España en 1997, la cesión de tributos a las comunidades autónomas incluye la delegación de competencias normativas que en cada caso se indiquen al regular la cesión aplicable *ratione temporis* (por todas, SSTC 25/2016, FJ 2, y 33/2016, FJ 4); en cuanto al IRPF, estas competencias normativas delegadas consisten, en virtud del art. 19.2 a) LOFCA, no solo en la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota» sino también, como novedad del sistema de financiación autonómica vigente, en «la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar. En atención a que el ejercicio autonómico de dichas competencias normativas debe realizarse «en los términos que establezca la Ley que regule la cesión de tributos» (arts. 10.3 y 19.2 LOFCA); y esta se remite a lo dispuesto en la Ley 22/2009 (art. 2.2 de la Ley 16/2010), habrá que estar a lo preceptuado en su art. 46 Alcance de las competencias normativas en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Este precepto, debido a la relevancia que entraña la cesión de competencias normativas del IRPF, y a diferencia de los demás impuestos cedidos, establece dos listas (positiva y negativa) sobre las condiciones de la delegación normativa de los tres elementos esenciales del IRPF que permite el art. 19.2 a) LOFCA; concretamente, y por lo que se refiere al mínimo personal y familiar aplicable al tramo autonómico del IRPF, de una parte, se dispone en el art. 46.1 a) que las comunidades autónomas podrán asumir competencias normativas sobre: a) El importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico. A estos efectos, las comunidades autónomas podrán establecer incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas con el límite del 10 por 100 para cada una de las cuantías. Y, de otra parte, en la lista complementaria del art. 46.2 se prevé que Las comunidades autónomas no podrán regular: [...] e) Los conceptos ni las situaciones personales y familiares comprendidos en cada uno de los mínimos a que se refieren los artículos 57, 58, 59 y 60, ni las normas para su aplicación previstas en el artículo 61, de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas; y f) En general, todas las materias no contempladas en el apartado 1 anterior; considerará el TC que aunque las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos no son parámetro de

enjuiciamiento de forma directa, sí pueden serlo por remisión cuando las normas estatales de cesión se remiten expresamente a ellas, como lo hace el art. 46 de la Ley 22/2009 (STC 197/2012, FJ 3, con cita de la STC 161/2012, FJ 3); en este caso, será norma de contraste la Ley 35/2006, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio; expuesto el ámbito de la delegación estatal de las competencias normativas sobre el mínimo personal y familiar aplicable en la determinación del gravamen autonómico del IRPF, corresponde ya analizar si el establecimiento autonómico de un mínimo personal incrementado, de aplicación exclusiva a contribuyentes con base liquidable total (general y del ahorro) igual o inferior a 12.450 euros, como el aquí impugnado, se realiza dentro del marco y límites introducidos por el Estado en el art. 46 de la Ley 22/2009 (al que el art. 2.2 de la ley específica de cesión se remite) en el ejercicio de su potestad originaria ex arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE;

A) Procede comenzar este examen con un breve análisis de la norma autonómica impugnada y la norma estatal de contraste; (a) por un lado, el art. 88 b) de la Ley 5/2020 introduce, a los efectos de determinar el gravamen autonómico del IRPF, un incremento de la cuantía del mínimo personal prevista por el legislador estatal en el art. 57.1 LIRPF, cifrado en 6.105 euros anuales, para los contribuyentes cuya suma de bases liquidables (general y del ahorro) sea igual o inferior a 12.450 euros; con esta medida tributaria el legislador autonómico persigue, según la exposición de motivos de la referida Ley 5/2020, (i) incrementar la progresividad del impuesto y (ii) reducir la carga tributaria a los contribuyentes con un nivel de renta más bajo sin alterar la del resto, compensando así el mayor coste de la vida en Cataluña, más elevado que la media estatal; y evitando asimismo que esta rebaja fiscal tenga un importante coste presupuestario para la Generalitat, como expresan las representaciones autonómicas; (b) por otro lado, el art. 57 LIRPF determina las cuantías del mínimo personal o del contribuyente; cuantías que, junto con las establecidas para los mínimos por ascendientes y descendientes a cargo (arts. 58 y 59 LIRPF) y para el mínimo por discapacidad (art. 60 LIRPF), conforman la cuantía del denominado mínimo personal y familiar, que constituye la parte de la base liquidable no sometida a tributación por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente (art. 56.1 LIRPF); en consecuencia, a efectos del cálculo del gravamen autonómico se incrementará o disminuirá en los importes que apruebe la comunidad autónoma «de acuerdo con lo establecido en la Ley 22/2009 (art. 56.3 LIRPF). En el actual IRPF ese mínimo personal y familiar ya no se configura, a diferencia del IRPF

anterior, como reducción de base imponible, sino que incide en la determinación de la cuota; en consecuencia, para hallar las cuotas íntegras estatal y autonómica se aplican las escalas, primero, a toda la base liquidable (sin sustraer el mínimo) y, después, al mínimo personal y familiar, minorando el segundo resultado del primero (arts. 63 y 74 LIRPF); así, con carácter general, la cuantía del mínimo personal o del contribuyente será de 5.550 euros anuales (art. 57.1 LIRPF), aumentando en 1.150 euros anuales si la edad de este a la fecha de devengo del impuesto supera los sesenta y cinco años, y en 1.400 euros anuales adicionales si supera los setenta y cinco años (art. 57.2 LIRPF). (B) A la vista del contraste de los dos preceptos y del marco competencial anteriormente descrito, cabe apreciar una extralimitación en el ámbito de la cesión, puesto que una interpretación sistemática de los apartados 1 a) y 2 e) del art. 46 de la Ley 22/2009 impide a las comunidades autónomas supeditar o condicionar la modificación que eventualmente establezcan sobre las cuantías del mínimo personal y familiar estatal, ya sea al nivel de rentas del contribuyente (como la norma aquí impugnada), ya sea a cualquier otra circunstancia subjetiva (personal o familiar) u objetiva (como la cuantía o el origen de la renta, por ejemplo) no contemplada expresamente en la regulación estatal de esos mínimos (arts. 57-60 LIRPF); el citado art. 46.1 a) permite incrementar o disminuir las cuantías aprobadas por el Estado a efectos del cálculo del gravamen autonómico; pero, en todo caso, y con el fin de mantener la necesaria coherencia en un aspecto tan relevante del IRPF, se fijan dos límites: (1) un porcentaje máximo de variación, al alza o a la baja, del 10 por 100 para cada una de las cuantías que componen el mínimo personal y familiar [art. 46.1 a)]; y (2) una prohibición específica de regulación autonómica (i) de los conceptos y las circunstancias personales y familiares comprendidos en cada mínimo estatal (art. 57-60 LIRPF) y (ii) de las normas de aplicación de los mismos (art. 61 LIRPF), que deberán ser los previstos por la normativa estatal [art. 46.2 e)]; en consecuencia, a diferencia de la delegación de la regulación sobre la escala autonómica aplicable a la base imponible general y sobre las deducciones en la cuota autonómica [con las condiciones del art. 46.1 b) y c), respectivamente], el alcance de la cesión de la competencia normativa en materia de mínimo personal y familiar se circunscribe, como bien estipula el art. 19.2 a) LOFCA, a la fijación de las cuantías que lo integran (que no regulación del propio mínimo); lo que implica exclusivamente graduar el importe de cada una de las cantidades hasta un 10 por 100 sin someterlas a más condicionamientos que los establecidos por el Estado. Considerará el TC que varios argumentos avalan esta conclusión: (a) apreciará que ya en las SSTC 161/2012 (FJ 5) y 197/2012 (FJ 4), al enjuiciar

el posible desbordamiento del ámbito estatal de cesión de competencias normativas sobre la creación autonómica de deducciones en la cuota del IRPF, se expuso que en la LIRPF existen reducciones o deducciones que únicamente tienen en cuenta circunstancias personales y familiares del contribuyente, como las previstas en los arts. 56 a 61 LIRPF, que toman en consideración la edad, la discapacidad física, el número de descendientes o ascendientes a cargo, y que cumplen la función de subjetivar la carga tributaria; y otras vinculadas a la obtención de una determinada categoría de renta y no solo a circunstancias puramente personales, poniendo de ejemplo el entonces vigente art. 20 LIRPF (reducción por obtención de rendimientos del trabajo); considera el TC que basta acudir al art. 32.2 LIRPF (reducción por obtención de rendimientos de actividades económicas) para señalar que el legislador del IRPF introduce reducciones que, a diferencia del mínimo personal y familiar de los arts. 56 a 61 LIRPF, se vinculan a la obtención de una clase de renta (rendimientos de actividades económicas), aunque tengan en cuenta determinadas situaciones personales del contribuyente (como la discapacidad, en este caso) y se gradúan, en función de la cuantía de los rendimientos obtenidos; es precisamente – continúa considerando el TC-, porque el mínimo personal y familiar configurado en la ley estatal atiende única y exclusivamente a circunstancias subjetivas personales y familiares (y, en concreto, el mínimo personal del art. 57 LIRPF solo a la edad del contribuyente), por lo que la introducción autonómica de un elemento objetivo ajeno a la regulación estatal del mínimo del contribuyente para modular su importe, como es la cuantía de la renta, desborda el ámbito de cesión diseñado en el art. 46.2 e), que prohíbe regular el propio mínimo personal del art. 57 LIRPF. Y ello con independencia de que, como sostienen las representaciones autonómicas, (i) el precepto impugnado no modifique la única circunstancia personal (la edad) prevista en el art. 57 LIRPF y (ii) el nivel de renta del contribuyente no constituya una circunstancia personal (ni familiar) cuya regulación por parte de la comunidad autónoma prohíba expresamente el art. 46.2 e) de la Ley 22/2009. Será argumento basal del TC que admitir lo contrario conllevaría desvirtuar el concepto unitario de mínimo personal y familiar para todos los contribuyentes con las mismas situaciones personales y familiares con independencia de su nivel de renta que, según el legislador del IRPF de 2006, se halla no a través de la cuantía de ese mínimo (que es única para todos), sino a través de la aplicación a la misma de un tipo cero; recordará el TC cómo ya, con anterioridad, había reconocido expresamente la legitimidad constitucional de que el legislador condicione o no el mínimo vital de subsistencia (y dentro de él, el mínimo personal y familiar del IRPF) en

función del nivel de renta pudiendo ser válida la opción de condicionar la aplicación del mínimo hasta un determinado umbral de renta, igual de válida es la opción contraria, esto es, la de garantizar aquel mínimo vital de subsistencia libre de gravamen para todos los obligados al sostenimiento del gasto público (STC 19/2012, FJ 4). Pero, en todo caso, la elección de la articulación de la protección de ese mínimo en el IRPF entre las diferentes opciones legislativas constitucionalmente posibles solo puede competir al Estado en el legítimo ejercicio de su poder tributario originario (art. 133.1 CE) y de su competencia exclusiva de hacienda general (art. 149.1.14 CE) para la regulación de sus propios tributos, con la única excepción exclusivamente cuantitativa establecida en el art. 46.1 a) de la Ley 22/2009 y cedida a la comunidad autónoma catalana ex art. 2.2 de la Ley 16/2020 [arts. 203 EAC y 19.2 a) LOFCA]. Considera, además el TC que adicionalmente, debe rechazarse, de un lado, el argumento del letrado del Parlament de que el legislador estatal haya introducido un umbral de renta para la aplicación del mínimo por ascendientes y descendientes en los arts. 58 y 59 LIRPF que, de existir, solo permitiría su propia variación hasta un 10 por 100 ex art. 46.1 a) de la Ley 22/2009 y no la introducción de dicho umbral en el mínimo del contribuyente del art. 57 LIRPF, donde no se contempla; los umbrales de renta de los arts. 58 y 59 LIRPF se refieren no al contribuyente sino a la determinación de los concretos ascendientes y descendientes que generan el derecho a los mismos, que no es lo mismo; umbrales que, por otra parte, tampoco podría modificar la comunidad autónoma al constituir estos una circunstancia familiar (concepto de ascendiente o descendiente a cargo) ex art. 46.2 e) de la Ley 22/2009. Al tiempo, considerará el TC que debe afirmarse que el hecho de que la comunidad autónoma, en el ejercicio de la competencia normativa delegada en el art. 46.1 c) de la Ley 22/2009, pueda crear una deducción en la cuota autonómica del IRPF de efectos equivalentes al mínimo incrementado aquí impugnado y para los mismos destinatarios [del 12 por 100 sobre la cuantía del aumento que el art. 88 b) de la Ley 5/2020 aplica sobre el mínimo personal estatal: 555 euros, según sostiene el letrado del Parlament] en ningún caso convierte en constitucional el incremento autonómico del mínimo personal aquí controvertido. Finalmente, considera el TC que no procede pronunciarse, como sostiene el Abogado del Estado, sobre la pretendida adecuación de la medida tributaria impugnada a las finalidades que persigue según el preámbulo de la Ley 5/2020 o a la propia estructura del IRPF vigente; ni tampoco, como pretenden las representaciones autonómicas, sobre qué norma sobre el mínimo del contribuyente (la autonómica impugnada o la estatal de contraste) plasma mejor los principios



constitucionales de capacidad económica y progresividad de los que el IRPF, como pilar estructural del sistema tributario, debe ser «su más cabal proyección» (STC 182/1997, FJ 6). Y ello por ser estas cuestiones de política legislativa, ajenas a la función de este tribunal. En efecto, no corresponde efectuar valoración alguna sobre la calidad o acierto técnico de la norma autonómica controvertida pues no es este tribunal “juez de la calidad técnica de las leyes”, en su triple dimensión de corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, FJ 2; con posterioridad, STC 341/2005), sino vigilante de su adecuación a la Constitución (STC 40/2018, FJ 8)» [SSTC 119/2018, FJ 2 b); y 65/2020, FJ 8 A)] y, en este caso, al marco de cesión estatal de competencias normativas sobre el IRPF diseñado en el bloque de la constitucionalidad. Considerará el TC que, por todo lo expuesto, debe declararse la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley 5/2020, al fijar un incremento del mínimo personal estatal de aplicación exclusiva hasta un determinado umbral de renta, excediendo los límites que para el ejercicio autonómico de esa competencia cedida prevé el Estado en el art. 46.1 a) y 2 e) de la Ley 22/2009, al que se remite el art. 2.2 de la ley específica de cesión, y produciéndose automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre el IRPF (art. 149.1.14 CE en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE). Es o criterio del Tc que sólo resta modular el alcance de esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de terceros que aplicaron en el IRPF correspondiente al ejercicio 2020 el mínimo incrementado regulado en el apartado b) del art. 88 de la Ley 5/2020 declarado ahora inconstitucional. Por este motivo, conforme a exigencias del mentado principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las obligaciones tributarias devengadas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad y nulidad ahora declaradas.

**FALLO:** En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido: Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 88 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, con los efectos determinados en el fundamento jurídico 3 D) de esta sentencia.

Otras SSTC, de interés. hasta cerrar las publicadas en el BOE durante 2021

## **BOE de 20 de septiembre de 2021**

**Sentencia 149/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 4949-2018. Promovido por don Jesús María Sánchez García respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial y un juzgado de primera instancia de Barcelona en procedimiento de ejecución de sentencia de divorcio.**

*Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): resoluciones de la letrada de la administración de justicia que fueron objeto de control jurisdiccional.*

**Sentencia 150/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 3866-2019. Promovido por doña Norma del Consuelo López Collahuazo respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia de Madrid en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): STC 31/2019 (ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). Voto particular.*

**Sentencia 151/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 5197-2019. Promovido por don Marin Sorocean respecto de las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en procedimiento de expulsión del territorio nacional.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que no ponderaron adecuadamente las circunstancias personales y familiares al ratificar la orden de expulsión de un extranjero del territorio nacional (STC 131/2016).*

**Sentencia 152/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 1047-2020. Promovido por don Juan Antonio Prieto Gil respecto de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia y un juzgado de lo social de Murcia en proceso sobre reconocimiento del complemento de maternidad en pensión de jubilación.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): desconocimiento y preterición de una norma antidiscriminatoria de la Unión Europea que contraviene el principio de primacía del Derecho de la Unión.*

**Sentencia 153/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 1797-2020. Promovido por doña Fuensanta Madrigal Mellado respecto de las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un juzgado de lo social de la capital en procedimiento de tutela de derechos fundamentales.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a no padecer discriminación por razón de sexo y de las circunstancias personales: decisión empresarial de cambio de puesto de trabajo (UCI pediátrica) justificada por la concurrencia de razones objetivas ajenas a todo factor discriminatorio.*

**Sentencia 154/2021, de 13 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 3929-2020. Promovido por doña Juana Girona Benítez respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia de Barcelona en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): STC 31/2019 (ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). Voto particular.*

**Sentencia 155/2021, de 13 de septiembre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 1530-2021. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con el artículo 248.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.**

*Principio de igualdad y prohibición de discriminación por razón de sexo: nulidad parcial del precepto legal que regula las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común de los trabajadores contratados a tiempo parcial (STC 91/2019).*

**Sentencia 156/2021, de 16 de septiembre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 1960-2017. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, respecto del Real Decreto-**

**ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.**

*Límites materiales de los decretos leyes: nulidad de los preceptos legales que excluyen a las personas jurídicas del ámbito de aplicación de la norma y regulan el régimen de imposición de costas cuando el consumidor no hubiera acudido al procedimiento extrajudicial de reclamación previa ante la entidad de crédito; interpretación conforme con la Constitución del precepto legal que limita los supuestos de imposición de costas a las entidades de crédito. Voto particular.*

**Sentencia 157/2021, de 16 de septiembre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 315-2020. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 2 de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo.**

*Competencias sobre Derecho civil: nulidad de las referencias al principio de paridad de ordenamientos; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos relativos a la inscripción registral de la filiación por reconocimiento, la cesión de créditos y la dación en pago necesaria. Votos particulares.*

**Sentencia 158/2021, de 16 de septiembre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 1140-2021. Interpuesto por el Gobierno de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.**

*Competencias sobre asistencia social y Seguridad Social: constitucionalidad de los preceptos legales que atribuyen al Estado la gestión del ingreso mínimo vital. Voto particular.*

**Sentencia 159/2021, de 16 de septiembre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 1939-2021. Planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de Educación, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020.**

*Principios de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad, seguridad jurídica e igualdad; exclusividad jurisdiccional y leyes singulares: constitucionalidad del precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de las guarderías municipales.*

**BOE de 9 de noviembre de 2021**

**Sala Segunda. Sentencia 160/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 3884-2017. Promovido por don Pedro David Delso Sanz en relación con las sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y un juzgado de ese mismo orden jurisdiccional de Zaragoza, en procedimiento por despido.**

*Supuesta vulneración del derecho a la protección de los datos de carácter personal: utilización de la grabación de conversaciones telefónicas mantenidas con los clientes como medio de acreditación del incumplimiento grave de las obligaciones laborales.*

**Sala Segunda. Sentencia 161/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 2407-2019. Promovido por don Juan Carlos Capelo Mainar respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial y un juzgado de primera instancia de Madrid en proceso de desahucio.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: resoluciones judiciales que no analizaron el fondo de la alegación de discapacidad cognitiva opuesta por el ejecutado.*

**Sentencia 162/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 3569-2019. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Resolución de 14 de diciembre de 2017 de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2017-2018 en las universidades de la Comunitat Valenciana, así como las dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la impugnación de aquella.**

*Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: STC 191/2020 (nulidad de los incisos de la resolución administrativa que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano). Voto particular.*

**Sentencia 163/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 250-2020. Promovido por la Generalitat de Cataluña respecto**

**de las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que denegaron la preparación de recurso de casación por infracción de la normativa autonómica.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): SSTC 128/2018 y 98/2020 (resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas). Votos particulares.*

**Sentencia 164/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 12642020. Promovido por don Hassan Ashini respecto de los autos dictados por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife un juzgado de vigilancia penitenciaria de Canarias desestimatorio de su queja por el tratamiento penitenciario recibido.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): resoluciones judiciales que no ponderan adecuadamente el derecho de acceso a la información administrativa al denegar la consulta por el interno de los informes elaborados por el equipo técnico y que habían servido para denegarle un permiso de salida.*

**Sentencia 165/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 2964-2020. Promovido por don José Benito Vieites Reboeiras en relación con la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que le condenó, en casación, por sendos delitos contra la salud pública y de integración en grupo criminal.**

*Vulneración de los derechos a la defensa y a un proceso con todas las garantías: condena por un delito a quien había sido absuelto en la instancia y sin que la parte acusadora formulara petición alguna en grado de casación.*

**Sentencia 166/2021, de 4 de octubre de 2021. Recurso de amparo 206-2021. Promovido por don Guillem Padilla Castelló respecto de los autos de la Audiencia Provincial y de un juzgado de instrucción de Barcelona que inadmitieron su querrela por presuntos delitos de torturas, lesiones leves, contra la integridad moral y contra las garantías constitucionales.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en relación con su derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes: investigación insuficiente de una*

*denuncia de tortura o tratos inhumanos y degradantes que se dicen sufridos bajo custodia policial (STC 34/2008).*

**Sentencia 167/2021, de 4 de octubre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 3492-2021. Planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con diversos apartados de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de educación, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020.**

*Principios de interdicción de la arbitrariedad, irretroactividad, seguridad jurídica e igualdad; exclusividad jurisdiccional y leyes singulares: STC 159/2021 (constitucionalidad del precepto legal relativo a la financiación autonómica de las plazas de las guarderías municipales).*

**Sentencia 168/2021, de 5 de octubre de 2021. Recurso de amparo 2109-2020. Promovido por don Santiago Abascal Conde y otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados en respecto de las resoluciones de la mesa de la Cámara acordando la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.**

*Vulneración del derecho a la participación política: suspensión de la tramitación de las iniciativas parlamentarias que impide el ejercicio de la función representativa y de control al Gobierno. Votos particulares.*

**Sentencia 169/2021, de 6 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 3866-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados en relación con diversos apartados del artículo único de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.**

*Prohibición de penas inhumanas o degradantes; derechos a la libertad personal en conexión con los principios de culpabilidad y proporcionalidad de las penas, y a la legalidad penal; mandato de resocialización de las penas: constitucionalidad de la regulación legal de la prisión permanente revisable. Votos particulares.*

**Sentencia 170/2021, de 7 de octubre de 2021. Recurso de amparo 1463-2019. Promovido por don Artur Mas i Gavarró frente a las sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que le condenaron por un delito de desobediencia.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión, de reunión y participación política, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: negativa a dar debido cumplimiento a la providencia de este Tribunal acordando la suspensión de las actuaciones controvertidas en la impugnación de disposiciones autonómicas tramitada con el número 6540-201.*

**Sentencia 171/2021, de 7 de octubre de 2021. Recurso de amparo 5382-2019. Promovido por don Carles Puigdemont i Casamajó respecto de los autos dictados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo comunicando a la mesa del Parlamento de Cataluña su suspensión en los cargos públicos que venía desempeñando.**

*Supuesta vulneración de los derechos al ejercicio de los cargos representativos, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: resoluciones judiciales que adoptaron, de manera suficientemente razonada y proporcionada, una medida cautelar suspensiva del cargo parlamentario (STC 11/2020).*

**Sentencia 172/2021, de 7 de octubre de 2021. Recurso de amparo avocado 4119-2020. Promovido por doña Felisa Portillo Sánchez respecto de las sentencias de las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimaron, en casación y suplicación, su demanda de reconocimiento de la situación de gran invalidez derivada de contingencia común.**

*Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de discapacidad: diferencia de trato no prevista normativa y carente de justificación objetiva y razonable derivada exclusivamente del hecho de haber accedido a la situación de jubilación anticipada a causa de la situación de discapacidad. Votos particulares.*

**BOE de 25 de noviembre**

**Sentencia 173/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 227-2019. Promovido por doña Felicidad Teresa González del Valle en relación con la sentencia de la Sección Séptima de la**



**Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su solicitud de revisión de la pensión ordinaria de jubilación forzosa por edad.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (intangibilidad): resolución judicial que desatiende el efecto positivo de la cosa juzgada material al ignorar un pronunciamiento firme anterior con incidencia en la determinación de los haberes reguladores que habían de tenerse en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación de la recurrente.*

**Sentencia 174/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 1421-2019. Promovido por doña Irene Rigau i Oliver respecto de las sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que la condenaron por un delito de desobediencia.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión, de reunión y participación política, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: STC 170/2021 (negativa a dar debido cumplimiento a la providencia de este Tribunal acordando la suspensión de las actuaciones controvertidas en la impugnación de disposiciones autonómicas tramitada con el número 6540-2014).*

**Sentencia 175/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 1454-2019. Promovido por doña Joana Ortega i Alemany respecto de las sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que la condenaron por un delito de desobediencia.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad ante la ley, libertad ideológica y de expresión, de reunión y participación política, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal: STC 170/2021 (negativa a dar debido cumplimiento a la providencia de este Tribunal acordando la suspensión de las actuaciones controvertidas en la impugnación de disposiciones autonómicas tramitada con el número 6540-2014).*

**Sala Segunda. Sentencia 176/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 7502-2019. Promovido por Penrei Inversiones, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento procesal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confu-*

*sión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].*

**Sentencia 177/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 7512-2019. Promovido por Euro inversiones Inmobiliarias Costa Sur, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento procesal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confusión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].*

**Sentencia 178/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 7621-2019. Promovido por don Miguel Abellán Martínez respecto de los autos dictados por la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y un juzgado central de instrucción en el curso de diligencias previas por posible comisión de delitos en relación con la prestación de servicios odontológicos.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con los derechos a la asistencia jurídica gratuita y a la asistencia letrada: STC 29/2021 (resoluciones judiciales que supeditaron la intervención como acusación particular a la utilización de la defensa y representación de alguna de aquellas otras previamente personadas).*

**Sentencia 179/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 3200-2020. Promovido por la sociedad Iveco, S.p.A., respecto del auto dictado por un juzgado de lo mercantil de Pontevedra en pieza de nulidad de juicio ordinario en defensa de la competencia.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento indebidamente practicado en la persona de un procurador designado por la mercantil demandada para su representación en otros procesos (STC 47/2019).*

**Sentencia 180/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 4055-2020. Promovido por don Ildefonso García Fernández respecto de la sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén que le condenó por un delito de violencia habitual.**

*Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (imparcialidad judicial): resolución judicial que no se limita al ejercicio de la función de control y depuración de la racionalidad*

*de la sentencia absolutoria, sino que plasma una toma de posición sobre el resultado de la prueba practicada en la primera instancia susceptible de generar dudas objetivas de compromiso de su imparcialidad.*

**Sentencia 181/2021, de 25 de octubre de 2021. Recurso de amparo 5872-2020. Promovido por la entidad Viviendas Chimenea II de Águilas, Sociedad Cooperativa, respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos sin haber agotado previamente las posibilidades razonables de notificación personal a la entidad demandada a través de sus administradores (STC 122/2013).*

**Sentencia 182/2021, de 26 de octubre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 4433-2020. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, respecto de diversos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.**

*Principio de capacidad contributiva y prohibición de confiscatoriedad: nulidad de los preceptos reguladores del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana que establecen un sistema objetivo y de imperativa aplicación para la determinación de la base imponible del tributo (SSTC 59/2017 y 126/2019). Votos particulares.*

**Sentencia 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que**

**se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020.**

*Estado de alarma: nulidad de los preceptos que designan autoridades competentes delegadas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma; la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia. Votos particulares.*

**Sentencia 184/2021, de 28 de octubre de 2021. Recurso de amparo 1611-2020. Promovido por doña Carme Forcadell Lluís respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que la condenó por un delito de sedición.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías (imparcialidad judicial), al juez imparcial y ordinario predeterminado por la ley, a la presunción de inocencia, a la legalidad penal; derecho a la igualdad; libertades de reunión, expresión e ideológica: sentencia dictada en causa especial en cuya tramitación se observaron las garantías procesales y en la que se impuso una pena que no puede considerarse desproporcionada o que desaliente el ejercicio de otros derechos fundamentales. Voto particular.*

**Sentencia 185/2021, de 28 de octubre de 2021. Conflicto positivo de competencia 6201-2020. Planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias 87/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma, para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.**

*Estado de alarma y restricciones de la libertad de circulación: extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, del conflicto positivo de competencia.*

**BOE DE 20 DE ENERO DE 2022**

**Sentencia 187/2021, de 13 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 7579-2019. Promovido por Euroinversiones Inmobiliarias Costa Sur, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento procesal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confusión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].*

**Sentencia 188/2021, de 13 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 695-2020. Promovido por Euroinversiones Inmobiliarias Costa Sur, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento procesal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confusión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].*

**Sentencia 189/2021, de 13 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 696-2020. Promovido por Penrei Inversiones, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento procesal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confusión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].*

**Sentencia 190/2021, de 17 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 4886-2019. Promovido por doña María Mercedes Rivero Bartolomé respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Tarancón (Cuenca) en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción): emplazamiento mediante edictos de la demandada sin agotar las posibilidades de notificación personal (STC 122/2013).*

**Sentencia 191/2021, de 17 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 4121-2020. Promovido por Juan María Urruzola Loinaz respecto de las sentencias de las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y de un juzgado de ese mismo orden jurisdiccional de San Sebastián, que desestimaron su demanda de reconocimiento de la situación de gran invalidez derivada de contingencia común.**

*Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de discapacidad: STC 172/2021 (diferencia de trato no prevista normativa y carente de justificación objetiva y razonable derivada exclusivamente del hecho de haber accedido a la situación de jubilación anticipada a causa de la situación de discapacidad).*

**Sentencia 192/2021, de 17 de diciembre de 2021. Recurso de amparo 5704-2020. Promovido por don José Antonio Zalacaín Salanueva respecto de las sentencias de las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y de un juzgado de ese mismo orden jurisdiccional de Zaragoza, que desestimaron su demanda de reconocimiento de la situación de gran invalidez derivada de contingencia común.**

*Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de discapacidad: STC 172/2021 (diferencia de trato no prevista normativa y carente de justificación objetiva y razonable derivada exclusivamente del hecho de haber accedido a la situación de jubilación anticipada a causa de la situación de discapacidad).*



# Tribunal Supremo<sup>1</sup>

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Supuestos de nulidad de pleno derecho y revisión de oficio: motivos establecidos en leyes distintas a las 39/2015: art.1.2 Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia: nulidad de pleno Derecho de los Acuerdos, decisiones y recomendaciones prohibidos por el apartado 1º del mismo artículo. Contratos del sector público: revisión de oficio: nulidad de contrato suscrito por sociedad pública municipal: pertinencia de su revisión de oficio por Ayuntamiento matriz, aun cuando estuviera sujeto a arbitraje.

“SEXTO: (...) El art 47.1 .g) de la Ley 39/2015, de I de octubre, establece que "los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho" cuando "se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley. Se han transcrito ya los apartados I y 2 del art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, el segundo de los cuales hace precisamente lo que exige el apartado g) del art 47.1 de la Ley 39/2015: declara que son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado I, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley, que la recurrente no ha acreditado que fueran aplicables. (...)

SÉPTIMO.- Sobre las cuestiones de interés casacional.

De la interpretación que se ha efectuado de las normas aplicables al caso en los anteriores fundamentos de derecho debemos concluir que una cláusula de sumisión a arbitraje de derecho privado en un contrato de obra no impide por sí mismo el ejercicio por una Administración Pública de su potestad de revisión de oficio de los actos de adjudicación de dicho contrato. La relevancia de que la Administración no fuese quien originariamente adjudicase el contrato, sino que haya ocupado posteriormente la posición jurídica de un poder adjudicador no Administración Pública dependerá de las circunstancias del caso concreto, no resultando en el de autos un óbice para el ejercicio de la facultar de proceder a una revisión de oficio por las razones expresadas en el fundamento de derecho cuarto”.

(STS 1356/2021, de 17 de noviembre, ECLI:ES:TS:2021:4174, Sala 3ª, Secc.ª.  
Ponente: Eduardo Espín Templado).

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por EDUARDO GAMERO CASADO, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide. Se incluyen las sentencias difundidas en los repertorios entre el 1 de diciembre de 2021 y el 31 de marzo de 2022, aunque algunas estén fechadas con anterioridad a ese período.



## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Firmeza en vía administrativa: no le confiere carácter de cosa juzgada, exclusivo de resoluciones judiciales firmes: motivos de nulidad de un acto: tutela judicial efectiva: pueden deducirse aunque sean firmes cuando se ejerce una potestad administrativa distinta.

“SEXTO: (...)”

- La firmeza de un acto administrativo en modo alguno confiere a este una virtualidad equiparable al efecto positivo de la cosa juzgada (artículo 222.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), que es exclusivo de las resoluciones judiciales firmes. El hecho de que una resolución administrativa adquiera firmeza implica que existe un acto válido, que no puede ser impugnado y que puede desplegar los efectos que le son propios; pero no obliga a suponer el acierto de su contenido ni determina que deba ser considerado como presupuesto intangible en un acto posterior en el que se ejerce una potestad administrativa distinta.

- El derecho a una tutela judicial efectiva ( artículo 24 de la Constitución), puesto en relación con la libertad de ejercicio de pretensiones, motivos y argumentos de impugnación que reconoce nuestra ley procesal ( artículos 56,1; 65 y 67.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), impide que los motivos de nulidad aducibles frente a una resolución sancionadora puedan resultar limitados o restringidos por el hecho de ser firme un acto administrativo anterior que motivó la incoación del procedimiento sancionador. Así, quien impugna una resolución administrativa sancionadora ha de poder cuestionar ésta en todos sus aspectos y tiene derecho a su revisión en un proceso de plena jurisdicción, sin que sus derechos de alegación y de defensa puedan quedar restringidos. Ello significa que quien impugna en vía jurisdiccional una resolución administrativa sancionadora debe disponer en plenitud de la posibilidad de formular alegaciones y proponer, en su caso, pruebas y, en suma, para ejercitar sin trabas su derecho a la tutela judicial efectiva, a valerse de los medios de prueba y a no padecer indefensión (artículo 24, apartados 1 y 2, de la Constitución)”.

(STS 1540/2021, de 20 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:4841, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Silencio administrativo: solicitudes de tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la UE o de Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo: silencio positivo.

“TERCERO.- Por todo ello y en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo planteada en el auto de admisión, ha de entenderse que: a falta de resolución en plazo de las solicitudes de tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo formulada al amparo del Real Decreto 240/2007, opera el silencio administrativo positivo y, en consecuencia, han de entenderse concedidas”.

(STS 32/2022, de 19 de enero, ECLI:ES:TS:2022:64, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina).

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Vicios de forma: invalidez por indefensión: debe producirse indefensión sustantiva

“CUARTO.- (...) Lo anterior comporta referir el debate a la anulabilidad por defectos de forma, ahora regulada en el artículo 48 de la mencionada Ley de procedimiento. Tampoco ello es admisible porque, conforme al mencionado precepto, para que las irregularidades en la tramitación del procedimiento puedan viciar el acto de anulabilidad se requiere, como condición sine qua non, que, o bien hayan ocasionado indefensión a los interesados o bien que impidiera al acto alcanzar su fin, exigencia esta última que indudablemente no sería apreciable en el caso de autos. Pero tampoco cabe apreciar la indefensión que ni se invoca en la demanda ni concurre a la vista de la actuación del recurrente. En efecto, reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia que dicha indefensión no puede ser meramente formal, sino que requiere que la irregularidad procedimental produzca una indefensión real, en el sentido de que se le haya privado al interesado presentar alegaciones en defensa de sus derechos y, en su caso, haber podido aportar las pruebas pertinentes a tales alegaciones. Y es manifiesto que en el caso de autos no concurre dicha circunstancia porque al recurrente, no solo no se le ha privado de tales derechos de defensa, como acredita este recurso, sino que nunca manifiesta de qué alegaciones o pruebas se le ha privado. Carece de sentido invocar una pretendida anulación del procedimiento,

con la subsiguiente retroacción del procedimiento, sin que se diga por el recurrente a qué efectos pretende esa nueva tramitación”.

(STS 120/2022, de 12 de enero, ECLI:ES:TS:2022:91, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

#### IV. BIENES PÚBLICOS

Concesión con reserva de suelos privativos del demanio portuario: no puede otorgarse, al ignorarse si la actividad podrá desarrollarse por encontrarse sometida su autorización a suspensión legal de duración indefinida.

“SEXTO: (...) aunque el procedimiento relativo a la concesión y el referido a la autorización de la actividad sean conceptualmente separables, no deja de existir entre ellos una innegable relación de conexidad. Por tanto, carecería de sentido lógico y jurídico el otorgamiento de una concesión, que comporta una reserva del uso privativo de terrenos de demanio portuario, con la finalidad de desarrollar en ellos una actividad cuyo ejercicio no sólo es que no pueda ser autorizado de manera simultánea al otorgamiento de aquella concesión, sino que se ignora si podrá serlo y, en su caso cuándo, por encontrarse sometida esa autorización, por disposición legal, a una suspensión de duración indefinida. (las concesiones de dominio público portuario pueden denegarse por no haberse obtenido todavía la autorización requerida por la legislación sectorial (artículo 67.3 Ley del Sector de Hidrocarburos) para la realización de la actividad de que se trate”.

(STS 1584/2021, de 22 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:49051, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Fernando Román García).

#### IV. BIENES PÚBLICOS

Concesiones demaniales portuarias: modificación: cabe autorizarlas siempre que se respete la inalterabilidad de las ofertas, la igualdad de trato entre los licitadores y se trate de la decisión más adecuada para el interés general,

“CUARTO.- (...) es conforme a la Regla 14 de la Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo, que aprueba el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal, y al art. 88 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que las Autoridades Portuarias puedan autorizar a solicitud del interesado

modificaciones de las condiciones de una concesión en el caso en que las obras ejecutadas por el concesionario no se ajusten al proyecto aprobado para su otorgamiento, siempre que dicha decisión respete el principio de inalterabilidad de las ofertas, igualdad de trato y no discriminación entre licitadores y sea además dicha decisión la más adecuada para la satisfacción de los intereses generales que justificaron el otorgamiento de la concesión”.

(STS 299/2022, de 29 de marzo, ECLI:ES:TS:2022:927, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## VI. CONTRATOS

Reclamación de intereses de demora: desestimación por silencio: no es óbice para que prescriba el derecho a reclamar los intereses transcurrido el plazo de cuatro años establecido en el art 25 LGP.

“CUARTO.- (...) El artículo 25 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General presupuestaria, en relación con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe interpretarse en el sentido de que procede declarar extinguida por prescripción la acción de reclamación de intereses de demora, derivada del retraso en el cumplimiento del pago por parte de la Administración pública contratante, por el transcurso del plazo de 4 años, computados desde la fecha de la liquidación definitiva del contrato de obras hasta el momento en que se interponga el correspondiente recurso contencioso-administrativo (teniendo en cuenta, en su caso, las interrupciones que se hubieren producido en vía administrativa), sin que a ello sea óbice el hecho de que la Administración haya desestimado por silencio la reclamación formulada”.

(STS 1394/2021, de 29 de noviembre, ECLI:ES:TS:2021:4534, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

## VI. CONTRATOS

Cesión de créditos contra la Administración: basta con comunicación del cedente, sin que resulte preciso aportar el contrato de cesión.

“CUARTO.- (...)

H) Lo cierto es que el concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos debe interpretarse en el sentido de que resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito, no constituyendo un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión. Pero es que, aunque fuera necesaria dicha aportación, bastaba con que la Administración la hubiera reclamado, subsanando el posible (hipotético) defecto advertido.

I) La notificación a la Administración de la cesión del crédito realizada por Corsán y Santander Factoring por conducto notarial es válida y efectiva, en la medida en que permitió que la Administración tomara conocimiento de la cesión y se cumplieron todos los requisitos previstos en el TRLCAP, en el CC, en la jurisprudencia y Circular mencionada: (i) identificación del cedente; (ii) identificación del cesionario, con expresión de su razón social, identificación fiscal y cuenta a la que realizar el pago; (iii) identificación del crédito, con su descripción económica y conceptual, derivado de un contrato administrativo”.

(STS 1483/2021, de 15 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:4629, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso. Voto particular de José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

## VI. CONTRATOS

Criterios de adjudicación: contrato de recogida, transporte y eliminación de residuos: cercanía al lugar de generación de los residuos: conformidad a Derecho.

“CUARTO.- (...) En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada debe afirmarse que la utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación.”.

(STS 1447/2021, de 9 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:4631, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

## VI. CONTRATOS

Liquidación de los contratos: procedimiento de determinación de daños causados a la Administración: sujeto al régimen de caducidad.

“CUARTO.- (...) La Sala no comparte el razonamiento de la sentencia impugnada sobre la ausencia de efectos desfavorable del procedimiento de liquidación en los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, pues se trata, como es apreciable en el caso examinado en este recurso, de un procedimiento iniciado de oficio, que implica el ejercicio de potestades administrativas dirigidas a la determinación de los daños y perjuicios ocasionados por la contratista a la Administración contratante, y que es susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, como resulta literalmente de los artículos 113.4 del TRLCAP y 113 del RGLCAP, tales como la incautación de la garantía y singularmente el deber del contratista de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En cuanto al plazo máximo del procedimiento cuyo vencimiento sin dictar y notificar la resolución expresa determina el efecto de la caducidad, a falta de su regulación en el TRLCAP y RGLCAP, deberá acudir-se nuevamente a la legislación supletoria, que establece un plazo de 3 meses para los procedimientos cuyas normas reguladoras no fijen plazo máximo”.

(STS 325/2022, de 14 de marzo, ECLI:ES:TS:2022:1036, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

## VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, DEPORTE, PATRIMONIO HISTÓRICO

Competencias municipales: conservación de centros docentes: art.25.2 n) LR-BRL: cuando son de titularidad municipal, corresponde a los municipios; centros que no sean de titularidad municipal: remisión al análisis de lo que pueda establecer la legislación autonómica, cuando resulte aplicable.

“TERCERO.- (...) 8. Por tanto con el nuevo artículo 25.2.n) de la LR-BRL los municipios, en todo caso, asumen la conservación y mantenimiento de los edificios de su titularidad, con lo que el precepto no se limita a identificar en términos amplios una materia, sino que avanza en su concreción. Tal concreción es coherente con lo pretendido con la LRSAL: clarificar el reparto competencial e identificar una materia referida a la conservación y mantenimiento de edificios destinados a centros docentes en la forma más

directamente relacionada con los intereses locales. En todo caso, el legislador estatal no hace una "fijación detallada" en perjuicio del legislador autonómico a la que se refieren las sentencias del Tribunal Constitucional 214/1989 y 159/2001, pues cabe incidir en la materia mediante las posibilidades que ofrece los artículos 7.4 y 27 de la LRBRL. (...)

10. Esa ley vuelve a atribuir a los municipios extremeños esta relevante obligación de gasto con independencia de quién sea titular del edificio que acoge a cada centro, ley en vigor desde el 29 de enero de 2019 y pese a que la invocó la Junta de Extremadura al contestar a la demanda, fue ignorada tanto por la demandante como por la sentencia de instancia. Pues bien, la Junta de Extremadura la invoca para apoyar su pretensión desestimatoria, no como norma decisora del litigio, ya que no es aplicable al caso, pues el gasto litigioso es anterior a su promulgación y vigencia, luego el pleito se ha desenvuelto bajo la exclusiva vigencia del nuevo artículo 25.2.n) de la LRBRL que modifica la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOE.

11. Hay que entender que será cuando se aplique esa norma cuando pueda plantearse su alcance y determinar si debe interpretarse conforme a la LOE tras la reforma de la LRBRL o si es de desarrollo de la norma básica o si atribuye a los municipios una "materia" y además "distinta" de las previstas en el artículo 25.2 de la LRBRL".

(STS 1377/2021, de 25 de noviembre, ECLI:ES:TS:2021:4445, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: José Luis Requero Ibáñez).

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Licencias de taxi: solicitud de indemnización como consecuencia de la autorización de licencias de vehículos con conductor (VTC): modificación del régimen en 2018: inexistencia de daño efectivo.

“SEXTO.- (...) En suma, una vez establecido el régimen de libertad de concesión de licencias de VTC que se inició en 2009, cuya legalidad no cabe ya cuestionarse, y producidos los efectos de las licencias de VTC, la legislación de 2018 expuesta no comporta propiamente perjuicio alguno para los titulares de las licencias de taxis, sino un beneficio, porque restablece un porcentaje de licencias, que no era una exigencia de normativa alguna, y altera el régimen de explotación. El perjuicio se ocasionaría, con ese restablecimiento --insistimos, no impuesto por norma alguna a que debiera someterse el Legislador-- a los titulares de las licencias de VTC

ya concedidas, estableciendo un mecanismo de compensación acorde a los intereses afectados y que no puede considerarse que ocasionara perjuicio alguno a los titulares de licencias de taxis, que no tenían derecho alguno al restablecimiento de la proporción existente en el año 2008”.

(STS 1352/2021, de 22 de noviembre, ECLI:ES:TS:2022:4915, Sala 3ª, Secc.5ª.  
Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Licencias de vehículos con conductor (VTC): exigencia de que las autorizaciones estén domiciliadas en el lugar (Comunidad Autónoma) donde esté el permiso de circulación: adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y libertad de establecimiento: conformidad a Derecho.

“SEXTO.- (...) la exigencia de que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén domiciliadas en el lugar en que lo esté el permiso de circulación de los vehículos a los que aquéllas vengán referidas no constituye una restricción al ejercicio de la actividad sino, únicamente, una regla organizativa y de gestión, que, por lo demás, guarda correspondencia con las exigencias que establece la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de que los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor se inicien en el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la correspondiente autorización y de que los vehículos que desarrollen esa actividad sean utilizados habitualmente para prestar servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización”.

(STS 1352/2021, de 22 de noviembre, ECLI:ES:TS:2022:4915, Sala 3ª, Secc.5ª.  
Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Apartamentos turísticos: alojamiento de datos por (PSSI) prestador de servicios de la sociedad de la información (Airbnb): imposición por legislación autonómica de no publicar ofertas de alojamientos no inscritos en registros: no puede recaer sobre el PSSI una labor de vigilancia sobre requisitos establecidos en la legislación sectorial: inadecuación a Derecho.

“SEXTO.- (...) no cabe duda -ni la sentencia recurrida afirma cosa distinta-, de que la obligación de inscribirlos alojamientos turísticos en el Registro



autonómico, así como la de mencionar el número de registro en la publicidad de tales alojamientos turísticos, recaer en las empresas turísticas, lo que no es la actora que es, como se ha establecido ya, una empresa de intermediación, prestadora de servicios de la sociedad de la información.

En definitiva, un PSSI de almacenamiento de datos estará obligado a suprimir los anuncios, o vedar el acceso a ellos, que incumplan una obligación legal cuando la Administración competente haya declarado dicho incumplimiento y lo comunique al PSSI, pero no puede trasladar a éste la obligación de vigilancia que le compete. Lo cual es consecuencia de que el PSSI se encuentra regulado por la normativa propia, lo que se reconoce en la sentencia recurrida, pero no por la sectorial de turismo, lo que sólo ocurriría si se tratase de una empresa cuya calificación jurídica -en términos de la sentencia Airbnb- no fuese ya la de un PSSI sino la de una empresa turística, lo que hemos visto que no es el caso, o en supuestos de ilicitud flagrante que tampoco concurre en el presente supuesto”.

[Los pasajes citados proceden de la STS 30/12/2020; lo novedoso es su aplicación al ámbito de las plataformas de reservas turísticas].

(STS 2/2022, de 7 de enero, ECLI:ES:TS:2022:6, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Consumidores vulnerables y bono social eléctrico: anulación de los arts. 9.6, 13, 14, 15, 16 y 17 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

“NOVENO.- (...)

A/ En primer lugar, procede, que declaremos inaplicable el régimen de financiación del bono social y el de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, establecidos en el artículo 1, apartado 3, del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre (que da nueva redacción apartado al artículo 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico) y en la disposición transitoria única del mismo Real Decreto-ley 7/2016, por resultar incompatibles tales preceptos con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas

comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

B/ En segundo lugar, debemos declarar inaplicables y nulos los artículos 12 al 17 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que se refieren a la financiación del bono social y a la obligación de cofinanciación con las Administraciones Públicas de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social.

C/ Como consecuencia de los dos anteriores pronunciamientos, y como ya hemos anticipado procede que declaremos el derecho de la parte actora a ser indemnizada por las cantidades abonadas en concepto de financiación del bono social y de cofinanciación de aquellos suministros a consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén en riesgo de exclusión social, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto- ley 7/2016 y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, de manera que se reintegren a las demandantes todas las cantidades que hayan satisfecho por esos conceptos hasta la fecha de la presente sentencia, más los intereses legales correspondientes computados desde fecha del pago hasta la fecha de su reintegro.

D/ Asimismo procede que declaremos el derecho de la parte actora a ser resarcida por el importe de las cantidades invertidas para implantar el procedimiento de solicitud, comprobación y gestión del bono social y de las cantidades satisfechas para la aplicación de dicho procedimiento hasta la fecha de la presente sentencia, descontando las cantidades que en su caso hubiesen repercutido a los clientes, para evitar su enriquecimiento injusto, más los intereses legales correspondientes computados desde fecha del pago hasta la fecha de su reintegro.

E/ En cuanto a las cantidades que las demandantes deban satisfacer con posterioridad a la fecha de esta sentencia por alguno de los conceptos señalados en los dos apartados anteriores, habrá de ser el nuevo régimen legal de financiación del bono legal que se establezca, en sustitución del que aquí hemos declarado inaplicable, el que determine la vía para el resarcimiento de las cantidades que las demandantes se hubieran visto obligadas a anticipar”.

(STS 255/2022, de 1 de marzo, ECLI:ES:TS:2022:913, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde; otras muchas concordantes).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Necesidad de articular un cauce de revisión de las sanciones de naturaleza penal por un tribunal superior (doctrina *Sachetti*): puede hacerse efectiva mediante recurso de casación

“SÉPTIMO.- (...) ha de entenderse que la exigencia de revisión por un tribunal superior de la sentencia confirmatoria de una resolución administrativa por la que se impone una sanción de naturaleza penal, a que se refiere el artículo 2 del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, en la interpretación dada por la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 30 de junio de 2020, en el asunto *Saquetti c. España*, puede hacerse efectiva mediante la interposición de recurso de casación, para cuya admisión habrá de valorarse si en el escrito de preparación se justifica la naturaleza penal de la infracción que ha sido objeto de sanción en los términos establecidos por el TEDH y el fundamento de las infracciones imputadas a la sentencia recurrida al confirmar la resolución administrativa sancionadora”.

(STS 1375/2021, de 25 de noviembre, ECLI:ES:TS:2021:4550, Sala 3ª, Pleno. Ponente: Octavio Juan Herrera Pina).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional: catálogo de sanciones cuya cuantía se atribuye competencialmente al órgano sancionador, sin predeterminar su correspondencia con las infracciones: principio de taxatividad penal: vulneración.

“SÉPTIMO.- (...) La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo propuesta es que las prescripciones de la Ley 8/75 al establecer un catálogo de sanciones (económicas), cuyos límites cuantitativos vienen determinados por el órgano administrativo que sanciona, vulnera el art. 25.1 CE en la medida que no se establece la correspondencia necesaria con las conductas tipificadas como infracción, dejando a la discrecionalidad judicial o administrativa esa correspondencia que ha de estar predeterminada por la Ley”.

(STS 199/2022, de 17 de febrero, ECLI:ES:TS:2022:588, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Inés María Huerta Garicano).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Principio de tipicidad: horquilla de sanciones entre 10.000 y 4000.000 euros: constitucionalidad: adecuación a derecho, siempre que al imponerse la sanción se considere la gravedad intrínseca de la conducta y la individualización del elemento subjetivo y su intensidad, sea por dolo o culpa. Resolución sancionadora: motivación: omisión específica sobre la gravedad de la conducta o la especial culpabilidad concurrente: obliga a imponer la sanción en grado mínimo.

“QUINTO.-

1) El artículo 203.5.c) de la LGT no nos suscita dudas sobre su inconstitucionalidad, interpretado en el sentido de que habilita a la Administración sancionadora y a los Tribunales de Justicia a utilizar un margen de apreciación entre 10.000 y 400.000 euros, en que no solo se tome en consideración la cifra de negocios del sujeto incumplidor -ajeno, aquí, al titular de la información con relevancia fiscal-, sino también la gravedad intrínseca de la conducta y la individualización del elemento subjetivo y su intensidad, sea por dolo o culpa.

2) La ausencia de motivación específica sobre la gravedad de la conducta o la especial culpabilidad concurrente obliga a la Administración, caso de concurrencia de los demás elementos del tipo y la culpabilidad -referida a la mera conducta- a imponer la sanción en su grado mínimo”.

(STS 287/2022, de 8 de marzo, ES:TS:2022:1037, Sala 3ª, Scc. 2ª. Ponente: Francisco José Navarro Sanchís).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Recurso contencioso especial de protección de derechos fundamentales: omisión de reclamación económico-administrativa: inadmisión: inadecuación a Derecho: posibilidad del interesado de acudir directamente a la vía contencioso-administrativa; trámite de inadmisión: verificación de que se invoca vulneración de derecho fundamental y en términos que no sean absurdos: estimación del recurso.

“QUINTO.- (...) según el artículo 115.1 de la Ley de la Jurisdicción, no es preciso agotar la vía administrativa para acudir al proceso especial de protección de los derechos fundamentales. Y que, conforme a la jurisprudencia, en el trámite de admisión previsto en su artículo 117.2 se ha de comprobar si el escrito de interposición invoca uno de los derechos susceptibles de tutela por este cauce y relaciona, en términos que no sean

absurdos, su lesión con una actuación, omisión, inactividad o vía de hecho imputable a la Administración. Todo ello sin perjuicio de que se puedan suscitar en el mismo trámite las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 51 de la Ley de la Jurisdicción”.

(STS 1580/2021, de 22 de diciembre, ES:TS:2022:4789, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Cesión de datos entre Administraciones públicas: solo es lícita si i) se utilizan para los mismos fines, o ii) se dispone de base legal; cesión de datos tributarios a un municipio que los utiliza para revocar licencia de taxi: inadecuación a derecho: anulación.

“QUINTO.- (...)

“si una Administración, para el ejercicio de las funciones que le son propias, solicita de la Agencia Estatal de Administración Tributaria la cesión de datos tributarios, tal cesión será con fines tributarios. Si es para el ejercicio de otras potestades ajenas a las tributarias y no hay una norma legal que lo prevea, deberá contar con la previa autorización del interesado. Por tanto, el acto dictado en virtud de unos datos tributarios cedidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria sólo será conforme a Derecho si la cesión respeta las reglas del artículo 95.1 de la Ley General Tributaria”.

(STS 1583/2021, de 22 de diciembre, ES:TS:2022:4788, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Restricción de derechos como consecuencia de crisis sanitaria: adecuación a Derecho: sintetización de los criterios acuñados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (f.j.5º). Cobertura legal de las medidas: en la LO 3/1986 y en las Leyes 14/2006 y 33/2011.

“SÉPTIMO.- (...) Conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho Quinto y a los efectos de lo planteado por el auto de admisión y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, reiteramos la jurisprudencia de esta Sala según la cual, fuera del estado de alarma, el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986 puesto en relación con las leyes 14/2006 y 33/2011 ofrece cobertura a las

Administraciones para acordar medidas restrictivas o limitativas de derechos fundamentales para preservar la salud pública en casos de pandemia, siempre y cuando sean idóneas, necesarias y proporcionales.”

(STS 62/2022, de 26 de enero, ES:TS:2022:197, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: José Luis Requero Ibáñez).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Expulsión de extranjeros por comisión de delito culposo o doloso sancionado con pena privativa de libertad superior a un año: naturaleza jurídica: no es medida sancionadora, sino de mantenimiento del orden público: inaplicación del régimen de prescripción de infracciones del art.56 LOEX.

“SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de los anteriores razonamientos debemos concluir que el art. 57.2 LOEX debe interpretarse en el sentido de que no tipifica una nueva y concreta infracción administrativa no prevista en los arts. 52, 53 y 54 de la LOEX, sin que, por esta razón, le resulta aplicable el régimen de prescripción de infracciones y sanciones del art. 56 LOEX, sin perjuicio de que el grado de gravamen que comporta en intereses constitucionalmente salvaguardados impone la necesidad, en todo caso, de motivación, individualización, ponderación de todas las circunstancias personales y familiares concurrentes, y la aplicación del principio de proporcionalidad entre la finalidad perseguida por la medida y los principios y derechos fundamentales a los que afecta”.

(STS 30/2022, de 18 de enero, ES:TS:2022:120, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Protección de datos de carácter personal: Acuerdo de 16 de diciembre de 2017, del Pleno del Consejo General del Notariado por el que se acuerda la digitalización del documento nacional de identidad, a través de la creación en la plataforma SIGNO (Servicio Integrado de Gestión Notarial): cesión y tratamiento de datos sin base legal: anulación.

“QUINTO.- (...) No es cierto, como se aduce por la defensa del Consejo, que el Acuerdo se limite a una mera orientación de como deban cumplir

los Notarios la obligación que le impone la normativa sobre prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, sino que asume esa obligación, pero imponiendo a los Notarios -los sujetos obligados- la preceptiva remisión y procede al almacenamiento -y tratamiento- de los DNI de todas las personas que intervienen en actuaciones notariales de todas las notarial del Estado. Pero es que, además, le impone -y de manera coactiva- a todos los notarios que procedan, primero a la digitalización de esos DNI para, con posterioridad, remitirlos preceptivamente al CGN que, como se afirma con argumentos más que evidentes en el Informe de la Agencia de Protección de Datos que obra en las actuaciones, comporta a la constitución de un auténtico fichero cuyo encargado -la mercantil ANCERT- hace un uso para el que los interesados no prestaron consentimiento.”.

(STS 115/2022, de 2 de febrero, ES:TS:2022:244, Sala 3ª, Sec. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Protección de datos: sanción a responsable del tratamiento: obligación de medios y no de resultado: no basta con diseñar los medios, ha de emplear la diligencia debida: adecuación a Derecho.

“TERCERO.- (...) En las obligaciones de medios el compromiso que se adquiere es el de adoptar los medios técnicos y organizativos, así como desplegar una actividad diligente en su implantación y utilización que tienda a conseguir el resultado esperado con medios que razonablemente puedan calificarse de idóneos y suficientes para su consecución, por ello se las denomina obligaciones "de diligencia " o "de comportamiento". La diferencia radica en la responsabilidad en uno y otro caso, pues mientras que en la obligación de resultado se responde ante un resultado lesivo por el fallo del sistema de seguridad, cualquiera que sea su causa y la diligencia utilizada. En la obligación de medios basta con establecer medidas técnicamente adecuadas e implantarlas y utilizarlas con una diligencia razonable.

En estas últimas, la suficiencia de las medidas de seguridad que el responsable ha de establecer ha de ponerse en relación con el estado de la tecnología en cada momento y el nivel de protección requerido en relación con los datos personales tratados, pero no se garantiza un resultado (...)

No basta con diseñar los medios técnicos y organizativos necesarios también es necesaria su correcta implantación y su utilización de forma apropiada, de modo que [el responsable del fichero] también responderá por la falta

de la diligencia en su utilización, entendida como una diligencia razonable atendiendo a las circunstancias del caso”.

(STS 188/2022, de 15 de febrero, ES:TS:2022:543, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Estancia irregular: sanción aplicable: únicamente la expulsión; interpretación alternativa de sanciones sucesivas de multa y expulsión: inadecuación a Derecho, incluso tras Sentencia TJUE 03/03/2022, as. C-409/20

“TERCERO.- En consecuencia, esta misma es la respuesta que ha de darse a la cuestión de interés casacional suscitada en el auto de admisión, de manera que las razones expuestas en que se sustenta la interpretación de las normas en relación con las sentencias del TJUE en que se fundamenta la respuesta a la cuestión de interés casacional que se acaba de reproducir, vienen concluir que la única sanción viable para el caso de estancia irregular es la expulsión; por lo mismo, las sentencias de 17 de marzo y 27 de junio de 2021 no suponen la vuelta a la jurisprudencia clásica de este Tribunal Supremo en el sentido de considerar preferente la multa y secundaria la expulsión en atención al principio de proporcionalidad, en razón de la concurrencia de circunstancias agravantes. Otra cuestión es que, la expulsión como única respuesta a la situación de estancia irregular, comprensiva de la decisión de retorno y su ejecución, exija, en cada caso y de manera individualizada, la valoración y apreciación de circunstancias agravantes que pongan de manifiesto y justifiquen la proporcionalidad de la medida adoptada y que, como tales circunstancias de agravación puedan considerarse las que se han venido apreciando por la jurisprudencia en relación a la gravedad de la mera estancia irregular, bien sean de carácter subjetivo o de carácter objetivo. (...)

CUARTO.- En este estado de la cuestión en nuestra jurisprudencia, se ha dictado sentencia por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 3 de marzo de 2022, en el asunto C-409/20, a que se refiere el Abogado del Estado, lo que nos lleva a examinar su alcance en relación con la resolución de este tipo de recursos. (...)

[transcripción de la STJUE] ‘Por consiguiente, procede responder a la cuestión prejudicial planteada partiendo de la premisa del órgano jurisdiccional remitente, a saber, que la normativa controvertida



en el litigio principal permite, cuando no concurren circunstancias agravantes, sancionar la situación irregular de los nacionales de terceros países en el territorio nacional con una multa que lleva aparejada una obligación de retorno, y, sucesivamente, con una orden de expulsión'. Estas dos últimas precisiones del Tribunal de Justicia, en cuanto indican la interpretación del Derecho nacional de la que parte y que esa interpretación es de la exclusiva competencia del órgano jurisdiccional nacional, resultan determinantes a efectos de apreciar la incidencia que la sentencia puede tener en la resolución de este recurso y los de semejante contenido planteados ante este Tribunal, en cuanto se comparta o no la interpretación del derecho interno que se sostiene por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que planteó la cuestión prejudicial y, por lo tanto, deba ajustarse o no a dicha interpretación la actividad administrativa impugnada.(..)

La normativa examinada y aplicable no regula, para una misma situación de estancia irregular, un doble procedimiento sancionador y una doble sanción, inicial de multa y posterior de expulsión, lo que por otra parte pondría en cuestión sustanciales principios en materia de derecho sancionador”.

(STS 337/2022, de 16 de marzo, ES:TS:2022:988, Sala 3ª, Sec. 5ª. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina).

### XIII. FUENTES

Potestad reglamentaria: omisión normativa: limitación del control contencioso-administrativo: imposibilidad de condenar al Gobierno a dictar un reglamento con un determinado contenido.

“QUINTO.- (...) Lo cierto es que la doctrina de esta Sala es restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal.

Siendo la potestad reglamentaria una competencia constitucional del Gobierno que ejercer según criterios de legalidad y oportunidad no puede ser compelido por mandato derivado de una sentencia a su ejercicio en un determinado sentido, o dicho en otros términos que pueda ser condenado a dictar un Reglamento o un precepto reglamentario con un determinado contenido, lo que excedería de las facultades de la Jurisdicción (STS 26 de febrero de 1993). En definitiva, únicamente cabe apreciar una ilegalidad

omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico.

En el supuesto que nos ocupa no existe previsión legal que exija que esta reparación sea contemplada en la norma impugnada”.

(STS 112/2022, de 31 de enero, ES:TS:2022:130, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

### XIII. FUENTES

Potestad reglamentaria: omisión normativa: limitación del control contencioso-administrativo: supuestos en los que cabe.

“CUARTO.- (...) Esta Sala mantiene un reiterado criterio en materia de reclamaciones contra la inactividad reglamentaria de la Administración, expresado en las sentencias de 28 de junio de 2004 (recurso 74/2002), 19 de febrero de 2008 (recurso 95/2007), 12 de noviembre de 2008 (recurso 80/2006) y, ya en fechas más recientes, 10 de diciembre de 2020 (recurso 306/2019) 15 de febrero de 2021 (recurso 307/2019) y 16 de noviembre de 2021 (recurso 301/2020).

(...) Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala que se acaba de reseñar, el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias, que es de carácter restrictivo, es viable en los dos casos siguientes: i) cuando la omisión reglamentaria constituya un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley y ii) cuando esa omisión reglamentaria suponga la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico. En el presente caso no concurre el presupuesto de que la omisión reglamentaria denunciada constituya un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley”.

(STS 172/2022, de 10 de febrero, ES:TS:2022:467, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Contenciosos interadministrativos: procedimiento de ejecución forzosa de una Administración respecto de otra: requerimiento previo: ámbito: ejercicio de potestades: procedencia.

“TERCERO.- (...) una Administración está facultada para formular, ante otra, el requerimiento previsto en el artículo 44 LJCA a fin de solicitar el cese de un procedimiento de ejecución, cuando es destinataria de una providencia de apremio dictada una vez ha sido anulada, en vía judicial, la ordenanza municipal que daba cobertura al tributo cuyo cobro se pretende”.

(STS 1399/2021, de 30 de noviembre, ES:TS:2021:4690, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Isaac Merino Jara).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Recurso de apelación: aportación de nuevos documentos: cabe aportar sentencias notificadas con posterioridad a la de instancia, siempre que pueda resultar condicionante o decisiva.

“TERCERO.- (...) resulta admisible la aportación en sede de recurso de apelación de una sentencia anulatoria de un Plan General, notificada con posterioridad a la sentencia dictada en primera instancia, siempre que pudiera resultar condicionante o decisiva para resolver el recurso de apelación, con el alcance que resulte de su aplicación al caso”.

(STS 1422/2021, de 1 de diciembre, ES:TS:2021:4438, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Expediente administrativo electrónico: no es un mero amontonamiento o escaneo de documentos: exigencia de índice lateral izquierdo que permita acceso directo a las páginas.

“SÉPTIMO.- (...)”

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato.

Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado).

Tal situación no se cumple en el expediente remitido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no puede llamarse electrónico aunque en lugar de en hojas de papel ha sido remitido en formato CD. En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.

(STS 1471/2021, de 14 de diciembre, ES:TS:2021:4672, Sala 3ª, Sec. 4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Cuantía del recurso: sanción de 6 meses de privación del ejercicio de la abogacía: cuantía indeterminada.

“TERCERO.- Sobre la cuestión de interés casacional planteada. En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, consistente en determinar si en las sanciones de suspensión del ejercicio de la abogacía deben considerarse de cuantía indeterminada, por trascender la sanción a la mera dimensión pecuniaria, consideramos que dicha suspensión forzosa junto a un aspecto cuantificable plantea otro no susceptible de ser evaluado económicamente, por lo que la pretensión de anulación de dicha sanción de suspensión debe considerarse de cuantía indeterminada a los efectos de poder ser recurrida en apelación”.

(STS 6/2022, de 11 de enero, ES:TS:2022:69, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Medidas cautelares: solicitud de medida cautelarísima de inclusión en debates electorales a representante de una determinada formación política: existencia de tiempo para oír a las partes: tramitación conforme al art.131 LJCA.

“Por otrosí digo solicita a la Sala: ‘la adopción de medida cautelarísima de suspensión, inaudita parte, - subsidiariamente lo prevenido en el artículo 131 y siguientes LJCA, de la resolución recurrida y, en aras de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva que asiste a esta representación teniendo en cuenta que la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo caso de haberse dictado un pronunciamiento cautelar desestimatorio del fondo también correspondería a la Ilma. Sala, proceda a resolver sobre la medida cautelar consistente en adoptar un acuerdo en el que se establezca la inclusión en los debates programados para los grupos parlamentarios propios a esta formación, previstos para el 31 de enero y 9 de febrero así como en cualesquiera otros que se convoquen sea en medio público o privado en el ámbito de las elecciones de Castilla y León’.

**RAZONAMIENTOS JURÍDICOS. ÚNICO.-** Conforme al artículo 135.1 b) de la Ley de la Jurisdicción, procede tramitar este incidente cautelar según lo dispuesto por su artículo 131, dado que la primera sesión respecto de la que se pide la medida cautelar es el 31 de enero. La Sala considera que, contemplando este último precepto la audiencia a las partes contrarias por el plazo de un día y siendo conveniente contar con el parecer de las mismas antes de resolver, puede conciliarse la prontitud en la adopción de la resolución que corresponda con la naturaleza de las circunstancias. Es decir, siendo posible decidir en muy breve plazo sobre si debe o no adoptarse la medida cautelar solicitada, no consideramos necesario hacer uso del cauce previsto por el artículo 135.1 a) de la Ley de la Jurisdicción”.

(ATS de 25 de enero de 2022, rec.65/2022, ES:TS:2022:139A, Sala 3ª, Scs. 4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Legitimación activa: menores no emancipados: la ostenta cualquiera de los progenitores.

“CUARTO.- (...) En todo caso, cualquiera de los progenitores de los hijos menores con discapacidad está legitimado para impugnar las resoluciones administrativas que afectan a su educación. Recordemos que el artículo 162

del Código Civil establece que los padres que ostenten la patria potestad, como es el caso, tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados”.

(STS 103/2022, de 31 de enero, ES:TS:2022:360, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: María del Pilar Teso Gamella. Voto particular de Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Pruebas: informes administrativos: valor probatorio: necesidad de realizar un análisis crítico: criterios a aplicar.

“para determinar la naturaleza y la fuerza probatoria de los informes y dictámenes elaborados por expertos de la Administración, hay que estar a la legislación procesal civil. Pues bien, tales informes y dictámenes serán subsumibles dentro del medio de prueba oficialmente denominado "dictamen de peritos" en tanto en cuanto reúnan las características que al mismo atribuye el art. 335 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: que "sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos" y que las personas llamadas como peritos "posean los conocimientos correspondientes". En pocas palabras, se trata de que la acreditación de un hecho requiera de conocimientos especializados. Ninguna duda cabe de que ciertos funcionarios y técnicos al servicio de la Administración, por su formación y selección, pueden tener conocimientos especializados relevantes para probar hechos que sólo por medio de una pericia pueden ser acreditados. Más aún, una parte relevante de los empleados públicos desempeñan precisamente funciones de naturaleza técnica o científica. (...) Tampoco es dudoso que, en el ámbito del Derecho Administrativo, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional, los dictámenes periciales deben valorarse tal como ordena el art. 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es decir, "según las reglas de la sana crítica". Ello no implica que el dictamen pericial sea una prueba tasada o legal, cuya fuerza está predeterminada por la ley y no puede ser destruida por otros medios. En la tradición jurídica española, es generalmente admitido que esa idea de reglas de la sana crítica -ya presente en el art. 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, e incluso en el hoy derogado art. 1243 del Código Civil- no trae consigo un sistema de valoración de la prueba diferenciado. Antes, al contrario, la valoración según las reglas de la sana crítica no deja de ser una manifestación de libre valoración de la prueba o valoración en conciencia. Ante una prueba pericial puede el juzgador

formar su convicción sobre los hechos con libertad, dando a aquélla el peso que -habida cuenta de las circunstancias y del resto del material probatorio- considere adecuado. Pero debe hacerlo exponiendo las razones que le conducen, siguiendo el modo de razonar de una persona sensata, a aceptar o rechazar lo afirmado por el perito. La valoración de la prueba pericial según las reglas de la sana crítica es, así, una valoración libre debidamente motivada; algo que, como es obvio, exige realizar un análisis racional de todos los elementos del dictamen pericial, sopesando sus pros y sus contras.

(...) es preciso hacer tres consideraciones adicionales a fin de dar cumplida respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo. En primer lugar, tal como señala el recurrente, no es lo mismo que un informe o dictamen emanado de la Administración se haga valer como medio de prueba en un litigio entre terceros o en un litigio en que esa misma Administración es parte. En este último supuesto, no tiene sentido decir que el informe o dictamen goza de imparcialidad y, por ello, merece un plus de credibilidad: quien es parte no es imparcial. Además, cuando esto ocurre, el dato es relevante, pues exige no eludir la proveniencia puramente administrativa del informe o dictamen, examinando hasta qué punto ello ha podido influir en las conclusiones periciales.

En segundo lugar, en conexión con lo que se acaba de decir, no todos los expertos al servicio de la Administración se encuentran en una misma situación de dependencia con respecto al órgano administrativo llamado a decidir. Por mucha que sea la capacitación técnica o científica de la concreta persona, no es lo mismo un funcionario inserto en la estructura jerárquica de la Administración activa que alguien que -aun habiendo sido designado para el cargo por una autoridad administrativa- trabaja en entidades u organismos dotados de cierta autonomía con respecto a la Administración activa. A este respecto hay que recordar que, entre las causas de tacha de peritos no designados judicialmente, el art. 343 de la Ley de Enjuiciamiento Civil incluye "estar o haber estado en situación de dependencia o de comunidad o contraposición de intereses con alguna de las partes o con sus abogados o procuradores". Y el art. 344 del propio cuerpo legal dispone que la tacha debe ser tenida en cuenta al valorar la prueba pericial. Pues bien, mientras que el funcionario inserto en la estructura jerárquica de la Administración activa está manifiestamente en situación de dependencia, el lazo es menos acusado en el otro supuesto. Precisar y ponderar, en cada caso concreto, el mayor o menor grado de dependencia del experto con respecto al órgano administrativo llamado a decidir es algo que, sin duda, debe hacer el juzgador.

En tercer y último lugar, seguramente hay supuestos en que los informes de origen funcional, aun habiendo sido elaborados por auténticos técnicos, no pueden ser considerados como prueba pericial. Ello ocurre destacadamente cuando las partes no tienen ocasión de pedir explicaciones o aclaraciones (arts. 346 y 347 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y art. 60 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Dichos informes no tendrán más valor que el que tengan como documentos administrativos, y como tales habrán de ser valorados”.

(STS 202/2022, de 17 de febrero, ES:TS:2022:597, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Cosa juzgada: solo puede apreciarse cuando se conoce la pretensión: imposibilidad de declararla antes de formalizar la demanda; procedencia de la excepción también en el recurso de lesividad.

“CUARTO.- (...) Por lo que respecta a si es posible inadmitir un recurso contencioso administrativo por cosa juzgada cuando no está formalizada la demanda, debe afirmarse que la excepción de cosa juzgada en su vertiente negativa, esto es aquella que impide la posibilidad de tramitar un nuevo procedimiento, tan solo puede apreciarse cuando se conocen no solo los sujetos y objeto del recurso sino también la pretensión que se ejercita, lo que exige la previa formulación de la demanda.

En segundo lugar, se pide que se aclare si dicha excepción también opera cuando la posición de ambas partes se intercambia, por cuanto la Administración actúa como parte demandante como consecuencia de una declaración de lesividad. La cosa juzgada alcanza las pretensiones de la demanda y de la reconvencción (art. 222.2 LEC), incluyendo por la remisión operada al art. 408.1 de la LEC las pretensiones referidas a la compensación de créditos. Y la función positiva de la cosa juzgada se produce con la identidad subjetiva en ambos procesos, cualesquiera que sean las posiciones que se ocupen cada uno de ellos, siempre que lo decidido en el primero constituya un antecedente lógico de lo que sea objeto del posterior, tal y como ha señalado este Tribunal Supremo en STS de 17 de junio de 2011, recurso nº 1515/2007 y STS nº 117/2015, de 5 de marzo de 2015, rec. 346/2013”.

(STS 360/2022, de 22 de marzo, ES:TS:2022:1147, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).



## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Evaluación ambiental ordinaria o simplificada: supuestos en que es exigible.

“TERCERO.- (...) Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión casacional, que deben someterse a evaluación ambiental, bien ordinaria o simplificada, según los casos, aquellos instrumentos de planificación que comporten una ordenación estructural que afecten significativamente al medio ambiente y hayan de servir para la ejecución de proyectos con esa misma trascendencia; así como las modificaciones de dichos instrumentos, siempre que éstas tengan esas mismas exigencias”.

(STS 338/2022, de 16 de marzo, ES:TS:2022:989, Sala 3ª, Sc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XVIII. PERSONAL

Personal interino: cese: indemnización de 20 días por año trabajado: improcedencia.

“DÉCIMO.- (...) Como se ha anticipado en el fundamento anterior la reciente sentencia de 27 de octubre de 2021 (recurso de casación: 3598/2018) recuerda las anteriores de 28 de mayo y 21 de julio de 2020 (recursos de casación: 5801/2017 y 102/2018) señalando que la doctrina jurisprudencial que ha fijado esta Sala y Sección es la de que "el cese de un funcionario interino, con una única relación de servicios, no determina derecho a indemnización de 20 días de año de trabajo desempeñado previsto en la legislación laboral y no en la legislación funcionarial" (sentencia 602/2020). Y en la sentencia 1062/2020 se dice que "La legislación española sobre función pública, que no prevé el abono de indemnización alguna a los funcionarios interinos, ni a los funcionarios de carrera cuando se extingue la relación de servicio no se opone a la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco”.

(STS 1333/2021, de 15 de noviembre, ES:TS:2021:4098, Sala 3ª, Sc. 4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XVIII. PERSONAL

Personal de refuerzo e interino: utilización durante largo período de tiempo: abuso de empleo público de duración determinada: consecuencia: no supone, de suyo, derecho a indemnización por daños.

“DÉCIMO.- (...) A la vista de lo expuesto, la respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo debe ser la siguiente: la utilización por la Administración sanitaria de personal de refuerzo y de personal interino para realizar una misma función y en un mismo centro, mediante nombramientos sucesivos y sin interrupción significativa de la continuidad en la relación de servicio, constituye objetivamente un abuso del empleo público de duración determinada; máxime cuando dicha situación se prolonga durante un período dilatado de tiempo.

La calificación de la situación como objetivamente abusiva sólo puede excluirse si la Administración muestra que dicha utilización del empleo público de duración determinada no estaba encaminada, en el caso concreto, a satisfacer una necesidad permanente.

Dicho esto, el mero hecho de que haya habido una situación objetivamente abusiva, en los términos que se acaban de señalar, no implica automáticamente que quien se halló en ella haya sufrido un daño efectivo e identificado. De aquí que no quepa reconocerle un derecho a indemnización por esa sola circunstancia; algo que el ordenamiento jurídico español y, más en concreto, la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración no permiten.

UNDÉCIMO.- (...) lo que conduce a una estimación en parte del recurso contencioso- administrativo, declarando que la situación de la demandante como personal de refuerzo y como personal interino constituyó objetivamente un abuso del empleo público de duración determinada”.

(STS 1449/2021, de 10 de diciembre, ES:TS:2021:4670, Sala 3ª, Sec. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

## XVIII. PERSONAL

Personal interino: una relación extendida en el tiempo es abusiva y no justificada, contraria al Acuerdo Marco; consecuencia: no cabe conversión en fijo o asimilado, sino subsistencia de relación de empleo hasta cumplimiento del art.10.1 TREBEP; derecho a la carrera profesional horizontal; derecho a la carrera profesional vertical: inexistencia.

“UNDÉCIMO.- 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 una relación estatutaria de servicio de carácter no fijo que se prolonga ininterrumpidamente durante más de 22 años da origen a una utilización abusiva y no justificada de nombramientos de personal estatutario temporal de carácter interino ex artículo 9.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, contraria a la cláusula 5º del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70.

2ª) que, constatada esa utilización abusiva, no es posible en nuestro ordenamiento jurídico, ni por aplicación de la cláusula 5ª del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70, la conversión de la relación de servicios temporal en una de carácter fijo o asimilado, sino que la consecuencia jurídica será la expuesta en nuestras anteriores sentencias de 26 de diciembre de 2018 (recursos de casación 785 y 1305/2015), a saber: el derecho a la subsistencia de la relación de empleo -con los correspondientes derechos profesionales y económicos- hasta que la Administración cumpla debidamente lo dispuesto por el artículo 10.1 del Estatuto Básico del Empleado Público y el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración con arreglo a las normas generales de ésta.

3ª) que la carrera profesional horizontal contemplada en el artículo 17 del EBEP forma parte de las "condiciones de trabajo", en el sentido de la cláusula 4 del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70, sin que sea posible un trato diferente entre quienes están en una relación estatutaria de servicio de carácter no fijo con respecto a los fijos.

4ª) que la carrera profesional vertical del artículo 17.2 del EBEP, así como los derechos atinentes a la "promoción interna de los funcionarios de carrera", regulados en el artículo 18 del EBEP, no corresponden a quienes están ligados a la Administración por una relación estatutaria de servicio de carácter no fijo.

5º) que, por todo ello, procede la estimación parcial del presente recurso, con revocación parcial de las sentencias de instancia y apelación.

Los anteriores pronunciamientos ponen de manifiesto que esta Sala no considera necesario el planteamiento de las cuestiones prejudiciales postuladas por el recurrente en su escrito de interposición del recurso y en los posteriores escritos”.

(STS 1534/2021, de 20 de diciembre, ES:TS:2021:4824, Sala 3ª, Sec. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrera Raimundo).

## XVIII. PERSONAL

Procedimientos selectivos: pruebas psicotécnicas: requisitos.

“OCTAVO.- (...) la respuesta a las cuestiones de interés casacional es la siguiente:

Primera: las exigencias derivadas de los principios de publicidad y transparencia imponen que en una prueba proceso de provisión de puestos, el perfil profesiográfico que define los rasgos o factores a valorar en una prueba psicotécnica, y su sistema de baremación y corrección, de no figurar en las Bases de la convocatoria, se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a la realización de la prueba.

Segunda: 1º) el contenido del deber de motivación de la declaración de no apto (suspenseo o no superado) en una prueba psicotécnica en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes, debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado de negar la aptitud de un candidato. 2º) tal deber ha de cumplirse en el momento de la decisión administrativa y, en todo caso, al dar respuesta a reclamaciones y recursos previos a la vía jurisdiccional, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución Española”.

(STS 74/2022, de 27 de enero, ES:TS:2022:233, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

## XVIII. PERSONAL

Oferta pública de empleo: plazas de promoción interna: inclusión necesaria.

“DÉCIMO.- Con lo expuesto en los anteriores fundamentos respondemos a la cuestión de interés casacional objetivo afirmando que la expresión que el artículo 70.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP- debe ser interpretada en el sentido de que la previsión de inclusión de plazas en la oferta de empleo público alcanza a las plazas que deban ser ofertadas a procesos selectivos de promoción interna”.

(STS 270/2022, de 3 de marzo, ES:TS:2022:747, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

## XVIII. PERSONAL

Procedimientos selectivos: anulación del nombramiento de aspirantes: actos de nombramiento de nuevos empleados: eficacia retroactiva.

“SEXTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.

A la vista de la jurisprudencia consolidada la respuesta a la cuestión de interés casacional es que los actos administrativos que ponen fin a un proceso selectivo declarando derechos en favor de los interesados, dictados en sustitución y desarrollo de otros previos anulados judicialmente y que determinaron la exclusión de aspirantes de aquél, comportan eficacia retroactiva a los efectos del artículo 39.3 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ello de manera que (i) puede entenderse que en esos aspirantes concurren los supuestos de hecho necesarios ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y, (ii) deben tener la misma posición jurídica que los demás aspirantes que superaron el mismo proceso selectivo”.

(STS 407/2022, de 31 de marzo, ES:TS:2022:1165, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Procedimiento sancionador: caducidad: exigencia de declararla de manera expresa: incoación de nuevo procedimiento sin declaración de caducidad: efectos: dependen del caso concreto.

“NOVENO (...)-

1) En los casos en que se iniciare de oficio por la Administración un procedimiento sancionador o de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, la caducidad se producirá – ope legis- por el vencimiento del transcurso del plazo máximo establecido legalmente para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, sin haberse dictado y notificado ésta. En tales casos, se mantiene la obligación de resolver por parte de la Administración, debiendo ésta declarar la caducidad producida.

2) La resolución de la Administración en que se acuerde la caducidad tiene meros efectos declarativos, de constatación de la caducidad producida y conllevará, con carácter general, la finalización del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

3) Aunque la declaración formal de caducidad tenga lugar en un momento posterior, el despliegue de los efectos de la caducidad declarada por la Administración debe situarse en el momento en que la caducidad se produjo, esto es, al vencerse el plazo máximo de resolución establecido para ese concreto procedimiento sin haberse dictado y notificado la correspondiente y exigible resolución expresa.

4) La caducidad ha de acordarse de forma expresa, sin que quepa entender declarada la caducidad de forma tácita mediante la incoación de un nuevo procedimiento con análogo objeto.

5) La declaración de caducidad del primer procedimiento debe realizarse, con carácter general, de manera previa a la incoación de un nuevo procedimiento con el mismo objeto.

6) Pero, cuando sin haberse efectuado la declaración expresa de caducidad del primer procedimiento se iniciare un segundo procedimiento con el mismo objeto, la determinación de las consecuencias de tal forma de proceder de la Administración dependerá, en cada caso, de las peculiares circunstancias concurrentes en el supuesto examinado”.

(STS 14/2022, de 12 de enero, ES:TS:2022:68, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Fernando Román García).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Representación en el procedimiento administrativo: administrador único: la ostenta *ex lege*: no requiere poder específico de representación mientras subsista nombramiento.

“CUARTO.- (...) El artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 209 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, debe interpretarse en el sentido de que el administrador único de una sociedad anónima ostenta la representación externa de la misma, por lo que puede actuar como representante de dicha entidad ante la Administración Pública sin necesidad de disponer de un poder específico para ello, dado que su representación la ostenta *ex lege* mientras esté vigente su nombramiento”.

(STS 67/2022, de 26 de enero, ES:TS:2022:169, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Representación en el procedimiento administrativo: titular de certificado de representante de persona jurídica: verificación de la representación por la autoridad de certificación al expedir el certificado: no es exigible acreditar la representación ante la Administración en cada actuación concreta de uso del certificado.

“CUARTO.- (...) no existe un listado tasado de medios que sirvan para demostrar la representación que se ostenta, pues ésta puede acreditarse por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia de su existencia. (...)

Con carácter general puede afirmarse que cuando se dispone de un certificado electrónico, expedido por la autoridad competente, para actuar como representante de una persona jurídica, los escritos y documentos firmados electrónicamente utilizando dicho certificado se entenderán presentados [por] dicha persona jurídica (...)”.

Los certificados para representar y actuar en nombre de una persona jurídica en las actuaciones electrónicas pueden solicitarse por su administradores, representantes legales y voluntarios con poder bastante a estos efectos (art. 7.1 de la Ley 59/2003) y la autoridad certificadora debe comprobar antes de expedirlo que el solicitante acredita, de forma fehaciente, ostentar dicha representación.(...)

Por ello, la persona física que dispone de un certificado digital para firmar electrónicamente documentos en representación de una persona jurídica ha demostrado fehacientemente ante la autoridad certificadora correspondiente ostentar dicha representación y, por ende, no puede ser cuestionada por otra Administración u órgano administrativo con motivo de cada actuación concreta”.

(STS 289/2022, de 26 de enero, ES:TS:2022:860, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Trámite de audiencia: interesado en el procedimiento: condición simultánea de representante legal de una asociación a la que sí le fue concedido el trámite: insuficiencia, al no coincidir los intereses en cada caso: retroacción de actuaciones.

“CUARTO.- (...) El hecho de que el Sr. Luciano pudiese formular alegaciones en el procedimiento actuando como representante legal de la Asociación

Nacional de Remolcadores de España - ANARE y sea al mismo tiempo el representante de la empresa "UTE Remolcadores Boluda SA- Remolque del Mediterráneo SA UTE Ley 1982" no modifica esta conclusión. La ANARE representa y defiende los intereses comunes de los empresarios españoles dedicados a la prestación de servicios de remolques portuarios pero sus intereses y, por consiguiente, sus alegaciones no necesariamente tienen que coincidir con las que podría realizar la asociación recurrente, a la que se le debe permitir formular sus propias alegaciones en dicho procedimiento.

Es por ello que la citada empresa, en cuanto directamente afectada por las previsiones contenidas en las prescripciones técnicas de cuya elaboración y aprobación se trata, tenía derecho a personarse en el procedimiento y a formular alegaciones por lo que procede estimar el recurso de casación y anular las resoluciones administrativas ordenando retrotraer las actuaciones para que se le permita personarse en dicho procedimiento”.

(STS 7/2022, de 11 de enero, ES:TS:2022:80, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Subvenciones: reintegro: prescripción: interrupción: no se produce por diligencias penales que no guardan conexión con la subvención.

“TERCERO.- (...) no es posible atribuir eficacia para interrumpir la prescripción relativa a la acción de reintegro de la Administración a una denuncia genérica de la que no es posible deducir ninguna relación concreta con el particular procedimiento subvencional de que se trata. En el caso de autos, la Sala de instancia ha apreciado que la denuncia en cuestión hace imputaciones genéricas de corrupción y menciona algunos procedimientos subvencionales distintos al litigioso, con los que la denuncia no tiene ninguna relación, lo que puede corroborarse con el escrito de la denuncia aportada por la Administración demandada en la instancia. Así las cosas, no es posible atribuirle eficacia interruptiva, para la que sería preciso que de la denuncia pudiera o debiera seguirse alguna investigación penal, siquiera fuese preliminar, encaminada a la averiguación de posibles irregularidades en el concreto procedimiento subvencional cuya prescripción se invoca. (...)

Cuestión distinta a la hasta aquí examinada es que en el curso de la investigación penal abierta por la denuncia hubieran aparecido hechos relacionados con la subvención de autos, en cuyo caso, sin duda, se habría



producido la interrupción de la prescripción de la acción de reintegro de la subvención desde el momento en que el procedimiento penal se dirigiera a la investigación de hechos relativos a esta subvención, pero nada de esto ha quedado probado por la Administración recurrente que la invoca, a quien corresponde la carga de la prueba de la interrupción de la prescripción”.

(STS 209/2022, de 21 de febrero, ES:TS:2022:658, Sala 3ª, Sec. 3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

### XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Solicitudes: omisión de firma electrónica: deficiente configuración del sistema informático: la Administración no puede escudarse en su diseño para eludir el cumplimiento de sus deberes o erosionar las garantías de procedimiento: derecho a subsanación.

“QUINTO.-(...) Pues bien, esta objeción no es convincente. La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció -o pudo conocer- que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadirse que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquéllos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que sólo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de su solicitud”.

(STS 309/2022, de 10 de marzo, ES:TS:2022:929, Sala 3ª, Sec. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

### XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Error judicial: requisitos: recapitulación: error ostensible y apreciable por cualquier persona versada en Derecho.

“SEGUNDO.- (...) Conviene recordar, una vez más, la doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza y funcionalidad del proceso por error judicial. Declara, así, entre otras, la sentencia de 11 de junio de 2020 (recurso núm. 32/2019) que: "esta Sala viene declarando, de modo constante y reiterado, que el proceso por error judicial regulado en el artículo 293 LOPJ como consecuencia

del mandato contenido en el artículo 121 CE no es una tercera instancia o casación encubierta "...en la que el recurrente pueda insistir, ante otro Tribunal, una vez más, en el criterio y posición que ya le fue desestimado y rechazado anteriormente", sino que éste sólo puede ser instado con éxito cuando el órgano judicial haya incurrido en una equivocación "...manifiesta y palmaria en la fijación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la Ley".

En particular, esta Sala resalta con carácter general (por todas, Sentencia de 3 de octubre de 2008 -recurso nº 7/2007-), que "no toda posible equivocación es susceptible de conceptuarse como error judicial, sino que esta calificación ha de reservarse a supuestos especiales cualificados en los que se advierta en la resolución judicial un error "craso", "patente", "indubitado", "incontestable", "flagrante", que haya provocado "conclusiones fácticas o jurídicas ilógicas, irracionales, esperpénticas o absurdas"". Y, en relación con el error judicial en la interpretación o aplicación de la Ley, hemos señalado que sólo cabe su apreciación cuando el órgano judicial ha "actuado abiertamente fuera de los cauces legales", realizando una "aplicación del derecho basada en normas inexistentes o entendidas fuera de todo sentido".

En todo caso, esta Sala ha dejado claro que no existe error judicial "...cuando el Tribunal mantiene un criterio racional y explicable dentro de las normas de la hermenéutica jurídica", "ni cuando se trate de interpretaciones de la norma que, acertada o equivocadamente, obedezcan a un proceso lógico" o, dicho de otro modo, que no cabe atacar por este procedimiento excepcional "...conclusiones que no resulten ilógicas o irracionales", dado que "no es el desacierto lo que trata de corregir la declaración de error judicial, sino la desatención, la desidia o la falta de interés jurídico, conceptos introductores de un factor de desorden, originador del deber, a cargo del Estado, de indemnizar los daños causados directamente, sin necesidad de declarar la culpabilidad del juzgador" [en este sentido, entre muchas otras, véanse las Sentencias de esta Sala y Sección de 27 de marzo de 2006 (rec. núm. 6/2004), FD Primero; de 20 de junio de 2006 (rec. núm. 20 de marzo de 2006 (rec. núm. 13/2004), FD Primero; de 15 de enero de 2007 (rec. núm. 17/2004), FD Segundo; de 12 de marzo de 2007 (rec. núm. 18/2004), FD Primero; de 30 de mayo de 2007 (rec. núm. 14/2005), FD Tercero; de 14 de septiembre de 2007 (rec. núm. 5/2006), FD Segundo; de 30 de abril de 2008 (rec. núm. 7/2006), FD Cuarto; y de 9 de julio de 2008 (rec. núm. 6/2007), FD Tercero]].

De esta rigurosa caracterización jurídica deriva una consecuencia que ha sido resaltada por la sentencia de 10 de febrero de 2020 (recurso núm. 18/2019): "No hay error censurable mediante este remedio extraordinario

cuando sólo cabe identificar el mero desacierto, menos aún cuando la base sobre la que se asienta es la discrepancia con lo resuelto a modo de escrito de réplica o recurso de apelación o casación contra la resolución judicial, puesto que como tantas veces hemos dicho, "el proceso por error judicial, regulado en el artículo 293 de la LOPJ como consecuencia del mandato contenido en el artículo 121 CE, no es una tercera instancia o casación encubierta", utilizado por el recurrente para reiterar su posición".

No se trata, en definitiva, de juzgar por este cauce el acierto o desacierto del órgano judicial sentenciador al resolver la cuestión litigiosa, sino sólo de determinar si su decisión es errónea en el cualificado, riguroso y estricto sentido y alcance que la jurisprudencia reseñada requiere. Por decirlo en palabras de la sentencia de esta Sala de 27 de marzo de 2018 (recurso núm. 63/2016), una demanda de esta índole sólo puede prosperar cuando la posible falta de adecuación entre lo que debió resolverse y lo que se resolvió sea tan ostensible y clara que cualquier persona versada en Derecho pudiera así apreciarlo, sin posibilidad de que pudiera reputarse acertada desde algún punto de vista jurídicamente defendible".

(STS 1387/2021, de 26 de noviembre, ES:TS:2021:4379, Sala 3ª, Sec. 1ª. Ponente: César Tolosa Triviño).

## XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Responsabilidad de la Administración sanitaria: utilización de un producto sanitario defectuoso cuya toxicidad se descubre con posterioridad a su utilización: cláusula de progreso: responsabilidad del productor o la Administración autorizante del fármaco, no de la que presta la asistencia sanitaria.

“PRIMERO.- (...) La Administración sanitaria -cuyos facultativos realizan correcta y adecuadamente una intervención quirúrgica de conformidad con la *lex artis*- no debe responder de las lesiones causadas a un paciente como consecuencia de la utilización de un producto sanitario defectuoso, cuya toxicidad se descubre y alerta con posterioridad a su utilización, previamente autorizada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, debiendo la responsabilidad recaer en el productor o, en su caso, en la Administración con competencias para autorizar y vigilar los medicamentos y productos sanitarios”.

(STS 272/2022, de 3 de marzo, ES:TS:2022:4379, Sala 3ª, Sec. 1ª. Ponente: Inés María Huerta Garicano).

## XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

Clases pasivas: complemento de maternidad: fundamentación basada en “aportación demográfica” (combatir la brecha de género): disconformidad con la Directiva 79/7/CEE, del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social: identidad del complemento en el TR de la Ley de Clases Pasivas y en el art.60 TRLGSS: solicitud por un hombre: procedencia.

“SÉPTIMO.- (...) Y aunque, desde luego, esta Sala considera que no puede desvincularse esa finalidad demográfica, única a la que expresamente alude la Ley 48/2015, del establecimiento de medidas que sean favorables para las mujeres, a los efectos de corregir o mitigar las desventajas que para su carrera profesional pueden derivarse de la maternidad, sin embargo lo cierto es que tal complemento, en la caracterización realizada por dicha Ley 48/2015, fue declarado no conforme con la Directiva 79/7, por la citada sentencia del TJUE, atendida su fundamentación basada exclusivamente en la "aportación demográfica" En fin, además de lo expuesto sobre el carácter paralelo de la vigencia de los complementos por maternidad en el régimen general de la seguridad social y en el de clases pasivas, conviene reparar que el propio legislador, en la exposición de motivos del citado Real Decreto Ley 3/2021, considera al complemento previsto en la disposición adicional decimoctava del TR de la Ley de Clases Pasivas una "réplica" del previsto en el artículo 60 del TRLGSS. (...)

En definitiva, no podemos sustentar nuestro razonamiento sobre una diferencia que es formal y no real entre ambos regímenes jurídicos (el general de la Seguridad Social, y el de clases pasivas), toda vez que ambos complementos por maternidad tienen la misma naturaleza, finalidad y configuración, según reconocen los legisladores de 2015 y de 2021, que hacen una expresa equiparación y asimilación entre ambos.

Procede, en consecuencia, estimar el recurso de casación, casar la sentencia impugnada y reconocer al recurrente en la instancia, que dicho complemento no puede ser denegado únicamente por haber sido solicitado por un hombre”.

(STS 1380/2021, de 25 de noviembre, ECLI:ES:TS:2021:4406, Sala 3ª, Sec. 4ª.  
Ponente: María del Pilar Teso Gamella).

## XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

Clases pasivas: pensión de viudedad: parejas de hecho: su existencia solo puede acreditarse mediante inscripción en registro o documento público, anteriores en al menos dos años al fallecimiento del causante.

“NOVENO.- Después de cuanto se ha dicho, debemos responder a la cuestión planteada por el auto de admisión diciendo que la prueba de la existencia de una pareja de hecho solamente puede acreditarse a los efectos del reconocimiento del derecho a la pensión de viudedad mediante los medios señalados en el párrafo cuarto del artículo 38.4 del Real Decreto Legislativo 670/1987, es decir mediante la inscripción en un registro específico autonómico o municipal del lugar de residencia o mediante un documento público y que ambos deben ser anteriores, al menos, en dos años al fallecimiento del causante”.

(STS 372/2022, de 24 de marzo, ECLI:ES:TS:2022:1290, Sala 3ª, Sc. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

## XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

Deudas con la Seguridad Social: sociedades: responsabilidad solidaria de los administradores: requisitos.

“SEXTO.- El análisis del referido artículo 367 del TRLSC permite concluir que para que los administradores puedan y deban responder por deudas de la sociedad es preciso que concurran los siguientes requisitos:

a) la existencia de alguna de las causas de disolución previstas en el artículo 363 del mismo Texto Refundido.

b) el incumplimiento por los administradores de la obligación de convocar a los socios a Junta general antes de los dos meses siguientes a la concurrencia de la causa y para adoptar el acuerdo de disolución.

c) o, el incumplimiento de la obligación de solicitar la disolución judicial o el concurso, en casos de insolvencia, en el plazo de dos meses a contar desde la fecha prevista para la celebración de la junta, cuando ésta no se haya constituido, o desde el día de la junta, cuando el acuerdo hubiera sido contrario a la disolución.

d) la imputabilidad al administrador por su conducta omisiva”.

(STS 556/2022, de 11 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1832, Sala 3ª, Sc. 3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Interpretación de la expresión “núcleos o áreas delimitados por el planeamiento”, contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, a efectos de la aplicación de la D.T.3ª, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (terrenos calificados como urbanos que reducen anchura de servidumbre de protección y respetan usos y construcciones existentes y autorizaciones otorgadas).

“NOVENO. Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional enunciada en el auto de admisión.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, podemos dar respuesta al requerimiento del auto de admisión señalando que la expresión "núcleos o áreas delimitados por el planeamiento", contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, debe interpretarse en el sentido siguiente:

(i) Es válida la delimitación realizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1988 respecto de los terrenos que, en ese momento, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley de 2013.

(ii) También cabría admitir la delimitación realizada después de esa fecha, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de 1988 y la entrada en vigor de la Ley de 2013, pero en este caso la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 reunieran alguno de los requisitos indicados en los mencionados apartados a) y b) de la DT1ª.1 de la Ley 2/2013, y ello siempre y cuando, además, se justifique el cumplimiento de los requisitos indispensables exigidos en la DT 3ª.3.2ª de la Ley 22/1988 para el otorgamiento excepcional de las autorizaciones allí mencionadas”.

(STS 1428/2021, de 2 de diciembre, ECLI:ES:TS:2021:4519, Sala 3ª, Scs. 5ª. Ponente: Fernando Román García).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Auto de aclaración de sentencia: rectificación de fallo: declaración de nulidad del párrafo 2º, apartado b), del RD 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo.

“ÚNICO.- El artículo el artículo 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como el artículo 214 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, autorizan a los Tribunales, en cualquier momento a rectificar cualquier error material de que adolezcan las sentencias, bien de oficio o a instancias de parte.

En la sentencia dictada en el presente recurso de casación, se razona en el fundamento segundo in fine, que " hemos de concluir que el artículo 6.2º.b) del RVLS vulnera los preceptos establecidos en el TRLS/2015, de superior jerarquía normativa, lo cual vicia el precepto de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas "; y en el fundamento tercero, al dar respuesta a la cuestión casacional que se había delimitado, se afirma que "se declara la nulidad de pleno derecho del artículo 6.2º.b) del RVLS".

No obstante lo anterior, es lo cierto que esa concreta decisión, si bien aparece claramente decidida en los fundamentos de la sentencia, no se incorpora de manera expresa en la parte dispositiva ni subsiguientemente se ha ordenado la publicación de la sentencia, conforme impone el artículo 72 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por todo ello procede rectificar el fallo de la sentencia en tales términos, conforme autorizan los preceptos antes mencionados”.

(ATS 19 de enero de 2022, ECLI:ES:TS:2022:497AA, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Planes urbanísticos: perspectiva de género: exigible en todos los planes: introducción del motivo *ex novo* en el escrito de conclusiones: contravención de los artículos 56 y 65.1 LJCA: desestimación del recurso.

“DÉCIMO.- (...)

(iv) La imputación de vulneración del principio de igualdad de género en un plan, en sede de recurso contencioso-administrativo, exige identificar las determinaciones del plan a que se refiere aquélla, concretar suficientemente las circunstancias constitutivas de dicha contravención y exponer las razones por las que, conforme a Derecho, debe apreciarse y declararse judicialmente dicha vulneración. Y todo ello deberá hacerlo el recurrente con pleno respeto

a las prescripciones legales y, singularmente, a lo previsto en los artículos 56 y 65.1 LJCA.

(v) En el caso enjuiciado, una vez examinada la actuación procesal de la parte recurrente, constatamos que en el proceso seguido en la instancia ésta incurrió en contravención de la prohibición establecida en el artículo 65.1 LJCA, por lo que la Sala de Galicia se ajustó a Derecho al advertirlo así en su sentencia y no entrar a valorar los motivos de impugnación que dicha parte introdujo *ex novo* en su escrito de conclusiones y que no había aducido en su demanda.

(vi) Y en cuanto al motivo de impugnación consignado en la demanda en relación con la vulneración del principio de igualdad de género, constatamos que lo alegado allí es manifiestamente insuficiente para justificar la pretensión de que se declare la nulidad del plan incluida en el suplico de la demanda, por lo que esa pretensión debe ser desestimada”.

(STS 176/2022, de 11 de febrero, ECLI:ES:TS:2022:504, Sala 3ª, Scs. 5ª. Ponente: Fernando Román García. Voto particular de Segundo Menéndez Pérez y Ángeles Huet de Sande).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Interpretación de la expresión “núcleos o áreas delimitados por el planeamiento”, contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, a efectos de la aplicación de la D.T.3ª, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (terrenos calificados como urbanos que reducen anchura de servidumbre de protección y respetan usos y construcciones existentes y autorizaciones otorgadas).

“NOVENO. Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional enunciada en el auto de admisión.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, podemos dar respuesta al requerimiento del auto de admisión señalando que la expresión “núcleos o áreas delimitados por el planeamiento”, contenida en la D.T.1ª apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, debe interpretarse en el sentido siguiente:

(i) Es válida la delimitación realizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1988 respecto de los terrenos que, en ese momento, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados a) y b) de la DT 1ª.1 de la Ley de 2013.



(ii) También cabría admitir la delimitación realizada después de esa fecha, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de 1988 y la entrada en vigor de la Ley de 2013, pero en este caso la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 reunieran alguno de los requisitos indicados en los mencionados apartados a) y b) de la DT1<sup>a</sup>.1 de la Ley 2/2013, y ello siempre y cuando, además, se justifique el cumplimiento de los requisitos indispensables exigidos en la DT 3<sup>a</sup>.3.2<sup>a</sup> de la Ley 22/1988 para el otorgamiento excepcional de las autorizaciones allí mencionadas”.

(STS 234/2022, de 23 de febrero, ECLI:ES:TS:2022:763, Sala 3<sup>a</sup>, Sec. 5<sup>a</sup>. Ponente: Fernando Román García).

## **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía\***

### IV. BIENES PÚBLICOS.

Medio Ambiente. Prohibiciones al cultivo de olivar no previstas en el Decreto 354/2009 declarando el terreno BIC. Improcedencia. Cultivo de olivar.

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la desestimación presunta, por parte de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales y Museos, de fecha 5 de mayo de 2017, que resolvió no autorizar la plantación de olivar en el paraje "VEGAS ALTAS-ZONA PATRIMONIAL DE OTIÑAR", de Jaén, solicitada por el esposo de la recurrente en fecha 13 de octubre de 2016.

SEGUNDO.- La solicitud no autorizada tenía por objeto plantar unas 3.000 estacas de olivar en la propiedad de la recurrente, en el mencionado paraje, declarado como Bien de Interés Cultural mediante Decreto 354/2009, de 13 de octubre (BOJA, de 16 de octubre siguiente).

Dice la parte actora que la denegación de la autorización gira en torno a la idea de no permitir la plantación de un nuevo cultivo allí donde, según criterio de la Administración demandada, no ha existido jamás. Se puede, según el criterio de la Administración, cambiar de cultivo siempre que se vuelva a uno que existía con anterioridad. Pero lo que es indiscutible, expone la actora, es que el Sector B3 (el indicado paraje), donde se encuentran las 15 hectáreas que se pretende cultivar de olivar, está conformado, además de por alguno de esos cultivos (pastizal o huerta), en un 31,5% de su superficie por olivar, es decir, por la plantación que pretende la actora. Sostiene que, desde hace al menos 100 años, ha sido el olivar el uso tradicional en ese Sector.

La parte demandante se remite a las alegaciones formuladas en su recurso de alzada, y concluye que, por un lado, se vulnera el Decreto por el que se ha declarado el BIC, ya que impondría una nueva condición no ajustada a la norma a las actividades agrícolas permitidas, como son las "nuevas plantaciones" o los "cambios de cultivo", pudiendo únicamente operar

---

\* Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

cuando el cultivo fuese el existente con anterioridad a la promulgación del BIC, cuando el Decreto nada dice acerca de eso; y, por otro, se le está limitando, de forma muy grave, su derecho de propiedad, consiguiendo con ello reforzar la posición de la Administración demandada de no autorizarle jamás ninguna otra nueva plantación de olivar en la zona, lo que resulta perjudicial para nuestra economía y va contra la normal expansión de este cultivo y que dota a la provincia de Jaén de esa singularidad a nivel mundial.

En los fundamentos de derecho desarrolla la actora sus argumentos en relación con: los límites de la discrecionalidad técnica en la toma de decisión administrativa, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, derecho subjetivo, protegido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a las injerencias producidas por la protección de bienes culturales. Doctrina jurisprudencial (primero). Vulneración de la normativa aplicable. Posibilidad legal de "nueva plantación", siempre que cumpla con los requisitos y objetivos del Decreto por el que se crea el BIC. Posibilidad de implantación de un "cambio de cultivo", sin limitar este derecho a un cultivo existente con anterioridad a la promulgación del BIC. Especial atención a las circunstancias concurrentes del caso (segundo). Cambio de criterio injustificado. Causa de anulabilidad. Doctrina jurisprudencial (tercero).

La Administración demandada se opone a la demanda con sustento en que la denegación de la autorización de cultivo se debe a los informes que obran en el expediente administrativo, habiendo empleado criterios de carácter exclusivamente técnico, y niega que exista violación del principio de igualdad.

TERCERO.- El artículo 1.2 del Decreto 354/2009, de 13 de octubre, por el que se inscribe en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural, con la tipología de Zona Patrimonial, el Bien denominado Otíñar, en el término municipal de Jaén, establece que:

"1.2. Con el fin de evitar daños irreparables a los elementos patrimoniales emergentes o soterrados y al paisaje consolidado, requerirá autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico:

- a) Las nuevas plantaciones.
- b) Los cambios de cultivo (...).

La resolución del presente recurso contencioso-administrativo depende, única y exclusivamente, de la decisión que se adopte en torno a la posibilidad o no de plantar olivar en los terrenos de la recurrente, afectados por la declaración de Bien de Interés Cultural (BIC).

Pues bien, sin necesidad de mayores esfuerzos dialécticos, hemos de estimar el presente recurso contencioso- administrativo, toda vez que carece de sentido, razón y fundamento limitar la posibilidad de cultivo a que sea de la misma plantación anterior a la aprobación del BIC, condición que, en modo alguno, se desprende del Decreto en cuestión. En efecto, amén de equivocarse la Administración al hacer referencia a la ejecución de obras cuando lo que se pretende por la recurrente es la plantación de olivar, la Administración no ha acreditado que, con el cultivo pretendido de olivar, no se cumplan los objetivos que la regulación de dicho Decreto persigue de "mantener y mejorar el paisaje", "garantizar la conservación de todos sus bienes integrantes" y "asegurar que los usos del suelo sean compatibles con la conservación del bien patrimonial", es decir, no ha probado que tal cultivo sea incompatible con los elementos patrimoniales a proteger o con las especies arbóreas o autóctonas.

Por otro lado, asiste la razón a la actora cuando asevera que la Administración ha cambiado injustificadamente de criterio, puesto que ha permitido, tácitamente, la plantación de un cultivo de olivar en unas zonas del Sector de las Vegas Altas, en el Sector B3, con posterioridad a la promulgación del Decreto de la Zona Patrimonial, en las que existen estacas de olivar, que, a día de hoy, no se han retirado. En este sentido, D. Eleuterio, Licenciado en Humanidades, en su informe pericial aporta algunas fotografías demostrativas de que, en el año 2011 e, incluso, 2015, existen estacas que se plantaron en la zona meridional del paraje. Dicho perito concluye que "(...) no resulta exacta la argumentación jurídico-técnica de la Administración autonómica cuando afirma que la imagen actual consolidada en las Vegas Altas se la de pastizal, aceptando como usos de este espacio su mantenimiento como "pastos" o su "reutilización con cultivos tradicionales o previos", pues sencillamente, del estudio técnico realizado, la imagen actual mayoritaria es la de olivar y tierra arable", añadiendo, por un lado, que "(...) no se entiende la razón por la que no se autoriza la plantación de olivar, cuando por otro lado en la Propuesta notificada por la Delegación de Cultura indica que se acepta la "reutilización con cultivos tradicionales o previos" de las vegas, siendo precisamente el olivar el cultivo más extendido en la Zona Patrimonial y estando presente en las Vegas Altas", y, por otro, que "(...) queda demostrado que el olivar es un cultivo tradicional tanto en la Zona Patrimonial como en las Veas, al existir en las referidas zonas desde la década de 1830, tal y como consta en la documentación histórica utilizada al efecto" (vid. página 32 del expediente administrativo 2/2, y las fotografías obrantes en las páginas 34 y 35 del mismo). Consta informe del mismo

técnico en las páginas 82 a 96 del indicado expediente administrativo, en el que se reiteran idénticas conclusiones.

En definitiva, lo que es evidente es que el olivar, como cultivo, es el mayoritario en el Sector de las Vegas Altas, siendo feble el argumento de la Administración para denegar la autorización solicitada con el pretexto de que, en las concretas 15 hectáreas donde se pretende implantar el olivar, no estaba ese cultivo, pero no así en el resto del sector, cuyo uso mayoritario ha quedado corroborado.

Razones, todas las cuales, como hemos anticipado, culminan en la estimación del presente recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** Las costas procesales causadas en este recurso han de imponerse a la parte demandada, conforme al artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, si bien, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 de dicho precepto, los honorarios de Letrado se limitan a la cantidad de 1.500 €.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación al caso presente,

### FALLO

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por DOÑA Ángeles frente a la desestimación presunta, por parte de la CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, del recurso de alzada formulado contra la Resolución de la DIRECCIÓN GENERAL GENERAL DE BIENES CULTURALES Y MUSEOS, de fecha 5 de mayo de 2017, de que más arriba se ha expresión, dictada en el expediente C.P.P.H. nº 331/16, actos administrativos presunto y expreso que anulamos por no ser conformes a derecho, y ordenamos a la Administración que conceda la autorización de la plantación de olivar en el paraje "VEGAS ALTAS-ZONA PATRIMONIAL DE OTIÑAR", de Jaén, en su día solicitada por la parte actora, y con expresa imposición a la Administración demandada de las costas procesales causadas en este recurso, con la limitación expresada.

(St de 24 de febrero de 2022. Sala de Granada. Ponente Jesús Rivera Fernández)

## XI. DERECHO FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Tutela judicial efectiva e inadmisión del recurso. Urbanismo. Estimación parcial: el Ayuntamiento debe iniciar el expediente sancionador solicitado por el demandante, sin pronunciarse sobre el resultado.

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso de apelación la sentencia número 273, de fecha 14 de junio de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Jaén, cuyo fallo dice así:

"QUE DEBIA DECLARAR Y DECLARABA LA INADMISION POR EXTEMPORANEO de la demanda de recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Maximino , contra AYUNTAMIENTO DE MANCHA REAL, constando como codemandada Asociación Administrativa de Cooperación del Polígono Industrial de Mancha Real (URPIMAN), frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud formulada, en fecha 24/11/2016, al amparo del art. 6 LOUA; todo ello con expresa imposición de costas procesales al recurrente."

En la sentencia apelada se desestima en primer lugar la causa de inadmisión, alegada por las demandadas, consistente en la existencia de desviación procesal al no ser el mismo petitum el del escrito de interposición del recurso contencioso administrativo, y el de la demanda, pues en el primero se solicita el inicio del procedimiento de revisión de oficio, del art. 106 LPAC para la declaración de nulidad del proyecto de urbanización, y en el escrito de demanda se solicita directamente la nulidad de pleno derecho de dicho proyecto, sin referencia alguna al inicio del procedimiento de revisión alguno. Causa de inadmisión que desestimó el Juzgado a quo, por cuanto en el escrito que dio origen al procedimiento administrativo se solicitó que se tuviera por formulada denuncia urbanística, al amparo de lo dispuesto en los arts. 58 y 59 de las NNSS de Mancha Real, y art. 6 LOUA sobre la ejecución irregular de la prolongación de la vía de apertura calle A en su longitud ajena a la delimitación de la UE-15. Desestimando tal causa de desviación procesal porque la solicitud en vía administrativa y en la demanda se hacen de manera similar, solicitándose directamente la declaración de nulidad del proyecto de urbanización.

En cambio, en la sentencia sí se apreció la causa de inadmisibilidad -también aducida por las demandadas- por el motivo de extemporaneidad de la interposición del recurso contencioso administrativo, por dirigirse contra acto firme y consentido, pues el plazo del art. 6 LOUA para el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo es de aplicación para las obras

ejecutadas sin licencia o sin atenerse a las condiciones de la misma, pero no para las ejecutadas conforme a licencia, que es el caso de autos que cuenta con proyecto de urbanización aprobado en 2008, publicado el 18/03/2008, y quedando firme y consentido al no haber sido impugnado, ni en el seno de la Junta de Compensación constituida, ni tras su publicación en el BOP, y del que el recurrente tenía cabal conocimiento al ser titular de una parcela en el UE-15, por lo que al no ser recurrido en el plazo legal de dos meses ( art. 46.1 LJCA ), impide que ahora se pretenda la nulidad de pleno derecho del mismo. Apreciación del motivo antes relatado que llevó a que la sentencia inadmitiera el recurso contencioso administrativo interpuesto y que ahora se recurre en apelación.

SEGUNDO.- El actor apela la sentencia por indebida inadmisión del recurso contencioso administrativo, por ocasionar una vulneración del derecho fundamental a la tutela efectiva (art. 24), y del principio pro actione. Para resolver el recurso de apelación hemos de comenzar por examinar la solicitud que el actor hizo al Ayuntamiento de Mancha Real, en fecha 25 de noviembre de 2016, y que con incumplimiento municipal del deber de resolver la solicitud, obligación establecida en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En dicho escrito presentado ante el Ayuntamiento por el Letrado D. Ildelfonso Cruz Cabrera, en representación del actor, se solicitó:

"Que tenga por formulada denuncia urbanística, al amparo de lo dispuesto en los arts. 58 y 59 de las NN.SS. de Mancha Real, y al art. 6 de la Ley 7/2002 (LOUA) sobre la ejecución irregular de la prolongación de la vía de nueva apertura Calle "A" en su longitud ajena y exterior a la delimitación de la UE-15, ordenando al promotor de la urbanización la adopción de medidas para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, hasta dejar los terrenos exteriores a la UE-15 libres y expeditos, en las condiciones en que se encontraban anteriores a la indebida ejecución de las obras, y declare ese Ayuntamiento, conforme a los arts. 62 y 102 de la Ley 30/1992 (vigente al momento de los hechos denunciados) la NULIDAD de cualquier proyecto de obra o urbanización, en lo que afecte a dicho tramo de obra denunciado, que haya sido indebidamente proyectado."

En el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo el actor, momento procesal en el que se define el objeto del proceso, señaló que se interponía contra "la desestimación por silencio administrativo, del AYUNTAMIENTO DE MANCHA REAL, de la solicitud de adopción de medidas para restauración del orden urbanístico vulnerado en la

ejecución de la prolongación de la calle "A" de la UE-15 de Mancha Real y procedimiento de revisión conforme al art. 62 y 102 de la Ley 30/1992 (hoy arts. 47.1 y 106 Ley 39/2015 ) para declaración de nulidad del proyecto que le pretenda servir de sustento jurídico."

En la demanda, en el suplico en el que se contienen las pretensiones del actor, solicitó que en la sentencia se declarara:

"- La obligación del Ayuntamiento de tener por formulada denuncia urbanística, sobre la ejecución irregular de obras sobre el SAUI-2 de prolongación de la calle "A" de la UE-15 de Alcaudete (sic), y

-La obligación del Ayuntamiento de tramitar expediente de disciplina urbanística conforme a arts. 58 y 59 de las NN.SS. que termine con resolución que sea conforme con el planeamiento urbanístico de Mancha Real, dejando los terrenos exteriores a la UE-15 en los que se ejecutaron las obras de prolongación de la calle "A" libres y expeditos, en la situación en que se encontraban anteriores a la ejecución de las obras., y

-La obligación del Ayuntamiento de Mancha Real de declarar la NULIDAD del proyecto de urbanización que hubiere, en su caso, previsto las obras en prolongación calle "A" sobre el SAIU-2."

Lo anterior confirma la inexistencia, como así apreció acertadamente la juzgadora de instancia, de desviación procesal pues existe coherencia entre lo solicitado en vía administrativa y en vía jurisdiccional. El actor solicita al Ayuntamiento ante una actuación urbanizadora que la describe como una prolongación ilegal de la calle A, en ejecución de un proyecto de urbanización, aprobado por la Administración, de la Unidad de Ejecución 15, que ocupa, en la ejecución de la urbanización de la misma, terrenos de su propiedad comprendidos en un sector de urbanizable (SAUI-2), con uso industrial, y que entiendo que le perjudica en sus terrenos.

Al enjuiciarse exclusivamente la solicitud como una impugnación del proyecto de urbanización por ser nulo, se está decidiendo solamente respecto a la pretensión planteada por el actor como si hubiera realizado una impugnación directa del proyecto de urbanización, que por supuesto hubiera tenido que ser desestimado por extemporáneo, en aplicación del art. 46.1 LJCA, pero no fue esa la pretensión que en realidad el actor planteó sino que fue la de incoar un expediente de disciplina urbanística por una actuación que entendía irregular, y que si no se encontraba respaldada por el proyecto de urbanización generaría un procedimiento de disciplina urbanística, y en caso de tener como soporte el proyecto de urbanización, su nulidad,



sin que el hecho de que no se determine que tal nulidad se haga a través de un procedimiento de revisión de oficio, deba entenderse que lo único planteado fue una impugnación directa, y en consecuencia extemporánea del proyecto de urbanización. De hecho en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo el actor, en el suplico, definía el objeto del recurso la desestimación presunta de su escrito de solicitud de medidas de restauración del orden urbanístico vulnerado en la ejecución de la calle "A" " y procedimiento de revisión conforme al art. 62 y 102 de la Ley 30/1992 (hoy arts. 47.1 y 106 Ley 39/2015 ) para declaración de nulidad." Se desprende claramente que la nulidad pretendida no era de modo directo, sino mediante el procedimiento correspondiente, no pudiendo realizarse una interpretación rigorista y excesiva que no fue la pretendida por el actor.

Interpretación que ha de hacerse en aplicación de la doctrina pro actione, invocada por el actor, y que recogida en una reiterada doctrina jurisprudencial por el Tribunal Supremo, como ad exemplum podemos ver en la sentencia de fecha 11 de junio de 2020 (recurso de casación 3872/2019), en la que dijo:

"Esta Sala señala que el Tribunal de instancia no podía dejar de aplicar la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que, como la expuesta en la sentencia 73/2006, de 13 de marzo , considera que el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonable, motivada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 CE , y que se precisa, no obstante, que el referido derecho se satisface con la obtención de una resolución de inadmisión, que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, cuando tal decisión se funda en la existencia de una causa legal que así lo justifica y que resulta aplicada razonablemente por el órgano judicial. Y es que, al ser el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, ha establecido el legislador, quien no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarias o caprichosas que impidan la efectividad de la tutela judicial garantizada constitucionalmente.

En la referida sentencia constitucional se subraya que el primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales constitucionalizado en el artículo 24.1 CE es el derecho de acceso a la jurisdicción ( STC 124/2002, de 20 de mayo ), con

respecto al cual el principio " pro actione" actúa con toda su intensidad, por lo cual las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el artículo 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada, lo que hubiera propiciado rechazar la causa de inadmisibilidad planteada y entrar a conocer del fondo de la controversia jurídica planteada, dando plena satisfacción al referido derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión."

La aplicación de tal doctrina exige estimar el recurso de apelación en cuanto a la admisión del recurso contencioso administrativo, y al deber de entrar a conocer el fondo de la cuestión planteada por el actor, y estimar el recurso de apelación por la causa de inadmisión que acogió el Juzgado a quo de extemporáneo, pues el objeto fue la desestimación por silencio de la exigencia de medidas de disciplina urbanística, y la pretensión fue de aplicación de la legislación urbanística y disciplinaria, ante la denunciada prolongación urbanizadora de una calle, o bien la nulidad, que no podía ser de otra manera que mediante el procedimiento de revisión de oficio del proyecto de urbanización, en el caso de que tal prolongación de la calle se hubiera realizado ajustada al Proyecto de Urbanización de la UE 15.

Debe tenerse en cuenta que el art. 182 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), en sus dos primeros apartados dispone lo siguiente:

" 1. El restablecimiento del orden jurídico perturbado por un acto o un uso objeto de la suspensión a que se refiere el artículo anterior, o que no estando ya en curso de ejecución se haya terminado sin la aprobación o licencia urbanística preceptivas o, en su caso, orden de ejecución, o contraviniendo las condiciones de las mismas, tendrá lugar mediante la legalización del correspondiente acto o uso o, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, dependiendo, respectivamente, de que las obras fueran compatibles o no con la ordenación vigente.

2. Cuando las obras pudieran ser compatibles con la ordenación urbanística vigente, al suspenderse el acto o el uso o, en el supuesto en que uno u otro estuviera terminado, al apreciarse la concurrencia de alguna de las circunstancias señaladas en el apartado anterior, se requerirá al interesado para que inste la legalización en el plazo de dos meses, ampliables por una sola vez hasta un máximo de otros dos meses en atención a la complejidad del proyecto, o proceda a ajustar las obras al título habilitante en el plazo previsto en el mismo."

Ante tal denuncia el Ayuntamiento de Mancha Real debió investigar la misma y aplicar la normativa urbanística antes referida, de manera que con el silencio administrativo situó al actor en una situación de indefensión ante unas obras que según su escrito inicial ante el Ayuntamiento en fecha 25/11/2016, le perjudicaba. Incumpliendo el Ayuntamiento su deber de investigar y resolver.

TERCERO.- En aplicación del artículo 85.10 LJCA, al revocar la sentencia de instancia hemos de resolver el fondo del asunto, toda vez que se trata de un recurso cuya cuantía es indeterminada, no tratándose de un recurso a resolver en única instancia por el Juzgado unipersonal. Para ello resulta fundamental la prueba pericial judicial practicada en el proceso, en donde consta el informe pericial del Arquitecto D. Dimas , en la que tuvo en cuenta para la elaboración del mismo los siguientes documentos: el proyecto modificado nº 2 de urbanización de la EU 15, el expediente administrativo de dicho proyecto de urbanización UE 15, levantamiento taquimétrico realizado por el Ingeniero de Geomática y Topografía D. Francisco , y visita a la zona.

Según dicho dictamen del perito judicial, textualmente dice referido a la calle cuestionada: " Cuando una calle de nueva creación da servicio a dos Unidades o Sectores distintos a los cuales separa, ambas unidades se benefician de la misma y por lo tanto es usual, si bien no obligatorio por ley, que ambas aporten suelo para el emplazamiento de la calle en el tramo que comparten, en la proporción que discurre por cada una, compartiendo igualmente los costes de la urbanización en dicha proporción.

Es frecuente que el eje del vial sea la separación de dos unidades urbanísticas por criterios de eficiencia constructiva y de costes, equilibrando de esta manera la repercusión de los mismos entre los sectores a quienes da servicio y no solamente a una de ellas.

Este es el caso de la Calle A de la UE 15, según el plano 3 de las NNSS, Clasificación de suelo, se observa a pesar de la inexactitud gráfica, que en un primer tramo, unos 85m a partir la intersección de la Calle A con el arcén del vial A320, esta discurre íntegramente por la UE 15 y al entrar en la SAUI-2, el eje de la Calle A hace de límite de separación entre la UE 15 y el SAUI-2, quedando el resto de la mitad izquierda de la Calle A en la UE 15 y la parte derecha en el SAUI-2 hasta los 187m construidos con un ancho de 12m.

Esta longitud, 85m, coincide con la longitud de calle prevista en el proyecto de Urbanización de la UE 15. Posteriormente a este punto no existe proyecto

alguno para esta calle, de la que se ha construido una longitud total de hasta 187m, como se aprecia en el siguiente plano N° 6."

Del dictamen pericial judicial no puede desprenderse motivo para que pueda iniciarse procedimiento de revisión de oficio por nulidad del documento Proyecto de Urbanización de la UE 15, primero porque en la revisión de oficio como señalan las partes demandadas no se anuda en concreto a una causa de nulidad que pueda incluirse en las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 Ley 39/2015 (LPAC), y sobre todo porque del dictamen pericial no se aprecia vulneración del proyecto de urbanización en lo relativo a la prolongación de la calle A, por tanto las pretensiones de nulidad y revisión de oficio deben desestimarse sin que puedan acogerse.

Pero lo que sí se ha acreditado del dictamen pericial judicial es que en la ejecución del vial, con una longitud de 187m, en 102m de calle, la mitad de la misma (12 metros) se han urbanizado en la SAUI-2, con una superficie en este sector también de uso industrial de 102 x 6m: 612 m<sup>2</sup>, dentro de este sector aún no ordenado por planeamiento de desarrollo. Por lo que la obligación del Ayuntamiento de Mancha Real de tramitar expediente de disciplina urbanística debe ser estimada.

Ahora bien esta Sala solo puede estimar la pretensión anterior, pero sin que pueda determinarse la resolución de dicho expediente de disciplina, pues ha de tenerse en cuenta las manifestaciones del perito judicial de la inexactitud del plano 3 de las NNSS de Mancha Real " que define de forma muy inexacta los límites de la UE 15 perpendiculares a la calle A". Además de lo anterior porque este perito judicial manifestó en su pericia:

" También es cierto que las NNSS en el plano 3 Clasificación de suelo, ya incorpora la existencia de la Calle A como sistema General y su implantación es obligatoria. Por lo que la calle A construida no incumple planeamiento superior que pueda desarrollarse.

Dicha implantación se realiza desarrollando la UE 15 y se continúa en la SAUI 2 la realidad del polígono de Mancha Real revela que la urbanización de la Calle A se atiene a lo establecido en las NNSS, el proyecto de urbanización de la UE 15 a pesar de los errores técnicos puestos de manifiesto anteriormente y a las determinaciones de sistema general previstas en el SAUI-2 para la Calle A. Cualquier desarrollo de planeamiento de la SAUI-2 incorporaría una calle similar a la construida."

Será precisamente en el expediente de disciplina urbanística reclamado por el actor en donde el Ayuntamiento de Mancha Real, dando audiencia a los

afectados en su tramitación, donde ha de dirimir sobre la legalización de la urbanización de la calle A, en el tramo que afecta al ámbito del SAUI-2, y la determinación de calle calificada de sistema general por las NNSS, según el dictamen pericial, o bien la ilegalidad de tal obra de urbanización en esa parte del vial, y orden, en su caso, de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada, tal como dispone el art. 182 LOUA.

OCTAVO.- Procede, en consecuencia, la estimación en parte del recurso de apelación interpuesto por las razones antes expuestas, siendo desestimada la pretensión de revisión de oficio del Proyecto de Urbanización UE-15. En cuanto a costas no procede su imposición a alguna de las partes, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

### FALLO

1. Que debemos estimar y estimamos el recurso de apelación interpuesto por el Procurador D. Jaime Palma Gómez de la Casa, en representación de D. Maximino , contra la sentencia número 273/2019, de 14 de junio de 2019, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Jaén, que se revoca y queda sin efecto .

2. Que debemos estimar y estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Jaime Palma Gómez de la Casa, en representación de D. Maximino , interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud realizada el 25 de noviembre de 2016, de adopción de medidas para restaurar el orden urbanístico vulnerado con ocasión de las obras en la Calle "A" de la UE-15, por no ser conforme a Derecho. Sin imposición de costas.

(St. de 3 de marzo de 2022. Sala de Granada. Ponente Silvestre Martínez García)

## XII. EXPROPIACION FORZOSA

Pago de intereses por demora. Cuestión expropiatoria y relación con el instituto de la responsabilidad. Necesidad de coordinar las normas sobre devengo de intereses demora establecidas en la Ley de Expropiación Forzosa con las propias de carácter autonómico contenidas en el Decreto 85/2004 respecto del plazo máximo de resolución de los expedientes de justiprecio.

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente proceso la desestimación por silencio administrativo de la solicitud dirigida por la

hoy demandante, en fecha 24 de abril de 2018, a la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz para que se le abonase la cantidad correspondiente a intereses legales devengados por la demora en la determinación del justiprecio en el expediente nº CA-168/05 correspondiente a la expropiación por el Ayuntamiento de Conil de la Frontera de terrenos de su propiedad para la ejecución del Proyecto de construcción de la ronda urbana de circunvalación, entre la rotonda del cementerio y la rotonda de salida a los Caños de Meca (1ª fase).

Para la resolución de las cuestiones planteadas por las partes es preciso, en primer lugar, referir la siguiente relación de hechos :

a) con fecha 18 de noviembre de 2005 se recibe en la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz el expediente relativo a la pieza separada de justiprecio relativa a la expropiación que nos ocupa y donde el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto por parte del Ayuntamiento de Conil de la Frontera lleva fecha de 30 de septiembre de 2005.

b) si bien el 31 de enero de 2006 la Comisión Provincial de Valoraciones acuerda prorrogar el plazo para dictar el acuerdo de valoración por tres meses, lo cierto es que hasta el 14 y el 18 de agosto de 2014 no da traslado respectivamente al expropiado y al Ayuntamiento expropiante para que formulen alegaciones a la propuesta de valoración, sin que la formule el primero y no lo haga el Ayuntamiento de Conil de la Frontera hasta el 25 de febrero de 2015.

c) el órgano de valoración fija el justiprecio por acuerdo de fecha 29 de mayo de 2015 en la cantidad de 589.720,29 € que impugnado exclusivamente por el Ayuntamiento expropiante es confirmado por sentencia del TSJ de Andalucía (Sala de Sevilla) en sentencia de fecha 2 de octubre de 2017.

La pretensión principal de la recurrente es la de condena a la Administración demandada del pago del interés legal devengado desde el 19 de marzo de 2006, esto es transcurridos cuatro meses desde la entrada en la Comisión Provincial de Valoraciones del expediente de justiprecio, hasta el 29 de mayo de 2015, en que se dicta acuerdo por el órgano de valoración fijando el justiprecio, y referido su cálculo a la cantidad de 280.702,60 € (diferencia entra los 309.017,69 € determinados en la hoja de aprecio del Ayuntamiento expropiante y los 589.720,29 € fijados en el acuerdo de la Comisión Provincial de valoraciones), cifrándolo en la suma de 110.750,62 €. Subsidiariamente el dies a quo del cómputo lo traslada al 19 de mayo de 2006, esto es, transcurridos los seis meses señalados en el art. 56 LEF, con

lo que la cantidad reclamada sería de 108.874,14 €. En cualquier caso a una u otra cantidad añade la reclamación de los intereses legales que procedan.

SEGUNDO.- Con carácter previo al análisis del fondo del asunto debe responderse a la cuestión planteada por la Administración autonómica señalando que con fecha 11 de diciembre de 2018 la Comisión Provincial de Valoraciones de Cádiz dictó un acuerdo, notificado a la interesada el 13 de febrero de 2019, declarándose incompetente para la resolución de la solicitud formulada al entender que se trata de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración cuya resolución viene atribuida a la Viceconsejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, sin que dicho acuerdo, que ponía fin a la vía administrativa, fuera objeto de ampliación por la recurrente por lo que lo dejó firme y consentido.

Al respecto hay que indicar que el art. 36.4 LJCA prevé, cuando estemos ante la impugnación de actos presuntos de la Administración que, si durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo se dictare resolución expresa respecto de la pretensión inicialmente deducida, el recurrente tenga la opción de desistir del recurso o solicitar la ampliación a la impugnación de la resolución expresa. En el presente caso no ha habido en ningún caso resolución expresa desestimatoria de la solicitud de la ahora demandante por lo que no cabe hablar de la posibilidad de solicitar ampliación alguna del recurso ni, por consiguiente, de acto firme y consentido. La Comisión Provincial de Valoraciones se ha limitado a declarar su falta de competencia para resolver la solicitud dirigida a la misma con remisión del expediente al órgano que consideraba competente, pero sin que por éste último se hubiera dictado resolución alguna, manteniéndose el silencio administrativo como respuesta a la pretensión hecha valer frente a la Administración autonómica.

TERCERO.- Igualmente se hace valer como motivos de desestimación de la demanda el que la demandante no impugnase en vía judicial el acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones fijando el justiprecio y que no contenía declaración alguna sobre los intereses de demora y que, además, la reclamación la formulase transcurrido un año desde la notificación de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía desestimando el recurso contencioso-administrativo formulado por el Ayuntamiento expropiante contra el justiprecio fijado por el órgano de valoración.

La desestimación de ambas alegaciones derivan de, por un lado, la irrelevancia de que el expropiado no impugnase el acuerdo de fijación de justiprecio de la Comisión Provincial de Valoraciones pues precisamente de

conformidad con sus atribuciones el órgano de valoración no se pronuncia sobre la posibilidad del devengo de intereses de demora, máxime cuando derivarían de su propia actuación, sin que hubiera existido una reclamación previa dirigida en tal sentido. Por otro lado, no es de aplicación al presente supuesto el plazo de un año señalado para los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración y, en todo caso, desde la notificación de la sentencia al expropiado, llevando la misma fecha 2 de octubre de 2017, hasta el 21 de abril de 2018 en que se formula la reclamación, no habría transcurrido el plazo de un año que se hace valer.

CUARTO.- Entrando en el examen de la cuestión de fondo, la actora solicita el abono del interés legal desde el 19 de marzo de 2006, esto es, transcurrido cuatro meses desde la entrada del expediente de determinación de justiprecio en la Comisión (art. 12 del Decreto 85/2004, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoración en la Comunidad Autónoma de Andalucía y aplicable por razones temporales) hasta el 29 de mayo de 2015 en que dicta su acuerdo dicho órgano fijando el justiprecio. Subsidiariamente solicita se tenga como día inicial del cómputo el 19 de mayo de 2006, transcurrido los seis meses señalados en la LEF.

Por su parte la Administración demandada muestra su conformidad con la pretensión subsidiaria de la demandante o, también como fórmula subsidiaria por su parte, desde el 30 de marzo de 2006, esto es transcurridos seis meses desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación.

En respuesta a las diversas alternativas propuestas por las partes indicar que se hace necesario coordinar las normas sobre devengo de intereses demora establecidas en la Ley de Expropiación Forzosa con las propias de carácter autonómico contenidas en el Decreto 85/2004 respecto del plazo máximo de resolución de los expedientes de justiprecio. En principio, por aplicación de la previsión contenida en el art.12 y concordantes del Decreto 85/2004, el día inicial del cómputo tendría lugar transcurridos cuatro meses desde el siguiente a la entrada del expediente en el órgano de valoración, es decir el 19 de marzo de 2006. Sin embargo, al disponer el art. 56 LEF y art. 71 REF que la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización consistente en el interés legal de justo precio hasta el momento en que se haya determinado siempre que hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio, habrá que estar al transcurso de dicho plazo en el hipotético caso que los cuatro meses de demora antes reseñados en el



Decreto 85/2004 suponga una fecha anterior. En el presente caso como el acuerdo de necesidad de ocupación lleva fecha 30 de septiembre de 2005, no se devengarían intereses de demora en la determinación del justiprecio hasta el 30 de marzo de 2006 y ello aunque con anterioridad a esta última fecha hayan transcurrido los cuatro meses de que dispone la Comisión Provincial de Valoraciones para dictar el acuerdo que puso fin al expediente de fijación del justiprecio.

En lo referente a la fecha final del cómputo existe coincidencia en las partes de que sería el 29 de mayo de 2015 en que se fija por la Comisión Provincial de Valoraciones el justiprecio, sin bien la Administración demandada considera que entre el 14 de agosto de 2014 y el 25 de febrero de 2015 en que el expediente estuvo paralizado a la espera de formulación de alegaciones a la propuesta de valoración por parte del Ayuntamiento expropiante, sería a ésta Administración, en cuanto culpable de la demora, a la que habría que reclamar su abono.

Esta alegación no puede tener acogida por cuanto, según el Decreto 85/2004, la Administración expropiante dispone de un plazo de diez días para formular alegaciones y transcurrido este la Comisión debió sacar las consecuencias legales de tal silencio sin esperar más de cinco meses hasta que las formuló el Ayuntamiento de Conil de la Frontera.

**QUINTO.-** De lo hasta aquí expuesto se concluye que, sobre la cantidad de 280.702,60 € se ha de abonar por la Administración demanda la cantidad correspondiente al interés legal anual devengado desde el 30 de marzo de 2006 hasta el 29 de mayo de 2015 y sin que la cantidad resultante así calculada devengue a su vez intereses en pretensión inacogible de la demandante, pues si bien se trata de una obligación de pago de cantidad que debe considerarse líquida, por cuanto su determinación depende de una simple operación aritmética, esto no supone que el interés se vaya incorporando al capital para devengar nuevos intereses (anatocismo prohibido por el Código Civil), sino que se trata de una responsabilidad por mora, para lo que es preciso que la Administración incurra en mora conforme al artículo 1.100, lo que exige la reclamación o interpelación sin que en esta particular pretensión exista más reclamación que la contenida en demanda.

**SEXTO.-** La estimación parcial de la demanda conlleva que no proceda la condena en costas a ninguna de las partes, debiendo cada parte soportar las causadas a su instancia.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.-

FALLAMOS: Que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 453/2019 formulado por D<sup>a</sup> SEBASTIANA GARCÍA GUERRERO contra el acuerdo impugnado precitado en el fundamento jurídico primero de esta sentencia declaramos el derecho de la demandante a que le sea abonada la cantidad resultante de lo expuesto en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia. Sin imposición de costas.

( St. de 17 de marzo de 2022. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García)

#### XIV.HACIENDA PUBLICA

IRPF.- Dietas por desplazamiento. Administrador-socio. Desgravación. Prueba.

PRIMERO.- Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de fecha 22 de marzo de 2019, actuando como órgano unipersonal, que desestima las reclamación nº 41-06211-2017 formulada contra liquidación provisional dictadas por la A.E.A.T. en relación con el IRPF, ejercicio 2012.

SEGUNDO.- Considera el órgano económico-administrativo, en discrepancia con lo sostenido por la Agencia Tributaria, que la ausencia de las notas de ajenidad, alteridad y dependencia que unen a una entidad y a quien es su administrador y/o socio de la misma, no puede ser obstáculo para que los rendimientos percibidos por el administrador/socio por la realización de tareas, cuando encajen en la previsión contenida en el art. 17.1.d) de la LIRPF y art. 9 RIRPF queden exonerados de gravamen, siempre que, obviamente y al igual que cualquier otro trabajador, cumplan con los requisitos exigidos en tales preceptos.

La cuestión controvertida deriva de que, cuestionada también en el acuerdo de liquidación la realidad del gasto en dietas legalmente exentas, el órgano económico-administrativo también señala que, no obstante la documentación aportada, no se ha acreditado la realidad, día, lugar y razón o motivo de los desplazamientos que dieron lugar a las asignaciones abonadas en su día por la entidad para la que presta sus servicios el demandante lo fueran como gastos de locomoción y manutención y, por ende, exentas en los términos del art. 17 LIRPF y art. 9 RIRPF.

Por su parte el actor sostiene que ha presentado justificación detallada de los desplazamientos realizados a las diversas localidades para la realización de tareas de las que resulta beneficiaria la empresa, indicando que, en todo caso, en virtud de lo establecido en el art. 9 del Real Decreto 439/2007, de

30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF será el pagador, y no el trabajador, quien deberá acreditar el día y lugar del desplazamiento, así como su razón o motivo. .

TERCERO.- Ciertamente del art. 9 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y demás normativa reguladora del IRPF puede afirmarse que es el empresario, en su caso a instancia del trabajador, quién debe confeccionar la justificación, certificación o emitir el informe correspondiente respecto del día, lugar y razón del desplazamiento del trabajador por motivos laborales. Es la entidad pagadora, y no el asalariado, la que debe acreditar documentalmente la subsunción en el concepto de dietas de los diversos capítulos abonados por este concepto. Pero esto no exime la aplicación de la previsión contenida en el art. 105 LGT sobre carga de la prueba, cuyo nº 1 señala que en los procedimientos de aplicación de los tributos quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo. Por lo tanto no hay que confundir la carga que recae sobre el pagador de acreditar que las cantidades abonadas al trabajador lo fueron en concepto de dietas exentas, así como la necesidad de efectuar desplazamientos y la posibilidad de sufrir gastos por parte del trabajador para el normal desenvolvimiento de la actividad de la empresa, que también recae sobre la misma, con la realidad acreditada del desplazamiento y del gasto materialmente efectuado que recae, en principio, en el trabajador, pues es quién, en definitiva, se desplaza y realiza el gasto.

Como toda cuestión referente a la carga y valoración de la prueba, las consideraciones contenidas en el párrafo anterior vienen subordinadas a las particularidades del supuesto concreto a enjuiciar. Las circunstancias presentes en la relación trabajador-empresa pagadora son las que, en definitiva, junto con la prueba aportada, las que determinen si efectivamente ha quedado o no acreditada la justificación y la realidad del gasto en locomoción y manutención con el tratamiento fiscal que legalmente recibe.

Desde la premisa anterior, la conclusión a la que cabe llegar, en el particular supuesto que examinamos, es que las cantidades percibidas mensualmente por el demandante en concepto de dietas no quedan exentas de la tributación por el IRPF a tenor de los arts 17 de su ley reguladora y 9 del Reglamento. No puede desconocerse que el demandante era socio de la empresa y junto con su padre y hermanos ostenta el control de la misma, razón por la cual se encuentra en una situación privilegiada para acreditar fehacientemente la realidad de los gastos y la necesidad de los mismos. Además, en todo caso, la documentación aportada es de todo punto insuficiente, cuando, como indica

el TEARA, la suma de las liquidaciones no coincide con el importe de las dietas, no se explicita la razón de los desplazamientos e incluso incluyen datos, por ejemplo, de kilometraje absolutamente incongruente con la realidad de las distancias entre localidades, sin que por el demandante se realice en este proceso esfuerzo probatorio y argumentativo alguno para desvirtuar esas insuficiencias y contradicciones. En estas precisas circunstancias debe considerarse, como ya apuntábamos, que no han quedado acreditados los hechos que justifican como exentas del IRPF las cantidades satisfechas al demandante en concepto de dietas y demás gastos de locomoción y desplazamiento y a ello no cabe oponer que en procedimiento de inspección se haya levantado acta de conformidad aceptando los datos declarados por la empresa en el modelo 111 (retenciones e ingresos a cuentas de rendimientos de trabajo/profesional) pues la calificación como rendimiento sujeto a gravamen es ahora cuando se lleva a cabo al iniciar un procedimiento de comprobación limitada referido a otro obligado tributario y este no acredita las circunstancias justificativas que determinaría que las cantidades percibidas como dietas cumplen las exigencias legales para quedar exentas de gravamen, con la consiguiente desestimación de la demanda.

CUARTO.- La desestimación de la demanda conlleva la imposición de costas al demandante que limitamos a la cantidad máxima total, por todos los conceptos, de 600 €.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.-

FALLAMOS: Que desestimamos el recurso contencioso-administrativo nº 463/2019 interpuesto por D. ALEJANDRO ARMENTEROS SÁNCHEZ, contra el acuerdo impugnado precitado en el fundamento jurídico primero de esta sentencia, con imposición de costas al demandante hasta el límite máximo total, por todos los conceptos, de 600 €.

( St de 19 de abril de 2022. Ponente Jose A Vázquez García )

#### XIV. HACIENDA PUBLICA .

Irfp. Régimen de residentes. Ceuta Prueba.

PRIMERO. Mediante las resolución impugnada el Tribunal Económico-Administrativo Local de Ceuta desestimó las reclamación interpuesta contra la liquidación provisional girada por la Dependencia de Gestión Tributaria de la A.E.A.T. de Ceuta en concepto de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ejercicio 2011 que en lo que ahora importa, suprimió

la deducción, aplicada por el recurrente en sus declaración por rentas obtenidas en la Ciudad de Ceuta al considerar no concurrentes los requisitos legalmente establecidos tal fin.

SEGUNDO. El demandante insiste en las alegaciones formuladas ante el órgano económico-administrativo sobre la correcta aplicación que en su declaración dieron a la deducción por rentas obtenidas en la Ciudad Autónoma, aspecto este que para el ejercicio objeto de liquidación, encuentra su regulación en el artículo 68.4 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del Impuesto.

En lo que ahora importa y para las rentas a que se refiere el recurrente, es decir, para las procedentes de rendimientos de trabajo, aquel precepto establece que “..los contribuyentes que tengan su residencia habitual en Ceuta o Melilla se deducirán el 50 por ciento de la parte de la suma de las cuotas íntegras estatal y autonómica que proporcionalmente corresponda a las rentas computadas para la determinación de las bases liquidables que hubieran sido obtenidas en Ceuta o Melilla..”. Se establece también que a los efectos previstos en aquella ley, se considerarán rentas obtenidas en Ceuta o Melilla “..los rendimientos del trabajo, cuando se deriven de trabajos de cualquier clase realizados en dichos territorios..”.

En definitiva, la aplicación de la deducción se sometía al doble requisito de la “..residencia habitual..” en Ceuta o Melilla, y de la obtención de la renta en tales ciudades.

TERCERO. Así las cosas, en el presente supuesto, al igual que ha hecho en algunos otros cercanos al que ahora se enjuicia (como el examinado en la Sentencia de 17 de enero de 2017 –recurso 244/2015-), la Sala debe considerar mínimamente justificada la residencia habitual en Ceuta del actor.

Se parte para ello del principio, que rige en el proceso contencioso-administrativo, derivado de los artículos 217 de la LEC y 105 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, de la atribución a cada parte de la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos, y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor, carga que ha de considerarse cumplida por el recurrente al haber reunido elementos indiciarios suficientes para considerar justificado el hecho en que se basa la norma cuya aplicación reclaman.

En efecto, de un lado, se aportó certificado de empadronamiento en la ciudad de Ceuta desde el año 2010, así como certificado de la empresa I S.A. para la que presta servicio en la que se indica que prestó servicios para

dicha empresa durante 208 días en la ciudad de Ceuta, en concreto en las obras de Climatización de la Estación Marítima para la autoridad portuaria de Ceuta y en la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en dicha ciudad autónoma, así como 23 días en comisión de servicio en las ciudades de Sevilla y Madrid. Igualmente se aporta contrato de arrendamiento de vivienda en dicha ciudad, suscrito como arrendataria la compañía para la que presta servicio y en favor del demandante

Por otro lado el único argumento utilizado por la Administración Tributaria para considerar improcedente la deducción practicada por el recurrente se fundamenta en las certificaciones emitidas por las navieras y que, a su entender, justificaría la no permanencia en la ciudad de Ceuta del demandante durante más de 183 días durante el año 2011. Sin embargo, examinando dicha documentación se advierten paradojas que difícilmente hacen creíble la relación concreta de viajes de Ceuta a Algeciras y viceversa que realizó el recurrente y con ello los días de permanencia en la ciudad autónoma. Así, no se entiende que el día 11 de septiembre de 2011 hubiera un traslado de Algeciras a Ceuta y que el retorno a la primera se produjera el 30 de mismo mes y que sin embargo los días 7, 14 y 21 de septiembre y 4 y 11 de noviembre se llevaran a cabo viajes Ceuta a Algeciras y ninguno durante todo el mes de septiembre y hasta el 28 de noviembre en sentido Algeciras-Ceuta. Esta circunstancia viene a acreditar la falta de fiabilidad o lo incompleto de esta relación de traslados entre ambas ciudades que excluyen su valor probatorio.

CUARTO. En consecuencia la Sala entiende justificada en el caso y a los efectos vistos, la residencia habitual del actor en la Ciudad de Ceuta, por lo que el recurso debe ser estimado, y ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa implica la imposición de costas a la Administración demandada, si bien limitamos su importe a la cantidad máxima total de 600 €.

Por las razones expuestas, en nombre de Su Majestad el Rey y por la potestad de juzgar que nos ha conferido el Pueblo español en la Constitución

FALLAMOS

**PRIMERO.** Que estimando el recurso contencioso-administrativo nº 423/2019 promovido por D. declaramos la nulidad de la resolución del Tribunal Económico Administrativo Local de Ceuta referida en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, dejando sin efecto la liquidación a que el mismo se refiere.

**SEGUNDO.** Imponer el pago de las costas causadas a la Administración demandada hasta el límite de 600 €.

( St de 17 de marzo de 2022 Sala de Sevilla Ponente Jose A. Vazquez García )

## XVIII. PERSONAL.

Concurso-oposición. Acceso libre. Interpretación de las bases de los supuestos de baremación. Discrecionalidad técnica en estos supuestos.

PRIMERO.- La demandante no superó el concurso oposición para el acceso a la categoría de Odontostomatólogo/a de Atención Primaria. Solicita que se reconozca su derecho a la baremación de los méritos alegados y a que se realice por parte del Tribunal Calificador dicha baremación con los efectos que en la puntuación del listado definitivo tuviere lugar.

Con carácter previo al examen de la señalada infracción legal en la aplicación de las Bases de la Convocatoria por la Comisión de Selección, conviene recordar que el artículo 23 de la Constitución reconoce el derecho fundamental de acceder al empleo público en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y de capacidad; lo cual exige que, en las diferentes convocatorias de empleo público, se establezcan criterios y condiciones de acceso objetivas y no discriminatorias, respetuosas con los principios mencionados.

Tales criterios se concretan en las denominadas bases de la convocatoria - auténtica ley del proceso selectivo - que establecen los requisitos, méritos y pruebas a superar por los aspirantes en un determinado procedimiento selectivo. Las bases de una convocatoria son la " ley del concurso ", cuando no han sido combatidas oportunamente. Efectivamente, la convocatoria es un acto administrativo con destinatario general e indeterminado y vincula a la Administración que tiene que ajustarse a lo dispuesto en la misma, en virtud del principio de legalidad ( artículo 103.1 CE ). Mediante la publicación de las bases de convocatoria la Administración se autolimita en forma efectiva; pues en esta se " fijan las reglas de juego " dentro de las que deben moverse los órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de selección, así como los que con ocasión del mismo conozcan de posibles impugnaciones de los diferentes actos que integran aquél.

Este principio está recogido en el artículo 30.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, según el cual: "Las convocatorias y sus bases vinculan a la Administración,

a los tribunales encargados de juzgar las pruebas y a quienes participen en las mismas". Desarrollado por el Decreto de la Consejería de Salud número 136/2001, de 12 de junio, por el que se regulan los sistemas de selección del personal estatutario y de provisión de plazas básicas en los Centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud. (BOJA N° 80, de 14 de Julio de 2001), reformado por Decreto número 176/2006, de 10 de octubre, por el que se modifica el Decreto 136/2001, de 12 de junio, que regula los sistemas de selección del personal estatutario y de provisión de plazas básicas en los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud. Esta normativa establece, de manera taxativa que los miembros de las Comisiones de selección son personalmente responsables del estricto cumplimiento de las bases de la convocatoria y de la sujeción a los plazos establecidos para la realización y valoración de las pruebas y para la publicación de sus resultados. También los tribunales de justicia debemos estar atentos a esas reglas de juego por respeto al principio de seguridad jurídica ( artículo 9.3 CE ) y prohibición de abuso por exceso en el ejercicio de nuestra jurisdicción.

SEGUNDO.- La cuestión litigiosa es la no valoración por parte del Tribunal Calificador de determinados méritos alegados por la recurrente, en concreto 55 méritos que se han enumerado en el Antecedente de Hecho Segundo.

Las bases de la convocatoria dicen lo que sigue, sobre tales méritos:

El apartado 3.4 Formación continuada acreditada del baremo incluye: Actividades formativas acreditadas por alguno de los órganos acreditadores que integran el Sistema de Acreditación de la Formación Continuada en el Sistema Nacional de Salud, cualquiera que sea la entidad y organismo que imparta la actividad formativa, de contenido específico del ejercicio profesional de la categoría o del puesto de trabajo que se hayan realizado tomando como referencia la fecha de publicación de la convocatoria.

### 3.5. Otra formación especializada.

Por cada mes de estancia formativa reglada, tras la obtención del título de especialista, en un centro sanitario público distinto de aquel en el que presta servicios: 0,15 puntos.

### 4.Otras-actividades. 4.1. Actividades científicas y de investigación:4.1.1. Publicaciones.

En los epígrafes b) y c) de este apartado, se valoran:- Con el 100% de la puntuación, el primer autor/a, el segundo autor/a y el último autor/a o el autor/a de correspondencia



- Con el 50% de la puntuación, el resto de posiciones de autoría no incluidos en el apartado anterior.a) Publicaciones de libros de carácter científico relacionadas con el programa de materias que rigen las pruebas selectivas y que contengan ISBN o Depósito Legal (hasta un máximo de 1 punto):a.1) Por cada libro completo: 0,50 puntos.a.2) Por cada capítulo de libro no incluido en el punto anterior: 0,10 puntos (máximo 2 capítulos de un mismo libro).

Al efecto de la valoración de los méritos referidos a publicaciones de capítulos y libros completos, el Tribunal calificador tendrá en cuenta el rigor científico-calidad científica, técnica y didáctica, fruto de reflexiones teóricas o investigaciones realizadas- el carácter original o novedoso, así como la idoneidad y prestigio de la editorial, y en su caso, ediciones, tirada y canales de distribución.

b) Publicaciones de artículos en revista de carácter científico, relacionados con el programa de materias que rigen las pruebas selectivas:

b.1) Indexación en Índice Médico Español o Pubmed:b.1.1.) Por cada publicación en revistas indexadas: 0,05 puntos.b.1.2.) Por cada publicación en revistas no indexadas: 0,02 puntos.b.2) Nacionalidad:b.2.1.) Por cada publicación en revista internacional: 0,05 puntos.b.2.2.) Por cada publicación en revista nacional: 0,02 puntos.b.3) Factor Impacto (FI).b.3.1) Por cada publicación en revista con FI mayor de 10: 0,12 puntos.b.3.2) Por cada publicación en revista con FI entre 4 y 10: 0,07 puntos.b.3.3) Por cada publicación en revista con FI entre 1 y 3: 0,03 puntos.(Los apartados b.1), b.2) y b.3) son acumulativos.)c) Publicaciones -en revista de carácter científico- de ponencias o comunicaciones en congresos y reuniones científicas relacionadas con el programa de materias que rigen las pruebas selectivas: c.1) Nacionalidad:

c.1.1) Publicadas en revista internacional: 0,030 puntos.c.1.2) Publicadas en revista nacional: 0,010 puntos.c.2) Publicadas en revista con factor de impacto: 0,010 puntos.(Los apartados c.1) y c.2) son acumulativos. Las comunicaciones o ponencias publicadas exclusivamente en libros de actas o abstracts no serán valorables.) 4.1.2. Actividades de investigación.

**TERCERO.-** Sobre los diferentes méritos alegados

Con carácter general y sobre la valoración de los méritos en los concursos debe decirse que tal valoración es cuestión que se enmarca en el ámbito de la discrecionalidad técnica del Tribunal calificador, apreciación por el Tribunal que comporta su facultad de decidir al respecto. Y es que la doctrina de la discrecionalidad técnica es doctrina consolidada tanto por

el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional, toda vez que, aunque los Tribunales pertenecientes al orden jurisdiccional contencioso-administrativo sean competentes para enjuiciar la legalidad de la actuación administrativa de los órganos encargados de realizar valoraciones en las que interviene la discrecionalidad, dichos Tribunales en modo alguno pueden sustituir a los mentados órganos en sus apreciaciones técnicas, ya que se trata de cuestiones que deben valorarse atendiendo a parámetros no jurídicos sino exclusivamente técnicos, y que se apoyan en la especialización e imparcialidad de los órganos calificadores, no pudiendo, por tanto, el juzgador penetrar en el fondo de la valoración del Tribunal calificador en función de la discrecionalidad técnica que ampara sus decisiones.

CUARTO.- Dado que lo se impugna es la actuación del Tribunal Calificador, se ha de comenzar significando, al respecto de la misma, que el efecto vinculante de las bases que rigen el proceso selectivo es proclamado por una consolidada jurisprudencia, de la que puede servir como exponente la Sentencia de 8 de julio de 2020 dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso nº 135/2019 (ROJ: STS 2467/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2467), la que, sobre " el carácter vinculante de las convocatorias para el acceso a funciones públicas", dice que: "Ese carácter vinculante es una reiterada afirmación de la jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que la viene subrayando especialmente cuando califica a las convocatorias de verdadera ley del concurso, por ser obligatoria tanto para la Administración convocante como para cuantas personas participan en ellas. Lo cual ha sido justificado mediante la invocación de la necesidad de dar observancia a los principios de confianza legítima y de igualdad; pues, de no ser respetada esa ley del concurso en la decisión final de la convocatoria, uno y otro principio resultarían vulnerados para todos aquellos que no participaron en la convocatoria desde la legítima y razonable creencia de que carecían de toda expectativa de acceder a las plazas convocadas si éstas resultaban adjudicadas según una recta aplicación de las reglas o bases establecidas en dicha convocatoria".

Entonces, lo que se habrá de comprobar es si el Tribunal Calificador ha respetado "esa ley del concurso" en el desempeño de la función que le corresponde de calificación y valoración de las personas aspirantes, y, a tal fin comprobatorio de la actuación de baremación, y, habida cuenta de lo que se discute por quien recurre, cabe traer a colación, y como consecuencia de la anterior, otra doctrina jurisprudencial igualmente consolidada, y que se invoca en la demanda como fundamento de lo solicitado.

Nos referimos a que, ciertamente, "la interpretación de las bases es una operación estrictamente jurídica que no implica, en principio, el ejercicio de la discrecionalidad técnica que asiste a los tribunales calificadores." Así lo ha dicho el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de enero de 2017 dictada por la Sección 4ª de la Sala Tercera en recurso nº 1123/2015, (ROJ: STS 38/2017 - ECLI:ES:TS:2017:38), correspondiéndose esto con lo que el mismo Tribunal ya había proclamado en Sentencias precedentes, pudiendo ser citada la de 24 de septiembre de 2014 dictada por la Sección 7ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso nº 917/2013, ROJ: STS 4549/2014 - ECLI:ES:TS:2014:4549, en la que se expuso que: "Lo primero que debe señalarse es que la interpretación de las bases que rijan la convocatoria de cualquier proceso selectivo de acceso a la función pública es una tarea no encuadrable en la denominada discrecionalidad técnica, pues, al ir dirigida a determinar el alcance de un elemento reglado, es una operación de calificación jurídica que está fuera del espacio de saberes técnicos específicos al que ha de quedar circunscrito el núcleo básico de la mencionada discrecionalidad técnica. ( )", doctrina esta acogida también, entre otras sentencias, en la más reciente de 23 de abril de 2019, dictada por la Sección 4ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en recurso nº 3287/2016 (ROJ: STS 1347/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1347 ).

Y, es que, como ha puntualizado el Alto Tribunal en Sentencia de 3 de julio de 2014 dictada por la misma Sección en recurso nº 2504/2013, ROJ: STS 3268/2014 - ECLI:ES:TS :2014:3268, "Una cosa es el juicio sobre cuestiones de carácter científico, artístico o técnico, no ponderables con un parámetro jurídico, y como tales no accesibles a un control jurisdiccional, que es a lo que se refiere la llamada discrecionalidad técnica; y otra muy distinta la decisión acerca del contenido y alcance de una base de la convocatoria, ( ), pretender amparar la resolución recurrida en la discrecionalidad técnica de la Comisión de Calificación, no respeta el sentido de la jurisprudencia concerniente a tal materia, y en realidad, de ser aceptada, supondría atribuir a dicha Comisión la facultad de determinar el alcance de la base de modo discrecional; lo que es inaceptable. ( ). Una cosa es la facultad de interpretar las dudas que pueda suscitar el preciso sentido de las bases, y otra muy diferente que la Comisión, a pretexto de la discrecionalidad técnica, pueda manipular el alcance de una base, adicionándole elementos que en ella no se contienen, o prescindiendo de los que en ella se incluyen ( )

Pues bien, si, a "esa ley del concurso" se ha de estar, y si, además, la controversia no trata de cuestiones técnicas ajenas a lo jurídico, sino que

afecta al "alcance" de lo establecido en la Convocatoria, nos ha de servir de guía los criterios de baremación contenidos en el Informe de 14 de octubre de 2019, elaborado por la Dirección General de Personal sobre el procedimiento de actuación de los Tribunales Calificadores de las pruebas selectivas convocadas para cubrir plazas básicas vacantes por el sistema de concurso oposición, y criterios a seguir en la valoración de los méritos en la fase de concurso. Tales criterios fueron recogidos en el Acta del Tribunal Calificador de fecha 29 de mayo de 2020.

En el presente supuesto, esos criterios se reproducen de forma exhaustiva en la contestación a la demanda que explica los diferentes motivos por los que el Tribunal no valoró todos y cada uno de los méritos alegados. Se hace referencia a los requisitos que debe cumplir la Formación Continuada Acreditada, al acuerdo del Tribunal de no valorar contenidos de actividad formativa transversal no especificadas para Odontostomatólogos, al motivo de no valorar los méritos relativos al apartado docencia impartida, así como Otras Actividades de formación continuada, ponencia y comunicaciones científicas.

En definitiva, el Acta del Tribunal de 8 de octubre de 2019, así como el de 29 de mayo de 2020, que la contestación a la demanda recoge con amplitud, explican de forma detallada los motivos por los que no se valora cada uno de los méritos alegados, decisión de no valoración que, puesta en relación con la doctrina jurisprudencial que hemos referido, no implica " el ejercicio de la discrecionalidad técnica que asiste a los tribunales calificadores", por cuanto que la interpretación realizada por el Tribunal Calificador estuvo " dirigida a determinar el alcance de un elemento reglado", y ello " es una operación de calificación jurídica ". Se trata de una "decisión acerca del contenido y alcance de una base de la convocatoria", sin que la misma haya implicado "manipular el alcance de una base, adicionándole elementos que en ella no se contienen, o prescindiendo de los que en ella se incluyen ()". Por todo ello, el recurso va a ser desestimado.

QUINTO.- Conforme al artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pese a desestimarse la demanda no se hace imposición de las costas a la parte demandante, atendiendo a la complejidad y dudas de hecho y de derecho que surgen de la cuestión debatida.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación esta Sala, y por la autoridad conferida por la Constitución, dicta el siguiente

### FALLO

DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Antonio Jesús Pascual León, en representación de D<sup>a</sup> Noelia , contra la resolución de 2 de junio de 2020 de la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, por la que se aprueban las listas definitivas de personas aspirantes que han superado el concurso/oposición de Odontostomatólogo/a de Atención Primaria, por el sistema de acceso libre y se anuncia la publicación de dichas listas. Sin costas.

(St. de 29 de marzo de 2022. Sala de Granada. Ponente Antonio M. de la Oliva Vázquez)

### XVIII. PERSONAL

Funcionarios de policía. Sistema de selección de facultativos y técnicos del CNP. Potestad de autoorganización de la Administración.

PRIMERO.- El recurso se interpone contra la Resolución de 30 de enero de 2020 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la Dirección General de la Policía Nacional de 10 de julio de 2019 por la que se convoca concurso para la provisión de plazas de Facultativos y Técnicos del Cuerpo Nacional de Policía.

En su demanda el recurrente alega que procede la convocatoria previa del concurso específico de méritos antes del concurso para la provisión de plazas vacantes de plazas de facultativos y técnicos del Cuerpo Nacional de Policía , invocando la Ley orgánica 9/15 del Régimen del personal de Policía Nacional y el RD Ley 5/15 del EBEP.

El Abogado del Estado se opone a la demanda recordando que solo a través del sistema de concurso pueden proveerse las plazas de facultativo y técnicos del CNP y no a través del concurso específico de méritos como pretende el recurrente teniendo en cuenta que el sistema empleado no vulnera el derecho de los funcionarios una vez accedido al Cuerpo, a promover medidas de conciliación familiar conforme a lo previsto en el Texto refundido del EBEP.

SEGUNDO.- La demanda no puede ser estimada. Es verdad que la normativa y principios que regulan los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y la necesidad de favorecer la conciliación de la vida familiar, pudieran avalar, en otro contexto más específico, una pretensión de convocatoria de concurso de traslado previo a las ofertas de plazas por

otros mecanismos de provisión ( artículo 79 del EBEP, 47 de la LO 9/15 de Régimen de personal de policía nacional, artículo 24 de la ley andaluza 6/85, 38 del Decreto 2/2002, artículo 36 RD 364/95, principios constitucionales sobre Conciliación de la vida familiar y laboral, proclamados en la ley 39/99 artículo 7 de la LO 9/15 de la policía Nacional y el artículo 14 del RD legislativo 5/15, derecho a la movilidad horizontal ( artículo 81.1)) entre otros). Es protegible jurisdiccionalmente el derecho de los funcionarios a la promoción en su carrera profesional y su derecho a la movilidad como una de las manifestaciones del derecho al cargo, que ya se contemplaba en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, y que encuentra su protección constitucional en el Artículo 23.2 de la Constitución en la interpretación jurisprudencial efectuada en la STS de 10 de diciembre de 2007. Esto es, quienes ya son funcionarios tienen reconocido un derecho de movilidad funcional y de promoción en relación con el de carrera administrativa. Como señala la exposición de motivos de la ley 39/99, "la necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario como una condición vinculada de forma inequívoca a la nueva realidad social. Ello plantea una compleja y difícil problemática que debe abordarse, no sólo con importantes reformas legislativas, sino con la necesidad de promover adicionalmente servicios de atención a las personas, en un marco más amplio de política de familia". (En ese sentido Sentencia de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid de 5 de octubre de 2015, rollo de apelación nº 91/2015 o del TSJA de Sevilla de 18/10/17 o Granada, de 15 de marzo de 2016, recurso de apelación 766/2014).

Sin embargo, tal bloque normativo y de principios ha de poder aplicarse a la situación jurídica del recurrente, pues no hay un derecho absoluto del funcionario a acceder a determinados puestos ni a elegir el sistema de provisión, y aquél derecho se ve limitado entre otros, por las necesidades de auto organización y de interés público. ( art. 103 C.E. ). En este caso no se aportan razones para entender que la convocatoria impugnada se aparta de dicho interés público.

Basta para concluir de ese modo recordar que como el propio demandante señala, algunas de las plazas cuya convocatoria a concurso de traslado al parecer se echa en falta (que no se concretan), habrían sido ya convocadas mediante resolución de 10 de noviembre de 2017, esto es, un año y unos meses antes de la convocatoria impugnada, lo que lleva a pensar que la demandada satisfizo con dicha convocatoria, las necesidades de atender al interés del funcionario de carrera en acercarse a determinados destinos.

Nada concreta respecto a qué plazas se omitieron, ni en qué medida se ha limitado la expectativa de ejercicio del derecho a la movilidad horizontal o conciliación familiar, se desconoce a qué destinos se refiere el recurrente, si reclama el previo concurso para que se oferten plazas vacantes o si están provistas por funcionarios mediante nombramiento provisional, y de entre ellas, cuales no fueron convocadas en el anterior (y no muy lejano) concurso de traslado en el que pudo participar. No nos encontramos en el caso de funcionarios de carrera a quien se les ha cercenado posibilidad de movilidad mediante concursos, lo que pudiera ser una anomalía injustificable en el sistema ordinario de cobertura de puestos de trabajo ( art. 78 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) si se prolonga durante largo espacio de tiempo pues la propia convocatoria a que se refiere el recurrente demuestra precisamente la satisfacción de los intereses profesionales del colectivo de los funcionarios de carrera.

En definitiva y frente a tal carencia de fundamento, se ha de respetar la potestad de autoorganización, el criterio de la administración que valora qué es lo mejor para el interés público con un margen de libertad en su apreciación para elegir, entre las varias opciones posibles - todas legítimas-, aquella que mejor se acomoda al interés general.

Procede la desestimación de la demanda.

TERCERO.- De conformidad con el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se imponen las costas al demandante hasta el límite de 500 euros.

### FALLO

Que desestimamos el recurso interpuesto por D. Hugo , contra la Resolución de 30 de enero de 2020 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la Dirección General de la Policía Nacional de 10 de julio de 2019 por la que se convoca concurso para la provisión de plazas de Facultativos y Técnicos del Cuerpo Nacional de Policía que se confirma.

Se imponen las costas al recurrente hasta el límite de 500 euros.

(St. de 24 de febrero de 2022. Sala de Granada. Ponente Beatriz Galindo Sacristán)

# CRÓNICA PARLAMENTARIA





# Pluralismo y cobertura mediática en las elecciones a la XII legislatura del Parlamento Andaluz

*Víctor J. Vázquez*

Profesor Titular de Derecho Constitucional

1. La neutralidad de la cobertura pública a la luz de la Junta Electoral Andaluza; 2. Utilización de simbología estatal por parte de los partidos políticos durante la campaña electoral; 3. Neutralidad institucional en período electoral

## 1. La neutralidad de la cobertura pública a la luz de la Junta Electoral Andaluza

El marco jurídico que regula la cobertura mediática de todo proceso electoral tiene como punto de referencia el célebre artículo 66 de la LOREG, según el cual “el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las Leyes”. Desde luego, el concepto jurídico que aquí destaca, y el que, a su vez, resulta más difícil de dar concreción es el de neutralidad informativa. Una neutralidad o equidistancia de los medios, se entiende, con respecto, fundamentalmente, a las distintas opciones políticas que compiten en un determinado proceso electoral. Neutralidad que, en cualquier caso, no puede ser sinónimo de una equiparación absoluta en la atención mediática, lo cual distorsionaría el propio concepto de información, sino que está corregida por el concepto mismo de proporcionalidad. A este respecto, la primera diferenciación que se traza en el tratamiento de las distintas fuerzas políticas, parte de la consideración de los resultados obtenidos por éstas en la última legislatura. Se usa así como criterio de racionalización de los espacios televisivos la imagen del pluralismo existente como resultado del anterior proceso electoral. No obstante, como es sabido, la Junta Electoral Central introdujo un criterio corrector relativo al tratamiento informativo que se dará a los partidos políticos en los que concurran circunstancias especiales y singulares, de tal forma que serán incluidas en los planes de cobertura informativa, aquellas formaciones que, pese a no haber obtenido representación parlamentaria en los anteriores comicios, pueden considerarse, bajo criterios objetivos, como grupos sociales significativos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de

Sobre la base de este marco normativo, tanto la corporación de RTVA como la de RTVE presentaron sendos planes de cobertura informativa, en los que se ubicaba a una formación sin representación parlamentaria, la coalición Adelante Andalucía, tanto en los dos debates electorales a celebrar como en las entrevistas programadas, previéndose que la última entrevista, dentro de la serie programada, correspondiera al partido con mayor representación parlamentaria en las últimas elecciones, y que la coalición Adelante Andalucía disfrutase, en todo caso, de una cobertura menor de la disfrutada por el partido político con menor representación parlamentaria.

La decisión por parte de la corporación pública de integrar a Adelante Andalucía en la cobertura mediática de ambas cadenas públicas fue objeto de recurso por parte de la coalición Por Andalucía, quien argumentaba que ninguna de las fuerzas políticas que integraban tal coalición había obtenido representación en las anteriores elecciones y que tampoco podía considerarse que se trataba de un grupo social representativo. La Junta Electoral Andaluza va a rechazar ambos recursos<sup>2</sup>, atendiendo tanto a las circunstancias específicas que este supuesto planteaba, como al propio margen que han de tener los medios de comunicación para determinar la relevancia pública y la necesidad de dar voz a un determinado grupo político, sobre la base de sus propios criterios informativos.

En concreto, en este caso, el órgano electoral atiende al argumento de que la candidata de Adelante Andalucía, fue Diputada durante la anterior Legislatura, y que hasta siete Diputados de la anterior Legislatura eran ahora candidatos en las

---

respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral.

Concretamente, los artículos relevantes en este caso serían:

2.2. Los planes de cobertura informativa deberán incluir las candidaturas de aquellas fuerzas políticas que no se presentaron a las anteriores elecciones equivalentes o no obtuvieron en ellas representación y posean la condición de grupo político significativo. Esa cobertura no podrá ser igual o superior a la dedicada a las candidaturas que lograron representación.

2.3. Se reconocerá la condición de grupo político significativo a aquellas formaciones políticas concurrentes a las elecciones de que se trate que, pese a no haberse presentado a las anteriores equivalentes o no haber obtenido representación en ellas, con posterioridad, en recientes procesos electorales y en el ámbito territorial del medio de difusión, hayan obtenido un número de votos igual o superior al 5 % de los votos válidos emitidos. En el caso de coaliciones electorales, éstas sólo podrán tener la consideración de grupo político significativo cuando alguno de los partidos políticos que la componen cumpla por sí solo lo dispuesto en el párrafo anterior.

2.4. La cobertura informativa de las candidaturas de formaciones políticas que no concurrieron a las anteriores elecciones equivalentes o que no obtuvieron representación en ellas no podrá ser igual o superior a la dedicada a las que vean reconocida la condición de grupo político significativo.

<sup>2</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 1 de junio de 2022, en relación con el recurso interpuesto por el Representante General de la coalición electoral IZQUIERDA UNIDA ANDALUCÍA-MÁS PAÍS ANDALUCÍA-VERDES EQUO -INICIATIVA DEL PUEBLO ANDALUZ: POR ANDALUCÍA contra el Plan de Cobertura Informativa de los medios de comunicación de la RTVA para las elecciones al Parlamento de Andalucía a celebrar el 19 de junio de 2022.

listas de esta coalición electoral. Del mismo modo, y como ha ocurrido en otros procesos electorales, la Junta Electoral considera legítimo que se atienda por parte de los medios de comunicación públicos, a la circunstancia de que las encuestas y sondeos electorales consideraban posible que esta coalición obtenga representación en el Parlamento de Andalucía, lo cual sería testimonio de su dimensión social.

Finalmente, y como argumento de cierre, la resolución de la Junta Electoral apela al propio valor del pluralismo político como aval constitucional de la opción llevada a cabo por la corporaciones públicas, de abrir el abanico de entrevistas y la propia participación en los debates electorales a una opción política que no concurrió a las anteriores elecciones, pero que sí sería socialmente representativa:

“En los casos excepcionales que no tienen fácil acomodo con las previsiones de la Instrucción, esta JEC debe hacer primar la aplicación del principio de pluralismo político consagrado en el artículo 66 LOREG en relación con la concreta aplicación a la programación informativa de los medios de comunicación social de titularidad pública en periodo electoral», pluralismo político que, sin duda, queda enriquecido con la participación de una fuerza política en los medios de comunicación, siempre, claro está, que se respete también la participación de quienes gozan de una preferente situación o posición jurídica en razón de sus resultados electorales”.

Dentro del plan de cobertura de RTVA, también fueron objeto de impugnación por parte, en este caso, de Andaluces Levantaos, partido que integra la coalición Por Andalucía, los criterios establecidos para las conexiones provinciales<sup>3</sup>. Aquí el plan preveía la emisión de bloques de información electoral de cuatro minutos en los informativos provinciales. En estos, sólo tendrían presencia las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Andalucía, obtenida en las últimas elecciones autonómicas en la provincia correspondiente.

La Junta electoral de Andalucía avalará la opción de la corporación pública al entender que el hecho de que alguno de los partidos que integran la coalición hubiera obtenido representación en las últimas elecciones autonómicas no es determinante en este supuesto. Aquí el hecho trascendente, tal y como había interpretado la Junta Electoral Provincial de Jaén, es que ninguna de las fuerzas políticas que integraban la coalición obtuvieron representación en las anteriores elecciones autonómicas por esa concreta provincia, con lo cual, no existiría base jurídica para exigir la inclusión de esta coalición en los espacios gratuitos de propaganda electoral facilitados a través

---

<sup>3</sup> Siguiendo, en este caso, lo establecido en la Instrucción 1/2015, de 15 de abril, de la Junta Electoral Central, que desarrolla la interpretación del artículo 66 de la LOREG.

de la conexión provincial de la televisión pública andaluza<sup>4</sup>. Esta decisión fue recurrida ante la Junta Electoral Central, la cual confirmará la doctrina establecida por el órgano electoral andaluz.

## **2. Utilización de simbología estatal por parte de los partidos políticos durante la campaña electoral**

Como es conocido, la Junta Electoral Central tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la utilización de banderas de España en las tarjetas identificadoras de los delegados de los partidos políticos durante la jornada electoral<sup>5</sup>. La doctrina allí establecida es que dicho uso de la bandera supone una instrumentalización contraria a la ley 39/1981, tal y como esta ha sido interpretada por la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia 351/2017, de 1 de marzo. Sobre la base de estas decisiones la Junta Electoral Andaluza ha considerado que la utilización de la bandera de España por parte del partido político VOX en diferentes actos electorales, no sobrepasaría los límites derivados del artículo 46.5 LOREG o de la propia normativa reguladora de la bandera, contenida en la ya citada Ley 39/1981. Para el órgano electoral, el uso identificativo de la bandera por parte de VOX en su propaganda política, no podría subsumirse dentro del concepto de instrumentalización, sino que se trataría de un acto público de naturaleza ideológica dentro de los márgenes legítimos de sus estrategia política<sup>6</sup>.

En diferente sentido se pronuncia la Junta Electoral Andaluza, tras el recurso interpuesto por el partido Socialista contra la utilización de la imagen del Rey, junto al candidato a Presidente del Partido Popular, en la propaganda electoral de esta última formación. Para el órgano electoral, esta utilización sería contraria tanto al ya citado artículo 46.5 LOREG que establece la prohibición de presentar “candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona”, y que fue interpretado por la Junta Electoral Central (Acuerdo 702/2019, de 8 de noviembre) en el sentido de que ha de estar vedada durante el proceso electoral toda utilización partidista de la figura del

---

<sup>4</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 1 de junio de 2022, en relación con el recurso interpuesto por el Representante de la candidatura de la coalición electoral IZQUIERDA UNIDA ANDALUCÍA – MÁS PAÍS ANDALUCÍA – VERDES EQUO –INICIATIVA DEL PUEBLO ANDALUZ: POR ANDALUCÍA en Jaén, contra el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Jaén de 30 de mayo de 2022, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral.

<sup>5</sup> Sesión JEC: 20/11/2019, Núm. Acuerdo: 732/2019

<sup>6</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 7 de junio de 2022, relativo a escritos sobre la utilización de la bandera de España en la propaganda electoral del partido político VOX. La misma doctrina se repite frente al recurso, en este caso de un ciudadano, que también impugnaba el uso partidista de la bandera por parte de la formación VOX <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=documentojea&id=570>

Rey, y ello en tanto esta institución ha de mantenerse supra partes durante el proceso político, tal y como claramente se deriva del propio Título II de la Constitución. No obstante, ha de señalarse que el Partido Popular no fue sancionado en esta ocasión, dado que fue la propia formación política la que procedió, antes incluso de efectuarse el recurso, a la retirada de dicha campaña<sup>7</sup>.

### **3. Neutralidad institucional en período electoral**

Dentro de este ámbito, probablemente lo más reseñable haya sido la corrección que la Junta Electoral Andaluza ha llevado a cabo, durante este proceso electoral, de la interpretación realizada por la Junta Electoral Central respecto al alcance del principio de neutralidad en la labor comunicativa de los miembros del ejecutivo autonómico. Todo esto tiene como origen el recurso interpuesto por la Partido Socialista por las declaraciones hechas por el Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Portavoz del Gobierno, don Elías Bendodo Benasayag, en el curso de la rueda de prensa que ofreció tras la celebración del Consejo de Gobierno que tuvo lugar el día 27 de abril de 2022<sup>8</sup>.

Como es sabido, la LOREG determina, en su artículo 50.2, que “desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas queda prohibido cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones”. Pues bien, en este caso, el portavoz del Gobierno había hecho alusión, durante dicha rueda de prensa, a que “Andalucía ha pasado de ser vagón de cola de España a ser líder en creación de empleo y crecimiento empresarial y en número de autónomos”. Posteriormente, y a raíz, en este caso, de preguntas efectuadas por los periodistas, emitió diferentes juicios de valor enfáticos a favor de la gestión de su gobierno, al mismo tiempo que denunciaba el contraste con gobiernos anteriores.

La Junta Electoral Andaluza procedió al examen de estas declaraciones, llevando a cabo una distinción entre aquellas palabras que fueron pronunciadas por el portavoz sin que mediara pregunta alguna, lo que podríamos considerar un discurso puramente institucional, y aquellas otras que surgieron como respuesta a las preguntas efectuadas por los periodistas. En cualquier caso, en ninguno de los supuestos

---

<sup>7</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía de 8 de junio de 2022, en relación con la denuncia formulada por el Representante General del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) contra el Partido Popular, por vulneración del artículo 46.5 LOREG.

<sup>8</sup> Acuerdo relativo a la denuncia 2/2022, del representante General del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía (PSOE-A) contra don Elías Bendodo Benasayag, Consejero de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Portavoz del Gobierno de la Junta de Andalucía.

consideró el órgano electoral que el Consejero de Presidencia había vulnerado el mandato de neutralidad establecido en el artículo 50.2 de la LOREG. Ello es así, porque, en su opinión, tales “declaraciones constituyen un inciso muy puntual dentro de una muy extensa explicación sobre las razones que han llevado a la convocatoria de elecciones, ligadas a la conveniencia de una pronta aprobación de los Presupuestos, sin que se advierta un propósito autónomo y directo de resaltar los logros o realizaciones obtenidos, sino que la referencia a estos se presenta como un elemento puramente explicativo encaminado directamente a hacer más comprensibles las razones de la disolución del Parlamento y de la convocatoria de elecciones”. Y porque, “una interpretación teleológica del precepto, vinculada al respeto del principio de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE) y el principio de neutralidad y objetividad de los poderes públicos (artículo 103.1 CE)... conduce a entender que no ha existido vulneración del considerado precepto de la LOREG”

Del mismo modo, con respecto a las declaraciones efectuadas como consecuencia de preguntas realizadas por periodistas y en respuesta a estas, la Junta Electoral Andaluza entendió que no cabía constreñir bajo ningún principio de neutralidad la plena discrecionalidad del Consejero para dar respuesta a dichas preguntas en clave puramente ideológica y no institucional.

Pues bien, como habíamos señalado, la Junta Electoral Central va a estimar, en mi opinión con acierto, esta laxa interpretación llevada a cabo por el órgano andaluz, subrayando la trascendencia del mandato de neutralidad expresamente recogido en el artículo 50.2 de la LOREG pero sin duda deducible de la propia Constitución, no sólo del artículo 103 de esta, sino también del propio derecho a la participación política reconocido el artículo 23 del texto constitucional. La doctrina establecida por la Junta Electoral Central ha tenido de hecho efectos durante la campaña andaluza pues sobre la base de ésta, días más tarde, la Junta Electoral Andaluza estimaba el recurso interpuesto de nuevo por el Partido Socialista, invocando igualmente el artículo 50.2 de la LOREG, en este caso frente a las declaraciones efectuadas por tres miembros del ejecutivo autonómico en una rueda de prensa institucional.

Por último, cabe destacar, también en el ámbito de aplicación del artículo 50.2 de la LOREG, el acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía en el que se estima el recurso presentado por Adelante Andalucía en relación con una entrevista concedida por el Presidente Moreno Bonilla a una televisión privada<sup>9</sup>, de 16 de mayo de 2022, relativo a la denuncia formulada por el Representante General de la coalición electoral Adelante Andalucía, con motivo de una entrevista a don Juan Manuel Mo-

---

<sup>9</sup> Acuerdo de la Junta Electoral de Andalucía, de 16 de mayo de 2022, relativo a la denuncia formulada por el Representante General de la coalición electoral ADELANTE ANDALUCÍA-ANDALUCISTAS, en relación con una entrevista a don Juan Manuel Moreno Bonilla, Presidente de la Junta de Andalucía.

reno Bonilla, Presidente de la Junta de Andalucía, donde este hacía alusiones a logros obtenidos y emitía juicios de valor en clave claramente electoral. A este respecto, lo significativo es que pese a que dicha entrevista se llevó a cabo en un medio privado, para la Junta Electoral sí era subsumible dentro del ámbito de aplicación del 50.2 de la LOREG, dado que se utilizó el perfil institucional de la Junta de Andalucía en Twitter para su difusión. Subraya así, la Junta Electoral Andaluza, que:

“quien tiene la condición, a la vez, de Presidente de Gobierno y candidato en unas elecciones, y se somete voluntariamente a una entrevista en su condición de miembro del Gobierno, tiene un especial deber de cuidado y debe guardar una especial diligencia para garantizar el mantenimiento de los principios básicos de la contienda electoral cuando realiza sus afirmaciones”.





# CRÓNICAS Y DOCUMENTOS



## **“La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”**

### **"The necessary circular economy strategy for mining in Spain"**

*Carlos Ramírez Sánchez-Maroto*

Doctor en Derecho y Sociedad, Derecho Ambiental

SUMARIO: I INTRODUCCIÓN. II ESTRATEGIAS EN LA UNIÓN EUROPEA DE LA ECONOMIA CIRCULAR EN LA MINERÍA. 1. Directivas Europeas. III ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMIA CIRCULAR. 1. El Real Decreto 975 de 2009. 2. Estrategia Española para la economía circular: gestión de residuos y materias primas secundarias. IV PROYECTO DE LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS. V CONCLUSIONES. VI BIBLIOGRAFIA.

RESUMEN: La economía circular a nivel europeo y español supone un cambio en el modelo de actividad extractiva minera, que persigue minimizar la dependencia de los recursos minerales, reducir la huella de carbono, el impacto ambiental de esa actividad, y de mejorar su máximo aprovechamiento, existiendo un potencial de mejora elevado. La Unión Europea desde el año 2008 ha desarrollado la Iniciativa de Materias Primas, con el objetivo de garantizar el acceso a estas materias primas, fomentar su obtención de fuentes europeas y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.

La Estrategia española de Economía Circular del año 2020 y la próxima aprobación de Ley de Residuos y Suelos, deben suponer un impulso verificable en la aplicación de medidas concretas de economía circular en el sector minero.

PALABRAS CLAVE: Economía circular. Materias primas secundarias. Minería. Residuos. Unión Europea.

ABSTRAC: The circular economy at European and Spanish level represents a change in the mining extractive activity model, which seeks to minimize dependence on mineral resources, reduce the carbon footprint, the environmental impact of that activity, and improve its maximum use, with a high potential for improvement. The European Union since 2008 has developed the Raw Materials Initiative, with the

aim of guaranteeing access to these raw materials, promoting their obtaining from European sources and increasing efficiency in the use of resources.

The Spanish Circular Economy Strategy of 2020 and the upcoming approval of the Waste and Soil Law should be a verifiable boost in the application of concrete circular economy measures in the mining sector.

**KEYWORDS:** Circular economy. sustainable development. Raw materials. Mining.Waste.

### I. INTRODUCCIÓN

El actual modelo de crecimiento basado en la sobreexplotación de los distintos recursos minerales, que tras ser extraídos, transformados y consumidos se convierten en residuos, es inasumible. Los minerales, son una materia prima estratégica básica insustituible para la sociedad, para la industria, y los objetivos de la denominada transición ecológica.

La economía circular para la minería constituye una gran oportunidad para impulsar la sostenibilidad económica y ambiental de las explotaciones de minería metálica y no metálica. La industria minera ayuda a la descarbonización de nuestro planeta que necesitará millones de toneladas de minerales que son esenciales para su electrificación, el desarrollo de las energías renovables y más limpias y de tecnologías ecoeficientes.

La Iniciativa de Materias Primas de la Comisión Europea de 2008 contempló como tercer pilar “fomentar una eficiencia de recursos general y promover el reciclaje para reducir el consumo de la UE de materias primas primarias”. Una innovación de procesos orientada a una menor necesidad y demanda de minerales, la recuperación de los residuos mineros y el reciclaje y recuperación de las sustancias minerales, operan sobre el principio de la economía circular.

La Agenda 2030 y el Acuerdo de París han supuesto un impulso para aumentar la velocidad de la transición energética de una economía mundial basada en combustibles fósiles a una basada en energías renovables.

La Unión Europea pretende cambiar con un extenso elenco número de normas y de estrategias el rumbo actual de exceso de consumo de materias primas y generación de residuos, a un modelo de circularidad, de innovación y abastecimiento diversificados, sostenibles y socialmente responsables que ha de suponer grandes cambios en las actividades mineras. El abandono de la minería del carbón, es ya una medida singular para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera.

En el año 2015 la Comisión Europea adoptó un ambicioso paquete de medidas con el objetivo de garantizar un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular. Este paquete de medidas incluía cuatro propuestas legislativas revisadas sobre residuos, adoptadas en mayo de 2018, que marcan la senda en materia de reciclado y reducción del vertido con vistas al 2030. Recientemente se ha aprobado un nuevo Plan de Acción en 2020, bajo el título “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” (COM/2020/98 final)<sup>1</sup>, cuyo objetivo es impulsar el Pacto Verde Europeo y apoyar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Estrategia Europea de Economía Circular está en consonancia con importantes iniciativas internacionales recientes. En la actualidad está pendiente de aprobación por la Comisión Europea el Estudio de apoyo de una guía general sobre la implementación de la Directiva de Residuos Extractivos (ENV.B.3/ETU/2017/0039).

La Estrategia Española de Economía Circular 2030 se alinea con los objetivos de los planes de acción de economía circular de la Unión Europea, y la puesta en marcha del I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023 conforman junto a la próxima aprobación de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, una de las reformas estructurales más significativas incluidas en la componente 12 del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia que España ha presentado a la Comisión Europea.

La próxima Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular constituye una gran oportunidad para fijar la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental, más eficiente en el uso de los recursos, en el cual se reduzca al mínimo la generación de residuos.

## II. ESTRATEGIAS EN LA UNIÓN EUROPEA DE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA MINERÍA

Los objetivos ambientales de la UE de un menor uso de materiales, el reciclaje, la reutilización y la reparación, tiene como finalidad reducir la dependencia de la economía europea de la extracción e importación de materias primas, así como minimizar la generación de residuos.

En el contexto del compromiso de la UE de reducir su participación en las emisiones globales de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI), así como la

---

<sup>1</sup> Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” (COM/2020/98 final). [https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en), (última consulta 22. 06. 2021.)

aspiración del Pacto Verde Europeo<sup>2</sup> de lograr un continente climáticamente neutro para 2050, la mitigación de los impactos climáticos de la producción de materias primas tiene un papel central que desempeñar en la agenda climática de la UE. En la UE, las extracciones de materias primas no energéticas y no agrícolas, representan el 18% de las emisiones de GEI asociadas con el consumo, según el Informe del EEA n.º 8/2021<sup>3</sup>. Según este informe, los requisitos de los usuarios finales en cuanto a prácticas de abastecimiento respetuosas con el clima también deberían centrarse en la fase de procesamiento de las materias primas.

En la Unión Europea la noción de “economía circular”<sup>4</sup> se manejaba, al menos, desde el año 2005, al aludirse expresamente en la Estrategia temática sobre la prevención y el reciclado de residuos<sup>5</sup>. Recientemente, la Unión Europea ha empezado a tomar iniciativas para avanzar en la implementación de un modelo económico de desarrollo y crecimiento que permita optimizar la utilización de los recursos, materias y producto. Cabe recordar que, en el año 2010, todos los Estados Miembros de la Unión Europea aprobaron la Decisión 2010/787/UE de ayudas para facilitar el cierre de las minas de carbón no competitivas con el objetivo de un cierre ordenado de dichas minas.

Una economía circular, si puede minimizar las necesidades de nuevos recursos de minerales al mismo tiempo que reduce las presiones y los impactos ambientales ligados a la extracción y uso de los recursos y a los residuos. Este modelo de economía puede conseguir “en su transición de modelo una minoración de la demanda de materias primas y la dependencia de las importaciones” según el criterio del profesor Castroviejo Bolibar<sup>6</sup>.

El Plan de Acción del año 2015, “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”<sup>7</sup>, incluyó una serie de propuestas legislativas sobre

---

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión. El Pacto Verde Europeo. Bruselas, 11.12.2019.COM (2019) 640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

<sup>3</sup> Improving the climate impact of raw material sourcing. EEA Report No 08/2021. pág. 6. [https://www.eea.europa.eu/publications/improving-the-climate-impact-of-at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/improving-the-climate-impact-of-at_download/file)

<sup>4</sup> RENÉ JAVIER SANTAMARÍA, A., “Economía circular: Líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, en Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol.10, núm. 1, (2019), p. 33. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759/451782>. (última consulta 17. 06. 2021.)

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [COM (2005) 666 final], que además lleva por antetítulo “[U]n paso adelante en el consumo sostenible de recursos”.

<sup>6</sup> CASTROVIEJO BOLIBAR, M., “La economía circular, ¿el nuevo placebo de una utopía ambiental?”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, (2016) (Ejemplar dedicado a: Economía circular). p. 25.

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75e-d71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75e-d71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

residuos para reducir los depósitos en vertederos y aumentar la preparación para su reutilización y reciclado, así como un anexo con 54 medidas en los ámbitos de la producción, el consumo, la gestión de residuos, el mercado secundario de materias primas, y las acciones sectoriales (plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, y biomasa y bioproductos) junto con el fomento de la I+D+i en el proceso de transición.

En enero de 2018 la Comisión Europea aprobó el informe «Critical Raw Materials and the Circular Economy- Commission Staff Working Document SWD(2018) 36 final» (Materias primas fundamentales y la economía circular), que definen medidas claves: extracción de componentes esenciales al final de la vida útil, mejora de la gestión de datos sobre los residuos de la minería y movilización de fondos, apoya la aplicación de la política industrial renovada, adaptarse a los cambios provocados por la transición a una economía baja en carbono y más circular, así como la importancia estratégica de materias primas para la industria manufacturera de la UE. Una de las acciones prioritarias de la Iniciativa fue establecer una lista de Materias primas críticas (CRM)<sup>8</sup>.

A su vez el Pacto Verde Europeo del 2019, establece una ambiciosa hoja de ruta hacia una economía circular neutra desde el punto de vista climático<sup>9</sup>, en la que el crecimiento económico se desvincula del uso de los recursos a través del diseño de productos sostenibles y la movilización del potencial de las materias primas secundarias (en adelante MPS). Los ejes del Pacto Verde Europeo se sintetizan en realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible; la consideración de la UE como líder mundial en esta materia, y la presentación del importante Pacto Europeo por el Clima.

En marzo del año 2019 la Comisión redactó un “Informe al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular (COM (2019) 190 final), de 4 de marzo de 2019”, que evalúa aquellas acciones realizadas y las pendientes en el ámbito de la mejora del diseño de los productos, de la adaptación de los procesos industriales y de la capacitación de los consumidores para cambiar sus hábitos de consumo. Se cita, por ejemplo, el compromiso de la industria que ha llevado a la adopción de las Directrices y el Protocolo de gestión de residuos de construcción y demolición en la UE con el objetivo final de aumentar la confianza en el proceso de

---

<sup>8</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular, p. 7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0190&from=EN>

<sup>9</sup> <https://www.ihobe.es/actualidad/pacto-verde-europeo-una-hoja-ruta-para-impulsar-economia-sostenible>.



gestión de residuos, el fomento del uso de materias primas secundarias, y “consolidar el modelo europeo como uno de los más eficaces del mundo.”

Posteriormente, en el VII Programa general de acción en materia de medio ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, adoptado por la Decisión n.º 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013<sup>10</sup>, la Unión Europea anunciaba la necesidad de fomentar la transición hacia una economía verde, para convertir la Unión en una economía hipo carbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva. En el año 2015 la Comisión Europea diseñó su Plan de Acción para la Economía Circular [COM (2015) 614 final], bajo el lema “cerrar el círculo”.

En relación con el carácter economicista de las medidas que la Unión Europea aprueba, compartimos el criterio del profesor Alenza García, respecto a “La saturación economicista que se puede apreciar en la normativa ambiental revela una confianza desmesurada en que solo a través de la economía puede resolverse la crisis ambiental. (...). Pero, no puede ser la única vía, porque es evidente que buena parte de los problemas ambientales derivan de comportamientos inducidos por cuestiones culturales y no económicas.”<sup>11</sup>.

En virtud del Pacto Verde, la Comisión Europea propuso el PAEC2020, destinado tanto a la prevención y gestión de residuos como a impulsar el crecimiento y la competitividad, y se enmarca en la “Nueva Agenda Estratégica 2019-2024”, adoptada por el Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (doc. EUCO 9/19, Bruselas, 20.6.2019), acometiendo una profunda transformación de la economía para alcanzar la neutralidad climática. Como complemento necesario del Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM (2019) 650 final, Bruselas, 17.12.2019], en la que sitúa la sostenibilidad, y el bienestar de los ciudadanos en el centro de sus acciones.

Respecto a que los esfuerzos europeos deben centrarse en liderar la transición hacia un continente respetuoso con la naturaleza y climáticamente neutro de aquí a 2050, comparto el criterio del profesor Fernández de Gatta Sánchez que “la nueva Agenda económica debe garantizar que la transición sea equitativa e inclusiva, que ponga a las personas por delante de todo y se preste especial atención a las regiones,

---

<sup>10</sup> Con anterioridad, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, Bruselas, 20.9.2011 COM (2011) 571 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=EN>. (última consulta 17. 06. 2021.)

<sup>11</sup> Al respecto, una visión crítica de ALENZA GARCÍA, J.F, “La economía circular en el Derecho ambiental”, en Medio Ambiente & Derecho, *Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 35, (2019) (Ejemplar dedicado a: Número especial prepublicación de las Actas del Congreso Homenaje a Ramón MARTÍN MATEO VIII Congreso Nacional de Derecho Ambiental).

las industrias y los trabajadores para los que la transición no suponga un mayor esfuerzo”<sup>12</sup>.

Con el PAEC2020, la Unión Europea ha convertido la transición hacia la economía circular en uno de los proyectos más destacados para superar la dependencia de la extracción minera e importación de materias primas, e intentar el agotamiento de la verdadera vida útil de los materiales reduciendo tanto el consumo excesivo de materias primas como el nivel de residuos<sup>13</sup>.

Los sectores prioritarios en el PAEC2020 son los plásticos, residuos alimentarios, materias primas, construcción y demolición, biomasa y bioproductos. El papel de la minería resulta básico, ya que los recursos primarios seguirán siendo necesarios debido al incremento del consumo, y porque se emplean en aplicaciones modernas como la producción de energía y los productos tecnológicos.

La minería, en su conjunto, debe adoptar una estrategia más ecológica, pues este tipo de actividad económica es una gran consumidora de energía y agua, debiendo lograr la aplicación de unas prácticas sostenibles sin perder la rentabilidad. En tal sentido, las empresas mineras deberán invertir en nuevas tecnologías, y aplicar estrategias de extracción de materias primas naturales de forma que sean más eficientes desde el punto de vista energético y que fomente la conservación de los recursos naturales.

Los ejes de la nueva PAEC2020 se centran en implantar un marco para una política de productos sostenibles; establecer la circularidad de los procesos de producción; establecer cadenas de valor clave de los productos (electrónica y TIC, baterías y vehículos, envases y embalajes, plásticos; productos textiles; construcción y edificios, y alimentos, agua y nutrientes); una política de residuos más rigurosa en apoyo de la prevención de residuos y la circularidad; creación de un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente, y la atención a las exportaciones de residuos; la circularidad como requisito previo de la neutralidad climática; impulso de la transición mediante la investigación, la innovación y la digitalización), etc.

En este sentido, si los residuos procedentes de las industrias extractivas constituyen una parte muy importante del volumen total de los residuos producidos en la

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, (2020), p. 23. [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_05\\_12\\_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/05/2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf) (última consulta 18. 06. 2021.)

<sup>13</sup> Al respecto, GARCÍA GARCÍA, S., “Economía circular:30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, en *Revista de estudios europeos*, núm.71, (2018). (Ejemplar dedicado a: Congreso internacional de Jóvenes investigadores sobre la Unión Europea), p. 312. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6347885.pdf> (última consulta 15. 06. 2021.)

UE, con una política de residuos más rigurosa en apoyo de la prevención, la creación de un mercado de materias primas secundarias ( en adelante, MPS) eficiente, la circularidad ocasionará, además de los beneficios ambientales asociados a la correcta gestión de los residuos y la protección de la biodiversidad, también, siguiendo la opinión del profesor Ruiz Saiz-Aja, “los beneficios económicos relacionados con el ahorro en materias primas de las industrias<sup>14</sup>, que aún no se han generalizado.

Al respecto, el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible del año 2020,<sup>15</sup> constituye un pilar de inversión del Pacto Verde Europeo, al comprometerse a movilizar un mínimo de 1 billón EUR para inversiones sostenibles durante la próxima década con cargo al presupuesto de la UE<sup>16</sup>. El plan combina iniciativas legislativas y no legislativas para abordar tres objetivos: 1) movilizar fondos por valor de al menos un billón de euros del presupuesto de la UE y de otras fuente públicas y privadas en la próxima década; 2) situar la sostenibilidad en el centro de las decisiones de inversión en todos los sectores; y 3) prestar apoyo a las administraciones públicas y a los promotores de proyectos para crear una cartera sólida de proyectos sostenibles<sup>17</sup>.

En sentido, cabe recordar la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. La Directiva considera que la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, ya establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Parece así, que se deja que sea la legislación sectorial específica la que fije objetivos obligatorios en función de las políti-

---

<sup>14</sup> RUIZ SAIZ-AJA, M., y otros., “La economía circular”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, (2016), pp 4-8. (Ejemplar dedicado a: Economía circular). “Un claro ejemplo de esta economía lineal lo reflejan las siguientes cifras: en 2013 se generaron en la Unión Europea aproximadamente 2500 millones de toneladas de residuos, de las que sólo se aprovecharon 900, es decir, un 36%. (...) Pero es que la economía circular no sólo tiene beneficios ambientales asociados a la correcta gestión de los residuos (...). Beneficios económicos asociados al ahorro en materias primas de las industrias, cuantificados por la Comisión Europea en 600000 millones de euros (un 8% de la facturación anual de la UE)”. [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_AM/PDF\\_AM\\_Ambienta\\_2016\\_117\\_4-21.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/PDF_AM_Ambienta_2016_117_4-21.pdf) ( última consulta 17.06.21).

<sup>15</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659314/EPRS\\_ATA\(2020\)659314\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659314/EPRS_ATA(2020)659314_ES.pdf)

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, punto 7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>17</sup> Al respecto, el 16 de octubre de 2020, la Comisión de Presupuestos (BUDG) y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) del Parlamento Europeo aprobaron conjuntamente un informe que cuestiona si el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, en su versión actual, podrá permitir la movilización de un trillón de euros de aquí a 2030, habida cuenta de las perspectivas económicas desfavorables debidas a la pandemia de coronavirus. Asimismo, se subraya la necesidad de contar con indicadores de sostenibilidad armonizados y una metodología para cuantificar el impacto.

cas y las condiciones particulares imperantes en el sector de que se trate (véase cdo 95 y 96). En relación a que este enfoque estratégico no ha tenido apenas desarrollo desde la aprobación de la Directiva 2014/24, comparto la visión crítica del profesor Pernas García al indicar que “Actualmente no se dispone de una información de calidad sobre el impacto real de la compra verde, lo cual dificulta la identificación de barreras a su desarrollo y la adopción de decisiones estratégicas para su impulso”<sup>18</sup>.

### 1. Directivas Europeas

En materia de residuos, en julio de 2018 entró en vigor en la Unión una normativa sobre residuos revisada<sup>19</sup>. Las cuatro nuevas directivas sobre residuos del paquete sobre economía circular introducían nuevos objetivos en materia de gestión de residuos relativos a prevención, reutilización, reciclaje y vertido.

La Directiva sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas Directiva 2006/21/CE<sup>20</sup> relativa a los residuos mineros, tiene por objeto abordar los notables riesgos que para el medio ambiente y la salud plantean el volumen y el potencial contaminante de los residuos de la minería, tanto actuales como pasados. Aunque los residuos de las industrias extractivas están explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2008/98/CE, pues por la peligrosidad de estos residuos deben clasificarse de acuerdo con los criterios del Reglamento (UE) No 1357/2014 de la Comisión de 18 de diciembre de 2014.

---

<sup>18</sup> PERNAS GARCÍA, J.J., “Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica”, en Observatorio de políticas ambientales, CIE-MAT (2020), p. 876.

<sup>19</sup> \*Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos. \*Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. \*Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.\*

Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. \*Decisión (UE) 2018/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican el Reglamento (UE) N.º 1257/2013 y las Directivas 94/63/CE y 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 86/278/CEE y 87/217/CEE del Consejo, en lo que atañe a las normas de procedimiento en el ámbito de la información en materia de medio ambiente, y por la que se deroga la Directiva 91/692/CEE del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2018:150:TOC> (última consulta 14. 06. 2021.)

<sup>20</sup> Ver Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de abril de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2006/21/CE sobre residuos de la minería.

Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria

PE594.105

Esta directiva resalta la reducción del uso de los recursos y el fomento de la reutilización y del reciclado son fundamentales en la óptica de la transición de la Unión, además solicita a la Comisión y a las autoridades competentes de los Estados miembros que sigan destinando fondos a la investigación y el desarrollo en relación con procesos alternativos viables para proporcionar materias primas, MPS y evitar los residuos procedentes de la minería.

Por otra parte, la Directiva (UE) 2018/851<sup>21</sup> (en adelante, Directiva de 2018), por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, no ha supuesto una mayor claridad en la definición de residuo, pues se limita a decir que procede desarrollar y revisar periódicamente las directrices relativas a dichos requisitos y garantizar el intercambio de información y la puesta en común de las mejores prácticas entre los Estados miembros. En este sentido, estimo que, quizás, se ha perdido la oportunidad de introducir un concepto de residuo más acorde con el nuevo modelo de economía circular.

Se indica en la Directiva de 2018 que, con objeto de garantizar la seguridad del suministro de dichas materias primas, los Estados miembros deben adoptar medidas para fomentar la reutilización de productos que constituyen las principales fuentes de materias primas fundamentales para evitar que esas materias se conviertan en residuos.

En dicho contexto, la Comisión ha establecido una lista de esas materias para la Unión, en su Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE<sup>22</sup>, de 13 de septiembre de 2017, que está sujeta a revisión periódica. Asimismo, se han de incluir en sus planes de gestión de residuos medidas adecuadas en el plano nacional en materia de recogida, clasificación y valorización de residuos que contengan cantidades significativas de esas materias primas.

Por último, debe tenerse presente que con la nueva Directiva de 2018 los Estados miembros deberán adoptar medidas para asegurar que los residuos sometidos

---

<sup>21</sup> Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. <https://www.boe.es/doue/2018/150/L00109-00140.pdf>.

<sup>22</sup> Al respecto, la Comunicación actualiza la lista de 2014 de materias primas fundamentales. La principal finalidad de la lista es determinar las materias primas que presentan un riesgo elevado de escasez de suministro y una gran importancia económica, y el acceso fiable y sin trabas. La lista llama la atención sobre la importancia de las materias primas fundamentales para la transición a una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y más circular. Para la lista de 2017 se han ampliado las 78 materias primas y se han incluido nueve nuevas materias en comparación con la evaluación de 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0490&from=PL>.

a operaciones de valorización o reciclaje y cumplan con las condiciones para ser considerados MPS, y la Comisión seguirá los desarrollos de los Estados. Es decir, la DMR sigue pivotando en torno a la jerarquía de residuos, y comparto el criterio de la profesora De la Vega Pastor que “sigue siendo insuficiente su aplicación. (...) la flexibilidad en su aplicación comporta que la pirámide no se esté invirtiendo y que el último peldaño de la jerarquía siga siendo el más numeroso”<sup>23</sup>. Además, por ejemplo, la nueva DMR, aborda tímidamente la denominada obsolescencia programada, y en sentido la profesora De la Vega Pastor, critica que “introduce de forma muy tímida la ausencia de obsolescencia programada en el artículo 9 dedicado a la prevención de residuos”<sup>24</sup>.

### III. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA CIRCULAR

En este apartado se analiza la estrategia española de economía circular centrándose en la gestión de residuos mineros y en las MPS, la normativa específica de residuos para la minería y el proyecto de Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

#### 1. El Real Decreto 975 de 2009, de 12 de junio

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 (en adelante, RD 975/2009), incorpora, con carácter básico<sup>25</sup>, al ordenamiento interno español la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE<sup>26</sup>, pero con un contenido más amplio<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> DE LA VEGA PASTOR, A., “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 102, (2020), Congreso Nacional de Derecho Ambiental, p.186.

<sup>24</sup> DE LA VEGA PASTOR, A., “La Responsabilidad Ampliada del Productor como instrumento para lograr una efectiva economía circular. Aproximación a la legislación de la UE y la ley residuos y suelos contaminados del Estado español”, en *Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba*, (2021), Volumen 12, núm. 1, p. 16.

<sup>25</sup> SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ3º “Conforme a su disposición final segunda, todo el Real Decreto 975/2009 tiene carácter básico, excepto el anexo V.”

<sup>26</sup> Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

<sup>27</sup> Al respecto, en el mismo sentido defiende ROSIQUE LÓPEZ, M.<sup>a</sup>, en su Tesis doctoral “Gestión de los Residuos y suelos contaminados provenientes de la minería metálica: Aspectos Técnicos, Problemas ambientales y marco normativo. Universidad Politécnica de Cartagena, (2016), pág. 196. [http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/gestion\\_de\\_los\\_residuos\\_y\\_suelos\\_contaminados\\_provenientes\\_de\\_la\\_mineria\\_metalica.pdf](http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/gestion_de_los_residuos_y_suelos_contaminados_provenientes_de_la_mineria_metalica.pdf)

El concepto de residuo minero se encuentra recogido en el RD 975/2009, bajo la denominación de “residuos mineros”<sup>28</sup>, y son definidos en el artículo 3.7c):

- “c) Residuos mineros: aquellos residuos sólidos o aquellos lodos que quedan tras la investigación y aprovechamiento de un recurso geológico, tales como son los estériles de mina, gangas del todo uno, rechazos, subproductos abandonados y las colas de proceso e incluso la tierra vegetal y cobertera en determinadas condiciones, siempre que constituyan residuos tal y como se definen en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados”.

En un área o zona minera se encuentran las escombreras y las balsas que están formadas por residuos mineros, y que están definidas de la siguiente manera en el artículo 3.7 j) y k), respectivamente:

- “Escombrera: una instalación de residuos mineros construida para el depósito de residuos mineros sólidos en superficie”.

- “Balsa: una instalación de residuos mineros natural o construida para la eliminación de residuos mineros de grano fino junto con cantidades diversas de agua libre, resultantes del tratamiento y beneficio de recursos minerales y del aclarado y reciclado del agua usada para dicho tratamiento y beneficio”.

Regula así, conjuntamente, este RD 975/2009, por un lado, la rehabilitación de espacios afectados por actividades extractivas, y, por otro, la gestión de los residuos mineros.

En lo relativo a este último aspecto, resulta de aplicación supletoria la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (en adelante, LRSC/2011), ya que el RD 975/2009, no recoge todos los requerimientos, ni todas las obligaciones, necesarios para los residuos mineros peligrosos. Esta supletoriedad, para algún autor como ROSIQUE LÓPEZ “resulta poco adecuada dadas las características propias de estos residuos mineros”<sup>29</sup>, y además considero entra en aparente contradicción con lo dispuesto en esta norma en su artículo 2, 2 letra d), al indicar que la LRSC/2011, no se aplicará a los residuos resultantes de la prospección, de la extracción, del tratamiento o del almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras cubiertos por el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio. Ese aspecto, no se constataba en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que

---

<sup>28</sup> Por otro lado, el apartado 1.2 del anexo I del RD 975/2009 recoge la lista de residuos inertes de las industrias extractivas. Dicha lista califica como “Lista de residuos inertes” a los residuos de prospección, extracción de minas y canteras y tratamientos físicos y químicos de minerales con el código LER 01.

<sup>29</sup> ROSIQUE LÓPEZ, M.ª., (2016:196).

fijaba expresamente su carácter supletorio<sup>30</sup>. En consecuencia, tal y como sucedía anteriormente, el Real Decreto 975/2009, es de aplicación preferente a la LRSC/2011.

El plan de gestión de residuos (en adelante, PGRM), se presenta como requisito en la solicitud de autorización del plan de restauración y se incluye en éste. Su regulación se contiene en los artículos 4,3, b) y en los artículos 16 a 18, y su definición en el artículo 3.7 letra g) “cualquier zona designada para la acumulación o el depósito de residuos mineros, tanto en estado sólido como líquido o en solución o suspensión”. El artículo 1631 indica que la gestión de residuos mineros no incluye aquellos que no resulten directamente de la investigación y el aprovechamiento, aplicándoseles la LRSC/2011. Este aspecto de supletoriedad ya viene precisado en el artículo 2.3, y el Anexo I, 2.4.3 para “residuos y manipulación prevista” del Real Decreto 975/2009.

Los objetivos del PGRM se centran en la prevención o reducción de la producción de residuos mineros y su nocividad, el fomento de la recuperación mediante su reciclado, reutilización o valorización, cuando ello sea respetuoso con el medio ambiente<sup>32</sup>, y en garantizar su eliminación segura<sup>33</sup>. El contenido del PGRM incluye “como mínimo” la caracterización de los residuos mineros que se van a generar durante la investigación y aprovechamiento, y que se van a depositar en las instalaciones, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo I; la clasificación propuesta para las instalaciones de residuos mineros, de acuerdo con los criterios establecidos en el anexo II.

Además, incorpora un anteproyecto de cierre y clausura de las instalaciones de residuos mineros, incluido en el proyecto constructivo, con las disposiciones que correspondan de mantenimiento y control posterior a la clausura. Respecto a estos

---

<sup>30</sup> “Artículo 2.2. “La presente Ley será de aplicación supletoria a las materias que se enuncian a continuación en aquellos aspectos regulados expresamente en su normativa específica: a) La gestión de los residuos resultantes de la prospección, extracción, valorización, eliminación y almacenamiento de recursos minerales, así como de la explotación de canteras, en lo regulado en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.” Este artículo es idéntico en su contenido al artículo 2.2 letra d) de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

<sup>31</sup> Redactado por el apartado nueve del artículo único del R.D. 777/2012, de 4 de mayo.

<sup>32</sup> STSJ M 2443/2017, N.º de Recurso 156/2015, de fecha 28/02/2017, FJ 4º “(...) el Real Decreto 975/2009 pretende garantizar la rehabilitación de las zonas donde se hayan situado las instalaciones de residuos mineros, regulando la gestión de los derivados de las industrias extractivas en tierra firme; es decir, los resultantes de las actividades de investigación y aprovechamiento reguladas por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas. (...)”

<sup>33</sup> Al respecto, la “Disposición transitoria primera, Instalaciones de residuos mineros en funcionamiento: 1. Las instalaciones de residuos mineros que vinieran siendo explotadas el 1 de mayo de 2008 dispondrán hasta el 1 de mayo de 2012 para adecuarse a las disposiciones del presente real decreto, salvo en lo que se refiere a lo dispuesto en el artículo 43.1, en cuyo caso el plazo será hasta el 1 de mayo de 2014, y las disposiciones mencionadas en el artículo 30.3 para las cuales la conformidad debe quedar garantizada con arreglo al calendario fijado en el propio artículo.”



requisitos técnicos, se aclara que las Comunidades Autónomas pueden establecer otros adicionales.

De otra parte, es obligatorio disponer de un plan de restauración<sup>34</sup> aprobado por la administración minera y ambiental, así como disponer de garantías financieras que permitan, en cualquier caso, su ejecución. Al respecto, el artículo 4.2 del RD 975/2009, condiciona la autorización conjunta del plan de restauración, que mantiene la consideración de condición especial del título minero, a que no pueda otorgarse el permiso de investigación, la autorización o la concesión de explotación si, a través del plan de restauración, no queda debidamente asegurada la rehabilitación del medio natural afectado, tanto por las labores mineras, como por sus servicios e instalaciones anejas.

En los artículos 41, 42 y 43 se regulan dos garantías financieras o equivalentes que correspondan: una para la rehabilitación del espacio natural afectado por la explotación, preparación, concentración y beneficio de recursos minerales; y otra para la gestión y la rehabilitación del espacio natural afectado por las instalaciones de los residuos mineros. Las citadas garantías son compatibles, en algunos supuestos con la garantía obligatoria regulada en la normativa de responsabilidad ambiental<sup>35</sup>.

2. Estrategia Española de Economía Circular 2030: Gestión de residuos mineros y materias primas secundarias

Para las empresas mineras la extracción mineral implica un alto nivel de inversiones de capital y períodos prolongados de exploración y desarrollo de proyectos<sup>36</sup>. Los proyectos de industria extractiva también pueden generar riesgos altos para el medio ambiente natural, asimismo, se exige a las empresas que constituyan garantías con el fin de asegurar la restauración minera.

---

<sup>34</sup> ARRANZ GONZÁLEZ, J.C.: "Rehabilitación o remediación de espacios degradados por minería a cielo abierto: Investigación, desarrollo e innovación en España", en Instituto Geológico y Minero de España, (2015), p. 6.

<sup>35</sup> Para el subsector de la minería no metálica resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. En los demás supuestos habrá de cumplir con la garantía financiera obligatoria recogida en los artículos 24 a 33 de la Ley de responsabilidad ambiental al incluirse en el Anexo III.14 la "gestión de los residuos de las industrias extractivas, según lo dispuesto en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE". El artículo 37.3 del Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, indica como obligados a constituir garantía financiera "Los operadores que cuenten con instalaciones de residuos mineros clasificadas como de categoría A de acuerdo a lo establecido en 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".

<sup>36</sup> HARVARD HALLAND y otros., El sector de las industrias extractivas Aspectos esenciales para economistas, profesionales de las finanzas públicas, y responsables de políticas. Estudio del Banco Mundial, (2016), p. 2.

En el año 2018 la minería en España representaba el 0,25% del PIB nacional, y la producción minera nacional había alcanzado casi los 3.485 M€, lo que supone alrededor de un 6% más que en el ejercicio anterior, siendo el valor de su producción de 2.890 M€, de acuerdo con la última Estadística Minera de España<sup>37</sup>.

La Estrategia Española de Economía Circular<sup>38</sup> (en adelante, EEEEC) en lo referente a residuos mineros, pretende que todos los responsables de las políticas públicas adopten el nuevo modelo en sus políticas, señalando y definiendo los instrumentos y herramientas para la transición hacia la economía circular. La puesta en marcha del Plan de Acción de Economía Circular<sup>39</sup> (PAEC) queda estrechamente vinculada a la del Plan de recuperación, transformación y resiliencia<sup>40</sup> (en adelante, PRTR), para el impulso de la economía tras las crisis del COVID-19, a la luz del Reglamento 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El citado reglamento establece que la transición ecológica debe respaldarse mediante reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, y también economía circular (Considerando 11).

El PRTR detalla las inversiones y reformas en el período 2021-2023, así, el próximo trienio se pondrán en marcha las 116 medidas contenidas en el PAEC, para el despliegue de dichas medidas, se destinará un presupuesto de 1.529 millones de euros, que integra la parte financiera del PRTR, en concreto, 850 millones de euros destinados al “Plan de apoyo a la implementación de la EEEEC y a la normativa de residuos”, que constituye la componente 12 del PRTR. Comparto tanto las opiniones de la profesora Nogueira López que “la economía circular requiere una fuerte planificación y apoyo público”<sup>41</sup> como las de la profesora De la Vega Pastor que “la economía circular se encuentra que debe competir con un enemigo potente, “el consumismo”<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> La Estadística Minera de España, 2018. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. [https://energia.gob.es/mineria/Estadistica/DatosBibliotecaConsumer/2018/Estadistica\\_Minera\\_anual\\_2018.pdf](https://energia.gob.es/mineria/Estadistica/DatosBibliotecaConsumer/2018/Estadistica_Minera_anual_2018.pdf)

<sup>38</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/es-panacircular2030\\_def1\\_tcm30-509532\\_mod\\_tcm30-509532.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/es-panacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf)

<sup>39</sup> <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-el-i-plan-de-acci%C3%B3n-de-econom%C3%ADa-circular-con-un-presupuesto-de-1.529-millones-de-euros/tcm:30-526709>

<sup>40</sup> [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf)

<sup>41</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, en *InDret*, Revista para el análisis del derecho 3/2019, pp. 1-29.

<sup>42</sup> DE LA VEGA PASTOR, A., “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm.102, (2020), Congreso Nacional de Derecho Ambiental, p.181.

El nuevo modelo que se propone consiste, básicamente en mantener el valor de los productos, materiales y recursos por el mayor tiempo posible, logrando una reducción considerable de residuos de este tipo, ayudando así a mejorar el entorno ambiental y logrando una reducción en el consumo de materias primas.

En general, la economía circular puede ser aplicada a cualquier tipo de proceso, incluidas nuestras acciones del día a día. Por este motivo, es aplicable tanto a grandes sectores como automoción, construcción, químico o alimentación entre otros, como al diseño de nuevos productos o materiales. En este sentido, la sostenibilidad de la industria minera a corto plazo pasa por la reutilización y el reciclaje de los recursos para satisfacer la creciente demanda de minerales.

El Estado español y una pluralidad de Comunidades Autónomas han orientado sus primeras acciones políticas en materia de economía circular. Lo han hecho comprometiendo recursos para la elaboración de documentos estratégicos de reflexión y planificación sobre la materia. Así, el gobierno de España ha aprobado recientemente su Estrategia nacional de Economía Circular y en el ámbito autonómico, varias Comunidades Autónomas han avanzado en esta misma idea. A fecha de hoy, al menos la comunidad de Madrid, la de Navarra, la de Galicia y la del País Vasco disponen de Estrategias de Economía Circular aplicables en su territorio, y Andalucía lo aprobará el próximo año 2023<sup>43</sup>.

La EEEEC, aprobada por Acuerdo del Consejo de ministros el 2 de junio de 2020, sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que “el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar”<sup>44</sup>. Entronca, así, la EEEEC con las principales iniciativas internacionales en este ámbito y con las líneas de acción impulsadas por la Unión Europea, y, a nivel interno, con el artículo 45 de la Constitución Española de 1978, lo cual supone una “economía compatible con la utilización racional de todos los recursos naturales, y la preserva-

---

<sup>43</sup> Al respecto, la Estrategia de Gestión Sostenible de los Residuos de la Comunidad de Madrid (2017-2024) ha sido aprobada en el Consejo de Gobierno de 27 de noviembre de 2018. <https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/estrategia-residuos-comunidad-madrid>; La Agenda para el desarrollo de la economía circular en Navarra 2030 (ECNA 2030), <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/gobernanza/planes-y-programas-accion-gobierno/agenda-para-desarrollo-economia-circular-navarra-2030>; Estrategia de Economía Circular de Galicia 2020-2030, [https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/informacion-publica/EGEC\\_cas.pdf](https://ficheiros-web.xunta.gal/transparencia/informacion-publica/EGEC_cas.pdf), y la Estrategia de Economía Circular de Euskadi 2030, <https://www.euskadi.eus/documentacion/2020/estrategia-de-economia-circular-de-euskadi-2030/web01-a2ingkut/es/>.

<sup>44</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plan\\_accion\\_eco\\_circular\\_tcm30-527269.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plan_accion_eco_circular_tcm30-527269.pdf) (última consulta 15. 06. 2021.)

ción del entorno”, siguiendo el criterio defendido por el profesor Fernández de Gatta Sánchez<sup>45</sup>.

El texto de la EEEEC identifica seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar este reto, entre los que no se incluye literalmente a la minería, a pesar de que, como es sabido, la gestión inadecuada de los residuos mineros produce consecuencias ambientales graves como la contaminación, y costes a empresas, etc.

Recientemente, el Consejo de ministros aprobó el 25 de mayo, el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023<sup>46</sup> (PAEC), con 116 medidas y un presupuesto de 1.529 millones de euros que el Estado pondrá en marcha a lo largo del trienio 2021-2023 para apoyar y consolidar el despliegue de un modelo económico circular y descarbonizado. Junto al proyecto de Ley de Residuos y la EEEEC, conforman el denominado bloque normativo de economía circular. La Estrategia se ha de materializar a través de sucesivos planes de acción trienales, siendo el primero de ellos el correspondiente al período 2021-2023.

Las medidas del PAEC se articulan en torno a 8 ejes de actuación que permitirán implementar acciones en economía circular: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias y reutilización del agua. También, y con carácter transversal, actuaciones de sensibilización y participación, investigación, innovación y competitividad, y empleo y formación.

En el sector de los residuos, atendido desde el punto de vista de la mitigación del cambio climático, se desplegarán medidas concretas a estos efectos (apartado 3.4. Medidas para la mitigación del cambio climático en el sector residuos) alineadas con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y los Planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), en concreto el PIMA de Residuos (apartado 3.4.1)

En el 4º Eje, destinado a MPS, con 12 medidas, contempla actuaciones para aplicar y fomentar el uso de los subproductos y para desarrollar criterios de fin de condición de residuo, así como para analizar sus implicaciones en el mercado de las MPS. También prevé aprobar una hoja de ruta sobre materias primas minerales o la identificación de instalaciones de residuos de industrias extractivas que contengan materias primas fundamentales, y medidas relacionadas con el uso de MPS para la salud humana y el medio ambiente.

---

<sup>45</sup> FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Avances en la Economía Circular: Nueva legislación sobre residuos y plásticos”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 108, Sección “Artículos doctrinales”, (2021), p. 30.

<sup>46</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/paecip-yanexoiiii\\_tcm30-522677.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/paecip-yanexoiiii_tcm30-522677.pdf) (última consulta 15. 06. 2021.)

En tal sentido, se constata una disonancia entre la importancia de la economía circular en todas las actividades económicas y la no priorización de los residuos mineros, máxime siendo uno de los pilares sobre los que se asienta la economía circular la reintroducción de MPS en el ciclo productivo, para así reducir la dependencia de materias primas vírgenes. Comparto el criterio del profesor García, que el concepto de MPS “adolece aún hoy de ciertas carencias, por un lado, la articulación jurídica de esa transformación de residuo a recurso, y de otro el que la ausencia de normativa en torno a las materias primas secundarias genera directamente obstáculos en el mercado interior o incertidumbre sobre su calidad.”<sup>47</sup>

El término MPS abarca los conceptos jurídicos de subproducto y de fin de la condición de residuo, según se definen respectivamente en los artículos 4 y 5 de la LRSC/2011<sup>48</sup>. La reintroducción de las MPS en el ciclo productivo es, como se ha adelantado, una de las bases de la economía circular. No obstante, ello debe realizarse “bajo parámetros técnicos, de forma segura para el medioambiente y la salud de las personas, y criterios de proximidad”, en opinión de la profesora Pascual Núñez<sup>49</sup>.

En relación a los contenidos sobre las materias primas en grado secundario, el Plan contempla una batería de doce actuaciones dirigidas principalmente al fomento del uso de subproductos, al desarrollo de criterios de fin de condición de residuo, al análisis de sus implicaciones en el mercado de materias primas o a la aprobación de una hoja de ruta sobre materias primas minerales y la identificación de instalaciones de residuos de industrias dedicadas a la extracción que contenga materias primas de las consideradas fundamentales.

Se echa en falta en la EEEEC una mayor concreción en impulsar la trazabilidad en la eficiencia de la actividad minera, visibilizando las vías para el ahorro del consumo de energía y otros recursos y reduciendo en todo lo posible los residuos. Estas prácticas sostenibles no pueden suponer una pérdida de rentabilidad o competitividad para que resulten atractivas a las empresas mineras. En la actualidad, el sector minero se enfrenta a retos importantes, como la caída de la calidad de los minerales, un coste energético y laboral cada vez mayor, la mayor dificultad para acceder a yacimientos y los crecientes requisitos medioambientales exigidos.

---

<sup>47</sup> GARCÍA GARCÍA, S., “Economía Circular: 30 años del principio de Desarrollo Sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, (2018), <http://www.ree-uva.es/>, pp 316-317. (última consulta 18. 06. 2021.)

<sup>48</sup> Al respecto, RENÉ JAVIER SANTAMARIA, A (2019:30).” El tramo final que cierra el círculo de la cadena de valor ha dado en llamarse por el Plan de acción “mercado de materias primas secundarias”. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759/451782>, (última consulta 17. 06. 2021.)

<sup>49</sup> PASCUAL NÚÑEZ, M<sup>a</sup>., “España estrena su primer plan de acción de economía circular 2021-2030 ¿Cómo desacoplaremos el crecimiento económico del consumo de recursos en la próxima década?”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, (2021), p. 10.

Así, se deben impulsar medidas y ayudas económicas a una minería que se base en la eficiencia en el uso de materiales, el agua y la energía, minimizando el impacto ambiental negativo y asegurando la trazabilidad de los recursos obtenidos para su correcto aprovechamiento, además de cuidar su correcto encaje dentro de la comunidad en la que desempeña su actividad. Quizás esa mayor concreción se defina en la denominada “hoja de ruta”. Para implantar un modelo circular y verde en la minería se requiere decenas de pequeños y, también, de grandes cambios en un plan de acción que delimite las prioridades que han de abordarse.

En el sector minero hay un elenco de factores que resultan relevantes para incluir en esa hoja de ruta, como son:

- Tecnología e innovación: Las innovaciones tecnológicas en la clasificación de los minerales para mejorar su trazabilidad y maximizar el aprovechamiento.

- Competitividad: Las mejoras tecnológicas y de metodología laboral tienen que supeditarse tanto a optimizar la sostenibilidad ambiental y climática como a hacer a la empresa más competitiva, redundando en un beneficio tanto para la empresa en sí misma como para sus trabajadores.

- Energía: Fomentar las fuentes energéticas renovables y limpias para minimizar emisiones e impactos ambientales.

- Emisiones: Reducir la huella de carbono y la emisión de gases de efecto invernadero.

- Agua: Se debe reducir el consumo de agua o la llamada “huella azul”<sup>50</sup>

Los medios para avanzar en estos objetivos son la optimización de las tareas laborales y organizativas, el fomento de tecnologías limpias y de última generación, y la aplicación de una metodología donde prime la eficiencia de los recursos mineros.

Indica el PAEC2020 que desde el MITERD se van a elaborar órdenes ministeriales, aún sin fijar los plazos, para distintas MPS que orienten en qué condiciones se obtendrían materiales de calidad, las circunstancias en las que se pueden emplear siendo técnicamente viables, los requisitos de productos, y se fomentará el uso de estas MPS en obra civil de la AGE, la compra pública ecológica y mecanismos de financiación que potencien su uso. Cabe recordar la aplicación de la Ley de Divulgación de Información no Financiera y Diversidad, que exige a las empresas como

---

<sup>50</sup> En este sentido merece consultarse a FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. Las aguas de mina Hacia una gestión eficiente y sostenible, Aranzadi, (2021).

novedad respecto al Real Decreto-ley 18/2017, que se detalle entre otras cuestiones las medioambientales, sociales y relativas al personal<sup>51</sup>.

Además, es necesario tener en consideración que los costos de las materias primas han subido de manera significativa desde hace varios años, y según el World Economic Forum<sup>52</sup> “los productos básicos en general aumentaron un 150% desde el 2002 al 2010”.

La realidad desde hace algunos años es de un aumento sostenido en el precio de los recursos y una volatilidad en los precios de los recursos, que puede frenar el crecimiento económico al aumentar la incertidumbre, y desalentar a las empresas a invertir. Al mismo tiempo, los costos de exploración y extracción de nuevos recursos han aumentado sustancialmente, y muchas de futuras reservas mineras están ubicadas en áreas con alta protección ambiental. Además, el impacto de un fuerte aumento de la demanda de recursos tiene sus consecuencias sobre el medio ambiente con la mayor erosión del suelo, la deforestación y otras preocupaciones ambientales.

En la 16<sup>o</sup> edición del Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial, del año 2021, se indica que “Las empresas corren el riesgo de una reorganización desordenada que puede excluir a grandes grupos de trabajadores y empresas de los mercados del futuro. La degradación ambiental corre el riesgo de cruzarse con fracturas sociales para provocar graves consecuencias”<sup>53</sup>.

En este escenario, si bien la economía circular para la minería puede ser, en principio una carrera de obstáculos, también es una oportunidad para replantear su modelo de negocio, para replantear el modelo de venta del producto, seguir siendo dueño del material para luego recuperarlo y reincorporarlo, cambiar los modelos y las estrategias de venta, revisar procesos, identificar fugas de material, residuos que pueden ser reconvertidos o reincorporados a la cadena productiva de su propia industria o de otra, medir permanentemente el uso de recurso, energía, agua, o de huellas de carbono y huella ambiental que la normativa establece como voluntarias, aún.

Las empresas mineras deben de identificar en su ciclo de vida productivo las oportunidades para generar reaprovechamiento de materiales que se van usando o “rechazando” hoy y que pueden convertirse en materias primas nuevamente. En este

---

<sup>51</sup> Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.

<sup>52</sup> [https://reports.weforum.org/toward-the-circular-economy-accelerating-the-scale-up-across-global-supply-chains/mounting-pressure-on-resources/?doing\\_wp\\_cron=1631543967.5963881015777587890625](https://reports.weforum.org/toward-the-circular-economy-accelerating-the-scale-up-across-global-supply-chains/mounting-pressure-on-resources/?doing_wp_cron=1631543967.5963881015777587890625)

<sup>53</sup> The Global Risks Report 2021. The Global Risks Report 2021, 16th Edition, is published by the World Economic Forum. <https://reports.weforum.org/global-risks-report-2021/>.

sentido será necesario atender en las empresas a su nivel de circularidad, y aplicar una metodología para poder identificar las brechas circulares, definir el nivel y una estrategia que les permita transitar a un modelo circular de manera ordenada y sostenible.

Cabe indicar que Resolución de 25 de marzo de 2021, se publicó el Acuerdo del Consejo de ministros de 16 de marzo de 2021, del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)<sup>54</sup>, que en su “Medida 5.7. Nuevos instrumentos de apoyo a la investigación y la innovación en energía y clima”, apunta a la “necesidad de la implementación de acciones concretas orientadas a actualizar la información sobre las reservas de materias primas y su futura demanda en función de las necesidades tecnológicas<sup>55</sup>”. En este sentido, si bien son muchos los aspectos positivos de la nueva planificación en materia de adaptación, siguiendo el criterio de la profesora Pascual Núñez, “su efectividad va a requerir de mayores esfuerzos en el corto, medio y largo plazo, y estos avances se pueden ver truncados por la necesidad de desarrollo normativo y la falta de concreción de ciertas líneas de financiación”.<sup>56</sup>

Al respecto, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética<sup>57</sup> (Ley de Cambio Climático), que transpone la Directiva 2018/844, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, establece dos nuevas figuras para determinar el marco de actuación en materia de acción contra el cambio climático. Se trata de las dos grandes herramientas de gobernanza de clima y energía establecidas en el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima: los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050.

---

<sup>54</sup> [https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto\\_tcm30-508410.pdf](https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf) (última consulta 15. 06. 2021.)

<sup>55</sup> El objetivo a largo plazo es convertir a España en un país neutro en carbono en 2050, para lo que se pretende conseguir un grado de mitigación de las emisiones brutas totales de gases de efecto invernadero (GEI) en esa fecha del 90% respecto a 1990. En esa dirección, el objetivo del Plan es lograr una disminución de emisiones de, al menos, el 20% respecto a 1990 en el año 2030. Según la previsión realizada por el Plan, las medidas contempladas en el mismo permitirán alcanzar un nivel de reducción de emisiones del 21%.

<sup>56</sup> PASCUAL NÚÑEZ, M<sup>a</sup>., “El nuevo plan nacional de adaptación al cambio climático 2021-2030. El medio ambiente como un vector de la recuperación económica tras la crisis del covid-19”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 105,(2020), p. 202.<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-26-Pascual-Comentario-Plan-Nacional-Adaptacion-Cambio-Climatico.pdf>. (última visita 28.09.2021).

<sup>57</sup> Esta ley tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular de recursos, promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible



El texto legal recoge los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética<sup>58</sup> de la economía española para los años 2030 y 2050. Además, en el año 2030 deberá alcanzarse una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42%, un sistema eléctrico con, al menos, un 74% de generación a partir de energías de origen renovable disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5% con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

En materia de contratación pública<sup>59</sup>, prevé la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. Cabe indicar que a España le queda un largo camino para cumplir objetivos, así indica la profesora Pérez de los Cobos que “España queda fuera de la lista de países líderes en la incorporación de criterios ambientales en sus políticas de compras públicas”<sup>60</sup>.

La Ley de Cambio Climático, es vista con sentido crítico por parte de la doctrina, así el profesor López Ramón cuestiona su grado de cumplimiento “por los compromisos establecidos en la misma ley, si bien la Ley impone obligaciones de resultado que producen efectos vinculantes para todas las administraciones públicas, conforme se ordena en el art. 1”<sup>61</sup>.

Para contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en la EEEC, el MITERD convocará nuevas ayudas del PIMA residuos, de forma que se potencien las incluidas en los ciclos que mayor valor conservan, tales como las encaminadas a la preparación para la reutilización. En este sentido, están alineados con el PNIEC, para contribuir al objetivo europeo con una reducción de GEI en 2030 con respecto a los niveles de 1990, el sector residuos, considerado como sector difuso no energético no sujeto al comercio de emisiones, debe reducir los GEI en un 28 % respecto a los niveles de 2005.

Por otra parte, con la incorporación de energías renovables como suministro en las empresas mineras pueden implementar un sistema de gestión de la energía (SGE) y GEI, a partir del cual se han generen proyectos de eficiencia energética (EE)

---

<sup>58</sup> Artículo 3. 1. Se establecen los siguientes objetivos mínimos nacionales para el año 2030 al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y sin perjuicio de las competencias autonómicas.

<sup>59</sup> Al respecto, Artículo 31. Contratación pública.

<sup>60</sup> Al respecto, un comentario de la contratación ecológica, PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular”, en *Actualidad jurídica Ambiental*, núm. 102/2, (2020), p. 686.

<sup>61</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “Notas de la Ley de cambio climático”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, 2021, p. 7. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>.

identificados en auditoría energética, gestión sobre los indicadores de desempeño energético (IDE) e inclusión de las variables de eficiencia energética en las compras de maquinarias, y contrataciones de servicios que sean significativas en el uso y/o consumo de energía.

Las empresas mineras están poco a poco empezando a adoptar algún grado de servitización, ya sea en preventa, en la cadena de suministro o apoyo postventa. En este sentido, son necesarias un gran elenco de tecnologías habilitadoras digitales como son:

1. Computación en la nube.

El almacenamiento de información en la nube es una de las tecnologías habilitadoras digitales que contribuye a la servitización de los residuos. La computación en la nube (cloud computing) es un nuevo paradigma de computación que permite la oferta de servicios informáticos a través de internet.

2. Internet de las cosas.

El denominado Internet de las Cosas (IoT) consiste en maquinaria conectada a Internet y avanzadas plataformas de análisis que procesan la gran cantidad de datos que se producen.

3. Big data y análisis.

La finalidad del Big Data permite utilizar la información generada por las redes sociales para conocer las preferencias del consumidor y crear productos que se ajusten mejor a las demandas. El “big data” permite crear redes de cooperación entre empresas que, a través del intercambio de información, faciliten la circularidad.

#### **IV. PROYECTO DE LEY DE SUELOS CONTAMINADOS Y ECONOMÍA CIRCULAR**

De conformidad con la Disposición Final Segunda, de este proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados y Economía Circular, se incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Asimismo, también se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

El texto, revisa la actual normativa de 2011 para cumplir con los nuevos objetivos de residuos establecidos en las directivas de la Unión Europea que conforman el

denominado paquete de economía circular<sup>62</sup>. El proyecto<sup>63</sup> reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación de la responsabilidad ampliada del productor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.ª de la Constitución.

Cabe precisar, en relación con la competencia de regulación de la responsabilidad ampliada, la STS 2647/2020, de 27/07/2020, en el que la Sala declara nulos el artículo 3, párrafo 5º, párrafos c) y d) así como los apartados 4b.9; 5b.2, 6b-24-25 y 26 del Real Decreto 210/2018, de 6 de abril, por el que se aprueba el Programa de Prevención y Gestión de Residuos y Recursos de Cataluña "PRECAT20". El tribunal considera que “cuando el legislador básico está imponiendo la condición de que esta responsabilidad ampliada debe aprobarse por el Gobierno del Estado, está sustrayendo de la disponibilidad de las Comunidades Autónomas la posibilidad de imponer responsabilidad ampliada para su territorio, lo cual ha de considerarse acorde con el reparto de competencias, básica y de desarrollo con normas adicionales de protección. (...)”.<sup>64</sup>

Es posible significar algunos aspectos de la futura ley que serán claves en la gestión de los residuos mineros, sin perjuicio de ejercicio de las competencias entre las distintas Administraciones, sus principios e instrumentos de la política de residuos y el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos.

La próxima Ley tiene entre sus objetivos sentar “los principios de la economía circular a través de la legislación básica en materia de residuos, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio marino”<sup>65</sup>. Se pretende contribuir así al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidos en la Agenda 2030 y en particular a los objetivos 12 -producción y consumo sostenibles-, 13 -acción por el clima- y 14 -vida submarina-.

Sin embargo, comparto el criterio del profesor Fernández de Gatta, que “el proyecto es un texto general sobre residuos”<sup>66</sup>, que tiene por objeto la prevención o

---

<sup>62</sup> [https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan\\_en#objectives](https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en#objectives) (última consulta 17. 06. 2022.)

<sup>63</sup> Cabe recordar que, en la Disposición Adicional quinta, denominada Impulso de la Economía Circular, de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, se expresa que el Gobierno remitirá a las Cortes, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, un Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados, que incluirá como uno de sus principales ejes el impulso a la economía circular, en la línea de lo establecido en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030.

<sup>64</sup> Al respecto es esclarecedora la STS 2647/2020, FJ5º, Sección: 5, Fecha: 27/07/2020, N.º de Recurso: 268/2018, N.º de Resolución: 1120/2020.

<sup>65</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/prensa/210518ndpleyresiduosysueloscontaminados\\_tcm30-526347.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/210518ndpleyresiduosysueloscontaminados_tcm30-526347.pdf) (última consulta 15. 06. 2021.)

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D (2021: 34)

la reducción de la generación de residuos, especialmente de plásticos, obviando por ejemplo la regulación de residuos mineros o residuos de construcción y demolición.

El texto normativo en la variable económica destaca la creación de dos nuevas figuras impositivas, en línea con lo previsto en el nuevo anexo IV bis de la DMR. A su vez, destacan los dos nuevos impuestos instaurados por el proyecto de ley. En primer lugar, se crea un nuevo impuesto que grava fundamentalmente la fabricación de productos de plástico de un solo uso. Y, en segundo lugar, se crea el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, tributo que ahora se universaliza para todo el territorio español. En el Anexo segundo del proyecto de ley se incluyen operaciones de valorización que incluyen beneficios ambientales, económicos y sociales sustanciales y de aceleración en la transición de los residuos hacia una economía circular.

Al respecto comparto el criterio del profesor Serrano Lozano al defender que “en la consecución de la ansiada economía circular, la “responsabilidad ampliada del productor del producto” es un pilar esencial.”<sup>67</sup>

La nueva fiscalidad ambiental establece un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para que las entidades locales establezcan la tasa de la recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos

Otro aspecto destacable del proyecto es la extensión de la recogida separada de residuos y, en particular, de los biorresiduos cuya recogida separada será obligatoria antes del 31 de diciembre del 2021 para los entes locales de más de cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre del 2023 para el resto, así como para los aceites de cocina usados. El proyecto requiere, además, que los entes locales establezcan, antes del 31 de diciembre del 2024, la recogida separada de los residuos industriales y comerciales de las referidas fracciones.

La próxima Ley de Residuos y Suelos Contaminados<sup>68</sup> pretende contener medidas clave para modernizar la gestión de residuos, entre las que se encuentran:

- La revisión de los procedimientos para la aplicación del concepto de subproducto y «fin de la condición de residuo», más ágiles y habilitando la posibilidad de desarrollo a nivel autonómico.

- En el ámbito de la prevención: • Inclusión de objetivos de reducción de la generación de residuos para el medio y largo plazo. • Inclusión de medidas para, entre

---

<sup>67</sup> SERRANO LOZANO, R., “Economía circular y la implementación del sistema de depósito, devolución y retorno para los residuos de pilas y acumuladores portátiles”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 109, Sección “Artículos doctrinales”, (2020), pp. 67 - 68. (última consulta 16. 06. 2021.)

<sup>68</sup> [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduossyc\\_informacionpublica\\_tcm30-509526.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplresiduossyc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf)

otros, reducir los residuos alimentarios, favoreciendo en primer lugar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución de alimentos. • Prohibición de destrucción de excedentes no perecederos. • Medidas para reducir el consumo agua embotellada en envase de un solo uso.

- En el ámbito de la gestión de residuos: • Establecimiento de un calendario de recogida separadas obligatorias para nuevos flujos de residuos (textiles, domésticos peligrosos, aceites de cocina usados), adelantándolo para biorresiduos. • Incorporación de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado comunitarios para los residuos municipales (55 % en 2025, 60 % en 2030 y 65 % en 2035), diferenciando un porcentaje de preparación para la reutilización. Se traslada el cumplimiento a las CC. AA. • Revisión de las obligaciones de la producción y gestión de residuos, así como las específicas para algunos flujos de residuos como biorresiduos, aceites usados y residuos de construcción y demolición.

- Revisión de la regulación sobre la responsabilidad ampliada del productor (RAP) en coherencia con las nuevas previsiones contenidas en la modificación de la directiva marco de residuos, incluyendo una previsión para su aplicación en textiles y plásticos agrarios no envases y estableciendo un nuevo marco jurídico que, entre otros aspectos, elimine barreras para la implantación de Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR).

Como aportaciones remitidas en la fase de tramitación de aportaciones al proyecto de Ley de Suelos Contaminados se indican los siguientes:

El legislador estatal al transponer la Directiva comunitaria desaprovecha la oportunidad de la incidencia de la Directiva para ampliar el objeto y así unificar y mejorar las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente en el ámbito de los residuos objeto de regulación en distintas normativas vigentes

Se debe incorporar la definición de “materia prima secundaria”<sup>69</sup>, que puede ser similar a la definición recogida en la Ley 5/2010 de prevención y calidad ambiental de la comunidad autónoma de Extremadura: “Sustancia u objeto que ha dejado de ser residuo tras someterse a una o varias operaciones de valorización completas y que, como consecuencia de lo anterior, ha adquirido las mismas propiedades y características que una materia prima originaria”.

En el caso de “fin de condición de residuo”, no existe un procedimiento a seguir nítido y preciso para determinar qué residuos son aptos para perder la condición de

---

<sup>69</sup> Al respecto, el concepto de materia prima secundaria no es un concepto novedoso, ya la Directiva 75/442/CEE, hacía referencia a él, y en la Directiva 2006/12/CE relativa a los residuos se indicaba la importancia de favorecer las operaciones de valorización de residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias.

residuos de producción tras una operación de valorización. En la actualidad, existen una serie de órdenes ministeriales que establecen las normas y criterios para que determinados residuos de producción dejen de serlo<sup>70</sup>.

En relación a los artículos del texto del proyecto de ley, comentar lo siguiente:

. -Artículo 18, c). Se deberían identificar los productos que contengan materias primas críticas definidas por la Comisión Europea y otras calificadas como importantes, a fin de prevenir que éstas se conviertan en residuos mediante la aplicación de otras medidas contempladas en este apartado. La Comisión Europea cuenta con un Plan de Acción de Materias Primas Críticas, así como una lista de Materias Primas Críticas que periódicamente se actualiza en función de la previsión de demanda para tecnologías y sectores estratégicos.

. -Artículo 24.4. Se debería incluir que reglamentariamente, mediante orden ministerial, se establecieran las condiciones en las que puedan autorizarse las operaciones de relleno en aquellas actividades que no cuentan con autorización por órgano sustantivo, de forma que se permita su diferenciación de las operaciones de eliminación.

Cabe recordar que precisamente esta operación está regulada para las explotaciones mineras de acuerdo al 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, siendo una operación ya aprobada en el plan de rehabilitación que el titular presenta ante el órgano sustantivo

Además, se debe incluir en el articulado diversos mecanismos de apoyo a las empresas con incentivos -como pudieran ser deducciones específicas- para aquellas que promuevan en el seno de su organización medidas de innovación tecnológica en materia de gestión de residuos. Dichas deducciones resultan compatibles con lo previsto en la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que considera prioritario el desarrollado por parte de los Estados Miembros de las infraestructuras de gestión de residuos necesarias cumplir los objetivos de valorización previstos en la propia Directiva.

De igual forma no se recogen en el texto medidas suficientes para facilitar la transición hacia una economía circular en la minería, como pueden ser:

---

<sup>70</sup> - La Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron. - La Orden APM/206/2018, de 22 de febrero, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el fuel recuperado procedente del tratamiento de residuos MARPOL tipo c para su uso como combustible en buques deja de ser residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

. - Establecer con más claridad la tracción ambiental sobre cadena de suministro, el desarrollo de estándares técnicos y ambientales.

. - Instrumentos de apoyo para que las empresas mineras se decanten por negocios circulares, y ayudas a proyectos de eco innovación y demostración, subvenciones y deducciones fiscales del impuesto de sociedades por inversión en tecnologías limpias.

Tampoco introduce numerosos instrumentos financieros, o una ampliación de la contratación pública verde. Adopta, así, una perspectiva reduccionista o de una mera trasposición de una directiva. Todo ello denota cierta falta de ambición para encaminarse hacia la economía circular en materia de residuos mineros.

Más allá de lo indicado en los anteriores párrafos, sería prematuro establecer críticas, reparos u objeciones a un proyecto de ley pendiente de su andadura parlamentaria. La prudencia aconseja aplazar un estudio en profundidad hasta que el proyecto de ley sea aprobado y publicado en el BOE

## V. CONCLUSIONES

El conjunto de estrategias de la Unión Europea para aplicar medidas de economía circular en los Estados Miembros y las trasposiciones de las directivas de residuos al ordenamiento jurídico español va a suponer un esfuerzo enorme tanto a nivel económico como entre las distintas administraciones públicas competentes para cumplir con los objetivos y compromisos establecidos en los plazos respectivos. De esta forma, nos encontramos ante un reto de gran magnitud, que requiere atender a consideraciones técnicas, ambientales, sociales y financieras, y a las necesidades de cooperación administrativa.

En este contexto son necesarias tanto medidas de incentivos fiscales como de financiación para impulsar el cambio del modelo vigente, hacia la minería de la economía circular, como un gran compromiso de la industria, pues esta transición será una ardua y compleja tarea. Cabe recordar que el despliegue de financiación para la economía circular de los residuos mineros, muchas de las medidas deben ser concretadas por administraciones autonómicas y locales, de modo que la cooperación interadministrativa es esencial.

En la utilización de los residuos mineros como recursos, y su reducción al máximo, para su menor impacto al medio ambiente y a la salud, es importante que se incentive en gran medida el mercado de materiales de residuos mineros, mejorando los procedimientos de la declaración de subproducto y las materias primas secundarias.

La cuestión clave, además de gestionar con mejor eficiencia los residuos mineros, es impulsar nuevos tipos o modelos de negocio para las empresas mineras, en

toda su cadena de valor, con el objetivo de optimizar los flujos económicos de los materiales de tal forma que les permitan aumentar tanto su productividad y eficacia como conseguir ser más sostenibles, inclusivas y seguras. En este sentido, se deben incentivar nuevos y diversos modelos de negocio que permitan mantener el valor de los productos y los materiales el mayor tiempo posible, incrementando a su vez el tiempo de su utilización.

Aún son muchos los obstáculos y retos que se advierten para asegurarse una necesaria estrategia de economía circular para la minería, como son la concienciación ambiental, una mejora en la contratación pública con la inclusión de cláusulas ambientales para alcanzar objetivos sociales, medioambientales y económicos de la economía circular.

La futura ley debe aprovechar la oportunidad para mejorar y unificar las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente en el ámbito de los residuos. A su vez, es necesario que permita un contexto en el que se pueda disponer de las técnicas necesarias para incorporarlas de nuevo al ciclo económico, como si de una cadena natural se tratara, y que incorpore la definición de la materia prima secundaria, y en el caso del fin de condición de residuo, indique un procedimiento claro para determinar qué residuos son aptos para perder la condición de residuos de producción tras una operación de valorización.



## VI. BIBLIOGRAFÍA

- . - ALENZA GARCÍA, J.F.,” La economía circular en el derecho ambiental”, en *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 35, (2019) (Ejemplar dedicado a: Número especial prepublicación de las Actas del Congreso Homenaje a Ramón MARTÍN MATEO VIII Congreso Nacional de Derecho Ambiental).
- . - ARRANZ GONZÁLEZ, J.C.:” Rehabilitación o remedición de espacios degradados por minería a cielo abierto: Investigación, desarrollo e innovación en España”, en *Instituto Geológico y Minero de España*, (2015), p. 6.
- . - CASTROVIEJO BOLIVAR, M., “La economía circular, ¿el nuevo placebo de una utopía ambiental”, en: *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, (2016) (Ejemplar dedicado a: Economía circular). p. 25.
- . - DE LA VEGA PASTOR, A., La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva(UE) 2018/851, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 102, (2020), Congreso Nacional de Derecho Ambiental, p. 186.
- . - DE LA VEGA PASTOR, A., La Responsabilidad Ampliada del Productor como instrumento para lograr una efectiva economía circular. Aproximación a la legislación de la UE y la ley residuos y suelos contaminados del Estado español. en *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, (2021), Volumen 12, núm. 1, p. 16.
- . - FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El ambicioso Pacto Verde Europeo”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 101, (2020), p. 23.
- . - FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Avances en la Economía Circular: Nueva legislación sobre residuos y plásticos”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 108, Sección “Artículos doctrinales”, (2021), p. 30.
- . - FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. *Las aguas de mina Hacia una gestión eficiente y sostenible*, Aranzadi, 2021.pp 1-268.
- . - GARCÍA GARCÍA, S., “Economía circular:30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea”, en *Revista de estudios europeos*, núm. 71, (2018). pp. 316-317.
- . - HAVARD HALLAND, M.L, y otros., *El sector de las industrias extractivas Aspectos esenciales para economistas, profesionales de las finanzas públicas, y responsables de políticas*. Estudio del Banco Mundial. (2016), p. 2.
- . - LÓPEZ RAMÓN, F., “Notas de la Ley de cambio climático” en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, (2021), p. 7.

.- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, en *InDret*, Revista para el análisis del derecho 3/2019, pp. 1-29.

.- PASCUAL NÚÑEZ, M.<sup>a</sup>, “El nuevo plan nacional de adaptación al cambio climático 2021-2030. El medio ambiente como un vector de la recuperación económica tras la crisis del covid-19”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 105, (2020), p. 202.

.- PASCUAL NÚÑEZ, M.<sup>a</sup>, “España estrena su primer plan de acción de economía circular 2021 -2030 ¿Cómo desacoplaremos el crecimiento económico del consumo de recursos en la próxima década?”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 114, (2021), p. 10.

.- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular”, en *Actualidad jurídica Ambiental*, núm. 102/2, (2020) , p.686.

.- PERNAS GARCÍA, J.J., “Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica”, en *Observatorio de políticas ambientales*, CIEMAT (2020), p. 876.

.- RENÉ JAVIER SANTAMARÍA, A., “Economía circular: Líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.10, núm. 1, (2019), p. 33.

.- ROSIQUE LÓPEZ, M.<sup>a</sup>, “Gestión de los Residuos y suelos contaminados provenientes de la minería metálica: Aspectos Técnicos, Problemas ambientales y marco normativo, en *Universidad Politécnica de Cartagena*, (2016), p. 196.

.- RUIZ SAIZ-AJA, M., y otros, “La economía circular”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 117, (2016), pp. 4-8.

.- SERRANO LOZANO, R., “Economía circular y la implementación del sistema de depósito, devolución y retorno para los residuos de pilas y acumuladores portátiles”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 109, Sección “Artículos doctrinales”, (2020), pp. 67-68.



# RESEÑA LEGISLATIVA



# RESEÑA LEGISLATIVA

## Disposiciones de la Unión Europea

**Año 2021-2022 <sup>(1)</sup>**

### I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

En lo que respecta a los Asuntos Generales de la Unión Europea en estos meses de finales de 2021 y comienzos de 2022, se deciden: la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Comercio y Cooperación con el Reino Unido, en lo que respecta a la prórroga de la excepción a la obligación de suprimir los datos del registro de nombres de los pasajeros después de su salida del Reino Unido (DOUE L458, 22.12.2021, p. 514), el Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, decide la prórroga del período provisional durante el cual el Reino Unido puede establecer excepciones a la obligación de suprimir los datos del registro de nombres de los pasajeros tras su salida del Reino Unido [2021/2323] (DOUE L467, 29.12.2021, p. 6), 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, 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 [2022/291] (DOUE L43, 24.02.2022, p.84), y modifica la Decisión n.º 7/2020 por la que se establece una lista de veinticinco personas dispuestas y capaces para ejercer como miembros del panel de arbitraje previsto en el Acuerdo [2022/292] (DOUE L43, 24.02.2022, p.86). Y el Comité Especializado en Pesca creado por el artículo 8, apartado 1, letra q), del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, decide la creación de un Grupo de Trabajo sobre Pesca [2022/473] (DOUE L99, 25.03.2022, p.1).

El Órgano de Vigilancia de la AELC n.º 271/21/COL, establece un programa plurianual de controles para el período 2022-2026 en Islandia y Noruega a

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO, Catedrática de Derecho Internacional. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOUE, series L y C, durante diciembre de 2021 y enero, febrero y marzo de 2022.

fin de comprobar la aplicación de la legislación del EEE en el ámbito alimentario y veterinario [2022/293] (DOUE L43, 24.02.2022, p.87).

Y en relación con rescEU, se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/570 en lo que respecta a las capacidades de alojamiento y a la modificación de los requisitos de calidad de las capacidades de los equipos médicos de emergencia de tipo 3 (DOUE L43, 24.02.2022, p.68), en lo que respecta a las capacidades de transporte y logística de rescEU (DOUE L93, 22.03.2022, p.193), y en lo que respecta a las capacidades de rescEU en materia de laboratorios móviles y en materia de detección, muestreo, identificación y control QBRN (DOUE L94, 23.03.2022, p.6).

En los Asuntos Financieros, se produce una Comunicación de la Comisión sobre Orientaciones para la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE C123, 18.03.2022, p.12). Se decide la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos en respuesta a una solicitud de España — EGF/2021/001 ES/País Vasco metal (DOUE L436, 7.12.2021, p. 38) (EGF/2021/004 ES/Aragón automotive) (DOUE L9, 14.01.2022, p. 39), (EGF/2021/006 ES/Cataluña automotive) (DOUE L93, 22.03.2022, p.144), a petición de Italia (EGF/2021/002 IT/Air Italy) (DOUE L9, 14.01.2022, p. 41) — EGF/2021/003 IT/Porto Canale (DOUE L9, 14.01.2022, p. 35), de Francia (EGF/2021/005 FR/Airbus) (DOUE L68, 3.03.2022, p.15) y de Asistencia técnica a iniciativa de la Comisión (DOUE L93, 22.03.2022, p.142). E igualmente se moviliza el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para prestar asistencia a Croacia en relación con la serie de terremotos que se inició el 28 de diciembre de 2020 (DOUE L9, 14.01.2022, p. 37).

En relación con los Asuntos Institucionales, se modifica la Decisión 2009/908/UE por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo (DOUE L450, 16.12.2021, p. 148), el Consejo modifica su Reglamento interno (DOUE L462, 28.12.2021, p. 17), se reelige a D. Charles Michel como Presidente del Consejo Europeo (DOUE L100, 28.03.2022, p.54) y se proroga de nuevo la excepción temporal al Reglamento interno del Consejo establecida mediante la Decisión (UE) 2020/430, habida cuenta de las dificultades para viajar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 en la Unión (DOUE L55, 28.02.2022, p.45).

Se publica el Código de conducta aplicable a los Miembros y a los antiguos Miembros del Tribunal (DOUE L46, 25.02.2022, p.145), se nombra a los miembros del comité previsto en el artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea (DOUE L448, 15.12.2021, p. 66), y se nombran jueces del Tribunal General (DOUE L458, 22.12.2021, p. 519).

También se nombra a cuatro miembros del Tribunal de Cuentas (DOUE L79, 9.03.2022, p.26).

En lo que se refiere al Comité de las Regiones, se nombra a un miembro propuesto por el Reino de España, D. Alfonso Fernández Mañueco, presidente de la Junta de Castilla y León (DOUE L68, 3.03.2022, p.17).

Y se establece, por la Comisión, un reglamento interno para el control, conforme al artículo 22, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 58/2003 del Consejo, de la legalidad de todo acto de las agencias ejecutivas que dañe a un tercero y que haya sido deferido a la Comisión por cualquier persona directa e individualmente afectada (DOUE L37, 18.02.2022, p.46).

## II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

En los ámbitos de la Unión aduanera y Libre circulación de mercancías, se especifican los detalles de la interfaz electrónica entre los sistemas aduaneros nacionales y el sistema de información y comunicación para la vigilancia del mercado, así como los datos que deben transmitirse a través de dicha interfaz (DOUE L453, 17.12.2021, p. 38) y se adopta un reglamento relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L14, 21.01.2022, p.1).

En cuanto a la Política Comercial, la celebración de Tratados internacionales suele ser un elemento fundamental de la misma, así se decide la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y Australia en virtud del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, en relación con la modificación de las concesiones en todos los contingentes arancelarios de la lista CLXXV de la Unión Europea como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea (DOUE L452, 16.12.2021, p. 1 y 3), se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en relación con la adopción de una decisión sobre la revisión del Entendimiento relativo a las disposiciones sobre la administración de los contingentes arancelarios de los productos agropecuarios (DOUE L98, 25.03.2022, p.76), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el procedimiento escrito por parte de los participantes en el Acuerdo en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial por lo que respecta a la línea común relativa a la reducción temporal del pago al contado mínimo (DOUE L443, 10.12.2021, p. 73), la posición que debe adoptarse,



en nombre de la Unión Europea, en el Consejo Administrativo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) (DOUE L89, 17.03.2022, p.8). Y se aprueban, en nombre de la Unión Europea, las modificaciones de los anexos 10-A y 10-B del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur (DOUE L448, 15.12.2021, p. 67).

Se modifica el anexo del Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (DOUE L432, 3.12.2021, p. 1), el anexo IV del Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas (DOUE L432, 3.12.2021, p. 7).

Se adoptan reglamentos, uno relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para determinados productos agrícolas e industriales, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1388/2013 (DOUE L458, 22.12.2021, p. 33), otro por el que se suspenden los derechos del arancel aduanero común contemplados en el artículo 56, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) n.º 952/2013 sobre algunos productos agrícolas e industriales, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1387/2013 (DOUE L466, 29.12.2021, p. 1), un tercero relativo a la apertura para 2022 del contingente arancelario aplicable a la importación en la Unión de determinadas mercancías originarias de Noruega que resultan de la transformación de productos agrícolas regulados por el Reglamento (UE) n.º 510/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L438, 8.12.2021, p. 43), un cuarto por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/216 en lo que respecta al contingente arancelario de la Unión de carne de vacuno de calidad superior originaria de Paraguay (DOUE L19, 28.01.2022, p.1) y un quinto por el que se mantienen las medidas de salvaguardia relativas a las importaciones de moluscos bivalvos procedentes de Turquía y destinados al consumo humano (DOUE L98, 25.03.2022, p.54).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1641 relativo a las importaciones de moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados y gasterópodos marinos vivos, refrigerados, congelados o transformados destinados al consumo humano procedentes de los Estados Unidos de América (DOUE L26, 7.02.2022, p.1), el Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a la lista de productos de doble uso (DOUE L3, 6.01.2022, p. 1), el Reglamento (CE) n.º 32/2000 del Consejo en lo que respecta al volumen de arenque que puede importarse en el marco del contingente arancelario 09.0006 (DOUE L25, 4.02.2022, p.9), y el Reglamento (UE) 2019/159, que impone una medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DOUE L88, 16.03.2022, p.181).

### III. POLÍTICA AGRÍCOLA

En los aspectos más generales de la Política Agrícola Común (PAC), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la presentación del contenido de los planes estratégicos de la PAC y sobre el sistema electrónico para el intercambio seguro de la información (DOUE L458, 22.12.2021, p. 463), se establecen disposiciones de aplicación relativas a determinados registros y declaraciones exigidos a los operadores y grupos de operadores y a los medios técnicos para la expedición de certificados de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1378 de la Comisión en lo que respecta a la expedición del certificado a los operadores, grupos de operadores y exportadores de terceros países (DOUE L430, 2.12.2021, p. 24). Se establecen normas sobre los métodos de cálculo de los indicadores comunes de realización y de resultados establecidos en el anexo I Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DOUE L458, 22.12.2021, p. 486).

También se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DOUE L435, 6.12.2021, p. 1). Se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por el Reino Unido con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DOUE L37, 18.02.2022, p.60), 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) (DOUE L37, 18.02.2022, p.63).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/128, por el que se establece el saldo neto disponible para los gastos del FEAGA (DOUE L83, 10.03.2022, p.1), se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos adicionales para determinados tipos de intervención especificados por los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027 en virtud de dicho Reglamento, y a las normas sobre la propor-

ción relativa a la norma 1 de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) (DOUE L20, 31.01.2022, p.52), se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas relativas a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DOUE L20, 31.01.2022, p.95).

Se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, los controles, las garantías y la transparencia (DOUE L20, 31.01.2022, p.131), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/40 en lo que respecta a las medidas educativas de acompañamiento y la selección y aprobación de los solicitantes de ayuda (DOUE L41, 22.02.2022, p.5), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 en lo que respecta a las solicitudes de ayuda, el pago de la ayuda y los controles sobre el terreno (DOUE L41, 22.02.2022, p.8).

Se establecen excepciones al Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y al Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 de la Comisión en lo que atañe al cumplimiento de determinadas condiciones relativas al pago de ecologización para el año de solicitud 2022 (DOUE L98, 25.03.2022, p.105), se establecen normas para los tipos de intervención relativos a las semillas oleaginosas, el algodón y los subproductos de la vinificación en virtud del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como para los requisitos en materia de información, publicidad y visibilidad relacionados con la ayuda de la Unión y los planes estratégicos de la PAC (DOUE L20, 31.01.2022, p.197).

Se adopta un reglamento sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DOUE L435, 6.12.2021, p. 187) y se modifican los anexos I y III del Reglamento Delegado (UE) n.º 906/2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a los métodos de cálculo del gasto de intervención pública (DOUE L100, 28.03.2022, p.1). Se modifican los anexos II y III del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los límites máximos nacionales y netos correspondientes a los pagos directos de determinados Estados miembros para el año natural 2022 (DOUE L9, 14.01.2022, p. 3), se modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º

228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DOUE L435, 6.12.2021, p. 262).

Se concede una ayuda al almacenamiento privado de carne de porcino y se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L96, 24.03.2022, p.39), se establece una ayuda excepcional de adaptación para los productores de los sectores agrarios (DOUE L96, 24.03.2022, p.4), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/934, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las prácticas enológicas autorizadas (DOUE L12, 19.01.2022, p.1). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2129 en lo que respecta a los índices de frecuencia de los controles físicos de determinados productos compuestos que entran en la Unión (DOUE L433, 6.12.2021, p. 5).

Se complementa el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas relativas a la expedición de certificados complementarios que acrediten que no se utilizan antibióticos en la producción ecológica de productos animales con fines de exportación (DOUE L461, 27.12.2021, p. 2), se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) 2020/761 y (UE) 2020/1988 en lo relativo al sistema de gestión de algunos contingentes arancelarios y a las cantidades que pueden importarse en el marco de determinados contingentes arancelarios (DOUE L11, 18.01.2022, p.6).

Se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas relativas a los casos y las condiciones en que los productos ecológicos y los productos en conversión quedan exentos de controles oficiales en los puestos de control fronterizos y al lugar de los controles oficiales para dichos productos y por el que se modifican los Reglamentos Delegados (UE) 2019/2123 y (UE) 2019/2124 de la Comisión (DOUE L461, 27.12.2021, p. 5), se completa el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas relativas a los controles oficiales en relación con las partidas de productos ecológicos y productos en conversión destinados a la importación en la Unión y al certificado de inspección (DOUE L461, 27.12.2021, p. 13). Se establece, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, la lista de terceros países y la lista de autoridades de control y organismos de control reconocidos en virtud del artículo 33, apartados 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo para la importación de productos ecológicos en la Unión (DOUE L465, 29.12.2021, p. 8), se establecen normas sobre la documentación y las notificaciones exigidas para los productos ecológicos y en conversión destinados a la importación en la Unión (DOUE L461, 27.12.2021, p. 30).

El Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo se modifica reiteradamente, los anexos II, III y IV por lo que respecta a los límites

máximos de residuos de acequinocilo, *Bacillus subtilis* cepa IAB/BS03, emamectina, flutolanilo e imazamox en determinados productos (DOUE L446, 14.12.2021, p. 8), los anexos II y III en lo que respecta a los límites máximos de residuos de dazomet, hexitiazox, metam y metilisotiocianato en y sobre determinados productos (DOUE L13, 20.01.2022, p.5), el anexo II en lo que respecta a los límites máximos de residuos de flonicamid en y sobre determinados productos (DOUE L14, 21.01.2022, p.6), los anexos II, III y IV por lo que respecta a los límites máximos de residuos de acrinatrina, fluvalinato, folpet, fosetil, isofetamid, virus del mosaico del pepino, cepa EU, aislado atenuado Abp1, y virus del mosaico del pepino, cepa CH2, aislado atenuado Abp2, espinetoram y espirotetramat en o sobre determinados productos (DOUE L16, 25.01.2022, p.1), los anexos II, III y IV en lo relativo a los límites máximos de residuos de las sustancias ácido acético, azoxistrobina, benzovindiflupir, ciantraniliprol, ciflufenamida, emamectina, flutolanilo, polisulfuro de calcio, maltodextrina y proquinazid en determinados productos (DOUE L98, 25.03.2022, p.9).

Y se deroga la Decisión 2004/613/CE relativa a la creación de un grupo consultivo de la cadena alimentaria y de la sanidad animal y vegetal (DOUE L19, 28.01.2022, p.71).

En relación con la regulación de productos, vegetales, cereales, y hortalizas se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 por lo que respecta a la lista de plagas, prohibiciones y requisitos para la introducción y el traslado en la Unión de vegetales, productos vegetales y otros objetos, y por el que se derogan las Decisiones 98/109/CE y 2002/757/CE y los Reglamentos de Ejecución (UE) 2020/885 y (UE) 2020/1292 (DOUE L458, 22.12.2021, p. 173). Se fijan los volúmenes de activación para los años 2022 y 2023 a los efectos de la posible aplicación de derechos de importación adicionales a determinadas frutas y hortalizas (DOUE L433, 6.12.2021, p. 1). Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/891 en lo relativo al cálculo del valor de la producción comercializada de las organizaciones de productores del sector de las frutas y hortalizas (DOUE L453, 17.12.2021, p. 3).

Se fijan los derechos de importación aplicables a determinadas clases de arroz descascarillado a partir del 8 de marzo de 2022 (DOUE L78, 8.03.2022, p.36), se modifica la Directiva 66/402/CEE del Consejo en lo que respecta a los pesos de un lote de semillas y de las muestras de Avena nuda (DOUE L438, 8.12.2021, p. 84). Se modifica el anexo II del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos para la producción y uso de plántulas no ecológicas, en conversión y ecológicas y de otros materiales de reproducción vegetal (DOUE L98, 25.03.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1201 en lo que respecta a las listas de plantas de las que se sabe que son sensibles a *Xylella fastidiosa* (DOUE

L432, 3.12.2021, p. 19), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2019 en lo que respecta a los vegetales para plantación de *Corylus avellana* L. y *Corylus colurna* L. originarios de Serbia (DOUE L39, 21.02.2022, p.11), se modifican el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2019 en lo que respecta a determinados vegetales para plantación de *Juglans regia* L., *Nerium oleander* L. y *Robinia pseudoacacia* L. originarios de Turquía y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1213 en lo que respecta a las medidas fitosanitarias para la introducción de dichos vegetales para plantación en el territorio de la Unión (DOUE L100, 28.03.2022, p.10).

En cuanto a la regulación de materias referidas a la ganadería, animales y aves de corral, se modifica el Reglamento (CE) n.º 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 L453, 17.12.2021, p. 35; DOUE L19, 28.01.2022, p.19; DOUE L46, 25.02.2022, p.81; DOUE L98, 25.03.2022, p.6).

Se modifican el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/898 en lo que respecta al nombre del titular de la autorización de un preparado de *Bacillus licheniformis* (ATCC 53757) y su proteasa (EC 3.4.21.19) como aditivo en piensos y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/982 en lo que respecta al nombre del titular de la autorización de un preparado de ácido benzoico, formiato de calcio y ácido fumárico como aditivo en piensos (DOUE L43, 24.02.2022, p.1).

Se autorizan, los preparados de *Lacticaseibacillus rhamnosus* IMI 507023, *Pediococcus pentosaceus* IMI 507024, *Pediococcus pentosaceus* IMI 507025, *Lactiplantibacillus plantarum* IMI 507026, *Lactiplantibacillus plantarum* IMI 507027 y *Lactiplantibacillus plantarum* IMI 507028 como aditivos para ensilaje para todas las especies animales (DOUE L43, 24.02.2022, p.17), el ácido málico, el ácido cítrico producido por *Aspergillus niger* DSM 25794 o CGMCC 4513/CGMCC 5751 o CICC 40347/CGMCC 5343, el ácido sórbico y el sorbato de potasio, el ácido acético, el diacetato de sodio y el acetato de calcio, el ácido propiónico, el propionato de sodio, el propionato de calcio y el propionato de amonio, el ácido fórmico, el formiato de sodio, el formiato de calcio y el formiato de amonio, y el ácido láctico producido por *Bacillus coagulans* (LMG S-26145 o DSM 23965), o *Bacillus smithii* (LMG S-27890) o *Bacillus subtilis* (LMG S-27889) y el lactato de calcio como aditivos en piensos para todas las especies animales (DOUE L85, 14.03.2022, p.6), el aceite esencial de Petitgrain bigarade como aditivo en piensos para determinadas especies animales (DOUE L64, 2.03.2022, p.1).

Se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/421 relativo a la autorización de tintura derivada de *Artemisia vulgaris* L. (tintura de artemisa) como aditivo en piensos para todas las especies animales, el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/485 relativo a la autorización como aditivos para piensos del aceite esencial de jengibre

(*Zingiber officinale* Roscoe) para todas las especies animales, de la oleoresina de jengibre (*Zingiber officinale* Roscoe) para pollos de engorde, gallinas ponedoras, pavos de engorde, lechones, cerdos de engorde, cerdas, vacas lecheras, terneros (sustitutivos de la leche), bovinos de engorde, ovinos, caprinos, caballos, conejos, peces y animales de compañía, y de la tintura de jengibre (*Zingiber officinale* Roscoe) para caballos y perros y el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/551 relativo a la autorización de extracto de cúrcuma, aceite de cúrcuma y oleoresina de cúrcuma obtenidos de rizomas de *Curcuma longa* L. como aditivos para piensos para todas las especies animales, y de tintura de cúrcuma obtenida de rizomas de *Curcuma longa* L. como aditivo para piensos para caballos y perros (DOUE L78, 8.03.2022, p.21), se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1410 de la Comisión relativo a la autorización de un preparado de *Bacillus licheniformis* DSM 28710 como aditivo en la alimentación de gallinas ponedoras, especies menores de aves de corral ponedoras, especies de aves para cría y aves ornamentales (titular de la autorización: Huvepharma NV) (DOUE L43, 24.02.2022, p.7), se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1760, relativo a la autorización del preparado de *Bacillus subtilis* DSM 25841 como aditivo para piensos para todas las especies porcinas, incluidas las cerdas, excepto las cerdas lactantes, en beneficio de lechones lactantes (titular de la autorización: Chr. Hansen A/S) (DOUE L43, 24.02.2022, p.10).

Se autoriza, el aceite esencial de mandarina exprimida como aditivo para piensos para aves de corral, cerdos, rumiantes, caballos, conejos y salmónidos (DOUE L55, 28.02.2022, p.41), un preparado de *Saccharomyces cerevisiae* MUCL 39885 como aditivo en piensos para todos los suidos, a excepción de los lechones destetados y las cerdas, y para los perros (titular de la autorización: Prosol S.p.A.) (DOUE L43, 24.02.2022, p.14).

Se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que respecta a las entradas correspondientes al Reino Unido en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y aves de caza (DOUE L429, 1.12.2021, p. 92; DOUE L433, 6.12.2021, p. 11; DOUE L450, 16.12.2021, p. 137; DOUE L8, 13.01.2022, p. 126; DOUE L440, 9.12.2021, p. 1; DOUE L458, 22.12.2021, p. 494; DOUE L13, 20.01.2022, p.37; DOUE L18, 27.01.2022, p.4; DOUE L31, 14.02.2022, p.21; DOUE L41, 22.02.2022, p.16), se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 por lo que respecta a las entradas correspondientes a Canadá y a los Estados Unidos de América en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y de aves de caza (DOUE L37, 18.02.2022, p.28), se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que concierne



a las entradas correspondientes a Canadá, al Reino Unido y a los Estados Unidos en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y de aves de caza (DOUE L69, 4.03.2022, p.45), se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que concierne a las entradas correspondientes al Reino Unido y a los Estados Unidos en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y de aves de caza (DOUE L46, 25.02.2022, p.84; DOUE L85, 14.03.2022, p.28; DOUE L90, 18.03.2022, p.105; DOUE L98, 25.03.2022, p.57).

Se modifica y se corrige el anexo IX del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/405 en lo que se refiere a las listas de terceros países o regiones de terceros países autorizados a introducir en la Unión determinados productos de la pesca (DOUE L69, 4.03.2022, p.40). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/403 a fin de añadir un nuevo modelo de certificado zoonosanitario-oficial para la entrada en Irlanda del Norte de ovinos y caprinos procedentes de Gran Bretaña y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que respecta a la lista de terceros países autorizados a introducir en la Unión animales de las especies ovina y caprina (DOUE L41, 22.02.2022, p.19), se modifica el anexo IX del Reglamento (CE) n.º 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las condiciones de importación para el desplazamiento de ovinos y caprinos destinados a la reproducción desde Gran Bretaña a Irlanda del Norte (DOUE L29, 10.02.2022, p.1).

Se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/260 en lo que se refiere a determinados desplazamientos de animales acuáticos objeto de medidas nacionales entre Estados miembros o partes de Estados miembros y por la que se modifica su anexo I en lo que se refiere a la calificación de Irlanda con respecto al herpesvirus de los ostreidos tipo 1  $\mu$ var (OsHV-1  $\mu$ var) (DOUE L29, 10.02.2022, p.40), se modifican los anexos III, VIII, IX y XI del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/405 en lo que respecta a las listas de terceros países o regiones de los mismos autorizados a introducir en la Unión determinadas aves de caza silvestre destinadas al consumo humano, partidas de moluscos bivalvos, equinodermos, tunicados y gasterópodos marinos, determinados productos de la pesca, así como ancas de rana y caracoles, y por el que se deroga la Decisión 2007/82/CE (DOUE L8, 13.01.2022, p. 1). Se modifican y corrigen los anexos I, IV, XV, XVI, XVII y XXI del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que respecta a las listas de terceros países o territorios, o zonas o compartimentos de estos, autorizados a introducir en la Unión equinos, productos cárnicos, leche, calostro, productos a base de calostro y productos lácteos, tripas y animales acuáticos (DOUE L87, 15.03.2022, p.14).



Se modifica y corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 de la Comisión, por el que se establecen las listas de terceros países, territorios, o zonas de estos, desde los que se permite la entrada en la Unión de animales, productos reproductivos y productos de origen animal de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L8, 13.01.2022, p. 14), se modifica el anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2235 en lo que respecta a los modelos de certificados para la entrada en la Unión de partidas de determinados animales acuáticos vivos y productos de origen animal (DOUE L8, 13.01.2022, p. 36), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/403 en lo que respecta a los modelos de certificados zoonosanitarios y a los modelos de certificados zoonosanitarios-oficiales para la entrada en la Unión y los desplazamientos entre Estados miembros de partidas de determinadas especies y categorías de aves de corral y de aves en cautividad, así como de sus productos reproductivos (DOUE L8, 13.01.2022, p. 92), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/692 en lo que respecta a los requisitos adicionales para la entrada en la Unión de determinados ungulados que procedan de la Unión, sean desplazados a un tercer país o territorio para participar en actos, exhibiciones, exposiciones y espectáculos y, a continuación, retornen a la Unión (DOUE L10, 17.01.2022, p.1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/403 en lo que respecta a la adición de un nuevo modelo de certificado para la entrada en la Unión de determinados ungulados que procedan de la Unión, sean desplazados a un tercer país o territorio para participar en actos, exhibiciones, exposiciones y espectáculos y, a continuación, regresen a la Unión, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404, en lo que respecta a la lista de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de ungulados (DOUE L10, 17.01.2022, p.4).

Se modifica el anexo XIV del Reglamento (UE) n.º 142/2011 en lo referente a la adaptación de las listas de terceros países, territorios, o zonas de estos, desde los que se permite la entrada en la Unión de subproductos animales y productos derivados (DOUE L78, 8.03.2022, p.1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/2035, por el que se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a las normas sobre los establecimientos que tengan animales terrestres y las plantas de incubación, y a la trazabilidad de determinados animales terrestres en cautividad y de los huevos para incubar (DOUE L438, 8.12.2021, p. 38).

Se modifica el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/934, por el que se establecen medidas especiales de control de la peste porcina clásica (DOUE L436, 7.12.2021, p. 35). Se modifica el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/605, por el que se establecen medidas especiales de control de la peste porcina africana (DOUE L429, 1.12.2021, p. 108; DOUE L453, 17.12.2021, p. 48; DOUE L461, 27.12.2021, p. 40; DOUE L11, 18.01.2022, p.13; DOUE L17, 26.01.2022, p.3;

DOUE L22, 1.02.2022, p.5; DOUE L34, 16.02.2022, p.6; DOUE L90, 18.03.2022, p.67; DOUE L100, 28.03.2022, p.16).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1793 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 terceros países, y por el que se ejecutan los Reglamentos (UE) 2017/625 y (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L453, 17.12.2021, p. 5), se modifica la Decisión 2011/163/UE, relativa a la aprobación de los planes enviados por terceros países de conformidad con el artículo 29 de la Directiva 96/23/CE del Consejo (DOUE L464, 28.12.2021, p. 17; DOUE L69, 4.03.2022, p.107).

Se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento del laboratorio de referencia de la Unión Europea para la fiebre del Valle del Rift (DOUE L436, 7.12.2021, p. 26), se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas específicas sobre los controles oficiales por lo que respecta a los procedimientos de muestreo para los residuos de plaguicidas en los alimentos y los piensos (DOUE L453, 17.12.2021, p. 1).

Se modifica el anexo de la Decisión de Ejecución (UE) 2021/641, sobre medidas de emergencia en relación con los brotes de gripe aviar de alta patogenicidad en determinados Estados miembros (DOUE L444, 10.12.2021, p. 110; DOUE L9, 14.01.2022, p. 44; DOUE L18, 27.01.2022, p.11; DOUE L24, 3.02.2022, p.6; DOUE L31, 14.02.2022, p.56; DOUE L42, 23.02.2022, p.9; DOUE L64, 2.03.2022, p.60; DOUE L85, 14.03.2022, p.42; DOUE L92, 21.03.2022, p.12).

Se modifican y corrigen los anexos I y II del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/403 en lo que respecta a determinados modelos de certificados zoosanitarios, certificados zoosanitarios-oficiales y declaraciones para los desplazamientos entre Estados miembros y la entrada en la Unión de las partidas de determinadas especies y categorías de animales terrestres y sus productos reproductivos (DOUE L101, 29.03.2022, p.6). Se establecen frecuencias mínimas uniformes de determinados controles oficiales para comprobar el cumplimiento de los requisitos zoosanitarios de la Unión de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1082/2003 y (CE) n.º 1505/2006 (DOUE L26, 7.02.2022, p.11), se modifican determinados anexos del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/620 en lo que se refiere a la aprobación o la retirada del estatus de libre de enfermedad de determinados Estados miembros, zonas o compartimentos de estos, en lo que respecta a determinadas enfermedades de la lista y a la aprobación de los programas de erradicación de determinadas enfermedades de la lista (DOUE L37, 18.02.2022, p.16), se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento

Europeo y del Consejo en lo que respecta a la gestión, el almacenamiento y la reposición de las existencias de los bancos de antígenos, vacunas y reactivos de diagnóstico de la Unión y a los requisitos de bioprotección, bioseguridad y biocontención para el funcionamiento de dichos bancos (DOUE L23, 2.02.2022, p.1), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los bancos de antígenos, vacunas y reactivos de diagnóstico de la Unión (DOUE L23, 2.02.2022, p.11) y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/788 por la que se establecen normas para la vigilancia y la notificación de las infecciones por SARS-CoV-2 en determinadas especies animales (DOUE L93, 22.03.2022, p.191).

En cuanto a la leche y productos de la ganadería, se modifica el anexo V del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2235 en lo relativo a los requisitos zoonosanitarios para la entrada en la Unión de productos lácteos contenidos en productos compostos no perecederos (DOUE L2, 6.01.2022, p. 1).

En lo que se refiere a los centros escolares y ayuda alimentaria, se establece la asignación definitiva de ayuda de la Unión a los Estados miembros para las frutas y hortalizas destinadas a los centros escolares y la leche destinada a los centros escolares para el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023 y por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/462 (DOUE L100, 28.03.2022, p.55).

#### 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 posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, con respecto a la constitución de un grupo de trabajo sobre pesca y a la adopción de su reglamento interno (DOUE L429, 1.12.2021, p. 146), la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Protocolo de aplicación del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Gobierno de las Islas Cook (DOUE L463, 28.12.2021, p. 1 y 3), la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y la República Islámica de Mauritania y su Protocolo de aplicación (DOUE L439, 8.12.2021, p. 1 y 3). Se decide a la adhesión de la Unión Europea a la Convención para la Conservación y Ordenación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar del Océano Pacífico Norte (DOUE L55, 28.02.2022, p. 12 y 14) y la posición que debe

adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la Comisión de Pesca del Pacífico Norte (DOUE L79, 9.03.2022, p.31).

En cuanto al régimen general de la pesca y flotas pesqueras, se determina que la agresión militar de Rusia contra Ucrania es un acontecimiento excepcional que genera una perturbación significativa de los mercados (DOUE L101, 29.03.2022, p.45), se establecen normas sobre el formato y los calendarios para la presentación de planes de trabajo nacionales e informes anuales sobre la recopilación de datos en los sectores de la pesca y la acuicultura, y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución (UE) 2016/1701 y (UE) 2018/1283 (DOUE L8, 13.01.2022, p. 142), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, en cuanto a los criterios para establecer el nivel de las correcciones financieras y para aplicar las correcciones financieras a tanto alzado asociadas a casos de incumplimiento grave de las normas de la política pesquera común (DOUE L9, 14.01.2022, p. 13).

Se ejecuta el Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, en lo que respecta a los casos de incumplimiento y de incumplimiento grave de las normas de la política pesquera común que pueden dar lugar a la interrupción de los plazos de pago o a la suspensión de los pagos al amparo de dicho Fondo (DOUE L9, 14.01.2022, p. 20), se aplica el Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1004, en lo que respecta a la determinación de tecnologías eficientes desde el punto de vista energético y a la especificación de elementos metodológicos para determinar el esfuerzo pesquero normal de los buques de pesca (DOUE L9, 14.01.2022, p. 27), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al registro, la transmisión y la presentación de los datos sobre la ejecución de cada operación (DOUE L13, 20.01.2022, p.24) y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/242 por el que se establecen las normas detalladas de funcionamiento de los consejos consultivos en virtud de la política pesquera común (DOUE L34, 16.02.2022, p.1).

En cuanto a la protección del medio marino y cuotas generales de pesca, se efectúan deducciones de las cuotas de pesca disponibles para determinadas poblaciones en 2021 de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo debido a la sobrepesca practicada en años anteriores en otras poblaciones y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1420 (DOUE L450, 16.12.2021, p. 1), se adopta un reglamento relativo al reparto de las posibilidades de pesca en vir-

tud del Protocolo de aplicación del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Gobierno de las Islas Cook (DOUE L462, 28.12.2021, p. 10).

Se establece el cierre de las pesquerías de arenque en las aguas de Noruega situadas al norte del paralelo 62° N y el caladero en torno a Jan Mayen para los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea (DOUE L462, 28.12.2021, p. 12), se modifica el Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las medidas técnicas para determinadas pesquerías demersales y pelágicas del mar Céltico, el mar de Irlanda y el oeste de Escocia (DOUE L465, 29.12.2021, p. 1), se establece el cierre de las pesquerías de bacalao en las aguas de Noruega de las subzonas 1 y 2 para los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea (DOUE L18, 27.01.2022, p.1), se modifica el Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento y del Consejo en lo que se refiere al uso de dispositivos de exclusión en la pesquería de faneca noruega en el mar del Norte (DOUE L33, 15.02.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a determinadas medidas técnicas sobre los tamaños de malla y la longitud máxima total de determinadas redes de arrastre de vara en el mar del Norte (DOUE L33, 15.02.2022, p.4), se modifica el Reglamento (UE) 2019/1241 en lo que respecta a las medidas para reducir las capturas accesorias de la población residente de marsopa común del Báltico (*Phocoena phocoena*) en el mar Báltico (DOUE L46, 25.02.2022, p.67), se establecen para 2022 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L21, 31.01.2022, p.1). Se fijan, para 2022, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y en el mar Negro (DOUE L21, 31.01.2022, p.165).

En relación con la flota de pesca española, se establece el cierre de las pesquerías de anchoa en la zona 8 para los buques que enarbolan pabellón de España (DOUE L7, 12.01.2022, p. 11).

## 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, el Comité Especializado creado por el artículo 8, apartado 1, letra p), del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña

e Irlanda del Norte, decide la modificación de los anexos del Protocolo relativo a la coordinación de la seguridad social [2021/2114] (DOUE L429, 1.12.2021, p. 155).

Se decide el nombramiento de miembros del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo para un nuevo mandato (DOUE L10, 17.01.2022, p.82) y se modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (DOUE L88, 16.03.2022, p.1).

## VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En relación al Derecho de Establecimiento y Libre prestación de Servicios, se modifican: las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) n.º 1151/2014 de la Comisión con respecto a la información que debe notificarse al ejercer el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios (DOUE L31, 14.02.2022, p.1) y las normas técnicas de ejecución establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 926/2014, que establece los modelos de formularios, plantillas y procedimientos en lo que respecta a la información que debe notificarse al ejercer el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios (DOUE L31, 14.02.2022, p.4).

Se completa la Directiva (UE) 2019/2034 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los criterios para someter a determinadas empresas de servicios de inversión a los requisitos del Reglamento (UE) n.º 575/2013 (DOUE L436, 7.12.2021, p. 9), en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los criterios idóneos para determinar las categorías de personal cuyas actividades profesionales inciden de manera importante en el perfil de riesgo de una empresa de servicios de inversión o en los activos que administra (DOUE L436, 7.12.2021, p. 11) y en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican las clases de instrumentos que reflejan de manera adecuada la calidad crediticia de la empresa de servicios de inversión en una perspectiva de continuidad de la explotación y las posibles soluciones alternativas que resultan adecuadas a efectos de la remuneración variable (DOUE L436, 7.12.2021, p. 17).

Se establecen normas técnicas de ejecución para la aplicación de la Directiva (UE) 2019/2034 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al formato, la estructura, el índice de contenidos y la fecha anual de publicación de la información que deben hacer pública las autoridades competentes (DOUE L79, 9.03.2022, p.4), se modifica el Reglamento (UE) 2016/445 sobre el ejercicio de las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión (ECB/2016/4) (BCE/2022/14) (DOUE

L102, 30.03.2022, p.11), se modifica la Directiva 2009/65/CE en lo que respecta a la utilización de los documentos de datos fundamentales por las sociedades de gestión de organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) (DOUE L455, 20.12.2021, p. 15).

En relación con el Reglamento (UE) 2019/2033 del Parlamento Europeo y del Consejo, se establecen normas técnicas de ejecución para su aplicación en relación con la presentación y la publicación de información con fines de supervisión de las empresas de servicios de inversión (DOUE L458, 22.12.2021, p. 48), y el Reglamento se completa: en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los métodos para valorar los factores K previstos en el artículo 15 de dicho Reglamento (DOUE L6, 11.01.2022, p. 1), en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican el concepto de cuenta segregada para garantizar la protección del dinero de los clientes en caso de quiebra de una empresa de servicios de inversión (DOUE L6, 11.01.2022, p. 7), en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que definen los ajustes de los coeficientes del factor K «flujo de negociación diario» (K-DTF) (DOUE L13, 20.01.2022, p.1), y en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican el importe de la garantía total para el cálculo del factor K «garantía de compensación concedida» (K-CMG) (DOUE L41, 22.02.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento (UE) n.º 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al ajuste del umbral pertinente para la notificación de las posiciones cortas netas significativas en acciones (DOUE L6, 11.01.2022, p. 9), se adopta una directiva sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2014/17/UE (DOUE L438, 8.12.2021, p. 1), 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 L444, 10.12.2021, p. 16), 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 diciembre de 2021 y el 30 de marzo de 2022 de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (DOUE L30, 11.02.2022, p.8) y se modifica 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 Burkina Faso, Filipinas, Haití, las Islas Caimán, Jordania, Mali, Marruecos, Senegal y Sudán del Sur en el cuadro que figura en el punto I del anexo y a la supresión de dicho cuadro de las Bahamas, Botsuana, Ghana, Irak y Mauricio (DOUE L39, 21.02.2022, p.4).



## VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

En el ámbito de la Política de Transportes también es frecuente la celebración de Tratados internacionales, y así se decide la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra, relativo a una zona común de aviación (DOUE L429, 1.12.2021, p. 15 y 17), la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo por el que se modifica el Acuerdo de transporte aéreo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea y sus Estados miembros (DOUE L20, 31.01.2022, p.38), se deciden enmiendas al Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR de 1975) De conformidad con la Notificación del Depositario de la ONU CN.370.2021.TREATIES-XI.A.16 el 4 de febrero de 2022 entrarán en vigor las siguientes modificaciones del Convenio TIR para todas las Partes Contratantes (DOUE L459, 22.12.2021, p. 1).

Se decide igualmente: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), respecto de la adopción de enmiendas a los anexos 1, 6 a 10, 14 y 17 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (DOUE L55, 28.02.2022, p.47), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la Organización Marítima Internacional, durante el 32.o período de sesiones de su Asamblea, en relación con la adopción de enmiendas a las Directrices para efectuar reconocimientos de conformidad con el sistema armonizado de reconocimientos y certificación (SARC) (DOUE L433, 6.12.2021, p. 17), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Conjunto creado por el Acuerdo relativo a la seguridad en la aviación civil entre la Unión Europea y el Gobierno de la República Popular China, con respecto a la adopción del reglamento interno del Comité Conjunto (DOUE L432, 3.12.2021, p. 34), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte con respecto a la aprobación del presupuesto de la Comunidad del Transporte para 2022 (DOUE L448, 15.12.2021, p. 64), la posición que debe adoptar la Unión Europea en el Comité Mixto creado en virtud del Memorando de Cooperación entre la Unión Europea y la Organización de Aviación Civil Internacional sobre un marco para el mejoramiento de la cooperación, con respecto a la adopción de un programa de trabajo relativo a la cooperación en el ámbito de la notificación de accidentes e incidentes en la aviación civil, y por la que se nombra al presidente de la Unión Europea en el Comité Mixto (DOUE L37, 18.02.2022, p.52).

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, sustituye el anexo del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte aéreo [2022/122] (DOUE L19, 28.01.2022, p.84), y el Comité de Transportes Terrestres Comunidad-Suiza, modifica el anexo 1 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera, y la Decisión n. 2/2019 relativa a las medidas transitorias para mantener un tráfico ferroviario fluido entre Suiza y la Unión Europea [2022/308] (DOUE L46, 25.02.2022, p.125).

En los aspectos más generales de la Política de Transportes, se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CE y (UE) 2019/520 por lo que respecta a la aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras (DOUE L69, 4.03.2022, p.1).

En relación con los transportes aéreos se decide la aprobación de equipos de seguridad de la aviación civil con el «sello de la UE» (DOUE L433, 6.12.2021, p. 25), se modifican: el Reglamento (UE) n.º 1178/2011 en lo que respecta a los requisitos para las operaciones todo tiempo y para el entrenamiento para las habilitaciones de vuelo por instrumentos y de tipo en helicópteros (DOUE L448, 15.12.2021, p. 39), el Reglamento (UE) n.º 965/2012 en lo que respecta a los requisitos para las operaciones todo tiempo y para el entrenamiento y la verificación de la tripulación de vuelo (DOUE L450, 16.12.2021, p. 21), el Reglamento (UE) n.º 748/2012 en lo que respecta a los sistemas de gestión y los sistemas de notificación de sucesos que deben crear las organizaciones de diseño y de producción, así como a los procedimientos aplicados por la Agencia, y por el que se corrige dicho Reglamento (DOUE L33, 15.02.2022, p.7), el Reglamento (UE) n.º 748/2012 por lo que respecta a los sistemas de gestión y los sistemas de notificación de sucesos que deben crear las autoridades competentes y corrige dicho Reglamento por lo que respecta a la expedición de certificados de revisión de la aeronavegabilidad (DOUE L33, 15.02.2022, p.46), el Reglamento (UE) n.º 139/2014 en lo que se refiere a los requisitos para las operaciones todo tiempo (DOUE L35, 17.02.2022, p.1), el Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo en lo que respecta a la prórroga de las medidas de flexibilización temporal de las normas de utilización de las franjas horarias debido a la crisis de la COVID-19 (DOUE L42, 23.02.2022, p.1).

También se modifican: el Reglamento (UE) n.º 1321/2014 en lo que respecta a la gestión del mantenimiento de la aeronavegabilidad en una única agrupación empresarial de compañías aéreas (DOUE L84, 11.03.2022, p.20), el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1998, por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea (DOUE L87, 15.03.2022, p.1), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 por lo que respecta al aplazamiento de las fechas de transición para la utilización de determinados sistemas de aeronave-

ves no tripuladas en la categoría «abierta», así como la fecha de aplicación de los escenarios estándar para las operaciones ejecutadas dentro o más allá del alcance visual (DOUE L87, 15.03.2022, p.20), y el Reglamento (CE) n.º 748/2009 de la Comisión en lo que respecta a la actualización de la lista de operadores de aeronaves que han realizado una actividad de aviación enumerada en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo 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 L93, 22.03.2022, p.1).

En el sector de los transportes por carretera, se modifica la Directiva 2009/103/CE relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DOUE L430, 2.12.2021, p. 1), se adopta un reglamento relativo a las funcionalidades de la interfaz pública conectada al Sistema de Información del Mercado Interior para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera (DOUE L443, 10.12.2021, p. 68).

En cuanto al transporte marítimo y fluvial, buques, se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al método que debe utilizarse para el cálculo de la capacidad específica de almacenamiento suficiente (DOUE L15, 24.01.2022, p.1), se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los elementos pormenorizados del mecanismo de selección de la Unión basado en el riesgo a fin de seleccionar los buques para su inspección (DOUE L15, 24.01.2022, p.7), se definen los criterios para determinar que un buque genera cantidades limitadas de desechos y los gestiona de manera sostenible y correcta desde el punto de vista medioambiental, de conformidad con la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L15, 24.01.2022, p.12), se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las metodologías aplicables a los datos de seguimiento y el formato de notificación de los desechos pescados de manera no intencionada (DOUE L15, 24.01.2022, p.16), y se modifica el anexo IV de la Directiva (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L30, 11.02.2022, p.3).

En relación con el transporte ferroviario, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/773 en lo que en lo relativo a la reducción progresiva de los casos específicos para la señal de cola (DOUE L450, 16.12.2021, p. 57), se modifica el Reglamento (UE) 2020/1429 en lo que respecta a la duración del período de referencia para la aplicación de medidas temporales relativas al cobro de los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias (DOUE L55, 28.02.2022, p.1).

## VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

En lo que se refiere a la regulación de los derechos antidumping, se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de productos planos de acero inoxidable laminados en frío originarios de la India e Indonesia y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2012, por el que se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de productos planos de acero inoxidable laminados en frío originarios de la India e Indonesia (DOUE L88, 16.03.2022, p.24), no se suspenden los derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de contrachapado de abedul originario de Rusia establecidos por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1930 (DOUE L433, 6.12.2021, p. 19), se inicia una reconsideración de los Reglamentos de Ejecución (UE) 2021/1266 y (UE) 2021/1267, por los que se amplían, respectivamente, el derecho antidumping definitivo y los derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de biodiésel expedido desde Canadá, esté o no declarado como originario de Canadá, a fin de determinar la posibilidad de conceder una exención en relación con tales medidas a un productor exportador canadiense, derogar el derecho antidumping con respecto a las importaciones procedentes de ese productor exportador y someter a registro dichas importaciones (DOUE L436, 7.12.2021, p. 28), y se modifica el Reglamento (UE) 2016/445 sobre el ejercicio de las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión (ECB/2016/4) (BCE/2022/14) (DOUE L102, 30.03.2022, p.11).

En relación con los productos de la República Popular China, se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de hojas de aluminio convertible y se modifica el Reglamento (UE) 2021/2170 por el que se establecen derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de hojas de aluminio convertible originarias (DOUE L458, 22.12.2021, p. 344), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de hojas de aluminio convertible (DOUE L438, 8.12.2021, p. 46), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinadas torres eólicas industriales de acero (DOUE L450, 16.12.2021, p. 59), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de acesulfamo potásico (DOUE L19, 28.01.2022, p.22), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido tartárico (DOUE L10, 17.01.2022, p.13), derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de cables de fibras ópticas (DOUE L12, 19.01.2022, p.34), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero (DOUE L36, 17.02.2022, p.1), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinadas hojas de aluminio (DOUE L83, 10.03.2022, p.7), se deciden las exenciones del derecho antidumping ampliado aplicable a determinadas piezas de bicicleta originarias (DOUE L83, 10.03.2022, p.39), un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisio-

nal establecido sobre las importaciones de calcio silicio (DOUE L96, 24.03.2022, p.9), se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de cables de fibras ópticas y un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de cables de fibras ópticas (DOUE L96, 24.03.2022, p.36).

Se amplía el derecho compensatorio definitivo establecido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/776 sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos («TFV») originarios de la República Popular China («China») a las importaciones de TFV procedentes de Marruecos, hayan sido o no declarados originarios de este país, y se da por concluida la investigación relativa a la posible elusión de las medidas compensatorias que impuso el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/776 a las importaciones de TFV originarios de Egipto mediante las importaciones de TFV procedentes de Marruecos, hayan sido o no declarados originarios de este último país (DOUE L46, 25.02.2022, p.31), se amplía el derecho antidumping definitivo impuesto por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/492, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/776, sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos («TFV») originarios de la República Popular China («China») a las importaciones de TFV procedentes de Marruecos, hayan sido o no declarados originarios de este país, y se da por concluida la investigación relativa a la posible elusión de las medidas antidumping que impuso el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/492 a las importaciones de TFV originarios de Egipto mediante las importaciones de TFV procedentes de Marruecos, hayan sido o no declarados originarios de este último país (DOUE L46, 25.02.2022, p.49).

Se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de bicicletas originarias de la República Popular China, ampliado a las importaciones de bicicletas procedentes de Indonesia, Malasia, Sri Lanka, Túnez, Camboya, Pakistán y Filipinas, hayan sido o no declaradas originarias de estos países (DOUE L10, 17.01.2022, p.15), un derecho antidumping definitivo en lo que respecta a las importaciones de determinados productos laminados planos de acero magnético al silicio, de grano orientado, originarios de la República Popular China, Japón, la República de Corea, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América (DOUE L10, 17.01.2022, p.17), un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados accesorios de tubería de hierro o acero originarios de la República Popular China, ampliado a las importaciones de determinados accesorios de tubería de hierro o acero procedentes de Taiwán, Indonesia, Sri Lanka y Filipinas, tanto si se declaran originarios de estos países como si no (DOUE L16, 25.01.2022, p.36).

En lo que se refiere a ayudas de Estado a España, se autorizan ayudas en casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones (DOUE C487,

3.12.2021, p. 7; DOUE C521, 27.12.2021, p.1; DOUE C60, 4.02.2022, p.11; DOUE C60, 4.02.2022, p.39; DOUE C90, 25.02.2022, p.1).

También se autorizan ayudas a la Comunidad Valenciana (DOUE C521, 27.12.2021, p.1), a Galicia (DOUE C46, 28.01.2022, p.1) y a Canarias (DOUE C116, 11.03.2022, p.1).

### IX. FISCALIDAD

En materia de Política Fiscal se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información relativa al impuesto sobre sociedades por parte de determinadas empresas y sucursales (DOUE L429, 1.12.2021, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/323 en lo que respecta al código del certificado de pequeño productor independiente de bebidas alcohólicas (DOUE L455, 20.12.2021, p. 20), se modifica el Reglamento (CEE) n.º 3649/92 en lo que respecta a las notas explicativas del documento simplificado de acompañamiento para los pequeños productores independientes de bebidas alcohólicas sujetos a la certificación o la autocertificación (DOUE L455, 20.12.2021, p. 22), y se modifica el Reglamento (CE) n.º 684/2009 en lo que respecta a la identificación en el documento administrativo electrónico de los pequeños productores independientes de bebidas alcohólicas sujetos a la autocertificación o la certificación (DOUE L455, 20.12.2021, p. 24).

Se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 92/83/CEE del Consejo respecto de la certificación y la autocertificación de los pequeños productores independientes de bebidas alcohólicas a efectos de los impuestos especiales (DOUE L455, 20.12.2021, p. 26), 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 2022 (DOUE L464, 28.12.2021, p. 11), se establece un marcador fiscal común para los gasóleos y el queroseno (DOUE L31, 14.02.2022, p.52) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 282/2011 en lo que respecta al certificado de exención del IVA y/o de los impuestos especiales (DOUE L88, 16.03.2022, p.15).

### X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

En relación con el Banco Central Europeo, se establecen normas comunes de transmisión de información supervisora a las autoridades y organismos pertinentes por el Banco Central Europeo en el desempeño de las funciones que le asigna el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo (BCE/2022/2) (DOUE L20, 31.01.2022, p.275), se decide sobre la delegación de las decisiones de expedición de salvocon-

ductos de la Unión para los solicitantes sujetos a la autoridad del Banco Central Europeo (BCE/2021/55) (DOUE L467, 29.12.2021, p. 1), se modifica la Decisión (UE) 2019/1743 del Banco Central Europeo relativa a la remuneración de las tenencias de exceso de reservas y de determinados depósitos (BCE/2022/5) (DOUE L46, 25.02.2022, p.140).

Se modifican: la Orientación BCE/2012/27 sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET2) (BCE/2022/4) (DOUE L46, 25.02.2022, p.142), la Orientación (UE) 2015/280 sobre el establecimiento del Sistema de Producción y Adquisición del Eurosistema (BCE/2021/56) (DOUE L467, 29.12.2021, p. 3), y la Orientación (UE) 2017/697 del Banco Central Europeo sobre el ejercicio por las autoridades nacionales competentes de las opciones y facultades que ofrece el derecho de la Unión respecto de las entidades menos significativas (BCE/2017/9) (BCE/2022/12) (DOUE L102, 30.03.2022, p.34). Se modifican también: la Decisión (UE) 2015/2218 sobre el procedimiento para excluir a empleados de la presunción de que sus actividades tienen una incidencia importante en el perfil de riesgo de la entidad de crédito supervisada (BCE/2022/6) (DOUE L69, 4.03.2022, p.117), la Decisión 2010/624/UE relativa a la gestión de las operaciones de empréstito y préstamo concluidas por la Unión con arreglo al mecanismo europeo de estabilización financiera, (BCE/2022/11) (DOUE L98, 25.03.2022, p.108) y se decide sobre el importe total de las tasas anuales de supervisión para 2021 (BCE/2022/7) (DOUE L103, 31.03.2022, p.14).

Respecto a las medidas económicas, se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante la determinación de una metodología para informar sobre los gastos sociales (DOUE L429, 1.12.2021, p. 79), y mediante el establecimiento de los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia (DOUE L429, 1.12.2021, p. 83). Se modifica la Decisión 2011/15/UE sobre la apertura de cuentas para procesar pagos relacionados con préstamos de la EFSF a Estados miembros cuya moneda es el euro (BCE/2022/10) (DOUE L90, 18.03.2022, p.197) y se adopta una Orientación por la que se establecen los principios del Régimen Deontológico para el Mecanismo Único de Supervisión (BCE/2021/50), (refundición) (DOUE L454, 17.12.2021, p. 21).

En lo que respecta al régimen del Euro, se establecen los principios del Régimen Deontológico del Eurosistema (BCE/2021/49), (refundición) (DOUE L454, 17.12.2021, p. 7), se modifica la Decisión (UE) 2020/1997 sobre la aprobación del volumen de emisión de monedas en 2021, (BCE/2021/53) (DOUE L454, 17.12.2021, p. 17) y se decide sobre la aprobación del volumen de emisión de monedas en 2022 (BCE/2021/54) (DOUE L454, 17.12.2021, p. 19).

En Política monetaria, se modifican: el anexo del Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Andorra (DOUE L90, 18.03.2022, p.163), el anexo del Convenio monetario entre la Unión Europea y la República de San Marino (DOUE L90, 18.03.2022, p.180), el anexo del Convenio monetario entre la Unión Europea y el Estado de la Ciudad del Vaticano (DOUE L92, 21.03.2022, p.5), el anexo A del Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Mónaco (DOUE L102, 30.03.2022, p.24), y se produce una Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, sobre la reforma de los fondos del mercado monetario, (JERS/2021/9) (DOUE C129, 22.03.2022, p.1).

## XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En materia de Acuerdos de Asociación, se decide: la prórroga de la validez de las prioridades estratégicas UE-Túnez [2021/2212] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 7), la prórroga de la validez de las prioridades de la Asociación UE-Egipto [2021/2213] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 8), la prórroga de la validez de las prioridades de la Asociación UE-Líbano [2021/2214] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 9), la prórroga de la validez de las prioridades de la Asociación UE-Argelia [2021/2215] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 11), la prórroga de la validez de las prioridades de la Asociación UE-Jordania [2021/2216] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 12).

El Comité de Comercio creado en Virtud del Acuerdo de Asociación Interino entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados del Pacífico, por otra, decide la adopción de los Reglamentos internos del Comité de Comercio UE-Pacífico y de los comités especiales [2021/2217] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 14), y modifica el Acuerdo para tener en cuenta la adhesión del Estado Independiente de Samoa y de las Islas Salomón [2021/2218] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 20).

El Comité de Asociación UE-Ucrania, en su configuración de comercio, modifica el apéndice XVII-3 (Normas aplicables a los servicios de telecomunicaciones), el apéndice XVII-4 (Normas aplicables a los servicios postales y de mensajería) y el apéndice XVII-5 (Normas aplicables al transporte marítimo internacional) del anexo XVII del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra [2021/2219] (DOUE L447, 14.12.2021, p. 23), 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, decide la adopción del Reglamento Interno de dicho Comité [2021/2302] (DOUE L459, 22.12.2021, p. 3), el Comité Mixto en el marco del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una Asociación Económica, decide las modificaciones del anexo 14-B sobre indicaciones geográficas [2022/138] (DOUE L22, 1.02.2022, p.45).



El Subcomité Aduanero UE-República de Moldavia, decide la modificación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, mediante la sustitución de su Protocolo II relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa [2022/165] (DOUE L27, 8.02.2022, p.9), el Comité Mixto UE-OLP, decide la prórroga de las modificaciones temporales previstas en la letra A del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea, por una parte, y la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, por otra, por el que se establece la progresiva liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca [2022/190] (DOUE L32, 14.02.2022, p.1), y se aprueba la prórroga del Plan de Acción UE-AP [2022/253] (DOUE L41, 22.02.2022, p.36), así como el Consejo de Asociación UE-Israel, aprueba la prórroga del Plan de Acción UE-Israel [2022/412] (DOUE L84, 11.03.2022, p.43).

Respecto al Espacio Económico Europeo (EEE), se decide la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE en lo que respecta a la modificación del anexo II (reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE (DOUE L14, 21.01.2022, p.19), a la modificación del anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE (Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios) (DOUE L90, 18.03.2022, p.118), y a la modificación del Protocolo 32 sobre las disposiciones financieras para la aplicación del artículo 82, anejo al Acuerdo EEE (DOUE L432, 3.12.2021, p. 32).

En cuanto a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Órgano de Vigilancia de la AELC establece un programa plurianual de controles para el período 2022-2026 en Islandia y Noruega a fin de comprobar la aplicación de la legislación del EEE en el ámbito alimentario y veterinario [2022/293] (DOUE L43, 24.02.2022, p.87).

En cuanto a las negociaciones adhesión se completa el Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al establecimiento de determinados objetivos específicos y prioridades temáticas de ayuda en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) (DOUE L432, 3.12.2021, p. 8), y se adopta reglamento relativo a las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) (DOUE L450, 16.12.2021, p. 10).

En lo que se refiere a la Cooperación al Desarrollo, se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Embajadores ACP-UE, en lo que respecta a la modificación de la Decisión n.º 3/2019 del Comité



de Embajadores ACP-UE sobre la adopción de medidas transitorias de conformidad con el artículo 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE (DOUE L430, 2.12.2021, p. 28), se deroga, en nombre de la Unión, la Decisión (UE) 2016/394 (DOUE L29, 10.02.2022, p.6), y se deroga, en nombre de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, la Decisión (UE) 2016/394 (DOUE L29, 10.02.2022, p.8).

## XII. ENERGÍA

## XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

En la regulación del Mercado Interior siempre suele haber alguna normativa internacional, así se decide 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 modificación de los Reglamentos n.º 0, 9, 10, 13, 39, 46, 51, 53, 55, 63, 78, 79, 90, 107, 108, 109, 116, 117, 121, 125, 141, 142, 148, 149, 152, 154, 155, 160, 161, 162 y 163 de las Naciones Unidas, la propuesta de un nuevo Reglamento de las Naciones Unidas sobre neumáticos con clavos, la propuesta de un nuevo Reglamento Técnico Mundial de las Naciones Unidas sobre la durabilidad de las baterías integradas en los vehículos eléctricos, la propuesta de enmiendas a la Resolución consolidada R.E.5, la propuesta de autorización para elaborar la enmienda 4 del RTM n.º 3 de las Naciones Unidas y la propuesta de autorización para elaborar un nuevo Reglamento Técnico Mundial de las Naciones Unidas sobre las emisiones de partículas de los frenos (DOUE L78, 8.03.2022, p.38).

En lo que se refiere a los Reglamentos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas se adoptan dos: Disposiciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en relación con los requisitos específicos del grupo motopropulsor eléctrico [2021/2190] (DOUE L449, 15.12.2021, p. 1), Prescripciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos de motor en lo que respecta a sus salientes exteriores [2022/82] (DOUE L13, 20.01.2022, p.51) y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1126/2008 por el que se adoptan determinadas normas internacionales de contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a las Normas Internacionales de Contabilidad 1 y 8 (DOUE L68, 3.03.2022, p.1).

El Comité Mixto creado en virtud del Acuerdo sobre el reconocimiento mutuo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América decide: la inclusión de organismos de evaluación de la conformidad en la lista del anexo sec-

torial sobre compatibilidad electromagnética [2022/369] (DOUE L69, 4.03.2022, p.123; DOUE L69, 4.03.2022, p.125; DOUE L69, 4.03.2022, p.129; DOUE L69, 4.03.2022, p.131; DOUE L69, 4.03.2022, p.133), la inclusión de organismos de evaluación de la conformidad en la lista del anexo sectorial sobre equipos de telecomunicaciones [2022/371] (DOUE L69, 4.03.2022, p.127).

En los aspectos más generales del mercado interior, se produce una recomendación de la Comisión, sobre un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para hacer frente a la escasez de semiconductores y un mecanismo de la Unión para el seguimiento del ecosistema de semiconductores (DOUE L35, 17.02.2022, p.17).

La protección de la salud humana y animal suele siempre originar o modificar normativa existente, y en este cuatrimestre, se decide el papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios (DOUE L20, 31.01.2022, p.1), se modifica el Reglamento (CE) n.º 297/95 del Consejo en lo que se refiere al ajuste de las tasas de la Agencia Europea de Medicamentos a la tasa de inflación con efecto a partir del 1 de abril de 2022 (DOUE L103, 31.03.2022, p.3), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2016/161 en lo que concierne a la excepción respecto a la obligación de los mayoristas de desactivar el identificador único de los medicamentos exportados al Reino Unido (DOUE L55, 28.02.2022, p.33).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/704 a fin de introducir cambios administrativos en la autorización de la Unión para la familia de biocidas «INSECTICIDES FOR HOME USE» (DOUE L429, 1.12.2021, p. 99), se retrasa la fecha de expiración de la aprobación de la N,N-dietil-meta-toluamida para su uso en biocidas del tipo de producto 19 (DOUE L433, 6.12.2021, p. 23), se concede una autorización de la Unión para el biocida único «SchwabEX-Guard» (DOUE L19, 28.01.2022, p.11).

Se decide 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 de cinco biocidas desinfectantes de manos de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L444, 10.12.2021, p. 105), la ampliación de la medida adoptada por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso del biocida Gel Hidroalcohólico Microclean de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L444, 10.12.2021, p. 108).

Se determina si un producto que contiene cloruro de C12-16-alquildimetilbenzilamonio es un biocida, de conformidad con el artículo 3, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L24, 3.02.2022,

p.133), se deciden las objeciones no resueltas relativas a las condiciones para conceder una autorización al biocida Sojet de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L55, 28.02.2022, p.51), con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión, se aprueban: la sustancia activa *Purpureocillium lilacinum* cepa PL11 como sustancia de bajo riesgo (DOUE L1, 5.01.2022, p. 5), la sustancia activa de bajo riesgo *Bacillus amyloliquefaciens*, cepa IT-45 (DOUE L26, 7.02.2022, p.7), la sustancia básica quitosano (DOUE L93, 22.03.2022, p.138), el virus multicápside de la poliedrosis nuclear de *Spodoptera exigua*, cepa BV-0004, como sustancia activa de bajo riesgo (DOUE L101, 29.03.2022, p.1), la sustancia activa *Beauveria bassiana* cepa 203 (DOUE L102, 30.03.2022, p.1), se renueva la aprobación: de la sustancia activa *Purpureocillium lilacinum*, cepa 251, (DOUE L5, 10.01.2022, p. 9), de la sustancia activa flumioxazina (DOUE L9, 14.01.2022, p. 7), de la sustancia activa de bajo riesgo *Metarhizium brunneum* cepa Ma 43 (anteriormente *Metarhizium anisopliae* var. *anisopliae* cepa BIPESCO 5/F52) (DOUE L76, 7.03.2022, p.1), de la sustancia activa dióxido de carbono (DOUE L89, 17.03.2022, p.3), y no se renueva la aprobación de la sustancia activa fosmet (DOUE L16, 25.01.2022, p.33).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas abamectina, *Bacillus subtilis* (Cohn 1872) cepa QST 713, *Bacillus thuringiensis* subsp. *aizawai* cepas ABTS-1857 y GC-91, *Bacillus thuringiensis* subsp. *israeliensis* (serotipo H-14) cepa AM65-52, *Bacillus thuringiensis* subsp. *kurstaki* cepas ABTS 351, PB 54, SA 11, SA 12 y EG 2348, *Beauveria bassiana* cepas ATCC 74040 y GHA, clodinafop, *Cydia pomonella* Granulovirus (CpGV), ciprodinil, diclorprop-P, fenpiroximato, fosetil, malatión, mepaniprima, metconazol, metrafenona, pirimicarb, *Pseudomonas chlororaphis* cepa MA 342, pirimetanil, *Pythium oligandrum* M1, rimsulfurona, spinosad, *Trichoderma asperellum* (anteriormente *T. harzianum*) cepas ICC012, T25 y TV1, *Trichoderma atroviride* (anteriormente *T. harzianum*) cepa T11, *Trichoderma gamsii* (anteriormente *T. viride*) cepa ICC080, *Trichoderma harzianum* cepas T-22 e ITEM 908, triclopir, trinexapac, triticonazol y ziram (DOUE L72, 7.03.2022, p.2), en lo que respecta a los períodos de aprobación de las sustancias activas flubendiamida, ácido L-ascórbico, spinetoram y espirotetramato (DOUE L100, 28.03.2022, p.7).

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 modifica el Reglamento (CE) n.º 1881/2006 en lo que respecta al contenido máximo de alcaloides opiáceos en determinados productos alimenticios (DOUE L433, 6.12.2021, p. 8), se modifica la Decisión 2002/840/CE por la que se

adopta la lista de instalaciones de terceros países autorizadas para la irradiación de alimentos (DOUE L19, 28.01.2022, p.72), se modifican las Decisiones de Ejecución (UE) 2015/698, (UE) 2017/2448, (UE) 2017/2452, (UE) 2018/1109, (UE) 2018/1110, (UE) 2019/1304, (UE) 2019/1306 y (UE) 2021/1388 en lo que respecta al titular de la autorización y su representante en la Unión para la comercialización de productos que contengan o estén compuestos por determinados organismos modificados genéticamente, o se hayan producido a partir de ellos (DOUE L55, 28.02.2022, p.70).

Se autoriza, con arreglo al Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 de la Comisión, la comercialización del fructoborato de calcio como nuevo alimento (DOUE L432, 3.12.2021, p. 13), la comercialización de *Akkermansia muciniphila* pasteurizada como nuevo alimento (DOUE L28, 9.02.2022, p.5), la comercialización de las formas congelada, desecada y en polvo del gusano de la harina (larva de *Tenebrio molitor*) como nuevo alimento (DOUE L28, 9.02.2022, p.10), la comercialización de ácidos grasos cetilados como nuevo alimento (DOUE L30, 11.02.2022, p.103), la comercialización de las formas congelada, desecada y en polvo de *Acheta domesticus* como nuevo alimento (DOUE L30, 11.02.2022, p.109), la ampliación del uso y el cambio de las especificaciones de la levadura de panadería (*Saccharomyces cerevisiae*) tratada con radiación ultravioleta como nuevo alimento (DOUE L31, 14.02.2022, p.46).

Se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470, por el que se establece la lista de la Unión de nuevos alimentos (DOUE L33, 15.02.2022, p.41), Se autoriza la comercialización de plantas frescas de *Wolffia arrhiza* o de *Wolffia globosa* como alimento tradicional de un tercer país (DOUE L445, 13.12.2021, p. 1), se autoriza la comercialización de la pulpa seca de las cerezas de *Coffea arabica* L. o *Coffea canephora* Pierre ex A. Froehner y su infusión como alimento tradicional de un tercer país (DOUE L9, 14.01.2022, p. 29).

El Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifica: en sus anexos II y III del en lo que respecta al aditivo alimentario dióxido de titanio (E 171) (DOUE L11, 18.01.2022, p.1), el anexo II en lo que concierne al uso de carbonatos de sodio (E 500) y carbonatos de potasio (E 501) en cefalópodos sin elaborar (DOUE L23, 2.02.2022, p.22).

Se establece el formato de los datos que deben recopilarse y comunicarse con el fin de determinar el volumen de ventas y el uso de medicamentos antimicrobianos en animales, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L35, 17.02.2022, p.7), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1321/2013 en lo que respecta al nombre del titular de la autorización del producto primario para la producción de aromas de humo «Scansmoke PB 1110»

(DOUE L102, 30.03.2022, p.6) y la Comisión da una Recomendación sobre el seguimiento de la presencia de furano y alquifuranos en los alimentos (DOUE L100, 28.03.2022, p.60).

En el sector obstáculos técnicos a los intercambios, se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo con respecto a los requisitos funcionales de vigilancia del mercado de los vehículos, los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes (DOUE L27, 8.02.2022, p.1), se modifica y corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/683 en lo que respecta a la ficha de características, los certificados de homologación de vehículos, la hoja de resultados de ensayos y los certificados de conformidad en formato impreso (DOUE L31, 14.02.2022, p.27).

Se modifican: la Decisión de Ejecución (UE) 2019/919 en lo que respecta a las normas armonizadas aplicables a los sistemas de tratamiento de aguas residuales, las bombas de sentinas eléctricas, la placa del constructor y la capacidad de carga máxima de las embarcaciones pequeñas (DOUE L440, 9.12.2021, p. 6) y en lo que respecta a las normas armonizadas relativas a los mecanismos de gobierno; sistemas de guardines sobre roldanas (DOUE L83, 10.03.2022, p.44), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1616 en lo que respecta a las normas armonizadas sobre tubos de acero inoxidable sin soldadura y soldados, piezas de acero forjadas para aparatos a presión a temperatura elevada y de alto límite elástico, recipientes a presión no sometidos a llama y aparatos de abastecimiento de vehículos de gas natural (DOUE L457, 21.12.2021, p. 10), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1956 en lo que respecta a las normas armonizadas aplicables a productos láser, accionamientos eléctricos de potencia de velocidad variable, sistemas y equipos de conversión de potencia de semiconductores, luminarias, aparata de baja tensión, sistemas de alimentación ininterrumpida (SAI) y otro material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión (DOUE L457, 21.12.2021, p. 15) y en lo que respecta a las normas armonizadas para las placas y cintas de recubrimiento, las luminarias, los accesorios eléctricos, los sistemas de canalización eléctrica prefabricada, los interruptores automáticos, los equipos eléctricos de medida, control y uso en laboratorio, y los equipos de soldadura por resistencia (DOUE L83, 10.03.2022, p.48), la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1182 en lo que respecta a las normas armonizadas sobre evaluación biológica de productos sanitarios, esterilización de productos para la salud, procesado aséptico de productos para la salud, sistemas de gestión de la calidad, símbolos a utilizar en las etiquetas, el etiquetado y la información a suministrar de los productos sanitarios, procesado de productos para la salud y equipo doméstico de terapia por luz (DOUE L1, 5.01.2022, p. 11), la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1195 en lo que respecta a las normas armonizadas sobre esterilización de productos para la salud, procesado aséptico de productos para la salud, sistemas de gestión de la calidad,

símbolos a utilizar en las etiquetas, el etiquetado y la información a suministrar de los productos sanitarios y requisitos para establecer la trazabilidad metrológica de los valores asignados a calibradores, materiales de control de veracidad y muestras humanas (DOUE L4, 7.01.2022, p. 16), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1202 en lo que respecta a las normas armonizadas relativas a las pistolas automáticas de llenado utilizadas en los surtidores de combustible, a las bombas contadoras, surtidores y unidades de bombeo remotas, a los cortes de seguridad de bombas contadoras y surtidores, a las válvulas de seguridad y a las rótulas giratorias de bombas contadoras y surtidores que se utilizan en gasolineras (DOUE L83, 10.03.2022, p.55), la Decisión de Ejecución (UE) 2020/167 en lo que respecta a las normas armonizadas para las balizas transmisoras-receptoras, las estaciones y los sistemas terrestres de satélite, las estaciones terrestres del servicio móvil terrestre, las estaciones terrestres del servicio móvil marítimo, los equipos de redes celulares IMT, los sistemas fijos de radio, los transmisores de TV digital terrestre, los sistemas de comunicación móvil a bordo de las aeronaves, los equipos radioeléctricos de múltiples gigabits/s, los receptores de sonido emitido por radio, los controladores de bucle de inducción de audiofrecuencia, los radares primarios de vigilancia y los equipos de radio TETRA (DOUE L101, 29.03.2022, p.34).

La seguridad de los productos, como es habitual, también es objeto de regulación, y así, en relación con el Reglamento (CE) n.º 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), se modifican: el anexo XVII en lo que respecta a las sustancias carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (CMR) (DOUE L446, 14.12.2021, p. 34), los anexos VI a X (DOUE L98, 25.03.2022, p.38), y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 536/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al establecimiento de normas y procedimientos para la cooperación de los Estados miembros en la evaluación de la seguridad de los ensayos clínicos (DOUE L5, 10.01.2022, p. 14).

En relación con la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifican: el anexo III por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes de cátodo frío y lámparas fluorescentes de electrodo externo para usos especiales (DOUE L43, 24.02.2022, p.25), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en otras lámparas de (vapor de) sodio de alta presión para usos generales de alumbrado (DOUE L43, 24.02.2022, p.29), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes de casquillo único (compactas) para usos generales de alumbrado (DOUE L43, 24.02.2022, p.32), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes de casquillo único (compactas) para usos generales de alumbrado, de menos de 30 W con una vida útil igual o superior a 20 000

horas (DOUE L43, 24.02.2022, p.35), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas de haluros metálicos (DOUE L43, 24.02.2022, p.38), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en otras lámparas de descarga para usos especiales (DOUE L43, 24.02.2022, p.41), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en otras lámparas de descarga de baja presión (DOUE L43, 24.02.2022, p.44), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes de casquillo único (compactas) para usos especiales (DOUE L43, 24.02.2022, p.47), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas de fósforo de tres bandas no lineales (DOUE L43, 24.02.2022, p.51), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas de (vapor de) sodio de alta presión para usos generales de alumbrado con índice de rendimiento de color mejorado (DOUE L43, 24.02.2022, p.54), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes lineales de casquillo doble para usos generales de alumbrado (DOUE L43, 24.02.2022, p.57), por lo que respecta a una exención relativa al uso de mercurio en lámparas fluorescentes para otros usos generales de alumbrado y usos especiales (DOUE L43, 24.02.2022, p.64).

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 modifica el Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a la utilización de Methyl-N-methylantranilate en productos cosméticos (DOUE L22, 1.02.2022, p.2). Se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las instrucciones electrónicas para la utilización de productos sanitarios (DOUE L448, 15.12.2021, p. 32), y se adopta un reglamento sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE (DOUE L458, 22.12.2021, p. 1). Se modifica el Reglamento (UE) 2017/746 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para determinados productos sanitarios para diagnóstico in vitro y a la aplicación diferida de las condiciones aplicables a los productos fabricados y utilizados exclusivamente en centros sanitarios (DOUE L19, 28.01.2022, p.3).

Se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/450 en lo que respecta a la publicación de referencias de documentos de evaluación europeos para el sistema estructural de paneles EPS reforzados de alta densidad para unidades de construcción y otros productos de construcción (DOUE L75, 7.03.2022, p.1).

Se completa la Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los requisitos esenciales contemplados en el artículo 3, apartado 3, letras d), e) y f), de dicha Directiva (DOUE L7, 12.01.2022, p. 6).



Se modifica el Reglamento (UE) n.º 1286/2014 en lo que respecta a la prórroga de la disposición transitoria aplicable a las sociedades de gestión, las sociedades de inversión y las personas que asesoren sobre participaciones en organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y no OICVM, o que las vendan (DOUE L455, 20.12.2021, p. 1). Se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2017/653 en lo que respecta a la metodología subyacente y la presentación de los escenarios de rentabilidad, la presentación de los costes y la metodología para el cálculo de los indicadores resumidos de costes, la presentación y el contenido de la información sobre rentabilidad histórica y la presentación de los costes de los productos de inversión minorista empaquetados y productos de inversión basados en seguros (PRIIP) que ofrecen diversas opciones de inversión, así como a la adaptación de la disposición transitoria aplicable a los productores de PRIIP a que se refiere el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo que ofrecen participaciones en fondos como opciones de inversión subyacentes a la disposición transitoria ampliada establecida en dicho artículo (DOUE L455I, 20.12.2021, p. 1).

Se declara, para un período de tiempo limitado, la equivalencia del marco normativo aplicable a las entidades de contrapartida central del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L28, 9.02.2022, p.40). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1624, por el que se establecen normas técnicas de ejecución en relación con los procedimientos, modelos de formularios y plantillas para la notificación de información a efectos de los planes de resolución para las entidades de crédito y las empresas de servicios de inversión, de conformidad con la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L69, 4.03.2022, p.60).

Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/815 en lo que respecta a la actualización de 2021 de la taxonomía establecida en las normas técnicas de regulación relativas al formato electrónico único de presentación de información (DOUE L77, 7.03.2022, p.1). Se completa el Reglamento (UE) n.º 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante la especificación de los criterios de excepción al principio de que los agentes de publicación autorizados y los sistemas de información autorizados son supervisados por la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE L96, 24.03.2022, p.1).



#### 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 establece la lista de programas Interreg y se indica el importe global de la ayuda total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de cada instrumento de financiación exterior de la Unión para cada programa y la lista de los importes transferidos entre capítulos en el marco del objetivo de cooperación territorial europea para el período 2021-2027 (DOUE L12, 19.01.2022, p.151), se establece la lista de zonas de programas Interreg que han de recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior de la Unión, desglosada por capítulos y programas Interreg en el marco del objetivo de cooperación territorial europea (DOUE L12, 19.01.2022, p.164).

Se establece la media ponderada de las tarifas máximas de terminación de la telefonía móvil en toda la Unión y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2082 (DOUE L448, 15.12.2021, p. 50). Se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1538 sobre la armonización del espectro radioeléctrico para su uso por dispositivos de corto alcance en las bandas de frecuencias de 874-876 y 915-921 MHz (DOUE L28, 9.02.2022, p.21). Se decide sobre la armonización de las bandas de frecuencias de 900 MHz y 1 800 MHz para los sistemas terrenales capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión y se deroga la Decisión 2009/766/CE (DOUE L28, 9.02.2022, p.29). Se armoniza la utilización del espectro radioeléctrico en la banda de frecuencias de 5 GHz con vistas a la aplicación de los sistemas de acceso inalámbrico, incluidas las redes radioeléctricas de área local, y se deroga la Decisión 2005/513/CE (DOUE L29, 10.02.2022, p.10). Y se modifica la Decisión 2006/771/CE por la que se actualizan las condiciones técnicas armonizadas en el ámbito del uso del espectro radioeléctrico para los dispositivos de corto alcance (DOUE L29, 10.02.2022, p.17).

#### XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

La regulación de la Política Medioambiental suele implicar la celebración de Tratados internacionales, y así se decide: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el séptimo período de sesiones de la Reunión de las Partes en el Convenio de Aarhus en los asuntos ACCC/C/2008/32, ACCC/C/2015/128, ACCC/C/2013/96, ACCC/C/2014/121 y ACCC/C/2010/54 (DOUE L457, 21.12.2021, p. 6), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 22.ª reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y

sus Protocolos, con respecto a la adopción de una decisión por la que se modificará el anexo del Protocolo para la Prevención y Eliminación de la Contaminación del Mar Mediterráneo Causada por el Vertido desde Buques y Aeronaves o la Incineración en el Mar (Protocolo sobre Vertidos) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 4), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 22.a reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y sus Protocolos, con respecto a la adopción de una decisión por la que se modificarán los anexos I, II y IV del Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación Causada por Fuentes y Actividades Situadas en Tierra (Protocolo sobre Fuentes y Actividades en Tierra) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 6), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 22.a reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y sus Protocolos, con respecto a la adopción de una decisión por la que se modificarán los anexos I, II, III y IV, y el anexo VII, sección A, del Protocolo para la Protección del Mediterráneo contra la Contaminación Resultante de la Exploración y Explotación de la Plataforma Continental, del Fondo del Mar y de su Subsuelo (Protocolo Offshore) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 8), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 22.a reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y sus Protocolos, con respecto a la adopción de una decisión por la que se presentará una propuesta para designar el mar Mediterráneo en su totalidad zona de control de emisiones de óxidos de azufre (Med SO<sub>x</sub> ECA), de acuerdo con el anexo VI del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Convenio MARPOL) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 10), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 22.a reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y sus Protocolos con respecto a la adopción de una decisión por la que se adoptarán enmiendas al Plan Regional sobre la Gestión de los Desechos Marinos en el Mediterráneo en el marco del artículo 15 del Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación Causada por Fuentes y Actividades Situadas en Tierra (Protocolo sobre Fuentes y Actividades en Tierra) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 12), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la 22.a reunión de las Partes Contratantes en el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y sus Protocolos con respecto a la adopción de una decisión por la que se adoptarán planes regionales relativos al tratamiento de las aguas residuales urbanas y a la gestión de los lodos de depuración en el marco del artículo 15 del Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación Causada

por Fuentes y Actividades Situadas en Tierra (Protocolo sobre Fuentes y Actividades en Tierra) (DOUE L4, 7.01.2022, p. 14).

Y se decide la presentación, en nombre de la Unión Europea, de una propuesta de Decisión del Órgano Ejecutivo relativa a la metodología de las actualizaciones para reflejar los cambios en la composición de la Unión, con vistas a la 41.a sesión del Órgano Ejecutivo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, y sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en dicha sesión (DOUE L458, 22.12.2021, p. 512).

En los aspectos más generales de esta política se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales (DOUE L442, 9.12.2021, p. 1), y mediante la especificación del contenido y la presentación de la información que deben divulgar las empresas sujetas a los artículos 19 bis o 29 bis de la Directiva 2013/34/UE respecto a las actividades económicas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, y la especificación de la metodología para cumplir con la obligación de divulgación de información (DOUE L443, 10.12.2021, p. 9).

En lo que respecta a los residuos, se modifica la Decisión 94/741/CE relativa a los cuestionarios para los informes de los Estados miembros sobre la aplicación de determinadas Directivas referentes a los residuos (DOUE L454, 17.12.2021, p. 4), se establece el formato para la comunicación de datos e información sobre los residuos ocasionados por el consumo de productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para su uso en combinación con los productos del tabaco (DOUE L455, 20.12.2021, p. 32), se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cálculo, la verificación y la comunicación de información sobre la reducción del consumo de determinados productos de plástico de un solo uso y las medidas adoptadas por los Estados miembros para lograr dicha reducción (DOUE L26, 7.02.2022, p.19).

En cuanto a la emisión de gases y calidad del aire ambiente, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L79, 9.03.2022, p.1), se determinan los límites cuantitativos y se asignan cuotas de sustancias reguladas en el marco del Reglamento (CE) n.º 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, para el período comprendido entre el 1 de

enero y el 31 de diciembre de 2022 (DOUE L456, 20.12.2021, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1859 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 10 del Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la recopilación de determinados datos (DOUE L17, 26.01.2022, p.1), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1741 en lo que atañe a la comunicación de datos sobre el volumen de producción y se corrige dicha Decisión de Ejecución (DOUE L23, 2.02.2022, p.25).

Se modifica el Reglamento (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los datos sobre los vehículos pesados nuevos que deben ser objeto de seguimiento y comunicación por parte de los Estados miembros y de los fabricantes y sobre el procedimiento de comunicación (DOUE L41, 22.02.2022, p.11), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1167 a fin de especificar los requisitos de ensayo que deben aplicarse a un generador de motor eficiente de 48 voltios integrado en la caja de transmisión y combinado con un convertidor CC/CC de 48 voltios/12 voltios (DOUE L41, 22.02.2022, p.33), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/583 a fin de tener en cuenta determinadas reducciones de las emisiones de CO<sub>2</sub> resultantes de ecoinnovaciones para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO<sub>2</sub> de Daimler AG y de la agrupación Daimler AG (DOUE L46, 25.02.2022, p.128), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/973 a fin de tener en cuenta determinadas reducciones de las emisiones de CO<sub>2</sub> resultantes de ecoinnovaciones para el cálculo de las emisiones de CO<sub>2</sub> de Daimler AG y de la agrupación Daimler AG (DOUE L55, 28.02.2022, p.54), y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1035 a fin de tener en cuenta determinadas reducciones de las emisiones de CO<sub>2</sub> resultantes de ecoinnovaciones para el cálculo de las emisiones específicas medias de CO<sub>2</sub> de Daimler AG y de la agrupación Daimler AG (DOUE L62, 1.03.2022, p.12).

Respecto a la protección de espacios, se adoptan: se adopta la decimoquinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DOUE L37, 18.02.2022, p.79), se adopta la decimotercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica panónica (DOUE L37, 18.02.2022, p.157), se adopta la decimoquinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DOUE L39, 21.02.2022, p.14), se adopta la decimoquinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica boreal (DOUE L39, 21.02.2022, p.368), se adopta la decimoquinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DOUE L39, 21.02.2022, p.620), se adopta la decimoquinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (DOUE L39, 21.02.2022, p.716).

Respecto a las energías renovables y eficiencia energética, se completa el Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los criterios de selección específicos y los detalles del proceso de selección de proyectos transfronterizos en el ámbito de las energías renovables (DOUE L62, 1.03.2022, p.1).

En cuanto a la Política de Salud, se autoriza la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con vistas a un acuerdo internacional sobre la prevención, preparación y respuesta frente a las pandemias, así como a las enmiendas complementarias al Reglamento Sanitario Internacional (2005) (DOUE L92, 21.03.2022, p.1). Se modifican: la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 por la que se establecen especificaciones técnicas y normas relativas a la aplicación del marco de confianza para el certificado COVID digital de la UE establecido por el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L98, 25.03.2022, p.84) y el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exención de los menores del período de aceptación de los certificados de vacunación expedidos en el formato de certificado COVID digital de la UE (DOUE L102, 30.03.2022, p.8).

## 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 completa el Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas detalladas sobre el funcionamiento del repositorio central para la presentación de informes y estadísticas (DOUE L448, 15.12.2021, p. 1), se completa el Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas detalladas sobre el funcionamiento del repositorio central para la presentación de informes y estadísticas (DOUE L448, 15.12.2021, p. 7), se modifica el Reglamento (UE) 2018/1091 en lo que respecta a la contribución de la Unión para las estadísticas integradas sobre explotaciones agrícolas en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L457, 21.12.2021, p. 1). Se adopta un reglamento sobre los datos que deben facilitarse con respecto al año de referencia 2023 de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1091 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las estadísticas integradas sobre explotaciones agrícolas, en lo que se refiere a la lista de variables y a su descripción, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1200/2009 de la Comisión (DOUE L458, 22.12.2021, p. 284).

Se modifica la Orientación (UE) 2021/830 sobre las estadísticas de las partidas del balance y las estadísticas de tipos de interés de las instituciones financieras mo-

netarias (BCE/2022/1) (DOUE L11, 18.01.2022, p.56), se completa el Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo con la especificación del número y el título de las variables en el ámbito de la renta y las condiciones de vida en lo que se refiere al mercado laboral y la vivienda, la transmisión intergeneracional de ventajas y desventajas, las dificultades relacionadas con la vivienda y el tema ad hoc de 2023 sobre la eficiencia energética de los hogares (DOUE L7, 12.01.2022, p. 1), se modifican los anexos I a V del Reglamento (UE) n.º 691/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las cuentas económicas europeas medioambientales (DOUE L20, 31.01.2022, p.40), se modifica el Reglamento (CE) n.º 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las estadísticas sobre energía, en lo que respecta a la aplicación de actualizaciones de las estadísticas anuales, mensuales y mensuales a corto plazo (DOUE L20, 31.01.2022, p.208).

El Consejo adopta: una Recomendación relativa a los planteamientos basados en el aprendizaje mixto para lograr una educación primaria y secundaria inclusivas y de alta calidad (DOUE C504, 14.12.2021, p. 21) y el Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo adoptan dos Resoluciones, una relativa a las características clave del modelo de deporte europeo. (DOUE C501, 13.12.2021, p. 1), y otra sobre el Plan de Trabajo relativo a la Estrategia de la UE para la Juventud 2022-2024 (DOUE C504I, 14.12.2021, p. 1). Y se decide el Año Europeo de la Juventud (2022) (DOUE L462, 28.12.2021, p. 1).

## XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL.

En la Política Científica se celebra: un Acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Ucrania, por otra, sobre la participación de Ucrania en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» y en el Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2021-2025) que complementa el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.1), un Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, sobre la participación de la República de Moldavia en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.18), un Acuerdo Internacional entre la Unión Europea, por una parte, y la República de Turquía, por otra, sobre la participación de la República de Turquía en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.33), un Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y la República de Armenia, por otra, sobre

la participación de la República de Armenia en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.48), un Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y la República de Serbia, por otra, sobre la participación de la República de Serbia en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.63), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y Bosnia y Herzegovina, por otra, sobre la participación de Bosnia y Herzegovina en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.79), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y Kosovo (Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo) por otra, sobre la participación de Kosovo en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.95), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y Montenegro, por otra, sobre la participación de Montenegro en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.110), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y la República de Macedonia del Norte, por otra, sobre la participación de Macedonia del Norte en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.126), un Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, e Israel, por otra, sobre la participación de Israel en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.143), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y Georgia, por otra, sobre la participación de Georgia en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.158), un Acuerdo internacional entre la Unión Europea, por una parte, y el Consejo de Ministros de la República de Albania, por otra, sobre la participación de la República de Albania en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea «Horizonte Europa» (DOUE L95, 23.03.2022, p.174).

Se decide sobre la constitución, el objeto de la investigación, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión de Investigación encargada de examinar el uso del programa espía de vigilancia Pegasus y otros programas equivalentes (DOUE L98, 25.03.2022, p.72). Se decide sobre la composición y el mandato del Comité del Espacio Europeo de Investigación e Innovación (CEEI) (DOUE L450, 16.12.2021, p. 143), se crea el ERIC sobre Análisis y Experimentación en Ecosistemas (AnaEE-ERIC) (DOUE L43, 24.02.2022, p.73) y el Consejo da una



Recomendación sobre un Pacto de Investigación e Innovación en Europa (DOUE L431, 2.12.2021, p. 1).

En cuanto a la Propiedad Intelectual e Industrial, se aprueba una modificación del pliego de condiciones de una denominación de origen protegida o de una indicación geográfica protegida [«Tarragona» (DOP)] (DOUE L55, 28.02.2022, p.37), y se aprueba la protección contemplada en el artículo 99 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para el nombre «Dehesa Peñalba» (DOP) (DOUE L55, 28.02.2022, p.38).

## XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

## 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, se modifica la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo en lo que respecta a su aproximación a las normas de la Unión sobre protección de datos de carácter personal (DOUE L37, 18.02.2022, p.1), se modifica la Directiva 2014/41/UE en lo que respecta a su aproximación a las normas de la Unión sobre protección de datos de carácter personal (DOUE L39, 21.02.2022, p.1), se establecen normas internas relativas a la comunicación de información a los interesados y a la limitación de algunos de sus derechos en el contexto del tratamiento de datos personales a efectos de la seguridad de los sistemas de información y comunicación de la Comisión (DOUE L450, 16.12.2021, p. 149), se establecen normas internas relativas a la comunicación de información a las personas interesadas y a la limitación de algunos de sus derechos en el contexto del tratamiento de datos personales a efectos del examen de las peticiones y reclamaciones presentadas en virtud del Estatuto de los funcionarios (DOUE L19, 28.01.2022, p.77). Se decide la adecuación de la protección de los datos personales por parte de la República de Corea en virtud de la Ley sobre la protección de la información personal (DOUE L43, 24.02.2022, p.1).

Se establecen normas internas relativas a las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el contexto de las actividades y procedimientos llevados a cabo por el Comité de las Regiones (DOUE L84, 11.03.2022, p.44), la Comisión decide sobre la gestión de documentos y archivos (DOUE L430, 2.12.2021, p. 30).

En relación con las iniciativas ciudadanas, se decide: sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Green VAT – Un IVA ecológico de la UE con el fin de fomentar productos y servicios sostenibles y respetuosos con



el medio ambiente», de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L456, 20.12.2021, p. 17), sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Iniciativa EVE para la creación del derecho de decisión», de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L464, 28.12.2021, p. 14), sobre la solicitud de registro de la Iniciativa Ciudadana Europea titulada «Win It On the Pitch» («Gánalo en el campo») con arreglo al Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L28, 9.02.2022, p.19), sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea denominada «Europa sin pieles» («Fur Free Europe») en virtud del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L98, 25.03.2022, p.82).

## XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), se modifica la Decisión (PESC) 2018/907 por la que se prorroga el mandato del representante especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE L41, 22.02.2022, p.31).

En los ámbitos más generales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se deciden: una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas de Defensa de Georgia (DOUE L432, 3.12.2021, p. 55), una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas de Ucrania (DOUE L432, 3.12.2021, p. 59), una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DOUE L60, 28.02.2022, p.1; DOUE L96, 24.03.2022, p.43), una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DOUE L61, 28.02.2022, p.1; DOUE L96, 24.03.2022, p.45), una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas de la República de Moldavia (DOUE L432, 3.12.2021, p. 63), una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las fuerzas armadas de la República de Mali en conjunción con la Misión de Formación de la UE en Mali (DOUE L432, 3.12.2021, p. 67), y una acción de la Unión Europea en apoyo de la evacuación de determinadas personas especialmente vulnerables de Afganistán (DOUE L25, 4.02.2022, p.11).

El control de la piratería en el Océano Índico suele originar decisiones, normativa y diversas modificaciones de actos en vigor en esta política de la UE, y así 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 se deroga la Decisión (PESC) 2021/1184 (ATALANTA/1/2022) (DOUE L9, 14.01.2022, p. 1).

El Comité Político y de Seguridad decide: sobre la activación de la misión secundaria ejecutiva de la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) de contribuir a la lucha contra el tráfico de estupefacientes frente a las costas de Somalia (ATALANTA/2/2022) (DOUE L27, 8.02.2022, p.8), 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 deroga la Decisión (PESC) 2020/1072 (EUTM Somalia/1/2022) (DOUE L28, 9.02.2022, p.17), 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 deroga la Decisión (PESC) 2022/41 (Atalanta/3/2022) (DOUE L37, 18.02.2022, p.39).

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 cuanto a Estados, se decide la adopción de medidas restrictivas con respecto a Belarús (DOUE L430I, 2.12.2021, p. 1; DOUE L430I, 2.12.2021, p. 16; DOUE L37, 18.02.2022, p.4; DOUE L37, 18.02.2022, p.41; DOUE L46, 25.02.2022, p.3; DOUE L46, 25.02.2022, p.97; DOUE L67, 2.03.2022, p.1; DOUE L67, 2.03.2022, p.103), la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia y de la participación de este país en la agresión rusa contra Ucrania (DOUE L82, 9.03.2022, p.1; DOUE L82, 9.03.2022, p.9), medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DOUE L443, 10.12.2021, p. 75), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L445I, 13.12.2021, p. 1; DOUE L445I, 13.12.2021, p. 21; DOUE L30, 11.02.2022, p.1; DOUE L30, 11.02.2022, p.116), medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE L445I, 13.12.2021, p. 4; DOUE L445I, 13.12.2021, p. 14; DOUE L58, 28.02.2022, p.1; DOUE L59, 28.02.2022, p.1; DOUE L40, 21.02.2022, p.23; DOUE L40, 21.02.2022, p.3; DOUE L42I, 23.02.2022, p.1; DOUE L42I, 23.02.2022, p.3; DOUE L42I, 23.02.2022, p.15; DOUE L80, 9.03.2022, p.1; DOUE L80, 9.03.2022, p.31; DOUE L42I, 23.02.2022, p.98; DOUE L42I, 23.02.2022, p.114; DOUE L50, 25.02.2022, p.1; DOUE L51, 25.02.2022, p.1; DOUE L52, 25.02.2022, p.1; DOUE L53, 25.02.2022, p.1; DOUE

L66, 2.03.2022, p.1; DOUE L84, 11.03.2022, p.2; DOUE L66, 2.03.2022, p.14; DOUE L87I, 15.03.2022, p.1; DOUE L87I, 15.03.2022, p.44), medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L9, 14.01.2022, p. 43; DOUE L57, 28.02.2022, p.1; DOUE L57, 28.02.2022, p.4; DOUE L63, 2.03.2022, p.1; DOUE L63, 2.03.2022, p.5; DOUE L65, 2.03.2022, p.1; DOUE L65, 2.03.2022, p.5; DOUE L42I, 23.02.2022, p.74; DOUE L42I, 23.02.2022, p.95; DOUE L81, 9.03.2022, p.1; DOUE L81, 9.03.2022, p.8; DOUE L48, 25.02.2022, p.1; DOUE L49, 25.02.2022, p.1; DOUE L87I, 15.03.2022, p.13; DOUE L87I, 15.03.2022, p.56), ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas (DOUE L42I, 23.02.2022, p.77; DOUE L42I, 23.02.2022, p.109), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE L445I, 13.12.2021, p. 7; DOUE L445I, 13.12.2021, p. 23; DOUE L40, 21.02.2022, p.6; DOUE L40, 21.02.2022, p.26; DOUE L46, 25.02.2022, p.1; DOUE L46, 25.02.2022, p.95), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Mali (DOUE L446, 14.12.2021, p. 1; DOUE L446, 14.12.2021, p. 44; DOUE L25I, 4.02.2022, p.1; DOUE L25I, 4.02.2022, p.7), determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq (DOUE L446, 14.12.2021, p. 32; DOUE L83, 10.03.2022, p.4), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana (DOUE L5I, 10.01.2022, p. 1; DOUE L5I, 10.01.2022, p. 10), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Nicaragua (DOUE L5I, 10.01.2022, p. 4; DOUE L5I, 10.01.2022, p. 13), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Zimbabue (DOUE L38, 18.02.2022, p.1; DOUE L38, 18.02.2022, p.3; DOUE L38, 18.02.2022, p.5), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Myanmar/Birmania (DOUE L40, 21.02.2022, p.8; DOUE L40, 21.02.2022, p.10; DOUE L40, 21.02.2022, p.28), medidas restrictivas en vista de la situación en Yemen (DOUE L86, 14.03.2022, p.1; DOUE L86, 14.03.2022, p.4), medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina (DOUE L91, 18.03.2022, p.22), medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos (DOUE L436, 7.12.2021, p. 1; DOUE L436, 7.12.2021, p. 40; DOUE L445I, 13.12.2021, p. 10; DOUE L445I, 13.12.2021, p. 17).

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 L429, 1.12.2021, p. 97; DOUE L458I, 23.12.2021, p. 1; DOUE L1, 5.01.2022, p. 9; DOUE L4, 7.01.2022, p. 1; DOUE L14, 21.01.2022, p.4; DOUE L19, 28.01.2022, p.65; DOUE L84, 11.03.2022, p.18; DOUE L85,

14.03.2022, p.1; DOUE L40, 21.02.2022, p.1; DOUE L40, 21.02.2022, p.21), medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DOUE L436, 7.12.2021, p. 7; DOUE L70, 4.03.2022, p.1; DOUE L70, 4.03.2022, p.7), medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DOUE L443, 10.12.2021, p. 1; DOUE L443, 10.12.2021, p. 3), medidas restrictivas específicas dirigidas contra ciertas personas físicas y jurídicas, entidades u organismos dada la situación en Somalia (DOUE L56, 28.02.2022, p.1; DOUE L56, 28.02.2022, p.3), medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán (DOUE L25, 4.02.2022, p.5; DOUE L25, 4.02.2022, p.17), medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Túnez (DOUE L19, 28.01.2022, p.7; DOUE L19, 28.01.2022, p.67; DOUE L25, 4.02.2022, p.7; DOUE L25, 4.02.2022, p.18), 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) 2021/1188 (DOUE L25, 4.02.2022, 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) 2021/1192 (DOUE L25, 4.02.2022, p.13).

En relación con las Misiones de la UE, se modifica la Decisión 2014/486/PESC relativa a la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) (DOUE L92, 21.03.2022, p.3), 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 se deroga la Decisión (PESC) 2021/1083 (EUTM Mali/2/2021) (DOUE L447, 14.12.2021, p. 1), se nombra al comandante de la fuerza de la Misión de Formación Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA) y se deroga la Decisión (PESC) 2021/1435 (EUTM RCA/1/2022) (DOUE L18, 27.01.2022, p.9).

Se prorrogan: el mandato de la Jefa de Misión de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger) (EUCAP Sahel Níger/1/2021) (DOUE L437, 7.12.2021, p. 1), el mandato del Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia) (EUMM GEORGIA/1/2021) (DOUE L437, 7.12.2021, p. 3), el mandato del Jefe de Misión de la Misión de la Unión Europea de Desarrollo de las Capacidades en Somalia (EUCAP Somalia) (EUCAP Somalia/1/2021) (DOUE L447, 14.12.2021, p. 3), el mandato del jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (EUCAP Sahel Mali/2/2021) (DOUE L447, 14.12.2021, p. 5)

En lo que se refiere a las Operaciones Militares de la UE, se decide el nombramiento del Comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2021/5 (BiH/32/2022) (DOUE L10, 17.01.2022, p.77), se confirma la autorización de la Operación Militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (EUNAVFOR MED IRINI/1/2022) (DOUE L103, 31.03.2022, p.11), y el nombramiento del comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2021/1748 (EUNAVFOR MED IRINI/2/2022) (DOUE L103, 31.03.2022, p.12).

Se concede una ayuda macrofinanciera a Ucrania (DOUE L55, 28.02.2022, p.4).

Y finalmente, en cuanto al Control y reducción de armamentos, se apoya el programa global de respaldo a los esfuerzos para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (APAL) y de municiones convencionales en Europa sudoriental (DOUE L432, 3.12.2021, p. 36), se modifica la Decisión (PESC) 2018/2011 en apoyo de las políticas, los programas y las acciones que integran la perspectiva de género en la lucha contra el tráfico y el uso indebido de las armas pequeñas, en consonancia con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (DOUE L432, 3.12.2021, p. 72), se modifica la Decisión (PESC) 2018/1788 de apoyo al Centro de Referencia de Europa Sudoriental y Oriental para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SEESAC) para la aplicación de la hoja de ruta regional en la lucha contra el tráfico ilícito de armas en los Balcanes Occidentales (DOUE L436, 7.12.2021, p. 46), y se decide sobre las actividades de sensibilización de la Unión en apoyo de la aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas (DOUE L461, 27.12.2021, p. 78).

## 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 sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el 65.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes sobre la inclusión de sustancias en las listas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (DOUE L79, 9.03.2022, p.27), y sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el 65.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes relativo a la incorporación de tres sustancias a la lista de sustancias que figura en el cuadro I de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (DOUE L79, 9.03.2022, p.36).

En sus aspectos más generales, se establecen normas detalladas sobre el funcionamiento del portal web, con arreglo a las disposiciones del artículo 49, apartado 6, del Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L429, 1.12.2021, p. 65), se establecen normas detalladas sobre el funcionamiento del portal web, con arreglo a las disposiciones del artículo 49, apartado 6, del Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L429, 1.12.2021, p. 72) y se confirma la participación de Irlanda en el Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (DOUE L102, 30.03.2022, p.33).

En materia de Visados, se decide sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia (DOUE L54, 25.02.2022, p.1), y sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración (DOUE L69, 4.03.2022, p.105).

En lo que respecta a la regulación de la libre circulación, del asilo y los flujos migratorios, se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DOUE L71, 4.03.2022, p.1).

Se modifica el anexo del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al período de aceptación de los certificados de vacunación expedidos en el formato del certificado COVID digital de la UE que indican la finalización de la pauta de primovacunación (DOUE L458, 22.12.2021, p. 459), se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la expedición de certificados de recuperación basados en pruebas rápidas de antígenos (DOUE L42, 23.02.2022, p.4). Se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de El Salvador y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L429, 1.12.2021, p. 152), por la República Libanesa (DOUE L443I, 10.12.2021, p. 1), por los Emiratos Árabes Unidos (DOUE L443I, 10.12.2021, p. 4), por la República de Cabo Verde (DOUE L443I, 10.12.2021, p. 7), por la República de Túnez (DOUE L458, 22.12.2021, p. 521), por Montenegro (DOUE L458, 22.12.2021, p. 524), por la República Oriental del Uruguay (DOUE L458, 22.12.2021, p. 527), por Tailandia (DOUE L458, 22.12.2021, p. 530), por Taiwán (DOUE L458, 22.12.2021, p. 533), por la República de Benín (DOUE L34, 16.02.2022, p.46), por el Reino Hachemí de Jordania (DOUE L34, 16.02.2022, p.49).

Se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 de la Comisión por la que se establecen especificaciones técnicas y normas relativas a la aplicación del marco de confianza para el certificado COVID digital de la UE establecido por el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L458, 22.12.2021, p. 536)], y se establecen formularios de denegación, anulación o revocación de una autorización de viaje (DOUE L17, 26.01.2022, p.59).

El Consejo adopta Recomendaciones, por las que se 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 L434, 6.12.2021, p. 8; DOUE L11, 18.01.2022, p.52; DOUE L43, 24.02.2022, p.79), sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475 (DOUE L18, 27.01.2022, p.110) y modifica la Recomendación (UE) 2020/1632 en lo que respecta a un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID 19 en el espacio Schengen (DOUE L18, 27.01.2022, p.124).

En materia de libre circulación, fronteras, asilo y flujos migratorios, se autoriza la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Moldavia en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Moldavia (DOUE L87, 15.03.2022, p.22), se decide la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Moldavia sobre las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Moldavia (DOUE L91, 18.03.2022, p.1 y 4). Se autoriza la apertura de negociaciones con Islandia, el Reino de Noruega, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein a fin de celebrar acuerdos entre la Unión Europea y dichos países sobre normas suplementarias relativas al Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (DOUE L90, 18.03.2022, p.116).

Se decide sobre el Mecanismo de Coordinación Operativa para la Dimensión Exterior de la Migración (DOUE L10, 17.01.2022, p.79) y la Comisión da una Comunicación por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania (DOUE C104I, 4.03.2022, p.1).

En los ámbitos referidos a la justicia, se confirma la participación de Irlanda en el Reglamento (UE) 2021/693 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Justicia (DOUE L100, 28.03.2022, p.59). Se modifica el Reglamento (UE) 2015/848 sobre procedimientos de insolvencia a fin de sustituir sus

anexos A y B (DOUE L455, 20.12.2021, p. 4), se establecen las especificaciones técnicas, las medidas y otros requisitos para la implementación del sistema informático descentralizado a que se refiere el Reglamento (UE) 2020/1783 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L87, 15.03.2022, p.5), se establecen las especificaciones técnicas, las medidas y otros requisitos para la implementación del sistema informático descentralizado a que se refiere el Reglamento (UE) 2020/1784 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L87, 15.03.2022, p.9).

Por último, en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia, se autoriza a los Estados miembros a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Jamaica (DOUE L446, 14.12.2021, p. 40) y de Bolivia (DOUE L446, 14.12.2021, p. 42) al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.





## Crónica normativa de la Junta de Andalucía<sup>1</sup>

**Decreto-ley 25/2021, de 9 de diciembre, por el que se modifica el 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. 91, de 9 de diciembre de 2021)**

Este Decreto-ley, a la vista de la evolución de la pandemia, amplía la vigencia del distintivo «Andalucía Segura» por los servicios turísticos, por las actividades con incidencia en el ámbito turístico y por las playas del litoral andaluz, hasta el 9 de diciembre de 2022. La vigencia se extiende tanto a los distintivos que se hayan obtenido a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, como a los que puedan obtenerse en un futuro dentro del periodo ampliado.

**Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía (BOJA núm. 241, de 17 de diciembre de 2021)**

Este extensísimo Decreto-ley establece medidas de simplificación en numerosos sectores de la competencia autonómica, que se acometen mediante este instrumento por considerar su Exposición de Motivos que concurre una “situación de excepcionalidad que justifica la necesidad de seguir profundizando de manera urgente en las reformas administrativas necesarias, en materia de simplificación de trámites y mejora de la regulación económica, para favorecer que los proyectos de inversión del sector privado se materialicen en actividad económica y generación de empleo en el menor tiempo posible”.

El Decreto-ley consta de sesenta y nueve artículos, distribuidos en dieciséis capítulos, catorce disposiciones adicionales, veinticuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Contiene más de trescientas treinta medidas de simplificación administrativa y medidas de mejora de la regulación en materia de turismo, fundaciones, colegios

---

<sup>1</sup> En esta sección, elaborada por Emilio GUICHOT REINA, Catedrático de Derecho Administrativo. Se recogen y comentan las disposiciones generales más relevantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el período de diciembre de 2021 a marzo de 2022.

profesionales, asistencia jurídica gratuita, tramitación normativa, audiovisual, Escuelas de Tiempo Libre, energías renovables, Fondos Europeos, educación, medio ambiente, agricultura, ganadería, pesca, transformación económica, industria, conocimiento, universidades, salud, adicciones, fomento, infraestructura, ordenación del territorio, museos y patrimonio histórico.

**Decreto-ley 27/2021, de 14 de diciembre, por el que se aprueban con carácter urgente medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para Andalucía**

Este Decreto-ley tiene por objeto aprobar y convocar las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas dirigidas a financiar los programas y medidas implementados en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia así como otras medidas y proyectos integrales en materia de empleo, dirigidas a reforzar las políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la consecución de un mercado de trabajo dinámico, resiliente, sostenible e inclusivo. Todas las líneas que se proponen responden a los principios transversales de sostenibilidad, empleo verde, desarrollo de competencias transversales y «no causar daño en su desarrollo».

Estas medidas vienen a complementar todas las medidas económicas, sociales y sanitarias adoptadas hasta la fecha por el Gobierno de Andalucía, en el ámbito de sus competencias estatutarias, para hacer frente al COVID-19 y a las consecuencias que en todos los ámbitos ha producido.

**Decreto-ley 28/2021, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto-ley 19/2021, de 28 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas en materia educativa dirigidas a los centros docentes concertados y a la red de centros adheridos al programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA núm. 246, de 24 de diciembre de 2021)**

La normativa andaluza contra el COVID prevé medidas específicas, entre las que se encuentran la realización de una Limpieza y Desinfección (L+D) de los locales, espacios, mobiliario, instalaciones, equipos y útiles antes de la apertura, así como ventilar adecuadamente los locales, incluyendo los filtros de ventilación y los equipos de aire acondicionado. Además, se establece la necesidad de que se elabore un plan o un listado reforzado de limpieza y desinfección, complementando el que ya existía

en el centro, teniendo en cuenta que es muy importante que haya una buena limpieza antes de proceder a la desinfección. Para ello, se deben utilizar productos virucidas permitidos para uso ambiental y tras cada limpieza, los materiales empleados y los equipos de protección utilizados se han de desechar de forma segura, procediéndose posteriormente al lavado de manos. Con objeto de que los centros docentes concertados puedan afrontar el coste que conlleva la adopción de estas medidas específicas y extraordinarias, continúa siendo necesario aumentar la cuantía de los módulos económicos de los conciertos educativos, específicamente en la partida de «Otros gastos» que es la destinada, entre otros conceptos, a atender los gastos ordinarios de mantenimiento, conservación y funcionamiento de los centros, para el período comprendido desde el 1 de enero hasta el 30 de septiembre de 2022. Este Decreto-ley aprueba las nuevas cuantías.

**Decreto 264/2021, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa, así como el Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y regula la selección del profesorado y la provisión de puestos docentes (BOJA núm. 246, de 24 de diciembre de 2021)**

Ante la necesidad de cubrir provisionalmente puestos en algunos cuerpos de la función pública docente, este Decreto lleva a cabo diversas modificaciones. En materia de inspección educativa, la principal se refiere al Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección Educativa, disponiendo que, para proveer con carácter provisional puestos en los servicios de la inspección educativa de las Delegaciones Territoriales de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, se valoren otros méritos vinculados a la trayectoria profesional además de la puntuación obtenida en el proceso selectivo de oposición. En relación a la modificación del Decreto 302/2010, de 1 de junio, por el que se ordena la función pública docente y regula la selección del profesorado y la provisión de puestos docentes, articula un mecanismo para garantizar la adecuada provisión de puestos en los conservatorios superiores de música y de danza. De este modo, se implementa un mecanismo para que el personal funcionario de otros cuerpos docentes distintos al de catedráticos de música y artes escénicas que cumplan los requisitos para desempeñar la docencia en el mismo, puedan ocupar dichos puestos, con carácter provisional, en régimen de comisión de servicios, siempre que hayan superado al menos una prueba del último procedimiento selectivo de ingreso al cuerpo de catedráticos de música y artes escénicas.

**Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas (BOJA núm. 250, de 20 de diciembre de 2021)**

Esta norma proviene de la tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, como ley ordinaria.

Tal y como prevé la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, las entidades locales autónomas tienen personalidad jurídica propia y pueden asumir competencias, mediante delegación, del municipio del que dependen.

Para poder desarrollar las competencias asignadas a este tipo de entidades, el artículo 130 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, regula los recursos financieros de las entidades locales autónomas. Dentro de este marco normativo, por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, se ha modificado recientemente el citado artículo, en el sentido de añadir una nueva forma de colaboración financiera con este tipo de entidades, mediante su integración en el fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que corresponde anualmente al municipio del que dependan, en un importe proporcional al que represente su población con respecto al municipio, y siempre que la entidad local autónoma haya ejercido sus competencias en el ejercicio inmediato anterior. No obstante, con este nuevo recurso financiero, en su configuración actual, no se satisfacen las necesidades financieras de las mismas, debido a que el reparto establecido no las considera como entidades independientes como los municipios, sino que se les asigna únicamente la parte proporcional que corresponde al municipio del que dependan, en función de su población. Teniendo en cuenta esto, esta Ley desarrolla esta línea de financiación que permitirá aportar una ayuda económica fundamental a estas entidades, con la finalidad de que puedan acometer de forma adecuada el desarrollo de sus actuales competencias y la prestación de sus servicios públicos.

Para atender estas necesidades, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía del presente ejercicio se ha contemplado un crédito de 2.500.000,00 euros. A efectos del correspondiente reparto del crédito disponible, las entidades locales autónomas han sido clasificadas, atendiendo a su población, en tres grupos, a los que se les ha aplicado un coeficiente corrector para que el cálculo final de la dotación asignada a cada una de ellas sea lo más justo y equitativo posible, todo ello dirigido al logro de un uso más eficiente de los fondos públicos disponibles. Así, los grupos son: a) Grupo 1: Entidades locales autónomas de menos de 1.000 habitantes. b) Grupo 2: Entidades locales autónomas con población comprendida entre 1.001 y 1.999 habitantes. c) Grupo 3: Entidades locales autónomas con población de 2.000 o más habitantes. A cada uno de los grupos se le ha asignado un coeficiente corrector,

siendo el coeficiente 1 el correspondiente al Grupo 3, el coeficiente 1,8 el correspondiente al Grupo 2 y el coeficiente 2,2 el correspondiente al Grupo 1. La dotación particular para cada entidad se ha determinado de la siguiente forma: a) Se ha multiplicado la población de cada entidad local autónoma por el coeficiente asignado al grupo en que esté incluida, obteniéndose un valor de referencia. b) La distribución de los recursos entre las distintas entidades locales autónomas de Andalucía se ha realizado de forma directamente proporcional a los valores de referencia obtenidos para cada una de ellas.

Esta Ley, además, establece medidas de modificación de diversas normas aprobadas en el marco de los estímulos económicos para hacer frente a los efectos del COVID-19.

**Ley 9/2021, de 23 de diciembre, por la que se crean la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) y la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA) (BOJA núm. 250, de 20 de diciembre de 2021)**

Esta ley tiene por objeto:

a) La creación, con la denominación de Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), de una entidad con la naturaleza de agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para el ejercicio de las funciones que tienen asignadas en la actualidad la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (Idea) y la Agencia Andaluza del Conocimiento, mediante su refundición, con las excepciones que se indican en el párrafo d), y previa operación de modificación de las mismas a través de una escisión parcial. Además, la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), desarrollará las funciones de la actual Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (Idea) con la excepción de aquellas que esta siga desempeñando de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.

b) Ordenar la cesión global de activos y pasivos de «EXTENDA-Empresa Pública Andaluza de Promoción Exterior, S.A.», a la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), con extinción de dicha empresa pública, para que ejerza, asimismo, las funciones que actualmente corresponden a aquella.

c) Ordenar la extinción, liquidación, cesión e integración global de todo el activo y pasivo de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, en la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE) para el ejercicio por esta de los fines propios de aquella.

d) La creación, con la denominación de Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA), de una agencia administrativa para llevar a cabo las competencias en materia de evaluación y acreditación de las actividades universitarias y de evaluación y acreditación de las actividades de investigación, desarrollo e innovación de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento actualmente desarrolladas por la Agencia Andaluza del Conocimiento, mediante su refundición, con las excepciones que se indican en el párrafo a) y previa operación de modificación de las mismas a través de una escisión parcial.

**Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 250, de 20 de diciembre de 2021)**

Esta Ley establece disposiciones generales sobre tasas y precios públicos y regula posteriormente el hecho imponible, los sujetos pasivos, la cuota tributaria y el devengo de las tasas en materia de publicidad oficial, industria, energía y minas, fomento, agricultura, ganadería y pesca marítima, en materia de salud, educación, cultura, ordenación del territorio, vías pecuarias, medio ambiente, turismo, deporte, juego y apuestas, selección de personal, ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público, estadística y cartografía, comunicaciones.

**Ley 11/2021, de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía (BOJA núm. 1, de 3 de enero de 2022)**

Como puede leerse en la Exposición de Motivos, el reconocimiento de la necesidad de la asistencia animal en el acceso a los entornos ha estado ligado tradicionalmente en nuestro ordenamiento a las personas con discapacidad visual usuarias de perros guía. De esta manera, la Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales, garantizó el derecho de acceso, deambulación y permanencia en lugares públicos o de uso público de este colectivo. La ley fue desarrollada por el Decreto 32/2005, de 8 de febrero, por el que se regula el distintivo de perro guía y el procedimiento para su concesión y se crea el Registro de Perros Guía de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, se ha evidenciado que también otras personas, por motivo de otras discapacidades distintas a la visual o por presentar determinadas condiciones de salud como la epilepsia o la diabetes, requieren de la asistencia de perros que les faciliten el desenvolvimiento libre y seguro por los diferentes entornos. En este sentido la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, define en su artículo 4.u) a los perros de asistencia como aquellos que han sido adiestrados en centros oficialmente homologados para el acompañamiento,

conducción, ayuda y auxilio de personas con discapacidad, y están identificados con un distintivo oficial. Por otra parte, esta norma obliga expresamente en el artículo 52 a la Administración de la Junta de Andalucía a promover su utilización para facilitar la movilidad y autonomía de las personas con discapacidad que requieran este tipo de apoyo, garantizando que se permita su libre acceso, en la forma que se determine, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales, transportes y demás espacios de uso público, sin que ello conlleve gasto adicional alguno para dichas personas, y, asimismo, en la disposición adicional primera determina el plazo de un año para iniciar el trámite de elaboración de la norma que regule el uso de los perros de asistencia por personas con discapacidad en Andalucía.

La Ley consta de veintiocho artículos y se estructura en tres capítulos, ocho disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales. En el capítulo preliminar se recogen las disposiciones generales relativas al objeto y el ámbito de aplicación, se establecen las diferentes categorías de perros de asistencia y su adiestramiento y las definiciones necesarias para la comprensión de términos utilizados en el articulado. Por su parte, el capítulo I, que se dedica al derecho de acceso al entorno en compañía de perros de asistencia, se distribuye en cuatro secciones, en las que se desarrollan el contenido del derecho y las condiciones de su ejercicio en los distintos entornos de uso público y privado de uso colectivo, se determinan los derechos y obligaciones y responsabilidad por el uso de perros de asistencia, o de perros de asistencia en formación, condiciones sanitarias de los perros y su adiestramiento, así como el procedimiento de reconocimiento, suspensión y pérdida de la condición de perro de asistencia, y se crea el Registro de Perros de Asistencia de Andalucía. En el capítulo II se recoge el régimen sancionador en la materia.

### **Decreto 8/2022, de 24 de enero, por el que se crea y regula la Medalla al Mérito de Protección Civil de Andalucía (BOJA núm. 18, de 27 de enero de 2022)**

La Administración de la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus competencias de protección civil y emergencias ha estimado necesario otorgar una atención singular a las acciones o actitudes que por su valor ejemplar deban ser reconocidas con una condecoración de carácter honorífico como es la medalla al mérito de protección civil de Andalucía.

El Decreto distingue dos categorías, medalla de oro y medalla de plata, en función de la relevancia y trascendencia de las acciones realizadas, así como de las circunstancias concurrentes. Esta diferenciación se ponderará de acuerdo a su repercusión proporcional sobre los fines perseguidos en la gestión de emergencias y protección civil.



El Decreto constituye una Comisión de Evaluación que resolverá la concesión de las solicitudes presentadas, de la que regula su composición la forma de adoptar sus acuerdos y su sometimiento a las reglas de organización y funcionamiento de los órganos colegiados. El número de miembros establecido para la Comisión de Evaluación (Presidencia, Vicepresidencia y 10 Vocalías) es proporcional a la naturaleza y características de sus funciones, al reflejar la extensión territorial sobre la que ejerce competencias la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, además de la Presidencia y Vicepresidencia, que recae sobre los titulares del órgano directivo y la unidad administrativa competente, las Vocalías se corresponden con las personas responsables de cada servicio provincial competente en materia de protección civil de las ocho provincias andaluzas, además de la persona titular del Servicio de Protección Civil y de la persona titular de la coordinación de emergencias a nivel regional.

**Decreto 41/2022, de 8 de marzo, por el que se regulan las Entidades Deportivas de Andalucía y se establece la estructura y régimen de funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Deportivas (BOJA núm. 49, de 14 de marzo de 2022)**

Este Decreto desarrolla la Ley 5/2016, de 19 de julio.

El texto se estructura en un título preliminar y tres títulos, que reúnen setenta y un artículos, con tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Preliminar, «Disposiciones Generales», fija el objeto de la norma y define y clasifica las entidades deportivas andaluzas estableciendo su régimen jurídico y su obligación de estar inscritas en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas. Desaparecen los «entes de promoción deportiva», figura asociativa prevista en la anterior regulación que no tuvo ninguna relevancia práctica, y por ello se contempla la cancelación de su inscripción en el citado Registro en la disposición adicional tercera de este Decreto, así como las de las entidades que desarrollan actividades deportivas de carácter accesorio, cuando no constituyan secciones deportivas.

El Título I, «De los clubes y secciones deportivas», se estructura en dos capítulos. En el primero, «De los clubes deportivos», se establece qué se considera «club deportivo» a los efectos de la Ley 5/2016, de 19 de julio, y de este Decreto, y se regula su constitución, inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas, su extinción y las causas y procedimiento para proceder a la cancelación de su inscripción, sus estatutos y código de buen gobierno, los órganos de gobierno y administración, los miembros del club y sus derechos y obligaciones, su régimen económico, documental y contable, las obligaciones de los clubes deportivos andaluces, el régimen

disciplinario, el régimen electoral y, por primera vez, el procedimiento y requisitos para obtener la declaración autonómica de utilidad pública. En el segundo capítulo de este Título I, «De las secciones deportivas», se regula su creación e inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas.

El Título II, «De las federaciones deportivas», se estructura en los siguientes capítulos: definición, concepto, ámbito y funciones; modalidades deportivas y constitución, inscripción y extinción; estatutos, código de buen gobierno y reglamentos federativos; órganos de gobierno, representación y administración; estructura territorial; régimen económico; Consejo Andaluz de Federaciones Deportivas y Confederación Andaluza de Federaciones Deportivas. Además de las adaptaciones derivadas de los mandatos de la Ley 5/2016, de 19 de julio, entre otras novedades, se regula la licencia deportiva federativa y los títulos habilitantes, se establece la obligación de crear órganos que responden a las exigencias de la sociedad y el deporte de nuestro tiempo como la «Comisión de Mujer y Deporte», el «Comisionado del Menor Deportista» o el «Comité de Transparencia y Buen Gobierno», y se mejora técnicamente la regulación anterior evitando distorsiones y lagunas que se han observado en su aplicación. Una de las importantes novedades que se incluyen en este Decreto es la relativa a la posibilidad de realizar una delegación limitada de potestades públicas en favor de las federaciones deportivas, estableciéndose el procedimiento que podría aplicarse en aquellos supuestos en los que, atendiendo a los criterios fijados en la Ley 5/2016, de 19 de julio, así se considerase necesario, desarrollando de esta manera lo previsto en el artículo 60.3 de la Ley. Asimismo, se establece por primera vez el régimen jurídico del Consejo Andaluz de Federaciones Deportivas, como órgano colegiado de participación integrado por las federaciones deportivas andaluzas con la Administración de la Junta de Andalucía, que viene a facilitar la colaboración de estas entidades deportivas en el desarrollo y promoción del deporte, así como a contribuir al establecimiento de los principios y reglas comunes en la gestión del deporte federado andaluz. De este modo, y a partir de la previsión recogida por el legislador en la Ley 5/2016, de 19 de julio, dentro de los órganos de participación social, se ordena y consagra en un foro concreto y específico la participación de las federaciones deportivas andaluzas en la gestión que, sobre las mismas, compete a la Administración de la Junta de Andalucía, dotando a esta actividad administrativa de la participación de aquellas entidades que resultan especialmente interesadas. Igualmente, se define a la Confederación Andaluza de Federaciones Deportivas como órgano de representación y defensa de los intereses comunes de las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66.1 de la Ley 5/2016, de 19 de julio,

Por último, en el Título III, denominado «Del Registro Andaluz de Entidades Deportivas», se definen sus funciones, los actos inscribibles y su organización.

**Decreto-ley 1/2022, de 15 de marzo, por el que se modifican diversos decretos-leyes en materia de subvenciones para el apoyo a la solvencia y reducción del endeudamiento, medidas de empleo en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía y, en materia de contratación de emergencia, se deroga parcialmente 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 núm. 53, de 18 de marzo de 2022)**

Como su largo título indica, este Decreto-ley modifica diversas normas de la misma naturaleza que han sido adoptadas en estos dos años largos de pandemia para hacer frente a sus consecuencias económicas.

# **OTRAS DISPOSICIONES DE INTERÉS PARA LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA<sup>1</sup>**

## **PRESIDENCIA**

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 233, de 3 de diciembre).

## **CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Resolución de 25 de febrero de 2022, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se da publicidad a los formularios normalizados de solicitudes al Registro de Asociaciones de Andalucía (BOJA 44, de 7 de marzo).

Resolución de 18 de marzo de 2022, de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal, por la que se establecen las normas que han de regir los procesos electorales de Vocales de los Consejos de Dirección de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 56, de 23 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR**

Orden de 19 de noviembre de 2021, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos administrativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 (BOJA 231, de 1 de diciembre).

Orden de 27 de diciembre de 2021, por la que se crea el nuevo Registro de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 10, de 17 de enero; corrección de errores en BOJA 18, de 27 de enero).

Orden de 11 de enero de 2022, por la que se regulan los requisitos para formar parte del profesorado colaborador del Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (IESPA) y su procedimiento de nombramiento para acciones formativas (BOJA 10, de 17 de enero; corrección de errores en BOJA 18, de 27 de enero).

---

<sup>1</sup> 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 diciembre de 2021 a marzo de 2022.

Orden de 2 de febrero de 2022, por la que se aprueban los nuevos modelos obligatorios de solicitud de compatibilidad genérica y específica y que sustituyen a los publicados como Anexos I, II, y III del Decreto 524/2008, de 16 de diciembre, por el que se regulan las competencias y el procedimiento en materia de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y del sector público andaluz (BOJA 30, de 14 de febrero).

Orden de 17 de febrero de 2022, por la que se aprueba el distintivo de comunidades andaluzas, coordinadoras y federaciones de comunidades andaluzas oficialmente reconocidas (BOJA 38, de 24 de febrero).

Resolución de 21 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos, por la que se aprueba y da publicidad a formularios de solicitud de presentación exclusivamente electrónica relativos a procedimientos del Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (BOJA 40, de 1 de marzo).

Orden de 22 de marzo de 2022, por la que se modifica el apartado 1 del Anexo II del Decreto 114/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a empresas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de Inversiones de Finalidad Regional (BOJA 58, de 25 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO**

Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 (BOJA 243, de 21 de diciembre; corrección de errores en BOJA 14, de 21 de enero).

Resolución de 21 de diciembre de 2021, del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se aprueba la Política de Seguridad TIC y de Protección de Datos de Carácter Personal en el ámbito de la Agencia (BOJA 4, de 7 de enero).

Resolución de 2 de febrero de 2022, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se ordena la inscripción y publicación del Acuerdo Interprofesional por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y procedimiento del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (BOJA 27, de 9 de febrero).

Resolución de 18 de marzo de 2022, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se aprueba un procedimiento automatizado en el ámbito de los Expedientes de reducción de jornada, o suspensión de contratos de trabajo

por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, y de fuerza mayor (BOJA 57, de 24 de marzo).

Resolución de 23 de marzo de 2022, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, por la que se establecen las condiciones para la utilización del aula virtual en la impartición de acciones formativas de formación profesional para el empleo en modalidad presencial (BOJA 61, de 30 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA**

Orden de 16 de diciembre de 2021, por la que se publica la modificación del Anexo I, los valores de las variables establecidas en el artículo 10 y los valores y porcentajes de población establecidos en la disposición adicional sexta de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 247, de 27 de diciembre).

Orden de 22 de diciembre de 2021, por la que se aprueba el modelo 601 del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, autoliquidación para adquisiciones continuadas de bienes muebles (BOJA 250, de 30 de enero).

Decreto 286/2021, de 28 de diciembre, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2022 (BOJA 251, de 31 de diciembre).

Resolución de 15 de marzo de 2022, de la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que se da publicidad a las directrices generales del Plan de Control Tributario para 2022 (BOJA 53, de 18 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE**

Resolución de 24 de noviembre de 2021, 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 Deportes de Montaña, Escalada y Senderismo (BOJA 235, de 9 de diciembre).

Resolución de 24 de noviembre de 2021, 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 Confederación Andaluza de Federaciones Deportivas (BOJA 235, de 9 de diciembre).

Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publi-

cación de los Estatutos de la Federación Andaluza de Ajedrez (BOJA 236, de 10 de febrero).

Orden de 9 de diciembre de 2021, por la que se desarrolla el currículo de las enseñanzas de Formación Profesional Básica del Título Profesional Básico en Acceso y Conservación en Instalaciones Deportivas (BOJA 249, de 29 de diciembre).

Orden de 10 de diciembre de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Vestuario a medida y de Espectáculos (BOJA 249, de 29 de diciembre).

Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Secretaría General para el Deporte, por la que se aprueba la modificación de los formularios relativos a los procedimientos administrativos del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía (BOJA 242, de 20 de diciembre).

Orden de 20 de diciembre de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Guía en el Medio Natural y de Tiempo Libre (BOJA 13, de 20 de enero).

Orden de 22 de diciembre de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Conducción de Vehículos de Transporte por Carretera (BOJA 13, de 20 de enero).

Resolución de 17 de enero de 2022, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Licencias de la Federación Andaluza de Remo (BOJA 16, de 25 de enero).

Resolución de 26 de enero de 2022, 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 Ciclismo (BOJA 26, de 8 de febrero).

Resolución de 27 de enero de 2022, 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 Colombofilia (BOJA 26, de 8 de febrero).

Resolución de 8 de febrero de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se aprueba y da publicidad al modelo normalizado de solicitud de título académico no universitario (BOJA 38, de 24 de febrero).

Orden de 9 de febrero de 2022, por la que se regulan en la Comunidad Autónoma de Andalucía el acceso, los criterios, los procedimientos de admisión y matriculación del alumnado de enseñanzas artísticas superiores en los centros docentes

públicos, así como las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas (BOJA 33, de 17 de febrero).

Resolución de 7 de marzo de 2022, 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 Remo (BOJA 51, de 16 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Orden de 5 de diciembre de 2021, por la que se regula la modalidad de marisqueo en inmersión en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 241, de 17 de diciembre; corrección de errores en BOJA 251, de 31 de diciembre).

Orden de 5 de diciembre de 2021, por la que se establece el Centro Andaluz de Control y Calidad de los Recursos Pesqueros, ubicado en Cartaya (Huelva) (BOJA 241, de 17 de diciembre).

Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior (BOJA 241, de 17 de diciembre).

Orden de 20 de diciembre de 2021, por la que se aprueba la actualización del formulario de solicitud de autorización e inscripción para la realización de estudios, análisis y dictámenes en relación con las enfermedades de los animales o vegetales y sus productos y control de los medios de producción agraria en el Registro de Laboratorios Agroganaderos y de Laboratorios de Especies Silvestres, previsto en el Decreto 73/2008, de 4 de marzo, por el que se regula la autorización, Régimen Jurídico y Registro Único de los Laboratorios Agroganaderos y de los Laboratorios de Especies Silvestres (BOJA 251, de 31 de diciembre).

Orden de 11 de enero de 2022, por la que se modifica la Orden de 28 de julio de 2010, por la que se establecen las funciones, composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Liquidadora y se regula el procedimiento para la liquidación de los bienes, derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias de Andalucía (BOJA 11, de 18 de enero).

Decreto 3/2022, de 18 de enero, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022 (BOJA 14, de 21 de enero).



Decreto 4/2022, de 18 de enero, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras Subbéticas y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022 (BOJA 14, de 21 de enero).

Decreto 5/2022, de 18 de enero, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama y su área de influencia socioeconómica, y el Programa Operativo Horizonte 2022 (BOJA 14, de 21 de enero).

Acuerdo de 18 de enero de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025 (BOJA 14, de 21 de enero).

Orden de 21 de febrero de 2022, por la que se aprueba y da publicidad al formulario de solicitud para la autorización de establecimientos de confinamiento y cuarentena para animales en cautividad distintos de los primates prevista en los reglamentos que se citan (BOJA 43, de 4 de marzo).

Resolución de 22 de febrero de 2022, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se establecen los requisitos que deberán cumplir los operadores que realicen el primer movimiento o traslado de ejemplares de olivo (*Olea europea*) que nunca se hayan cultivado en zonas demarcadas por presencia de *Xylella fastidiosa*, para su comercialización con carácter ornamental, así como los criterios para la inscripción en el Registro de operadores profesionales de vegetales y el uso del Pasaporte Fitosanitario (BOJA 43, de 4 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2022, por la que se aprueba y da publicidad a los formularios para el Registro de Establecimientos de Alimentación Animal de Andalucía (BOJA 56, de 23 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES**

Acuerdo de 30 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. Horizonte 2024 (BOJA 233, de 3 de diciembre).

Resolución de 17 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 19 de octubre de 2021, de la Comisión Coordinadora Interuniversitaria de Andalucía 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 2021/2022 (BOJA 248, de 28 de diciembre).

Resolución de 21 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 2 de diciembre de 2021, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento de admisión para el curso 2022-2023 en los estudios universitarios de Grado (BOJA 4, de 7 de enero; corrección de errores en BOJA 22, de 2 de febrero).

Resolución de 22 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 2 de diciembre de 2021, 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 2022-2023 (BOJA 4, de 7 de enero).

### **CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS**

Resolución de 7 de diciembre de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de 3 de diciembre de 2021, de la Consejería de Salud y Familias, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al certificado Covid-19 o prueba diagnóstica para el acceso a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial (BOJA extraordinario 90, de 7 de diciembre).

Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 92, de 17 de diciembre)

Resolución de 19 de diciembre de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 16 de diciembre de 2021, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al Certificado COVID-19 o prueba diagnóstica para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento (BOJA extraordinario 93, de 19 de diciembre).

Resolución de 22 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica, por la que se aprueba la Guía Oficial para la elaboración de los sistemas de autocontrol higiénico-sanitarios de tatuaje, micropigmentación y piercing en Andalucía (BOJA 250, de 30 de diciembre).

Decreto-ley 29/2021, de 28 de diciembre, por el que se autoriza al Servicio Andaluz de Salud para contratar a personal laboral temporal (BOJA 251, de 31 de diciembre).

Decreto 287/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 484/2019, de 4 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Co-

misiones Delegadas del Gobierno, para la creación de la Comisión Delegada para la Agenda 2030 (BOJA 251, de 31 de diciembre).

Orden de 14 de enero de 2022, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 2, de 14 de enero).

Resolución de 14 de enero de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de 11 de enero de 2022, por la que se prorroga la medida establecida en la Orden de 16 de diciembre de 2021, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al certificado COVID-19 o prueba diagnóstica para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento (BOJA extraordinario 2, de 14 de enero).

Resolución de 14 de enero de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 11 de enero de 2022, por la que se prorroga la medida establecida en la Orden de 3 de diciembre de 2021, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al Certificado COVID-19 o prueba diagnóstica para el acceso a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial (BOJA extraordinario 2, de 14 de enero).

Orden de 28 de enero de 2022, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 4, de 31 de enero).

Orden de 28 de enero de 2022, por la que se actualiza el Anexo I del Decreto 156/2005, de 28 de junio, por el que se regula el Diagnóstico Genético Preimplantatorio en el Sistema Sanitario Público de Andalucía y se crea la Comisión Andaluza de Genética y Reproducción (BOJA 23, de 3 de febrero).

Resolución de 31 de enero de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de 27 de enero de 2022, por la que se prorroga la medida establecida en la Orden de 16 de diciembre de 2021, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al Certificado COVID-19 o prueba diagnóstica para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento (BOJA extraordinario 4, de 31 de enero).

Resolución de 31 de enero de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la Orden de la Consejería de Salud y Familias de 27 de enero

de 2022, por la que se prorroga la medida establecida en la Orden de 3 de diciembre de 2021, por la que se establece la medida preventiva de salud pública relativa al Certificado COVID-19 o prueba diagnóstica para el acceso a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial (BOJA extraordinario 4, de 31 de enero).

Orden de 24 de febrero de 2022, por la que se actualizan las medidas sanitarias y preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 7, de 1 de marzo; corrección de errores en BOJA 49, de 14 de marzo).

Orden de 24 de febrero de 2022, por la que se actualiza el formulario de solicitud establecido en el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de las Autorizaciones Sanitarias y se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios (BOJA 43, de 4 de marzo).

Resolución de 24 de febrero de 2022, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud, para la organización asistencial del cáncer infantil y de la adolescencia en el ámbito asistencial del Servicio Andaluz de Salud (BOJA 59, de 28 de marzo).

Orden de 25 de febrero de 2022, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 7, de 1 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN**

Decreto 255/2021, de 30 de noviembre, por el que se regulan la organización y las funciones de los centros de valoración y orientación de personas con discapacidad en Andalucía y se desarrolla el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad en la Comunidad Autónoma (BOJA 235, de 9 de diciembre; corrección de errores en BOJA 239, de 15 de diciembre).

Orden de 3 de diciembre de 2021, por la que se amplía el plazo establecido en la disposición transitoria octava del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 240, de 16 de diciembre).

Decreto 1/2022, de 11 de enero, por el que se crea la «Marca Andaluza de Excelencia en Igualdad» y se establecen los criterios para su obtención, control de la ejecución y renovación (BOJA 9, de 14 de enero).

Orden de 15 de febrero de 2022, por la que se modifica el Anexo II de la Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 35, de 21 de febrero).

Decreto 44/2022, de 15 de marzo, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía aprobados por el Decreto 101/2011, de 19 de abril (BOJA 53, de 18 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2022, por la que se aprueba el Plan de Investigación e Innovación en Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 54, de 21 de marzo).

Acuerdo de 22 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (BOJA 58, de 25 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Decreto 6/2022, de 18 de enero, por el que se modifica el 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 14, de 21 de enero).

Orden de 21 de enero de 2022, por la que se modifica la Orden de 23 de julio de 2019, por la que se aprueba el documento de Política de Seguridad de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de la protección de datos de carácter personal de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (BOJA 18, de 27 de enero).

Orden de 24 de febrero de 2022, por la que se modifica el texto del Reglamento Tipo de Régimen Interior para la explotación de Estaciones de Autobuses en la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Orden de 15 de febrero de 2000 (BOJA 42, de 3 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO**

Acuerdo de 28 de diciembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual de Memoria Democrática para 2021 (BOJA 251, de 31 de enero).

Corrección de errores de la 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 núm. 146 de 30.7.20) (BOJA 250, de 30 de diciembre).

## **CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA**

Acuerdo de 24 de enero de 2022, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por el que se regula la creación de la sede electrónica de la Cámara de Cuentas de Andalucía (BOJA 27, de 9 de febrero).

Acuerdo de 10 de febrero de 2022, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por el que se regula la creación y funcionamiento del registro electrónico de la Cámara de Cuentas de Andalucía (BOJA 33, de 17 de febrero).

Acuerdo de 10 de febrero de 2022, del Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por el que se regula la política de firma, de certificados y de sello electrónico en la Cámara de Cuentas de Andalucía (BOJA 34, de 18 de febrero).



NOTICIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA





# INFORME<sup>1</sup>

## EL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA. HORIZONTE-2024

### I. INTRODUCCIÓN

Es objeto de este informe el “Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. Horizonte-2024”, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2021 y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 233, de 3 de diciembre.

El Plan se estructura en los siguientes siete apartados: 1) Introducción y aspectos generales. 2) Elaboración, seguimiento y gobernanza del Plan. 3) Marco estratégico y contexto de referencia. 4) Diagnóstico de la calidad regulatoria en España y Andalucía. 5) Objetivos del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. 6) Líneas de actuación: medidas y actuaciones específicas. 7) Conclusiones. Completan el Plan tres anexos: el primero se refiere a los principios básicos de la regulación económica eficiente; el segundo, al inventario inicial de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación Económica; y el tercero, al catálogo de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación.

A continuación, efectuaremos una breve reseña de sus contenidos.

### II. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES

Este primer apartado del Plan aborda cuestiones generales sobre la mejora de la regulación económica, que caracteriza como una política pública de carácter estructural.

El Plan define la mejora de la regulación económica como “el conjunto de actuaciones de los poderes públicos mediante las cuales se generan normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, para conseguir un funcionamiento óptimo de las actividades económicas”. Desde el primer momento se advierte que mejora de la calidad regulatoria no es equivalente a desregulación, puntualizándose que trata de reducir trabas y barreras innecesarias o desproporcionadas, en línea con el concepto de mejora de la regulación económica que acoge el artículo 2.2 de

---

<sup>1</sup> 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.

la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía<sup>2</sup>.

El documento pone de manifiesto la existencia de informes económicos, que no se identifican, en los que se evidencia que la Comunidad Autónoma “no se caracteriza por poseer niveles aceptables de competitividad y calidad regulatoria”. Ello ha llevado a adoptar distintas iniciativas para reducir las cargas administrativas y las trabas innecesarias y desproporcionadas, subrayándose que “es un objetivo irrenunciable por parte de la Administración andaluza reducir las diferencias en calidad regulatoria e institucional que nos separan de nuestros socios económicos”.

A continuación, se reseña como antecedente normativo del Plan la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento, cuya disposición adicional tercera preveía un Plan de Mejora de la Regulación que el Consejo de Gobierno debía aprobar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley<sup>3</sup>, que evidentemente no se ha cumplido<sup>4</sup>.

Por otra parte, se anticipan aspectos relativos a la elaboración del Plan y, finalmente, se reconoce que “como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, el Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado todo tipo de medidas urgentes y decretos leyes al objeto de atender la emergencia sanitaria, afrontar el contexto económico

---

<sup>2</sup> “[E]l conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

<sup>3</sup> A tenor de la citada disposición adicional tercera, el Plan determinará: “a) Los procedimientos administrativos en los que corresponda sustituir el régimen de autorización por una declaración responsable o una comunicación, especialmente en aquellos casos en los que haya una carga administrativa innecesaria. b) Los procedimientos para la inscripción en los registros dependientes de la Comunidad Autónoma y la obtención de autorizaciones autonómicas, en los que proceda reducir a la mitad los plazos, con un máximo de tres meses desde su inicio. c) Los procedimientos de tramitación de ayudas e incentivos a los autónomos, que tendrán un plazo máximo para resolver y notificar de tres meses desde su inicio, y de dos meses para hacer efectivo el pago una vez publicada la resolución de concesión de las ayudas e incentivos. d) Los procedimientos administrativos que afecten a la actividad emprendedora en los que corresponda establecer el silencio positivo, de acuerdo con los términos previstos por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común”.

<sup>4</sup> El acuerdo de formulación del Plan se aprobó el 24 de julio de 2018 (BOJA 146, de 30 de julio), con los siguientes objetivos: “1. Favorecer reformas estructurales y facilitar el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados, para promover el desarrollo económico y la creación de empleo. 2. Impulsar un cambio en la cultura de la Administración, que posibilite la reducción progresiva de las trabas administrativas para las empresas y el desarrollo económico. 3. Fomentar y atraer inversiones productivas, en la medida en que la inversión es uno de los determinantes esenciales para el crecimiento económico y, por tanto, del bienestar social; ello implica desarrollar políticas que conduzcan a una mayor seguridad jurídica y la mejora continua de la calidad regulatoria”.

adverso y sostener la actividad económica”, destacándose en particular el Acuerdo para la Reactivación Económica y Social de Andalucía, suscrito entre el Gobierno de la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales más representativos.

### III. ELABORACIÓN, SEGUIMIENTO Y GOBERNANZA DEL PLAN

En este apartado, el Plan parte del acuerdo de 24 de julio de 2018, ya citado, que asignó a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (hoy Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía<sup>5</sup>, ADCREA en lo sucesivo) su redacción, con la participación de las distintas consejerías.

Se refiere también al Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se determina la participación de un grupo de trabajo de expertos para la simplificación normativa y administrativa en la elaboración del Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía (2018-2022)<sup>6</sup>. De este grupo de trabajo procede el “Documento de propuestas para la mejora de la regulación económica”<sup>7</sup>, que a su vez es el germen del Decreto-ley 2/2020<sup>8</sup>. Se constituyeron otros grupos de trabajo por funcionarios de las distintas consejerías y, finalmente, otro formado por los agentes económicos y sociales más representativos (Mesa para la mejora de la regulación)<sup>9</sup>.

En síntesis, el procedimiento seguido ha sido el siguiente: 1) Elaboración de una propuesta por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, a propuesta a su vez de la ACREA; 2) Traslado a las consejerías para su análisis y presentación de propuestas; 3) Apertura de un proceso de diálogo y consenso con los agentes económicos y sociales más representativos en la Mesa para la Regulación Económica; 4) Sometimiento a información pública; 5) Evaluación por parte de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de la Junta de Andalucía; 6) Elevación al Consejo de Gobierno.

---

<sup>5</sup> El cambio de denominación procede de la reforma operada en la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por el artículo 10 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

<sup>6</sup> BOJA 61, de 29 de marzo de 2019.

<sup>7</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/DOCUMENTO%20DEL%20GRUPO%20DE%20EXPERTOS%20DE%20PROPUESTAS%20PARA%20LA%20MEJORA%20DE%20LA%20REGULACI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA%20EN%20ANDALUC%C3%8DA.pdf>

<sup>8</sup> El documento propició una serie de reuniones con los titulares de las viceconsejerías, con la participación Secretaría General de Economía. Las conclusiones alcanzadas dieron lugar al Decreto-ley.

<sup>9</sup> La metodología y la estructura del Plan se estableció en un documento de trabajo que aprobó la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en junio de 2019.

El seguimiento y evaluación del Plan se asigna a la ADCREA, con la participación de la Mesa para la mejora de la regulación y de los grupos de trabajo formados por funcionarios que igualmente participaron en la elaboración del Plan. Se prevé la realización de un informe de ejecución y seguimiento intermedio en el año 2022 y de un informe final de ejecución, así como un análisis del impacto en la economía de la reducción de cargas y de trabas administrativas derivadas de las medidas y actuaciones del Plan. De modo particular se indica que se tomarán en consideración los Indicadores de Confianza Empresarial, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, los Indicadores del informe DOING BUSINESS y otros indicadores elaborados por la ACREA.

#### IV. MARCO ESTRATÉGICO Y CONTEXTO DE REFERENCIA

El Plan dedica escasa atención a su marco estratégico, efectuando una breve reseña del Programa de Estabilidad 2020-2023 y del Plan de recuperación para Europa.

Sí se detiene más en el contexto de referencia, que se ciñe a la denominada *better regulation*. Tras una reseña de los documentos e informes de la OCDE que se consideran relevantes, se analiza la mejora de la regulación económica, tanto en la Unión Europea como en España. Los hitos que se destacan, respecto de nuestro país, son el Plan Nacional de Reformas, presentado ante la Comisión Europea en octubre de 2005, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El apartado concluye con una breve síntesis y valoración:

“España ha ido incorporando a su ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación, impulsada bajo los principios rectores de los organismos internacionales pioneros, tanto OCDE como UE, camino que fue iniciado ya hace más de dos décadas pero que es necesario consolidar y reforzar y en la actual situación, resulta necesario un especial impulso en la aplicación práctica de los principios de la buena regulación”.

## V. DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD REGULATORIA EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

Como diagnóstico de la calidad regulatoria en España y Andalucía, el Plan indica que

“[...] en Andalucía existe un significativo margen de mejora y por tanto es preciso continuar impulsando el cambio en la mejora regulatoria e institucional y en la simplificación normativa y la reducción de trabas administrativas, contribuyendo a crear un entorno de seguridad jurídica y estable, con capacidad para atraer mayor número de inversiones productivas y proyectos empresariales solventes y sostenibles generadores de riqueza en nuestra comunidad. En definitiva, avanzar hacia una regulación más inteligente, más justa y menos intrusiva, (“Better Regulation” según terminología de la Comisión Europea). Ello implica, aunque excede el ámbito específico de este Plan, también promover una Administración pública más eficiente e implantar una transformación digital de la Administración”.

A este diagnóstico se llega a partir de datos, indicadores y estudios externos. Son los siguientes:

El Índice Europeo de Calidad del Gobierno (EQI).

El estudio “Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018”, de Alcalá Agulló y Jiménez Sánchez, Fundación BBVA.

El estudio “¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España”, Banco de España, 2020.

El Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (World Economic Forum), correspondiente a la edición 2019.

El Informe “Doing Business: Midiendo regulaciones para hacer negocios”, del Banco Mundial.

El Indicador de regulación de los mercados de bienes (PMR) de la OCDE

El Indicador sobre regulación económica del Instituto Nacional de Estadística.

El Informe “Doing Business” del Banco Mundial para el año 2015 de ámbito regional.

## VI. OBJETIVOS DEL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

Este apartado comienza destacando los fines que se persiguen con el Plan, repetidamente reiterados a lo largo del mismo y que son los de “facilitar la creación y el

mantenimiento de empresas y de empleo, así como promover el desarrollo económico de Andalucía y el bienestar social”. Al efecto, se considera que “un factor central para un buen funcionamiento de la actividad productiva es el de disponer de normas eficaces y eficientes, así como de trámites administrativos ágiles y simplificados”.

Tras una serie de consideraciones sobre las bondades de la mejora de la calidad regulatoria, el Plan reitera, con ligeras variantes, los objetivos que ya le fueron asignados en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de julio de 2018. Son los siguientes:

“Favorecer reformas estructurales que faciliten el acceso y ejercicio de una actividad productiva a personas emprendedoras y empresas, mediante la reducción de trámites y requisitos administrativos injustificados y desproporcionados.

Impulsar un cambio en la cultura de la Administración, que la haga más ágil, accesible y proactiva, que asuma la evaluación y la reducción de barreras y trabas administrativas a las actividades productivas.

Fomentar y atraer inversiones productivas sostenibles, y a tal efecto desarrollar políticas que conduzcan a una mayor seguridad jurídica y a la mejora continua de la calidad regulatoria”.

### VII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN: MEDIDAS Y ACTUACIONES ESPECÍFICAS

Las líneas de actuación que marca el Plan son seis: 1) Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas. 2) Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos<sup>10</sup>. 3) Facilitar el desarrollo de las actividades económicas en el medio rural. 4) Impulsar la mejora de la regulación económica en el ámbito local. 5) Reforzar las políticas de competencia y de mejora de la regulación. 6) Promover y atraer inversiones productivas.

Debe advertirse que en el curso de elaboración del Plan se han ido aprobando diferentes normas para dar respuesta a los problemas que el Plan diagnostica, señaladamente el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el 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 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comu-

---

<sup>10</sup> Los sectores son: 1) La distribución comercial. 2) La actividad turística. 3) Sector industrial. 4) Servicios profesionales y otros servicios.

nidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; y 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.

Y debe destacarse, también, que no son pocas las medidas y actuaciones concretas que el Plan propone y que igualmente han sido adoptadas al filo del mismo o inmediatamente después, como las contenidas en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía o en el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

Por todo ello, las novedades concretas que aporta el Plan son menos de las que cabía esperar, hasta el punto de que, en vez de un plan, en el momento de su publicación parecía más, en muchas de sus previsiones, un inventario de medidas ya adoptadas o en fase de inminente adopción.

Puede decirse entonces que la elaboración y preparación del Plan parece haber sido altamente fructífera, de manera que el Gobierno andaluz ha ejecutado muchas de sus medidas antes de la aprobación del Plan o inmediatamente después, en parte sirviéndose de la figura del Decreto-ley y, por cierto, haciendo incluso un uso distorsionado de este instrumento, pues lo ha utilizado para modificar el contenido de normas reglamentarias con simultánea deslegalización de los contenidos modificados<sup>11</sup>, eludiéndose así el procedimiento de elaboración de reglamentos.

## VIII. CONCLUSIONES Y ANEXOS

Las conclusiones del Plan consisten en un resumen de sus contenidos, que en general siguen el mismo orden de exposición de los epígrafes que componen el Plan, salvo en la parte final, pues terminan con la síntesis del segundo apartado (“Elaboración seguimiento y gobernanza del Plan”).

El primer anexo contiene los denominados “Principios Básicos de la Regulación Económica Eficiente”. En el Plan no se da razón de este anexo, cuyo contenido consiste en una breve exposición –a nuestro juicio no del todo acertada- acerca de las figuras de la autorización y de la declaración responsable o comunicación, a partir de lo establecido en las leyes 17/2009, 20/2013 y 39/2015.

El segundo anexo se denomina “Inventario inicial de Procedimientos del Plan de mejora de la Regulación Económica”, elaborado a partir de la información del

---

<sup>11</sup> Vid. por ejemplo la disposición final primera del Decreto-ley 26/2021.



Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía a fecha de 7 de mayo de 2019 y de los datos suministrados por las consejerías.

De la parte del Plan dedicada a la primera línea de medidas (“Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas”) parece desprenderse que se trata de la selección previa de los procedimientos que interesan a los efectos del Plan, esto es, del resultado de la depuración llevada a cabo sobre el completo listado de procedimientos del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía, con exclusión, pues, de aquellos ajenos a su ámbito (por ejemplo, los procedimientos internos de organización de la Junta de Andalucía o aquellos cuyos destinatarios no son operadores económicos, por solo citar dos grupos).

Finalmente, el anexo III recoge el “Catálogo de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación”. Elaborado también a partir de la información suministrada por las consejerías, este anexo especifica el mecanismo de intervención previsto en cada concreto procedimiento de los que relaciona, excepto en los casos de procedimientos regulados exclusivamente por normativa europea o normativa básica estatal. El listado de procedimientos, con formato de tabla, se divide en dos apartados: 1) Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad; 2) Subvenciones.

Igualmente, de la parte del Plan dedicada a la primera línea de medidas parece desprenderse que este catálogo de procedimientos es el objeto de las tres fases que se contemplan en la primera línea de medidas: 1) Evaluación y simplificación de mecanismos de intervención. 2) Simplificación de: A. Requisitos y trabas<sup>12</sup>; y B. Plazo y sentido del silencio. 3) Análisis de los procedimientos: A. Regulados por normativa básica estatal o europea. B. Subvenciones.

Merece la pena detenerse en estas fases porque propiamente responden a la parte del Plan que estaría pendiente de ejecución.

Para la fase I, que afecta a procedimientos autonómicos y procedimientos desarrollados por normativa autonómica, se establece la siguiente metodología de trabajo: difusión y promoción de la buena regulación económica, evaluación de los mecanismos de intervención, asesoramiento y apoyo técnico de la ACREA. Se espera obtener en esta fase compromisos de supresión o sustitución de mecanismos de intervención, que deben hacerse efectivos en el marco del Plan, si bien se reconoce que ello se ha venido realizado de manera recurrente por las administraciones públicas.

---

<sup>12</sup> “Trabas” es la palabra que utiliza el Plan, aunque la correcta hubiera sido “cargas”, si entendemos que la traba es el requisito o la carga que resultan innecesarios o desproporcionados.

La fase II A, que afecta a los mismos procedimientos antes citados de la fase I, consiste en la revisión de los requisitos y cargas que pueden suponer trabas a la actividad económica. Al efecto, se debe tener en cuenta especialmente si se trata de requisitos prohibidos y, respecto de las cargas, si son innecesarias o desproporcionadas. En todo caso, debe realizarse una valoración estimativa del coste de las trabas detectadas, aplicando el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción (Anexo V de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la Administración General del Estado), basado en el Modelo de Costes Standard Europeo. Con ello se espera obtener también compromisos de supresión o sustitución de las trabas detectadas, que igualmente deben hacerse efectivos en el marco del Plan.

La fase II B, que tiene el mismo ámbito que las anteriores, se centra en la reducción de tiempos y revisión del sentido del silencio administrativo. En esta fase se han de tener en cuenta, respecto de los plazos, la simplificación que ya se haya hecho en las fases anteriores y el grado de implantación de la administración telemática. Respecto del silencio, el propósito es valorar las posibilidades de ampliación de su sentido positivo, de conformidad con la legislación básica, así como la oportunidad de incorporar un mecanismo análogo al establecido por los artículos 30.2, 34.1 y 46.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y el apartado cuarto de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, en la redacción dada por la disposición final tercera (respecto de la Ley 21/2013) y la disposición final undécima (respecto de la Ley 13/2003) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una vez más, como resultado de los trabajos de esta fase se han de obtener los compromisos de reducción de tiempos o de cambio en el sentido del silencio administrativo, que se harán efectivos en el marco del Plan.

La fase III.A tiene por objeto las subvenciones, aunque en el esquema previo de fases que anuncia el Plan se corresponde con la fase III.B. Las previsiones para esta fase consisten en la elaboración de una Guía de Subvenciones para los gestores de la Administración de la Junta de Andalucía y en el establecimiento de un calendario de difusión y formación, todo ello con la finalidad de que las Consejerías evalúen los procedimientos para comprobar si se adecúan a los principios de una buena práctica regulatoria y si contienen, entre los requisitos exigidos, algunos prohibidos por la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, señaladamente criterios discriminatorios por razón territorio. También se prevé reforzar el seguimiento y la evaluación de las políticas de subvenciones en cuanto a sus efectos y al grado de eficacia y eficiencia,

en términos de crecimiento económico o de creación y mantenimiento de empresas y empleo.

La fase III.B (III.A según el esquema previo) se centra en la evaluación de los procedimientos estatales o europeos que se aplican en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lógicamente, en estos supuestos solo se aspira a elevar a las correspondientes instancias informes con recomendaciones, efectuadas por los gestores responsables de la aplicación de los procedimientos, quienes “aportarán una visión en positivo de aquellas actuaciones que pueden proporcionar mayor eficiencia en sus relaciones con sus administrados y por tanto en la economía”.

Finalmente, se prevé el refuerzo de la inspección y el control a través de las siguientes actuaciones: 1) Dotación de más medios humanos y materiales. 2) Avance en la participación de Entidades de certificación. 3) Refuerzo de la digitalización y robotización de los expedientes, elaboración de instrucciones de tramitación de los expedientes y coordinación entre los diferentes servicios, departamentos y Consejerías de la administración autonómica. 4) Impulso de la coordinación entre administraciones, en especial, con las corporaciones locales.

NOTICIAS DE REVISTAS  
AUTONÓMICAS





## Noticia de Revistas Autonómicas \*

### (1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Régimen Local

COFRADES AQUILUÉ, L.: «El papel de las diputaciones provinciales en la reforma local pendiente: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 72-118.

Casi 40 años después de que M. Clavero situara a las Diputaciones Provinciales ante una encrucijada histórica, la posición jurídico institucional de las mismas está bien lejos de aclararse, más allá de la preservación de la institución garantizada por la Constitución. No obstante, de cara a una hipotética reforma constitucional, nuestro autor se decanta por un modelo más abierto en el que, sin prerrogativas territoriales, las CCAA tuvieran que decantarse por un único ente local intermedio al objeto de potenciarlo, atendiendo a las características de su territorio, lo que parece suponer una interiorización de las Diputaciones Provinciales. Y ello porque considera que las entidades locales intermedias yuxtapuestas a las Diputaciones Provinciales (como es el caso de las comarcas) se han convertido en una suerte de émulo de las Diputaciones Provinciales a escala más reducida. Con todo, el autor reconoce que esta propuesta precisaría de un Pacto de Estado que es difícil de concebir en un contexto político como el de los últimos años, caracterizado por la absoluta incapacidad para alcanzar acuerdos básicos entre fuerzas políticas de distinto signo y el auge del cortoplacismo.

Por lo que se refiere al anunciado Estatuto Básico de Municipios de Menor Población, aun admitiendo su valor en la medida en que el legislador acepta la realidad municipal española (en la que el 84% de nuestros Municipios tienen menos de 5.000 habitantes), el autor considera que no es sino un capítulo más dentro de la arraigada tendencia del legislador español del régimen local, que ha renunciado a emprender con decisión la reordenación jurídica de la planta municipal. Con todo, el autor defiende que las Entidades Locales intermedias están llamadas a ocupar un lugar principal en nuestra planta local para hacer frente a la despoblación rural y afrontar en mejores condiciones la vertebración territorial, superando de este modo algunas de las disfuncionalidades derivadas del inframunicipalismo. Para el autor, es posible avanzar en este sentido sin necesidad de reformar la CE, puesto que es posible hacer un esfuerzo, entre otras cosas, en estudiar el reparto competencial en el ámbito local, así como el sistema de financiación, en adaptar el sistema de libre designación de los Habilitados Nacionales e incluso en repensar el sistema de elección de los diputados provinciales.

---

\* Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS.

**(2) § Derechos fundamentales y derechos de ciudadanía**

**(3) § Fuentes, potestad reglamentaria, organización administrativa**

**(4) § Acto, procedimiento administrativo, expropiación, responsabilidad y control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas**

TEJEDOR BIELSA, J.C.: «El impulso a la simplificación administrativa en Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 191-220.

En este trabajo se da cuenta de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta Ley impulsa la simplificación en sus tres vertientes esenciales, la regulatoria, la procedimental y la organizativa, e incorpora otras medidas conexas como las palancas de transformación digital o reformas de leyes estructurales para la acción pública como las de contratación, subvenciones o hacienda. En materia de simplificación procedimental y de reducción de cargas, cabe destacar que se favorece la celebración de acuerdos de colaboración que canalicen el ejercicio conjunto de competencias administrativas, tanto para proyectos concretos como para sectores económicos específicos o, en general, para la agilización de procedimientos administrativos. En conexión con tales acuerdos, pero no dependiente de ellos, se regula la gestión coordinada de procedimientos, que consiste en el establecimiento de un marco de trabajo instrumental, organizativo y temporal, para el ejercicio de una competencia o del conjunto coordinado de las competencias que corresponden a diferentes órganos para autorización de una actividad o proyectos concretos o de sectores económicos específicos. Igualmente, destaca el tratamiento general de las entidades colaboradoras de certificación, que se configuran como entidades colaboradoras de la Administración para la correcta aplicación del régimen de declaración responsable o comunicación.

EXPÓSITO GÁZQUEZ, Ariana: «El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 45-78.

Aun cuando por el título del trabajo pudiera pensarse que se limita al estudio del principio de interoperabilidad como eje del desarrollo organizativo y funcional de la Administración electrónica, en realidad, el trabajo trata de los principios generales de las actuaciones electrónicas, incluyendo también los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso, de accesibilidad, de facilidad de los servicios electrónicos, de proporcionalidad en las medidas de seguridad de las

actuaciones administrativas y el principio de personalización y proactividad de las actuaciones administrativas (la datificación de la actividad y el uso de las cookies), éste último único principio innovador, para la autora, pues permite anticiparse a las necesidades de los ciudadanos.

PAVEL, Eduard-Valentin: «El derecho de acceso al procedimiento administrativo en trámite: el dilema entre interesados y terceros», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 119-169.

El estudio analiza las vicisitudes del derecho de acceso a la información pública de los interesados y terceros en procedimientos administrativos en curso de tramitación, todo ello a la luz de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por un lado, se evalúa el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso de los interesados en los procedimientos administrativos, especialmente, si se les permite acudir a la técnica del espiguelo normativo para beneficiarse de aquellos aspectos de la legislación de transparencia que les resulten más favorables, posibilidad descartada por algunos órganos de garantía. Y, por otro lado, se analiza si el derecho de acceso a los procedimientos en curso de tramitación está reservado a los interesados o, contrariamente, si también pueden acceder terceros no interesados, teniendo en consideración, de forma particular, la supletoriedad de la legislación de transparencia respecto de los regímenes especiales de acceso a la información.

Este último aspecto viene a erigirse como la idea-fuerza del trabajo, en tanto en cuanto se viene a sostener que la ley de procedimiento administrativo solo garantiza el derecho de acceso a los procedimientos en curso para los interesados, no para los ciudadanos en general. Así, para el autor no existe entre las leyes de procedimiento y transparencia una relación de complementariedad, sino de exclusión, pues considera que el elemento legitimador sería el desencadenante del reconocimiento del derecho de acceso a los procedimientos abiertos; un derecho reconocido tan solo a los que tienen una posición cualificada en este: los interesados. Por nuestra parte, como hemos defendido en otro lugar, discrepamos de esta interpretación, pues la disposición adicional primera, apartado primero, de la Ley 19/2013 únicamente establece que la circunstancia según la cual la información objeto de solicitud se refiera a un procedimiento en curso o terminado no constituye ya una limitación para el acceso a la información por parte de terceros, como sucedía con la Ley 30/1992, sino una exigencia para la aplicación del régimen especial de acceso al expediente por parte de los interesados previsto en la legislación de procedimiento.

ESTEVE GIRBÉS, J.: «El mito de la responsabilidad objetiva global de la administración pública (Pandemia por coronavirus como oportunidad para una reevaluación del sistema)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 43-71.



La responsabilidad patrimonial a los daños derivados de la actual pandemia del covid-19 obliga, según el autor, reevaluar el sistema de responsabilidad patrimonial procedente de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, y lo que considera la ulterior mitificación de la responsabilidad patrimonial objetiva global. Para el autor, el alcance de la responsabilidad patrimonial objetiva está sujeto a dos tipos de contrabalances técnicos. De un lado, el juicio de antijuridicidad objetiva, y, de otro lado, la existencia de una fórmula unitaria («funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»), capaz de albergar tanto supuestos de responsabilidad subjetiva (funcionamiento anormal) como objetiva (funcionamiento normal), exigiéndose para cada caso su correspondiente título de atribución del daño a la Administración: culpa o negligencia en el primer caso y riesgo o sacrificio especial en el segundo, y todos ellos en pie de igualdad.

Partiendo de estas premisas teóricas, el autor considera que no son necesarios artificios, modulaciones o reglas de limitación de un alcance supuestamente excesivo, con las que permitir coyunturalmente la operatividad del instituto de responsabilidad civil extracontractual de la Administración. Así, el retorno al criterio culpabilístico exclusivo o preeminente propugnado por algunos para homologarnos con el resto de países de nuestro entorno, según nuestro autor, podría implicar una forma de «igualarnos por abajo» con sistemas subjetivistas que necesitan de otras figuras alternativas a la responsabilidad para conseguir plena eficacia en la protección patrimonial del dañado, en muchos casos introducidas por vía jurisprudencial. Según nuestro autor, los daños provocados por el funcionamiento anormal de los servicios públicos no comportan una especial dificultad técnico-jurídica, más allá de la conveniencia de definir estándares de culpa a través de Cartas de Servicio, protocolos médicos u otros mecanismos que a buen seguro tendrían un efecto positivo como la inversión probatoria antes mencionada. En cambio, para nuestro autor, el verdadero desafío para el Derecho público reside en poder enfrentar con solvencia los daños lícitos, incidentales pero imprescindibles para la consecución del bien colectivo en momentos de excepcionalidad.

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan: «Valoración de las pruebas: algunos tópicos a revisar en la cultura probatoria de nuestra jurisdicción contenciosa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 79-117.

El autor pone de manifiesto que la mayoría de los litigios no versan en realidad sobre controversias jurídicas, sobre identificar la norma o interpretarla, sino sobre algo más discreto, pero más difícil: el reto de averiguar, demostrar y declarar los hechos relevantes. Sin embargo, a pesar de la relevancia que la actividad probatoria reviste en el proceso contencioso, ha sido objeto de una deficiente atención, tal vez debido a que la LJCA (art. 60.4) se limita a declarar que «la prueba se desarrollará

con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil». A este reenvío al Derecho procesal civil el autor añade la falta de cultura en asuntos no estrictamente jurídicos pero determinantes en la solución de problemas jurídicos (como puedan ser los métodos comunes a las investigaciones científicas), y, sobre todo, por su carácter no ya coyuntural sino estructural, un cierto grado de conocimiento de la epistemología procesal. Todo lo cual conduce en ocasiones a dos patologías opuestas, desde la pasividad del juez, que desentendiéndose de su responsabilidad) descarga en el perito el juicio, al activismo científico del juzgador.

### **(5) § Empleo público, bienes y contratación pública**

ESPAÑA PÉREZ, José Alberto: «El nuevo enfoque jurídico del teletrabajo como medida para una movilidad sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 231-270.

Como es sabido, las restricciones de movilidad impuestas durante la pandemia precipitaron múltiples cambios en el funcionamiento de las Administraciones públicas, entre ellos la implantación del trabajo a distancia, del que se venía hablando desde hacía años como un medio prevalentemente para conciliar la vida laboral con la familiar. Pero, como pone de manifiesto el autor, el teletrabajo forzado durante la pandemia tuvo una repercusión directa sobre el transporte y los desplazamientos que se suceden por motivos laborales, que son los responsables de la gran mayoría de las emisiones de gases contaminantes, y de aquí el título del trabajo relativo al nuevo enfoque jurídico del teletrabajo como medida para una movilidad sostenible. A todo lo cual debe añadirse el escenario que se vislumbra de carestía energética en la Europa occidental. El Real Decreto-ley 29/2020, el cual, introduce un nuevo artículo, el 47 bis, en el Estatuto Básico del Empleado Público, lo que supone un marco normativo básico del teletrabajo en el sector público muy escaso. Con todo, por nuestra parte, nos permitimos recordar que una parte del profesorado universitario viene practicando el teletrabajo desde hace lustros (al menos, desde que se generalizó la tarifa plana en los hogares), sin el más mínimo respaldo legal, y, al mismo tiempo, no todos los empleos del sector público son susceptibles de trasladar al hogar (p. ej., ¿cómo han tele-trabajado los conserjes?).

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: «La motivación en la contratación pública: análisis de la reciente jurisprudencia europea y española», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 185-227.

Como se desprende de su título, el presente trabajo constituye un estudio jurisprudencial sobre la motivación en la contratación pública. Como es sobradamente conocido, la motivación es un requisito esencial del acto, que exige que los entes públicos ofrezcan los motivos por los cuales han adoptado una determinada decisión

y que los trasladen a los interesados. La motivación está, además, unida al derecho de recurso, puesto que no puede haber un recurso eficaz contra una decisión cuya motivación se desconoce. Ahora bien, el prof. Razquín Lizárraga se ocupa aquí fundamentalmente de los efectos en caso de conculcación. Como señala el autor, si bien la estimación de la falta de motivación comporta la anulación del acto o acuerdo impugnado, las consecuencias de dicha estimación son muy limitadas, pues la caracterización de la motivación como requisito formal determina que su falta solo provoque la retroacción del procedimiento administrativo, a fin de que por el órgano de contratación se justifiquen adecuadamente los motivos de su decisión con notificación de su nueva resolución. Como pone en evidencia el autor, este planeamiento supone que se notificará al recurrente la nueva resolución que se dicte con la motivación correspondiente, ahora ya suficiente y adecuada, lo que le obligará, en caso de discrepancia con la resolución, a volver a interponer recurso especial o contencioso-administrativo sobre el fondo del asunto.

Así se explica, como señala el prof. Razquín Lizárraga, que la cuestión de la motivación se suscite con frecuencia en la vía administrativa del recurso especial (rápida y gratuita), pero, por el contrario, apenas se esgrime en la vía contencioso-administrativa, pues resultaría una victoria pírrica vencer al cabo de varios años de peregrinaje judicial (y consiguientes gastos procesales), para al final lograr únicamente que el poder adjudicador vuelva a justificar por qué adoptó determinada decisión. Lo cual ya plantea un evidente desequilibrio en relación con los contratos respecto de los que no es posible interponer recurso especial. Como señala nuestro autor, la ilegalidad cometida por los poderes adjudicadores «solo» recibe el castigo de la retroacción. Por el contrario, se obliga a la empresa afectada a recurrir por segunda vez la nueva notificación que se le efectúe.

**(6) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora)**

**(7) § 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.)**

MORENO LINDE, Manuel: «El derecho a la ciudad: un intento de síntesis desde el Derecho administrativo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 307-354.

Este trabajo aborda el estudio, desde una perspectiva global, integradora y sistemática, del llamado derecho a la ciudad. El propósito declarado del autor es anali-

zar cómo los postulados teóricos de este concepto construidos a partir de los trabajos de autores como H. Lefebvre y D. Harvey (el derecho a la ciudad como reacción o reivindicación frente al modelo dominante de sujeción de los procesos de urbanos a las reglas del mercado), han sido institucionalizados a través de una serie de instrumentos internacionales —las llamadas cartas del derecho a la ciudad— y cómo éstos se han integrado en las normas jurídicas. Seguidamente, el trabajo se ocupa de los aspectos definitorios de este derecho y de su contenido, ciertamente heterogéneo, dada su consideración mayoritaria como «derecho de derechos» o un «macroderecho», prestando especial atención a un aspecto que se considera fundamental para conectar el ideal que representa el derecho a la ciudad con su construcción jurídica: la participación ciudadana (justamente la temática de la que se ocupa el siguiente trabajo de esta reseña).

Pero, sobre todo, llegado el punto crucial de determinar la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad, en el sentido de si es un simple derecho «paraguas» o agregado de los derechos humanos que se realizan en la ciudad o si, por el contrario, constituye un derecho autónomo que trasciende a todos ellos y, por tanto, ha de ser objeto de un tratamiento diferenciado, nuestro autor concluye que el derecho a la ciudad no constituye un derecho subjetivo autónomo, pues su configuración como «macroderecho» de contenido difuso impide derivar de él facultades y correlativas obligaciones concretas y distintas de las que derivan de los derechos que agrupa. Por ello, el autor se inclina por defender que constituye un principio jurídico, una idea directriz que puede proporcionar criterios de interpretación del ordenamiento jurídico y orientar el ejercicio de las funciones públicas por los órganos de gobierno de la ciudad.

FALCÓN-PÉREZ, Carmen Esther: «El auge de la participación ciudadana en el urbanismo: un reto para la administración pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 122. Enero-Abril 2022. Págs. 271-306.

La autora señala que el urbanismo tradicional se ha caracterizado por el liderazgo predominante de la administración pública en la creación de ciudades, con el enfoque «top-down», y la colaboración estrecha de la iniciativa privada, mientras la sociedad civil permanece de mera espectadora. Por el contrario, la autora defiende un urbanismo participativo, en el cual la sociedad civil se impone como actor fundamental en las políticas públicas urbanas y demanda de los gestores públicos nuevos canales de participación para involucrar a la ciudadanía en el gobierno de la ciudad. En este contexto, y partiendo de la premisa de que en la actualidad el uso de las tecnologías constituye una herramienta necesaria para poder alcanzar el éxito, la autora formula una decidida apuesta por la figura de las cooperativas de plataforma o cooperativas digitales. Según la autora, las cooperativas de plataforma, como organizaciones pertenecientes a la economía social, combinan lo mejor de las plataformas

digitales (necesario uso de internet, interconexión en red de personas, el carácter abierto, inclusivo y global) bajo los ideales de las sociedades cooperativas.

Para la autora, las cooperativas digitales podrían constituir la figura jurídica asociativa apropiada para que la administración pública pueda responder a un nuevo modelo de gobernanza urbana, pues el componente digital es requisito indispensable para lograr un urbanismo participativo. Así, en el seno de las cooperativas de plataformas, los gestores públicos podrían crear espacios participativos y deliberativos en un entorno virtual, donde prime, entre otras cuestiones, involucrar a la colaboración ciudadana, facilitar el acceso al entorno tecnológico, reconocer la necesaria interacción virtual entre la sociedad y la iniciativa pública, intercambiar opiniones, generar diálogo, debate y aprendizaje.

LÓPEZ RAMÓN, F.: «Cambio climático y participación a la francesa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 119-148.

El prof. López Ramón presenta y valora en este trabajo los procedimientos nacionales de participación y deliberación públicas seguidos en la República Francesa en materia de medio ambiente y, particularmente, en relación con el cambio climático. En primer término, se expone la evolución del marco general de la participación administrativa en la doctrina francesa: desde unos pioneros planteamientos vinculados a las corrientes institucionalistas (M. Hauriou, B. Gény, entre otros) y su olvido después de la II Guerra Mundial, hasta una conflictiva defensa del traspaso de funciones a los colectivos interesados (pos mayo del 68) y, más recientemente, en el contexto comparado de auge de las teorías anglosajonas de la democracia deliberativa, una eclosión muy pragmática de modalidades participativas integradas. Como señala nuestro autor, la política ambiental ha sido especialmente propicia al desarrollo de estas modalidades participativas, básicamente por dos razones: el carácter transversal u horizontal del medio ambiente, lo que determina una enorme capacidad de expansión y la misma incertidumbre que puede afectar al conocimiento científico de las decisiones ambientales

Partiendo de esa base teórica, se refieren en el trabajo las dos grandes experiencias nacionales en la materia. De una parte, el llamado proceso Grenelle del medio ambiente, que se desarrolló en el período 2007-2012, exponiendo su desarrollo en dos grandes procedimientos diferenciados: uno de participación social (con grupos de trabajo, consultas, mesas redondas...) y otro de decisión parlamentaria, fortalezas, debilidades y configuración final como un modelo de negociación. Así, para nuestro autor, si bien el debate, la argumentación y el razonamiento por parte de representantes de diversos colectivos son elementos sin duda presentes en el proceso, no es correcto calificar el proceso Grenelle como manifestación de las fórmulas anglosajonas de la democracia deliberativa, pues, al menos en este caso, comprende tam-

bién importantes dosis de negociación sobre la base de los intereses representados. De otra parte, se trata la muy diferente Convención Ciudadana del Clima (período 2019-2021). Constituida por el Gobierno, dentro del Consejo Económico, Social y Ambiental, la Convención estuvo formada por 150 ciudadanos seleccionados conforme a un procedimiento inicialmente de tipo aleatorio. Los trabajos de la Convención ofrecen útiles y atractivas propuestas bien argumentadas en sus fundamentos. Ahora bien, junto a ellas, encontramos asimismo declaraciones y pretensiones que pueden resultar discutibles, enigmáticas e incluso ingenuas.

GARCÍA RUBIO, F.: «La tauromaquia patrimonio cultural inmaterial entre su protección y persecución», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 57, 2021, pp. 221-263.

Como es sabido, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, declaró formalmente a la Tauromaquia como integrante del patrimonio cultural (inmaterial) español, norma en la que se ha basado el Tribunal Constitucional (SSTC 177/2016, 134/2018) para anular algunas iniciativas legislativas autonómicas. Pues bien, nuestro autor formula una encendida defensa de la Tauromaquia como patrimonio cultural, como «manifestación artística en sí misma desvinculada de ideologías en la que se resaltan valores profundamente humanos como puedan ser la inteligencia, el valor, la estética, la solidaridad, o el raciocinio como forma de control de la fuerza bruta». No obstante, no es claro el alcance de la Tauromaquia como patrimonio cultural, pues si en un lugar se nos dice que las fiestas o espectáculos taurinos incluyen no sólo a las corridas de toros, sino un numeroso conjunto de tradiciones y festejos populares vinculados al mundo del toro, que a su vez comprenden lo que hoy entendemos por «Tauromaquia» (p. 229), en otro momento se advierte que cabe diferenciar la tauromaquia, como arte reglado, de ciertas manifestaciones populares, que, aunque de honda raigambre son indudablemente poco respetuosas con la dignidad del animal (p. 228).

Con todo, nuestro autor, si bien considera evidente que ni una comunidad autónoma, ni un municipio pueden en uso de su autonomía «prohibir» la celebración de corridas, otra cuestión es la relativa sobre la disposición de fondos públicos o el aprovechamiento de bienes públicos, pues la Ley no obliga a destinar recursos específicos para la celebración de festejos taurinos, por lo que la asignación o no de fondos quedará al libre albedrío de las corporaciones correspondientes, puesto que es imposible determinar jurídicamente la «teleología» de esas decisiones con recursos limitados y múltiples decisiones y opciones de gasto posible.

## (8) § Varia



# RECENSIONES





**CASTILLO BLANCO, F., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M., Las políticas de buen gobierno en Andalucía. Edit. Instituto Andaluz de Administración Pública. Obra completa.**

*Las políticas de buen gobierno en Andalucía* es una obra colectiva que ha sido dirigida por F. A. CASTILLO BLANCO, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ, todos ellos investigadores andaluces consagrados en distintas materias del ámbito del Derecho Administrativo, que además también participan como autores en este libro.

Este libro recoge una serie de trabajos, con una interesante variedad temática, suscritos por distintos especialistas, prácticamente todos vinculados al Derecho Administrativo, en torno a los distintos elementos que componen el buen gobierno en Andalucía.

La obra se presenta en dos tomos. El primero está consagrado a la digitalización y a la transparencia. El segundo trata el concepto de *smart regulation* así como la simplificación administrativa, la participación ciudadana y la integridad. Esta estructura nos valdrá a nosotros para organizar la presente reseña. No obstante, y antes de abordar el contenido de la obra, debemos decir que, a nivel formal, se nos antoja que hubiera sido interesante ofrecer al principio de los tomos un elenco de los autores con expresión de su filiación institucional, o al menos reseñar el nombre de los autores de cada uno de los capítulos en el índice, lo que habría facilitado la búsqueda de esos datos por parte de los investigadores que acudiesen a la obra. Por otro lado, no terminamos de comprender la división en dos tomos de este libro, pues si bien se trata de una colección extensa de trabajos, tal extensión podía haberse aunado probablemente en un solo volumen, de modo que fuese más fácil manejar la obra en toda su integridad. Además de otras erratas menores a las que tampoco merece prestar más espacio en esta reseña. Por supuesto, estos comentarios sólo buscan ser constructivos, y no desmerecen en nada el contenido de la obra, cuyas aportaciones ayudan a desarrollar y comprender la configuración de los conceptos tan actuales que se exponen en el libro.

En cuanto a la primera parte del primer tomo, referida a la digitalización, debemos decir que está compuesta por los siguientes capítulos:

- En “La transformación digital de la Administración autonómica andaluza”, E. GAMERO CASADO, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide, considera que Andalucía ha sido una de las Comunidades abanderadas en la digitalización administrativa, aunque de esta lectura se deduce la necesidad de un nuevo estímulo normativo para que Andalucía no pierda su posición preponderante. Ello se nos antoja a nosotros una suerte de efecto Reina Roja que

Andalucía debe observar para no perder su *statu quo* en este particular ranking. Se enuncian algunos de los principales desafíos que debe afrontar la Comunidad Autónoma para seguir desarrollando su proceso de transformación digital, como puede ser la adopción de soluciones basadas en la inteligencia artificial, la gestión del *big data*, la promoción de los datos abiertos y el fomento de la interoperabilidad de las herramientas y soluciones utilizadas en los procesos de la organización administrativa.

- En “El factor digital como palanca de reforma administrativa post pandemia”, el profesor asociado del departamento de Ciencia Política y Administración de la Universidad Complutense de Madrid, O. CORTÉS ABAD, enuncia el fenómeno por el que la Administración ha buscado a lo largo de los dos últimos siglos un proceso de mejora y de modernización constante. En el actual marco de revolución digital en que nos encontramos, el autor destaca el papel catalizador de las nuevas tecnologías en este fenómeno transformador, lo que ha permitido un crecimiento exponencial en las posibilidades de realización de trámites, prestación de servicios públicos, comunicación entre ciudadanos y Administraciones, ... También alerta, y de forma muy acertada, de los riesgos que entraña la revolución digital para el bienestar de nuestra sociedad, sobre todo de la mano de la pujante inteligencia artificial, que puede degenerar en la proliferación de *fake news* que provoquen mayores índices de desinformación y en una deshumanización de la sociedad abocada a la denominada “dictadura digital sin violencia”, en la que el procesamiento algorítmico de nuestros datos acabe sustituyendo nuestra capacidad de decisión humana.

- “Puntos de acceso electrónico, registro electrónico y carpeta ciudadana” de S. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, investigadora FPI adscrita al departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada y coordinadora de esta obra, esboza de una manera muy didáctica las tres figuras enunciadas en el título del capítulo. Para ello, introduce en primer lugar los desafíos que ha supuesto el proceso de digitalización en nuestra organización administrativa. La autora identifica y comenta diferentes puntos de acceso electrónico andaluces (portal general de la Junta de Andalucía, portales específicos, sede electrónica...); también estudia el régimen y algunas vicisitudes de los registros electrónicos, y a modo de coda cita el articulado aplicable y las bondades de la carpeta ciudadana.

- “El archivo y el documento electrónico”, de la profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, M. P. ROJAS MARTÍNEZ DEL MÁRMOL, estudia la naturaleza de los archivos y documentos en general, y el régimen jurídico de los de carácter electrónico en particular. Su examen es muy exhaustivo, y versa sobre elementos fundamentales del documento electrónico como su validez probatoria y los requisitos de validez del documento electrónico (con especial referencia a su contenido, la firma electrónica, la referencia temporal del momento

en que ha sido emitido y la consignación de los metadatos que tiene asociados). En cuanto a los archivos electrónicos, se analiza su reparto competencial y su régimen jurídico, y algunas especialidades como el archivo único, la conservación y destrucción de documentos o el acceso a los documentos de archivo.

- “Medios de identificación y firma electrónicas utilizables por la ciudadanía y por la Administración de la Junta de Andalucía”, de A. MARTÍ DEL MORAL, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén, es un capítulo que versa sobre el régimen jurídico de las firmas, sellos, certificados, y en general de las vicisitudes que comporta el uso de los distintos medios de identificación y la firma electrónicos, en un contexto de digitalización como el que experimenta actualmente la Junta de Andalucía. Al hilo de este trabajo, entendemos que existe una tensión irresuelta entre la seguridad y la facilidad de uso que deben brindar este tipo de instrumentos en las relaciones entre ciudadanos y Administraciones Públicas.

- En “Avances en la Administración electrónica: el procedimiento administrativo electrónico en Andalucía”, la profesora contratada doctora de Derecho Público de la Universidad de Cádiz, M. I. RIVAS CASTILLO, estudia en qué medida el legislador andaluz ha ido adaptando la normativa autonómica en aras de regular el margen del que dispone en materia de procedimiento administrativo electrónico. Además, la autora reflexiona sobre la relación entre la irrupción de las nuevas tecnologías y la actuación administrativa, y en particular sobre el laborioso proceso de adaptación de la Administración al uso de estas tecnologías en el ámbito del procedimiento electrónico. En este contexto cobra especial relevancia la referencia hecha a las Actuaciones Administrativas Automatizadas (la denominada “triple A”), consistente en la robotización y empleo de la inteligencia artificial en la simplificación y agilización de algunas actuaciones administrativas.

- “Las notificaciones electrónicas”, escrito por L. DE LA TORRE MARTÍNEZ, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén, es un capítulo dedicado al mecanismo por el que se da traslado a los interesados del contenido de los actos administrativos a través de medios electrónicos. La autora hace un estudio bastante amplio en torno al régimen jurídico de las notificaciones electrónicas, y en particular de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente, la práctica, el aviso de puesta a disposición, el acuse de recibo y la validez de las notificaciones; punto este último de especial interés cuando se realizan notificaciones en papel a sujetos obligados a comunicarse telemáticamente con la Administración. También se establece una referencia a las notificaciones en el régimen andaluz, afectadas por el decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización de la Junta de Andalucía.

- “Actividad administrativa automatizada y utilización de algoritmos”, capítulo escrito por A. CERRILLO I MARTÍNEZ, catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya, versa sobre el impacto de la automatización -es decir, el proceso por el cual se adoptan actos o desarrollan actuaciones sin la intervención directa de personas- en el funcionamiento de la Administración Pública. El autor razona que la automatización, bajo la debida supervisión humana en el proceso de toma de decisiones complejas o discrecionales, puede suponer un impulso para la realización de determinados trámites y tareas sencillas y rutinarias o masivas, lo que a todas luces es beneficioso para el funcionamiento de la Administración. También se dilucida la conveniencia de aminorar diversos riesgos aparejados a la adopción de este tipo de procedimientos, como aclarar la opacidad en la toma de decisiones en las que han intervenido algoritmos y procesos automatizados, asegurar el correcto tratamiento de los datos de carácter personal y prever la readaptación de las competencias y habilidades en los empleados públicos y la orientación en el mercado de trabajo a estas nuevas realidades.

- En “La seguridad en el uso de la tecnología y comunicaciones”, de J. FONDEVILA ANTOLÍN, jefe de la asesoría jurídica de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria, se estudian algunos aspectos regulatorios de la seguridad de las tecnologías de la información en el ámbito administrativo. El autor hace alguna referencia al contexto autonómico cántabro, que conoce de primera mano, pero sobre todo del ámbito andaluz, en consonancia con la temática que vertebra toda esta obra. El examen que este funcionario realiza es bastante técnico y exhaustivo, una verdadera lección sobre el régimen de los instrumentos normativos y no normativos con los que se observa la seguridad de la información y de las comunicaciones.

- El capítulo “Análisis del régimen jurídico de los derechos digitales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública andaluza” es obra de A. EXPÓSITO GÁZQUEZ, doctora en Derecho por la Universidad de Almería y miembro del grupo de investigación “Ciencia y Derecho Público en el siglo XXI”. Como se deduce del título del capítulo, se estudia la normativa aplicable a los derechos digitales, especialmente la regulación derivada de la Carta de los Derechos Digitales y de las diversas normas estatales y andaluzas aplicables a la materia en aspectos como la transparencia, la reutilización de datos, la igualdad en el uso de medios electrónicos para comunicarse con la Administración y la identificación de responsables.

En lo que respecta a la segunda parte del primer tomo, centrada en la regulación de la transparencia en el ámbito andaluz, reseñamos los siguientes capítulos:

- “La transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, del catedrático en Derecho Administrativo por la Universidad de Sevilla y antiguo Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, M. MEDINA GUERRERO, aborda la polémica pregunta de saber en qué título competencial se basan los legisladores estatal y autonómico para regular la transparencia, cuestión esta tan necesaria a fin de aclarar la confusión generada por la propia ley estatal de transparencia en su disposición final octava. Se glosa el contenido de la ley andaluza de transparencia, incluidas algunas referencias a la autoridad de control autonómica, lo que resulta de gran utilidad para ubicar a los investigadores que se están formando en la materia, aunque a nosotros en particular nos interesan las pinceladas hechas a la regulación de la transparencia en el ámbito local.

- M. E. TEJJEIRO LILLO, profesora contratada doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, es autora de “La publicidad activa: el régimen de la ley 1/2004 y fiscalización por el Consejo de Transparencia de Andalucía y la Cámara de Cuentas de Andalucía”. En este capítulo, se estudia exhaustivamente el papel de la autoridad de control andaluza en el cumplimiento de los deberes de publicidad activa por parte de sus sujetos obligados; pero, aunque la autora estudia ambas instituciones en paralelo, en nuestra opinión la aportación más interesante de este trabajo reside en la conexión establecida entre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas autonómica, órgano que está tomando posiciones en el control de los deberes de publicidad activa que corresponde acatar a los poderes públicos andaluces.

- “La ley de transparencia pública de Andalucía, la doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos y su revisión en sede jurisdiccional” es un trabajo escrito por C. BARRERO RODRÍGUEZ Y E. GUICHOT REINA. Ambos son catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla públicamente reconocidos por sus amplios estudios en materia de transparencia. En este artículo sus autores examinan algunas resoluciones emitidas por la autoridad de control andaluza, algunas de ellas referidas a los límites del derecho de acceso establecidos en la legislación, e inciden en los límites relacionados con la protección de datos de carácter personal. También se exponen y comentan las fases del procedimiento en que se sustancia el ejercicio del derecho de acceso, y en consonancia con el estudio de las formalidades de su tramitación y de los límites del derecho, se analizan especialmente las causas de inadmisión. Este análisis se refrenda en una copiosa selección de resoluciones de la autoridad de control autonómica, lo que ayuda a comprender cómo se ha terminado de configurar el derecho de acceso a la información pública en el ámbito territorial andaluz.

- En “Transparencia y buena administración en el ámbito fiscal” de M. J. FERNÁNDEZ-PAVÉS, catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, se manifiesta la necesidad de que la Administración tributaria se rija por ciertos principios de buena administración que permitan mejorar la percepción de la gestión tributaria por parte de los ciudadanos. En concreto, se verbaliza la necesidad de que la Administración sea proactiva a la hora de motivar y explicar a la ciudadanía sus resoluciones, a fin de evitar la perpetuación de injustos y ofrecer luz ante las dudas que se les suscitan a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. La autora considera que la observación diligente de los principios de buena administración, y en concreto el de transparencia, en la toma de decisiones y criterios, es un requisito ineludible para asegurar una cultura tributaria que, en última instancia, incremente los recursos disponibles para la realización de las políticas públicas.

La primera parte del segundo tomo, dedicada a smart regulation y a la simplificación administrativa consta de dos trabajos:

- En “*Smart regulation*”, A. JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Politécnica de Madrid, señala los avances normativos en Andalucía, España y la Unión Europea en favor de la simplificación y racionalización en el proceso de elaboración de normas, y diserta sobre la duda de saber en qué medida el Derecho y la política son capaces de elaborar normas eficaces desde un punto de vista sociológico.

- La “Simplificación administrativa en Andalucía” es un capítulo escrito por D. J. VERA JURADO y E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, respectivamente catedrático y profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. En este trabajo se ofrece una delimitación del concepto de simplificación administrativa como una reducción de cargas administrativas, racionalización y agilización del procedimiento administrativo. Y también, como su propio título indica, la regulación en torno a la simplificación administrativa en la Comunidad Autónoma andaluza. Para ello, los autores analizan el impacto que tiene el decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en la simplificación normativa, en la simplificación de procedimientos, y en la simplificación orgánica. Todos esos análisis resultan de bastante interés y novedad, pero en el caso de la simplificación orgánica habríamos apreciado un análisis más hondo al respecto de la dicotomía entre el principio de eficiencia y el de desconcentración que tanto tensa nuestra organización administrativa, aunque compartimos con los autores la necesidad de prever mecanismos que impidan un sobredimensionamiento de la estructura orgánica de la Administración.

En lo concerniente a la segunda parte del segundo tomo, relativa a la participación, encontramos las siguientes contribuciones:

“- La participación ciudadana en la Comunidad Autónoma de Andalucía: competencias y aspectos generales de la LPC” es un trabajo firmado por J. BOBO RUIZ, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada. En este trabajo se realiza un estudio bastante concienzudo de la ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; en particular, se lamenta la existencia de una lista extensísima de principios y de unas obligaciones demasiado abstractas en la ley que pueden impedir un accionamiento real de la participación ciudadana. De este modo, parece que la Administración guarda la potestad graciable de promover procesos de participación ciudadana, lo que a nuestro juicio debe hacernos reflexionar sobre el verdadero papel que la Administración (y más aún, el legislador) le asigna a la participación de los ciudadanos, y por tanto si la opinión ciudadana es un elemento que se esté teniendo realmente en consideración en el planeamiento y ejecución de las políticas públicas.

- “Los procesos de participación ciudadana en Andalucía: procesos de deliberación participativa y participación en la elaboración de los presupuestos” es un capítulo escrito por F. A. CASTILLO BLANCO, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada y uno de los directores de esta obra. El autor estudia los procesos de deliberación participativa y los presupuestos participativos en la norma de participación ciudadana de Andalucía, y lamenta que la ley presente varios puntos débiles (como son la falta de concreción de algunas fases del proceso participativo o de algunos elementos formales) porque a la postre ello erosiona la capacidad de colaboración entre ciudadanos y la Administración, y, por tanto, la credibilidad de los procesos participativos.

- “Procesos de participación ciudadana en relación con las políticas públicas, las normas y los servicios públicos”, escrito por J. J. LAVILLA RUBIRA, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia de Comillas, contextualiza el origen de la participación ciudadana, y su regulación en el marco andaluz. Examina algunos elementos de la norma de participación andaluza, de la que resalta en primer lugar el contraste entre la grandilocuencia de su preámbulo y los resultados obtenidos en la materia hasta el momento. El autor analiza varios aspectos de la participación ciudadana, como son los relativos a la proposición, evaluación y seguimiento de políticas públicas, a la redacción de normas, y a la prestación de servicios públicos

- “Las consultas populares mediante votación en Andalucía” es un capítulo firmado por S. FERNÁNDEZ RAMOS, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz y uno de los directores de la obra, amén de uno de los principales estudiosos de la participación en nuestro país. El autor estudia en este



trabajo los elementos configuradores de las consultas populares en la legislación andaluza, análisis normativo que alcanza tanto el estatuto de autonomía como las leyes específicas reguladoras de la materia que se han ido aprobando en esta Comunidad. Se enfoca especialmente en la participación de las entidades locales, ámbito aún más específico en el que el autor ya es un estudioso de referencia, con lo que huelga reseñar el rigor presente en este trabajo.

Finalmente, la tercera parte del segundo tomo, que versa sobre los altos cargos y la integridad, relaciona los siguientes trabajos:

- “Dedicación de los altos cargos en Andalucía” ha sido escrito por J. M. PÉREZ MONGUIÓ, flamante catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, y uno de los directores de esta obra. En este capítulo, se define y delimita el concepto de alto cargo en la normativa andaluza, enunciando algunos de los altos cargos reconocidos por ley o reglamento autonómico. El autor nos explica que los altos cargos, por regla general, están sometidos al régimen de dedicación exclusiva por la necesidad de dedicación al cargo, y al principio de retribución única, salvo las excepciones previstas para las actividades compatibles con el cargo. Precisamente a las incompatibilidades y compatibilidades se dedica un hondo examen, didácticamente expuesto, que nos ayuda a comprender mejor el régimen de los altos cargos en Andalucía. También se estudian algunos aspectos relacionados con las declaraciones de bienes de los altos cargos, como su regulación, forma y plazo de presentación, contenido, las consecuencias de su falta de presentación, y, entre otros más, su publicidad, elemento este último que conecta el buen gobierno con uno de sus principales pilares: la transparencia.

- “Estatuto del alto cargo tras el cese”, de la profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva, M. MORA RUIZ, resulta muy interesante por tratar la integridad de los altos cargos tras el cese de sus funciones. En efecto, la autora se preocupa al detectar algunos resquicios en la legislación aplicable por la que podrían colarse prácticas deshonestas efectuadas por ex altos cargos, con lo que plantea la necesidad de monitorizar sus declaraciones de bienes y especificar las incompatibilidades de estos sujetos tras su cese, así como regular las restricciones de acceso a determinadas ayudas públicas o su incorporación a determinadas actividades económicas (combatiendo así las denominadas puertas giratorias). Coincidimos con la autora en la idea de que una regulación más ambiciosa de estos supuestos es fundamental para conseguir mayores niveles de buen gobierno.

- “El perfil institucional de las agencias y oficinas contra el fraude y la corrupción. En particular, el caso de la oficina andaluza contra el fraude y la corrupción”, de J. MAURI MAJOS, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, es un estudio sobre algunos de los elementos propios de la orga-

---

nización y funcionamiento de los órganos que tienen atribuida la competencia de prevención de la corrupción en la Administración Pública (naturaleza, estructura, nombramiento y cese de órganos de dirección, organización y medios personales). Aunque se le da cierta preponderancia a la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, lo cierto es que también se realizan comentarios de órganos análogos de otras Comunidades Autónomas.

- G. VESTRI, profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, es autor de “La oficina andaluza contra el fraude y la corrupción: ámbito de actuación, funciones, deber de colaboración, confidencialidad, protección de datos y actividad estructural”, capítulo donde estudia las oficinas antifraude en general y la andaluza en particular. El autor incide, a nuestro juicio de manera muy acertada, en la necesidad de reforzar la figura del denunciante y la gestión de riesgos como presupuestos necesarios para reducir el impacto de las malas prácticas en el seno de la Administración Pública y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones.

- “El procedimiento de investigación e inspección de la oficina andaluza contra el fraude y la corrupción”, del profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, J. AMENÓS ÁLAMO, es un capítulo donde se ofrece un estudio bastante pormenorizado de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. El autor glosa el régimen jurídico al que se someten este órgano y los sujetos relacionados con el procedimiento de investigación, así como las potestades y derechos de inspectores, investigados y no investigados, cuyo contenido radica esencialmente en la legislación específica de lucha contra el fraude de Andalucía. También se explica de una manera bastante útil los trámites que componen el procedimiento de investigación e inspección de la Oficina; pero a nosotros nos interesa especialmente el estudio a la figura del denunciante, cuya actuación en ocasiones parece separarse de los cauces ordinarios para la presentación de denuncias anónimas. La constatación de que algunos denunciantes deben realizar estas comunicaciones anónimamente nos hace reflexionar sobre las implicaciones socioculturales que supone a una persona convertirse en “chivato”, y en qué medida la legislación podría habilitar un marco propicio para aprovechar la inestimable ayuda de estos sujetos que, rompiendo su silencio cómplice, ayudan a corregir las malas prácticas en nuestras Administraciones.

- “El estatuto del denunciante de la corrupción administrativa” es un capítulo suscrito por H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, subraya la conveniencia de regular la corrupción desde el Derecho Administrativo al ser un fenómeno que azota a la propia Administración (sin perjuicio, se entiende, de que estas prácticas sean meritorias de reproche

penal). Dentro de esa normativa tendente a mitigar los efectos de la corrupción, el autor estudia la figura del denunciante, que a la vista de los múltiples trabajos que tratan el tema en esta y otras obras parece ser una figura cada vez más al alza. El autor se centra en examinar las garantías con las que cuentan los denunciantes a la hora de comunicar (sin miedo a represalias) lo que ellos consideran prácticas corruptas en el seno de la Administración; sin lugar a dudas, las debidas garantías para estos sujetos resultan fundamentales para conseguir su colaboración.

- “Régimen sancionador: responsabilidad, competencias, infracciones, sanciones”, de R. LÓPEZ MUÑOZ, profesora contratada doctora de la Universidad de Granada, reflexiona sobre la necesidad de concretar la definición de alto cargo y de reducir los márgenes de discrecionalidad que se desprende del régimen disciplinario de estos empleados públicos. Ello debe contribuir a dotar de mayor seguridad jurídica tanto a los interesados en este tipo de procedimientos como a la sociedad en su conjunto para, a la postre, garantizar la lucha contra la corrupción pública.

En conclusión, y como se puede interpretar de la lectura de esta recensión, los capítulos que componen esta obra colectiva tratan diversos temas, convenientemente compartimentados, como la digitalización, la transparencia, la simplificación administrativa, la participación ciudadana y la integridad pública. El vector común de todos estos temas es el buen gobierno en el ámbito autonómico andaluz, la actualidad de la materia es indiscutible y la calidad de muchos de los trabajos aportados es evidente, lo que hace conveniente la lectura de esta obra a los investigadores interesados en el estudio de algunos de los temas tratados en este libro.

Noel Armas Castilla

Personal Investigador en Formación

VI-PPITUS

Departamento de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

---

**Peláez del Rosal, M., Régimen jurídico del Cronista Oficial de Municipios, Provincias y Comunidades autónomas, Ed. Real Asociación Española de Cronistas Oficiales y Federación Española de Municipios y Provincias”, Córdoba, 2022, 722 págs.**

Los Cronistas Oficiales han tenido un gran protagonismo en el engrandecimiento del acervo cultural de nuestros pueblos y ciudades, y por ello alcanzan altas cotas de prestigio y reconocimiento.

Su figura desconocida hoy, sin embargo, tiene perfiles jurídicos difusos y curiosamente no existen publicaciones específicas sobre esta compleja materia, tratada siempre de forma breve y tangencial.

Se necesitaba un estudio riguroso en el que se abordaran las cuestiones nucleares y los asuntos más candentes desde una perspectiva en la que estuvieran presentes los aspectos legales que afectan a las diferentes funciones que los cronistas realizan. Afortunadamente ese vacío ha dejado de existir gracias al trabajo que ahora reseñamos y que hace dos aportaciones iniciales y plausibles que no deben pasar inadvertidas. Por un lado, presenta una visión de conjunto de la figura del cronista oficial que facilita la comprensión de su relevancia y la diversidad de sus funciones y, por otro, aúna criterios y establece normas jurídicas en un panorama que hasta ahora era tremendamente dispar y desordenado.

El fuerte arraigo que en España tiene la figura del cronista oficial guarda relación directa con la labor que ha desempeñado tradicionalmente. Sus orígenes más inmediatos se encuentran en el siglo XIX, si bien a finales del siglo XX fue cuando su número más aumentó. Los ayuntamientos siempre pusieron al frente de esta institución a aquellos hombres y mujeres que atesoraban mayores conocimientos sobre el pasado y el presente de sus comunidades y les encomendaron su representación en los foros más diversos. Entre sus funciones, destacan la investigación y divulgación de los valores más singulares de esos pueblos y ciudades que generalmente publican en las actas de los congresos en los que participan, y difunden a través de las conferencias que imparten y de los informes que elaboran. Fiel reflejo de esa intensa actividad es la página web de la Real Asociación Española de Cronistas Oficiales.

Constituyen una pléyade heterogénea de personas procedentes de disciplinas académicas diversas que siempre están disponibles para el asesoramiento —gratis et amore— de las corporaciones que los nombran y para cuantos se interesan por el patrimonio histórico, artístico y antropológico de las poblaciones a las que sirven. Desde hace algún tiempo, quizá al rebufo del prestigio que rodea su abnegada labor, han proliferado los nombramientos de cronistas para ámbitos y cometidos nuevos: barrios, aldeas, provincias, mancomunidades y comunidades autónomas. De ma-

nera paralela también han aumentado los conflictos derivados del solapamiento de las funciones y de la aplicación de normativas distintas y a veces contrapuestas, por no referir los intentos de remover algunos de los nombramientos aduciendo razones espurias entre las que casi siempre hay motivaciones políticas.

Toda esta controversia resulta difícil de clarificar y causa seria preocupación porque la figura del cronista oficial carece de perfiles jurídicos nítidos y por ello la prensa, con más frecuencia de la deseada, hace de ello tema de actualidad. Era necesario abordar estos problemas y es lo que ha llevado a cabo Manuel Peláez del Rosal, un experto y reputado jurista que también es un veterano y prolífico cronista, pues recibió ese honor en el año 1961. El profesor Peláez del Rosal reúne en su persona conocimientos y experiencias más que suficientes y esto es lo primero que se percibe en la obra titulada “Régimen jurídico del cronista oficial del municipios, provincias y comunidades autónomas”, cuya finalidad principal es: recoger la plural casuística de la viscosa, comprometida y escasamente definida figura del cronista oficial.

Se trata de un voluminoso libro de más setecientas páginas que consta de tres grandes bloques en los que se abordan las cuestiones más problemáticas que afectan a los cronistas oficiales: aquellas que están relacionados con el nombramiento y las funciones, y las que tratan sobre los aspectos asociativos y la numerosa jurisprudencia que enmarca sus derechos y deberes.

La primera parte está dedicada al régimen jurídico del cronista oficial, en ella se aborda el asunto nuclear del libro y contiene las reflexiones que el autor ha realizado a lo largo de bastantes años y que ha ido desgranando en los diferentes congresos en los que ha participado. El nombramiento de cronista oficial recae en personas físicas que, a lo largo de su trayectoria vital, se han distinguido por la labor de estudio, investigación y difusión de los aspectos relacionados con el legado histórico y con la realidad presente del pueblo o ciudad que le ha otorgado ese reconocimiento. Generalmente la regulación de la concesión está recogida en el Reglamento de Honores y Distinciones, pero de manera incompleta, ya que están claros los aspectos dimanados del derecho premial pero imprecisos los que conciernen al desarrollo de sus quehaceres cotidianos. El profesor Peláez del Rosal afirma que ese vacío normativo frecuentemente se cubre con regulaciones pensadas para otro tipo de reconocimientos y honores que resultan inadecuadas para el caso de la institución del cronista.

En los diferentes artículos se abordan las cuestiones jurídicas relacionadas con las singularidades que conlleva la figura del cronista, a saber: su carácter oficial; su calidad honorífica, gratuita y vitalicia; su identidad y funciones; su legitimación y legitimidad; su nombramiento; y su exclusividad o concurrencia. Sus reflexiones arrojan luz en asuntos poco clarificados. En opinión del profesor Peláez del Rosal, el cronista no es ni debe ser un funcionario ni un cargo administrativo sino más bien un

cargo de autoridad que confiere a quien se le otorga una credibilidad pública vinculada al ente territorial y administrativo que lo nombra y legitima. Precisamente por ello no es partidario de la pluralidad de los nombramientos en una misma población ya que ese hecho podrá mermar la autoridad y representatividad del cronista oficial.

Frente a quienes han cuestionado el carácter vitalicio del cargo, dice que ese carácter no puede ponerse en entredicho, porque no es electivo ni realmente constituye un cargo, sino una distinción, y por tanto su ejercicio no tiene límites temporales. Tampoco el nombramiento debe conllevar carga alguna pues se concede por la labor que se ha hecho, pero en nada compromete con la que haya de desarrollar.

La segunda parte trata de legislación y jurisprudencia y en ella se recopilan numerosas normas y sentencias que constituyen un variado conjunto de gran utilidad para quienes estén interesados en conocer los aspectos más detallados y concretos de las diferentes normas legales. Se analiza el rico y variado movimiento asociativo de los cronistas oficiales y se abordan los antecedentes inmediatos de la Real Asociación Española de Cronistas Oficiales de España, surgida en el año 1978 y distinguida con el título de Real Asociación en el 2008. Se recoge una amplia selección de normativas reguladoras del movimiento asociativo y de los cronistas oficiales, y se reproducen los estatutos de las asociaciones de los cronistas oficiales de diferentes provincias, así como los textos de varias leyes reguladoras de la figura y funciones del cronista oficial. También se han seleccionado una treintena de reglamentos de honores y distinciones de numerosos ayuntamientos correspondientes al periodo comprendido entre 1977 y 2021 que son de una gran utilidad. Finalmente, se ha incorporado el texto de ocho sentencias sobre casos de cronistas afectados por la revocación de su nombramiento por parte de ayuntamientos que cuestionaron su carácter vitalicio.

La tercera parte del libro constituye un homenaje a significados e ilustres cronistas. Se han seleccionado once biografías que testimonian la importante labor llevada a cabo por el colectivo de los cronistas, posteriormente llamados oficiales.

Entre ellos, es obligada la cita de Ramón de Mesonero Romanos (Madrid), Víctor Balaguer y Cirera (Barcelona), José María Rey Heredia (Córdoba) y Antonio Eiras Roel (Santiago de Compostela).

La obra se completa con una amplia relación de referencias bibliográficas cuya lectura puede permitir un conocimiento más profundo de las cuestiones que aquí se abordan. Y un epílogo del prof. López Banítez, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, que concluye afirmando que el principal problema al que se enfrenta en nuestros días la institución del cronista oficial es el de de su reivindicación ante los embates de la sociedad de la información, cuya pervivencia es tan precisa para seguir manteniendo la memoria colectiva.

En definitiva, el trabajo que acaba de ver la luz muestra con claridad los perfiles jurídicos de la figura del cronista oficial y con ello contribuye a resolver numerosos problemas de los que no están exentos las corporaciones municipales que son las encargadas de conceder el honor que conlleva su investidura y ejercicio. Es significativo que la edición de esta publicación haya sido patrocinada por la Real Asociación Española de Cronistas Oficiales (RAECO) y por la Federación Española de Municipios y Provincias, (FEMP) dos instituciones que son conscientes de la relevancia de este trabajo.

Rafael Osuna Luque  
Cronista Oficial de Carcabuey (Córdoba)  
Doctor en Geografía e Historia

# BIBLIOGRAFÍA





## **Bibliografía sobre Derecho Autonómico**

### **Diciembre 2021 – Julio 2022**

BRUGUÉ, Q.: *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*, Ed. INAP, Madrid, 2022.

CEBALLOS ATIENZA, R.: *Legislación y organización sanitaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ed. Formación Alcalá, Alcalá de Henares, 2021.

DUEÑAS CASTILLO, A. I.: *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Ed. Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2022.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *La fusión de Comunidades Autónomas*, Ed. Tiran lo Blanch, Valencia, 2022.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y NIETO GARRIDO, E.: *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Informe Comunidades Autónomas*, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2021.

LÓPEZ GARCÍA DE LA SERNA, J.: *El consentimiento en el ámbito sanitario: la valoración y cuantificación del daño*, Ed. Atelier, Barcelona, 2022.

MARLASCA M. Y RENDUELES, L.: *Territorio negro. Crímenes reales del siglo XXI*, Ed. Bocket, Barcelona, 2022.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA: *Incentivos regionales*, Ed. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022.

RIDAO, J.; *Derecho de crisis y estado autonómico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2021.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A.: *Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de residuos sólidos urbanos*, Ed. Civitas, Madrid, 2022.

SERRANO LÓPEZ, J. E. y GÓMEZ HITTA, M.: *Usos y obras provisionales, su régimen jurídico en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Murcia*, Ed. Civitas, Madrid, 2022.

TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. Y CEREZO IBARRONDO, A.: *Código urbanístico*, Ed. IVAP, San Sebastián, 2022.

TOLNAY IVÁN, C.: *Jerarquía de métodos de interpretación. Problemas y soluciones de la interpretación judicial contemporánea en países de tradición legislativa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. y SUAY RINCÓN, J.: *La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía)*, Ed. BOE, Madrid, 2022.

VEIGA COPO, A.: *Valoración jurídica y económica de las obras de arte*, Ed. Civitas, Madrid, 2022.

VV.AA.: *La Constitución y el combate a la corrupción*, Ed. Instituto de Investigaciones de la UNAM, Ciudad de México, 2022.

VV.AA.: *Diligencia debida y trabajo decente en las cadenas globales de valor*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022.

VV.AA.: *Anuario de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 2022.

VV.AA.: *Régimen jurídico de la selección consolidación del personal en el sector público. Especial consideración a la normativa contra el abuso de poder*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022.

VV.AA.: *Aproximaciones comparadas sobre el sector eléctrico en Iberoamérica*, Ed. Instituto de Investigaciones de la UNAM, Ciudad de México, 2022.

VV.AA.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Atelier, Barcelona, 2022.

VV.AA.: *Los desafíos de la Corte Internacional de Justicia frente a los derechos humanos*, Ed. La Ley, Madrid, 2022.

VV. AA.: *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado Autonómico. De la pandemia al futuro*, Ed. Iustel, Madrid, 2022.

VV.AA.: *El (des) encaje de Catalunya en España*, Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2021.

VV.AA.: *El Derecho Administrativo de Castilla – La Mancha. Diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*, Ed. Iustel, Madrid, 2022.

VV.AA.: *Instituciones políticas de la Comunidad Valenciana*, Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2022.

VV.AA.: *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol*, Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2021.

VV.AA.: *Transparencia y Comunidades Autónomas. Una perspectiva multinivel*, Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2022.

VV. AA.: *El autogobierno valenciano. Una mirada desde el sur de la Comunidad Valenciana*, Ed. Tirant lo Blanch Valencia, 2022.

ZAMORANO WISNES, J.: *El derecho a la vivienda en Andalucía*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

Javier E. Quesada Lumbreras  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada













I A A P