

# Administración de Andalucía

## Revista Andaluza de Administración Pública

■ 109/2021  
Enero-Abril

### ESTUDIOS

*Ricardo Rivero Ortega*

Una revisión de los principios clásicos del servicio público local

*Miguel Ángel Recuerda Girela*

La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso

*Antonio Bueno Armijo*

La organización administrativa de la investigación sanitaria en Andalucía. Algunas consideraciones en torno a la proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud

*Ángel Fernández Silva*

La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica

### JURISPRUDENCIA

#### Comentarios de Jurisprudencia

Alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Régimen jurídico específico de acceso a la información; análisis de la Ley General Tributaria. Solicitudes de información pública en materia tributaria. Sentencia del Tribunal Supremo 257/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), de 24 de febrero de 2021 (recurso 2162/2020)  
*(Marta Blázquez Expósito)*

#### Notas de Jurisprudencia

#### CRÓNICA PARLAMENTARIA

La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz  
*(Victor Vázquez Alonso)*

#### CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

Mecanismos a disposición de los organismos públicos para garantizar una adecuada protección de la privacidad de los administrados frente a estadios de urgencia  
*(Juan Francisco Rodríguez Ayuso)*

#### RESEÑA LEGISLATIVA

#### NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: Fin de las evaluaciones ambientales no estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico: el Decreto-Ley 31/2020  
*(Carmen Núñez Lozano)*

#### NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

#### BIBLIOGRAFÍA







# ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

## REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Nº 109**

---

---

**Enero - Abril 2021**

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

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



UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### **Consejo Asesor**

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

### **Director:**

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

### **Secretaria:**

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

### **Consejo de Redacción:**

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

### Consejo Científico.

Alenza García, José Francisco. *Universidad de Navarra.*  
Amado Gomes, Carla. *Universidad de Lisboa.*  
Cano Campos, 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, Fernando. *Universidad de Zaragoza.*  
Lozano Cutanda, Blanca. *CUNEF.*  
Mir Puigpelat, Oriol. *Universidad de Barcelona.*  
Montoya Martín, Encarnación. *Universidad de Sevilla.*  
Nogueira López, Alba. *Universidad de Santiago de Compostela.*  
Parejo Alfonso, Luciano. *Universidad Carlos III.*  
Piñar Mañas, José Luis. *Universidad San Pablo –CEU de Madrid.*  
Rodríguez Arana, Jaime. *Universidad de la Coruña.*  
Santamaría Pastor, Alfonso. *Universidad Complutense de Madrid.*  
Sanz Rubiales, Iñigo. *Universidad de Valladolid.*  
Soro Mateo, Blanca. *Universidad de Murcia.*  
Tavares da Silva, Suzana. *Universidad de Coimbra.*  
Tolivar Alas, Leopoldo. *Universidad de Oviedo.*  
Valcárcel Fernández, Patricia. *Universidad de Vigo.*  
Valencia Martín, Germán. *Universidad de Alicante.*

### Secretaría de Redacción:







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

### Realización:

Instituto Andaluz de Administración Pública

### Edita:

Instituto Andaluz de Administración Pública

ecoedicion  		
Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible		
 Impacto ambiental por producto impreso	 Agotamiento de recursos fósiles 0,63 kg.petróleo/eq	 Huella de CO <sub>2</sub> carbono 2,31 Kg CO <sub>2</sub> /eq
por 100 g. de producto	0,06 kg.petróleo/eq	0,23 Kg CO <sub>2</sub> /eq
% medio de un ciudadano europeo por día	13,82 %	7,52 %
		reg. nº: 2021/058  Junta de Andalucía

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

Talleres: Servicio de Publicaciones y BOJA

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

Número suelto: 12 euros. (IVA incluido)

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública

Servicio de Documentación y Publicaciones

Calle Torneo núm. 26

41002 SEVILLA

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

www:juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es







# SUMARIO

Pág.

## ESTUDIOS

Ricardo Rivero Ortega <i>Una revisión de los principios clásicos del servicio público local</i>	21
Miguel Ángel Recuerda Girela <i>La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso</i>	39
Antonio Bueno Armijo <i>La organización administrativa de la investigación sanitaria en Andalucía. Algunas consideraciones en torno a la proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud</i>	73
Ángel Fernández Silva <i>La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica</i>	119

---

## JURISPRUDENCIA

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Régimen jurídico específico de acceso a la información; análisis de la Ley General Tributaria. Solicitudes de información pública en materia tributaria. Sentencia del Tribunal Supremo 257/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), de 24 de febrero de 2021 (recurso 2162/2020) (Marta Blázquez Expósito)	159
--	-----



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)*

177

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)*

205

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

*(José L. Rivero Ysern)*

233

---

## CRÓNICA PARLAMENTARIA

- La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz  
*(Victor Vázquez Alonso)*

261

# CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

Mecanismos a disposición de los organismos públicos para garantizar una adecuada protección de la privacidad de los administrados frente a estadios de urgencia  
*(Juan Francisco Rodríguez Ayuso)*

269

---

# RESEÑA LEGISLATIVA

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

295

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

359

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

373

---

# NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: Fin de las evaluaciones ambientales no estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico: el Decreto-Ley 31/2020  
*(Carmen Núñez Lozano)*

391

# NOTICIAS DE REVISTAS AUTONÓMICAS

*(Severiano Fernández Ramos)*

407

---

## RECENSIONES

BARRERO RODRÍGUEZ, E., Derecho rendido y sociedad durmiente (Un ensayo desde el desencanto). Editorial Betania, Madrid, 2020, 144 pp.

*(Emilio Guichot Reina)*

421

RANDO BURGOS, E., Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía, de Esther Rando Burgos. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2020, 350 pp.

*(Alberto España Pérez)*

425

---

## BIBLIOGRAFÍA

**BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO**

*(Javier E. Quesada Lumbreras)*

431





El Consejo de Redacción de la Revista manifiesta su más profundo pesar por el fallecimiento del Sr. Director del Instituto Andaluz de Administración Pública, D. Juan Carlos González González, acaecida en febrero de este año. Al sentimiento de pesar por tan irreparable pérdida, se une el agradecimiento por la labor realizada en relación con la Revista. Descanse en paz.

Jesús Jordano Fraga

Director de la Revista



# 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





# **Una revisión de los principios clásicos del servicio público local**

## **A review of the classical principles of local public service**

*Ricardo Rivero Ortega*

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad de Salamanca

SUMARIO. I. ORÍGENES Y PROYECCIONES LOCALES DE LA TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO. II. LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL SERVICIO PÚBLICO. III. LA CLÁUSULA DE PROGRESO Y LA NECESARIA INNOVACIÓN. IV. CONCLUSIÓN: EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL TRAS LA PANDEMIA. V BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Este artículo propone una actualización de los principios clásicos del servicio público, desde su comprensión originaria y su importancia para los entes locales. La igualdad, continuidad y regularidad en su provisión deberían adaptarse a las circunstancias presentes, de acuerdo con la cláusula de progreso tecnológico. Así, prestaciones municipales clásicas (transporte, iluminación o servicios sociales y deportivos) podrían replantearse en clave de innovación.

PALABRAS CLAVE: Régimen local, servicio público, innovación administrativa.

ABSTRACT: This paper proposes an update of the classical principles of public service, from its original understanding and its importance for local governments. Equality, continuity and regularity in its provision should be adapted to the present circumstances, in accordance with the technological progress clause. So, classical local services (transport, street lighting, sports or social assistance) could become innovative.

KEY WORDS: local government, administrative innovation, public utilities.

*A la memoria de Don Manuel Clavero, ejemplo de universitario y de hombre de Estado cabal.*

---

Recibido: 18/11/2020

Aceptado: 30/04/2021

## I. ORÍGENES Y PROYECCIONES LOCALES DE LA TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO

Don Manuel Clavero Arévalo escribió hace setenta años – nada menos – su premiado libro sobre la municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local. Acababa de ganar por oposición la Cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Salamanca y su maestro, Carlos García Oviedo, prologaba esta obra destacando la consolidación de la Provincia como institución en nuestro sistema (más de cien años después de su creación, tras muchas dudas) y la importancia del Estatuto Calvo Sotelo, una norma emblemática en la trayectoria del servicio público local en España<sup>1</sup>.

Los antecedentes de la regulación de los servicios públicos se localizan en el siglo XIX, dentro de textos legales y jurisprudenciales que se suceden en el tiempo: Oliván y Colmeiro son quizás los principales exponentes doctrinales del momento; las leyes dedicadas al contencioso administrativo (1845), o el propio código civil (1889), pueden citarse como las normas más destacadas de esta primera época.

El régimen local muestra progresivas ampliaciones de la lista de tareas asignadas a los municipios y las diputaciones a lo largo de los siglos XIX y XX: la iluminación, el transporte, el abastecimiento de agua potable, etc. La tardía recepción del marco teórico en España no obsta la respuesta práctica de asunción de competencias, toda vez que nuestros entes locales siempre han demostrado sensibilidad hacia las necesidades de las personas<sup>2</sup>.

Aunque el despliegue de prestaciones municipales es anterior, la teoría jurídico administrativa del servicio público surge hace aproximadamente un siglo. Tras el apogeo del Estado liberal abstencionista del siglo XIX, el XX se inicia con un activismo extraordinario por razones de necesidad. Según la explicación convencional, las guerras mundiales devastarían el tejido productivo privado, así que los gobiernos asumirían las tareas de impulso de la recuperación y garantía de prestaciones básicas<sup>3</sup>.

La Escuela de Burdeos, gracias a sus principales integrantes (Duguit, Jeze) aportó el marco teórico e ideológico para la expansión del intervencionismo público en Francia. El criterio clásico de la prerrogativa o *puissance publique* fue superado y sustituido por un concepto del Estado como aparato dirigido a la prestación de servicios públicos. El Derecho administrativo encontraría en este concepto su eje central

---

<sup>1</sup> Vid. CLAVERO ARÉVALO, M.F (1952).

<sup>2</sup> Vid. POSADA, A (1919).

<sup>3</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, R (2018).

durante un siglo, hasta su crisis por el apogeo de la economía libre de mercado en la globalización (a partir de los años noventa del siglo pasado).

No fueron sin embargo los autores franceses quienes inventaron la idea de soluciones colectivas para responder a necesidades esenciales. Insisto en que, antes del despliegue estatal de los servicios públicos, los municipios habían respondido a la necesidad de garantizar condiciones adecuadas de vida para sus vecinos, en toda Europa occidental. La sociedad fabiana apoyó en Inglaterra las políticas locales de garantía de condiciones de habitabilidad adecuadas en núcleos de población crecientes, debido a la revolución industrial. También en Alemania se planteó el concepto *Daseinsvorsorge* para sustentar las prestaciones públicas. La respuesta municipal en España fue similar, pues compartimos una cultura común europea, inclusiva de la comprensión del autogobierno y el reconocimiento del principio de subsidiariedad (en su doble versión de distribución de competencias y de abstención pública en la economía), esto es, la afirmación de la preferencia de las soluciones más próximas a las personas, para respetar la iniciativa de la propia gente, evitando así los excesos de una estatalidad burocrática que no siempre se compagina bien con la dignidad y la libertad plena del ser humano.

Los fundadores del Derecho administrativo en los Estados Unidos comparten con sus colegas europeos la preocupación por las necesidades sociales. Las decisiones políticas del *New Deal*, impulsadas por el Presidente Theodore Roosevelt, fueron respaldadas por juristas de la talla de Felix Frankfurter o Ernst Freund. El intercambio de experiencias europeas y americanas fue notable en los primeros años del siglo XX, ante los problemas comunes de la industrialización y el crecimiento urbano (incluyendo ideas sobre planificación municipal)<sup>4</sup>.

La intervención pública de garantía de la existencia no es un invento sólo europeo, ni del siglo XX (o del XIX). El origen de las soluciones colectivas a los problemas de subsistencia básica es remoto, pues desde la Edad Media pueden identificarse actividades dirigidas a proveer de lo esencial a los vecinos (pósitos, carnicerías). Albi, Posada, García Oviedo o Sosa Wagner reflejan una trayectoria ininterrumpida de tratamiento doctrinal de esta realidad, con sus múltiples implicaciones jurídicas, económicas, sociales y de gestión<sup>5</sup>.

La acción pública organizada para dar soluciones colectivas a necesidades que tratadas individualmente no se resolverían está en la esencia del servicio público, más allá de las ideologías. Todas las personas que conviven en una comunidad están relacionadas, lo quieran o no, de manera que sus destinos vitales dependen de los

---

<sup>4</sup> Vid. RODGERS, Daniel T (1998).

<sup>5</sup> Vid. ALBI, F. (1960); SOSA WAGNER, F. (2008)



demás, en gran medida. La protección de la salud, la higiene y la garantía de unas condiciones mínimas se convierte en una función pública esencial, en paralelo al surgimiento de otros servicios y prestaciones<sup>6</sup>.

Algunos de los tópicos más extendidos sobre el servicio público, por tanto, merecen ser matizados, toda vez que no es la única fórmula para atender a estas necesidades. El papel de la Escuela francesa es relevante, pero más aún lo es, en mi opinión, el protagonismo real de los entes locales (y el de los defensores de su intervención para garantizar condiciones vitales adecuadas). Las guerras mundiales explican la ampliación del sector público en Europa, pero otros sucesos merecen ser recordados también, porque pudieron tener repercusiones similares, y a menudo se olvidan (la gran depresión, tras el crack del 29, forzó el *New Deal*).

Esto es lo que ocurre igualmente con la mayor tragedia en cifras del siglo pasado, peor en sus datos que las dos grandes guerras juntas. Uno de los acontecimientos históricos que tuvo mayor influencia en la construcción de los sistemas públicos de salud, y también puso a prueba las capacidades de respuesta de las autoridades municipales: la gripe de 1918, mal llamada “española”. Las repercusiones de esta terrible pandemia sobre la humanidad serían trascendentes, afectando a las políticas públicas, por supuesto<sup>7</sup>.

La presión a la que se sometió los servicios funerarios es un lúgubre ejemplo del principio clásico de necesidad<sup>8</sup>. Cualquier otra consideración decae cuando sólo se pueden tomar medidas extremas para evitar un mal mayor: la enfermedad trajo consigo otras penurias (hambre, orfandad, secuelas de salud) que habían de ser atendidas por las autoridades más próximas. ¿Acaso no influiría sobremanera en el reforzamiento de la idea de servicio público, demostrando a toda una generación la importancia de las políticas de protección de la comunidad, de protección del interés general?

El despliegue de los servicios públicos, incluyendo los locales, es resultado de la necesidad. Todo su planteamiento doctrinal y legal, por tanto, debería tener presentes las circunstancias del momento, adaptarse a las demandas sociales y a las posibilidades técnica de respuesta.

---

<sup>6</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S. (1975).

<sup>7</sup> Vid. SIDNEY, L. (2018).

<sup>8</sup> Vid. TOLIVAR ALAS, L. (1983).

## II. LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL SERVICIO PÚBLICO

La explicación histórica más tópica del apogeo del servicio público evoca las guerras mundiales, pero esto sucede con todo el relato del siglo pasado, que hasta ahora olvida el trauma de la pandemia del 18 (y no incorpora a la explicación el Crack del 29 y el *New Deal*). Quizás lo corto en el tiempo de la crisis sanitaria afecte a este “olvido”, pero nadie que viviera el suceso de millones de muertos, tan repentinos, pudo permanecer impávido o mantener su punto de vista igual que antes.

El liberalismo era el discurso dominante hasta principios del pasado siglo, pero las revoluciones socialistas estallan justo entonces (Rusia y México, en lugares distantes). China tardaría un par de décadas más, pero también sufriría la pandemia con millones de muertos. La situación de la humanidad hace cien años clamaba por la acción colectiva, en un fenómeno que nadie describió mejor que un filósofo español: Ortega y Gasset<sup>9</sup>.

Un apotegma elemental del servicio público es que no se subordina al mercado, esto es, a la interrelación competitiva para ofrecer y demandar, marcando precios y prestaciones en función de la capacidad económica de cada sujeto. La característica principal del servicio público es, pues, su diferencia respecto de la empresa privada: en naturaleza, gestión y régimen jurídico<sup>10</sup>.

Esta diferenciación incluiría en las versiones originales el monopolio, y un modo de organización burocratizada que pronto mostraría sus rigideces, dando lugar a opciones alternativas en forma mercantil, para adaptarse a los estilos pseudoempresariales.

Desde el dogma de su identidad, se desarrollaron las llamadas leyes de Rolland, los principios clásicos del servicio público: igualdad y neutralidad; continuidad (y mutabilidad)<sup>11</sup>.

Una primera consecuencia derivada de este régimen exorbitante del propio en el mercado es la desvinculación del acceso al poder adquisitivo individual de cada persona. Todas merecen la misma consideración, pero la vocación social inspiradora del servicio público comporta la orientación hacia las más necesitadas. El nacimiento mismo de la idea de solidaridad se ha asociado a la teoría del servicio público, para dar respuesta al surgimiento de lo “social”<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> *Vid.* ORTEGA Y GASSET, J. (1929).

<sup>10</sup> *Vid.* CHEVALLIER, J. (1987).

<sup>11</sup> *Vid.* ROLLAND, L. (1926).

<sup>12</sup> *Vid.* DONZELOT, J. (1988).

La interpretación del principio de igualdad debe actualizarse por supuesto conforme a la interpretación constitucional que permite tratar desigualmente a los desiguales, esto es, contemplar regímenes diferenciados y posibilitar acciones afirmativas, políticas de favorecimiento de aquellas personas que se encuentran en una situación desventajosa de partida. Esta comprensión material de la igualdad explica determinados regímenes tarifarios, o esfuerzos extraordinarios para hacer llegar la prestación a lugares o grupos humanos a un alto coste logístico.

Esta aportación especial para satisfacer las necesidades de colectivos desfavorecidos no debería degenerar en prácticas clientelares o de captura de votos. Así, el principio de neutralidad se incorpora a los ejes del servicio público para evitar precisamente su utilización política, con el fin táctico de beneficiar a quienes corresponderán en el momento de las elecciones. Las desviaciones subjetivas de la organización de los servicios públicos contradicen la objetividad indiferente que debe ser propia de una Administración servicial, sin intereses propios.

Así pues, el acceso a los servicios públicos ha de ser políticamente indiferente y económicamente universal. Su consideración como actividad básica y esencial justifica la cobertura uniforme y equitativa para toda la población, al margen de los costes que pudiera comportar su despliegue en determinados lugares, o la dificultad particular de garantizarlo a personas en situación de desventaja. Esta universalización realiza la idea de solidaridad en términos jurídico-administrativos.

Además de ofrecerlo a todos, la misma lógica de la esencialidad justificaría hacerlo de modo ininterrumpido. Si son tan importantes estos servicios, no cabe restringirlos o sacrificarlos por limitaciones económicas u de otro orden. El motivo de su despliegue es la indispensabilidad, luego se necesitan todo el tiempo, considerándose excepcional e incluso traumática su suspensión, lo que conlleva limitaciones incluso en el derecho de huelga, otro de las conquistas sociales del mismo momento histórico. La reivindicación de los derechos laborales habría de ceder ante las prestaciones sociales.

También en el nivel local, el principio de continuidad se explica por la esencialidad propia de las prestaciones consideradas servicio público. El abastecimiento domiciliario de agua potable o la iluminación forman parte de lo que consideramos indispensable, lo damos por supuesto, pero en realidad se trata de conquistas generalizadas hace apenas un siglo. A principios del XX, muchas familias carecían de saneamiento (clave para la salud pública y la higiene), agua corriente o luz eléctrica.

La continuidad dota de una condición sistémica a los servicios públicos que los hace fiables. Esa previsibilidad también requiere regularidad, es decir, una frecuencia recurrente que permite a los usuarios anticipar su disposición del servicio. Algu-

nas prestaciones sólo han de ser continuas (agua, saneamiento, alumbrado). Otras también deben ser regulares (el transporte, ejemplo más típico).

Nuestra sociedad se ha acostumbrado a la seguridad y la comodidad del disfrute de las prestaciones esenciales, una base de subsistencia que permite otras aspiraciones. La Administración pública de la justicia social nace con la idea misma de servicio público, desarrollándose a lo largo de los últimos doscientos años gracias a sus principios inspiradores<sup>13</sup>.

Tales principios supusieron, en suma, un gran avance el siglo pasado, pero sus ideólogos eran conscientes de que vivían tiempos de cambio social y tecnológico acelerado. Por eso, Rolland incluyó entre sus leyes el principio de mutabilidad, que dotaba de un necesario margen de adaptación, versatilidad y flexibilidad a la organización y prestación de los servicios públicos.

Esa mutabilidad no sólo se refiere a los aspectos técnicos, a los que me referiré en el siguiente apartado. La adaptación de los servicios públicos debiera tener presentes las circunstancias de la sociedad, esto es, sus demandas, su relación con las prestaciones. Por un lado, la oferta está condicionada por la situación financiera del Estado, pero por otro también la demanda es afectada por la percepción ciudadana sobre la utilidad y esencialidad de cada servicio público.

Pondré un ejemplo de servicio público estatal, primero, y luego me detendré en otro de servicio municipal. Así, en el plano estatal, el correo se organizó mucho antes que otros grandes servicios, logrando comunicar lugares muy distantes y permitiendo una relación entre las gentes impensable antes de la creación de su red<sup>14</sup>. Hoy, en pleno apogeo de Internet, los dispositivos móviles y las múltiples vías de comunicación: ¿puede concebirse el correo tradicional en el mismo modo?<sup>15</sup>

A nivel municipal, el alumbrado público es uno de los servicios locales por excelencia. El avance que supuso para la seguridad en las calles y la calidad de vida la iluminación cambió la vida en las grandes ciudades<sup>16</sup>. Desde sus primeras versiones rudimentarias hasta la llegada de la electricidad, el servicio fue transformando las relaciones de los vecinos con el tiempo y el espacio, en general de modo positivo, aunque no siempre sólo de esa manera<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Vid. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. (2016).

<sup>14</sup> Vid. PEMÁN GAVÍN, J. (1983).

<sup>15</sup> Vid. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. (2004).

<sup>16</sup> Vid. FERNÁNDEZ-PARADAS, M./RODRÍGUEZ-MARTÍN, N. (2019).

<sup>17</sup> Jack LONDON relataba la triste vida de los habitantes del abismo en Londres, indigentes condenados a deambular toda la noche por tener prohibido dormir en los parques u otros lugares

Veamos ahora un ejemplo de mutabilidad controvertida: ¿en qué medida puede asociarse la iluminación navideña a la idea del servicio público, teniendo en cuenta que este alumbrado sobrepasa cualquier cálculo razonable de sostenibilidad energética? Un consumo extremo de electricidad en esas fechas parece justificado con el argumento del comercio, pues se trataría de estimular el consumo y (quizás) compensar la pérdida de luz que se produce en esas fechas del solsticio de invierno. Ahora bien, ¿hasta qué punto es razonable destinar millones de euros a este fin? Esta cuestión ha ocupado a la prensa internacional, en relación a decisiones municipales en nuestro país.

La imagen televisiva de los alcaldes compitiendo por encender el árbol de navidad más alto, el adorno más vistoso, las luces más intensas y espectaculares, se ha hecho demasiado popular. Puede que sea justificable con argumentos empresariales, pero entonces deberíamos pensar si la clave del servicio público ha de ser la continuidad y la regularidad, o hay un margen mayor de versatilidad en su planteamiento: ¿ha de ser la oportunidad y la adaptación a las preferencias populares de la gente el criterio modulador de la prestación?

Los defensores del medio ambiente y de políticas no basadas en efectos de corto plazo critican año tras año estas crecientes y cada vez más tempranas iluminaciones navideñas. En el Reino Unido y otros países, asociaciones civiles (de contribuyentes) se han quejado del gasto que supone esta política suntuaria de alumbrado, al tiempo que se recortan recursos para otros servicios básicos y muchas personas sufren carencias tan graves como la pobreza energética.

Desde el punto de vista de la racionalización del gasto público, también suscita muchas dudas esta acomodación al exceso, en políticas no tan flexibles para el defecto. Así, por ejemplo, ¿Se apagan las luminarias cuando no son necesarias? ¿Se ha modulado el alumbrado público durante el toque de queda? ¿Es la continuidad la esencia del servicio público? Hoy, la tecnología permite diseños de iluminación de tales características, pero no son mayoría los municipios que los utilizan. Nuestro país encabeza el coste y la contaminación por este concepto en Europa, según nos dicen informes especializados del sector.

Un análisis de las decisiones adoptadas durante el período de limitaciones horarias en cuanto al alumbrado público podría revelar las inercias o faltas de adaptación de los costes de prestación de los servicios a las circunstancias momentáneas. Las luces de navidad multiplican el gasto – y quizás esté en parte justificado –, pero el confinamiento domiciliario no supuso (tal vez) ahorro significativo en iluminación urbana.

Esta cuestión me parece digna de análisis: ¿Se han traducido las circunstancias extraordinarias del año 2020 en un ahorro efectivo derivado de la adaptación presta-

cional de ciertos servicios a las circunstancias? ¿Cuál ha sido el coste “hundido” públicos. “La iluminación urbana ahora se ha convertido en una tortura para la masa de marginados de la capital del Imperio más poderoso del mundo...”, VIRILIO, P (1989 : 21). de servicios que no podían ser disfrutados por sus destinatarios reales? ¿Se tomaron decisiones de adaptación efectiva?

La prestación sanitaria en atención primaria, por ejemplo, se moduló para pasar a ser telefónica, por razones de precaución (con algunas consecuencias muy negativas, por cierto), pero otros servicios que por inercia podían seguir funcionando, casi sin usuarios, continuaron. Todo desde el mantenimiento de un dogma muy relativo, expresado por Comisario del Gobierno Tardieu en el arret Winkel: “La continuidad es la esencia del servicio público” (1909).

Los principios de continuidad y regularidad no se formularon para producir estos efectos, sino por razones muy distintas y desconectadas en gran medida del actual contexto. Por ello, el principio de mutabilidad y adaptación merece un mayor análisis.

El principio de continuidad se planteó para enfrentarlo al derecho de huelga que, junto a la quiebra de las empresas concesionarias (los ferrocarriles)<sup>18</sup> suscitan los pronunciamientos que reafirman la idea de continuidad. Los principios jurídicos resuelven necesidades vinculadas a valores, luego una alteración en esos valores o esas necesidades debiera también corresponderse con reformulaciones o alteraciones de los principios.

Cuando llegan las navidades, intensificamos, pero durante semanas en las que está prohibido salir a la calle, ¿gastamos lo mismo? La sostenibilidad debiera llevar a reducir el grado de intensidad de la prestación en función de la demanda y la necesidad real, lo que obligaría a la Administración a realizar un análisis más detallado de las preferencias de los usuarios, sus usos horarios, sus costumbres y tendencias de utilización real de los servicios.

### III. LA CLÁUSULA DE PROGRESO Y LA NECESARIA INNOVACIÓN

La cláusula de progreso, como el principio de continuidad, ha sido analizada desde la perspectiva contractual, por su incidencia en las relaciones entre Admi-

---

<sup>18</sup> SALA ARQUER advertía que no se aplicaron las mismas soluciones en casos de quiebra a otras concesionarias de servicios públicos, siendo el tratamiento de los ferrocarriles extraordinario, luego el principio de continuidad parece haberse exacerbado para resolver un problema muy concreto, Vid. SALA ARQUER, J. M., (1977).

nistración y concesionarios (de servicios y de obras)<sup>19</sup>. Las principales repercusiones jurídicas de este principio para la doctrina clásica se proyectaban sobre las potestades de la Administración sobre las empresas: *ius variandi* y poder de resolución unilateral, cuyo ejercicio podría justificarse en la necesidad de poner al día la prestación del servicio. Últimamente también se ha invocado para justificar modificados en contratos públicos, operaciones limitadas por el Derecho europeo<sup>20</sup>.

Estas aportaciones de proyección contractual no agotan desde mi punto de vista la interpretación completa de la cláusula de progreso, que hoy deberíamos vincular a la innovación, entendida como el aprovechamiento de los recursos tecnológicos y las oportunidades del conocimiento para lograr mejores resultados, con menos costes. La innovación comporta formas distintas de enfocar las soluciones a las necesidades, teniendo presentes las mejores prácticas comparadas, los ejemplos de buen hacer alternativo y enfoques diferentes a los clásicos, tantas veces marcados por la inercia y las actitudes acomodaticias<sup>21</sup>.

A mi modo de ver, la necesaria mutabilidad de los servicios públicos se logra aplicando la cláusula de progreso en clave innovadora, esto es, adaptando su prestación a las circunstancias y oportunidades concretas que se presentan en un determinado momento, lo cual puede suponer un incremento de la inversión, para la mejora tecnológica, o una reducción de los costes, apreciando que se han producido excesos innecesarios. Estas tendencias lineales son más fáciles de ejecutar; más difícil es optar por verdaderos cambios de planteamiento, porque esas transformaciones se enfrentan a resistencias culturales e intereses creados.

Esto es lo que ha venido ocurriendo en España, donde se aprecian esas fuerzas contrarias a la innovación hace tiempo. La crisis económica de 2008 provocó una situación financiera muy delicada en un gran número de entidades locales, que se enfrentaron a la necesidad de desplegar estrategias innovadoras para sostener sus servicios, en clave de eficiencia. La compra pública agregada o el transporte a demanda, por ejemplo, son prácticas asumidas en otros países con normalidad para abaratar la prestación. La mayoría de los municipios y diputaciones de nuestro país, sin embargo, se limitaron a aplicar medidas de ajuste, con un impacto notable sobre el empleo y la economía maltrecha de sus proveedores.

Una actitud innovadora comporta cambiar la forma de hacer las cosas. Los recortes de gasto no son innovaciones. Las transformaciones organizativas o procedimentales sí lo son. Señalo una muestra de práctica innovadora: sustituir regulaciones

---

<sup>19</sup> Vid. MEILÁN GIL, J. L. (2011).

<sup>20</sup> Vid. GIMENO FELIÚ, J.M., (2016).

<sup>21</sup> Vid. MERINO ESTRADA, V. /RIVERO ORTEGA, R. (2011).

clásicas por utilización de *Nudge*, para lograr el mejor cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad ambiental<sup>22</sup>.

Por ejemplo, la innovación presenta múltiples aplicaciones potenciales para la movilidad sostenible. El transporte es uno de los sectores en los que los avances tecnológicos posibilitan mayores avances, sin duda. La evolución del tranvía al autobús y el metro (o el tren de cercanías) ha dado un giro de vuelta hacia el tranvía (por sus ventajas) y a otras fórmulas combinadas que pueden ser preferidas por los usuarios. La movilidad sostenible en las ciudades de hoy en día se plantea en clave ecológica, propiciando el uso de la bicicleta y – como veremos a continuación – el sano ejercicio de caminar.

La realidad parece ir por delante de las estrategias innovadoras de las políticas públicas, que tardan un tiempo en adaptarse a las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los avances sociales, las tendencias ciudadanas. Preguntémonos ¿se está utilizando la inteligencia artificial para el transporte? ¿No podría incorporarse a los usuarios habituales a una *app* para los autobuses? ¿Responde la organización del transporte urbano a los hábitos presentes de movilidad de las personas, en plena pandemia?

En Canadá y otros países ya se están utilizando tecnologías similares a las que utiliza Uber para gestionar el transporte público a demanda, de manera que las frecuencias y las paradas de los autobuses públicos no sean necesariamente “regulares” o “continuas”, sino adaptadas, mutables en función de los hábitos y las necesidades concretas de los usuarios.

Desde mi punto de vista, la cláusula de progreso tecnológico se realiza con estas experiencias: es una *app* de transportes; o la innovación social que comporta cambiar el autobús o el coche particular por la bicicleta, o por el muy saludable hábito de caminar, todo un ámbito de impulso de estrategias de movilidad sostenible. Innovar es aplicar políticas públicas locales favorecedoras de la práctica de caminar, garantizando las condiciones que deben darse para propiciar el paseo en los núcleos urbanos (facilidad, accesibilidad, seguridad y estímulos o incentivos)<sup>23</sup>.

Los parques públicos fueron concebidos en esta clave, pero hoy debería pensarse en la reinención de todo el núcleo como espacio verde, amigable, arbolado, con lugares en los que poder descansar (para las personas de edad más avanzada), con amplias aceras alejadas de unos vehículos que hoy acaparan en exceso el paisaje urbano.

---

<sup>22</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, R. /CEREZO, M. (Coords.), (2019).

<sup>23</sup> NHS, Walking policies.



Visualicemos por ejemplo la lamentable escena de los atascos en la entrada y salida de los colegios: ¿qué estamos enseñando a nuestros hijos sobre la sostenibilidad? Algunos municipios ya han comenzado a impulsar la iniciativa “A la escuela vamos andando”, con señaléticas verticales u horizontales que apuntan los senderos o los trayectos hasta los colegios.

¿Cómo podría promoverse el paseo? La recuperación de esta buena costumbre debería partir de la divulgación pública de sus beneficios, últimamente resaltados por la literatura científica: fisiológicos y cognitivos. La costumbre de caminar todos los días mantiene el organismo en forma, evita la depresión, agiliza el pensamiento y conlleva toda una serie de ventajas extraordinarias, superiores a las de la suscripción de un seguro médico privado<sup>24</sup>.

Un ejemplo comparado puede ser la estrategia de Norhamptonshire, en Inglaterra. Este plan completo, impulsado en 2012, fue aprobada por el consejo del condado y se integra en su planificación general de transportes, incluyendo fuentes de financiación propias. La estrategia combina la sostenibilidad en el transporte y el objetivo de mejora de la salud. Estas políticas son refrendadas por el informe del Instituto para la salud británico titulado *Walking and cycling: local measures to promote walking and cycling as forms of travel or recreation*<sup>25</sup>.

Las semanas europeas de la movilidad son también oportunidades de visibilidad de posibles cambios en este sentido, pero todas las iniciativas de estas características están logrando hasta ahora resultados muy modestos, quizás porque no van precedidos de una metodología participativa que anime a las personas a involucrarse activamente. El abandono del centro de los núcleos, para vivir en lugares más apartados (áreas metropolitanas, alfores) tampoco ayuda a renunciar al coche propio.

Una reinención en clave verde de las ciudades, que será impulsada por las instituciones europeas, ayudaría a estas políticas, demostrando la definitiva superación de viejos malos hábitos con las zonas verdes<sup>26</sup>, cada vez más valoradas por los habitantes de las urbes por su ampliación de las posibilidades de ocio saludable. También deberían analizarse las opciones preferidas por las personas al caminar, lo que Robert Macfarlane llama “rutas del libre albedrío”<sup>27</sup>.

Un ejemplo típico de la España rural puede servir para comprender las aplicaciones a pequeños y medianos municipios (sin descartar los grandes) de esta teoría de los “caminos del deseo” (Andrew Furman). ¿En cuántos lugares de nuestro país

<sup>24</sup> Vid. O'MARA, S. (2020).

<sup>25</sup> Vid. NHS, (2012).

<sup>26</sup> Vid. RIVERO YSERN, E. (1974).

<sup>27</sup> Vid. O'MARA, Op. cit, pág.119.

se ha convertido en una sana costumbre salir a pasear por la carretera? En muchos. ¿Y cuántos han habilitado en torno al itinerario elegido por las y los vecinos sendas habilitadas?

He aquí una oportunidad para la orientación de proyectos financiados con fondos europeos. Además, la limitación de velocidad máxima a 30 km por hora, cada vez más generalizada en las ciudades, incrementa el incentivo para dejar el coche en casa y convertir las ciudades en lugares mucho más amables, menos ruidosas<sup>28</sup>, en particular para quienes tienen más necesidad de espacios peatonales transitables sin prisas y sin contaminación. En general, esto beneficia todas las personas, pero mucho más a las de edad avanzada y a los niños. ¿Acaso no merecen nuestra consideración?

#### IV. CONCLUSIÓN: EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL TRAS LA PANDEMIA

Tras la crisis COVID-19, cuya superación será posible gracias a las campañas masivas de vacunación anunciadas para los primeros meses de 2021, vendrá el tiempo de la recuperación. Los recursos escasos, la elevada deuda y la situación financiera complicada de muchas empresas plantearán necesidades de ajuste e incremento de la eficiencia, poniéndose el acento sobre todos aquellos servicios o expresiones de gasto público que se puedan considerar prescindibles. La proximidad de la intervención local la hace particularmente visible, expuesta a la vista inmediata de todas las personas, lo cual constituye una de sus principales ventajas<sup>29</sup>.

Ahora bien, esta misma visibilidad de las políticas públicas de municipios y diputaciones incrementa la necesidad de lograr su efectividad, entendida como realización de los objetivos cuantitativos y cualitativos propuestos. La efectividad es la última clave de la legitimidad, pues suma eficacia, eficiencia y coherencia en relación a las expectativas de los destinatarios de las medidas. Tantas veces una acción pública puede parecer eficaz y eficiente, pero no resulta bien recibida y percibida por quienes han de valorarla en todo caso: los ciudadanos.

Un análisis coste beneficio sólo miraría lo económico, que no es lo único importante, por supuesto. La innovación analiza todas las repercusiones, también los sociales. El criterio de eficiencia es puramente cuantitativo; el de efectividad es holístico y cualitativo. Ambos deben ser combinados para alcanzar la aceptación de los destinatarios (legitimidad), lo que también puede lograrse aplicando las metodologías

---

<sup>28</sup> Vid. JORDANO FRAGA, J. (2017).

<sup>29</sup> Vid. MERINO ESTRADA, V. /RIVERO ORTEGA, R., (2020).

participativas de la conversación estratégica y las conferencias de consenso, técnicas idóneas para el diseño de proyectos<sup>30</sup>.

Estos procesos participativos podrían ser utilizados para el diseño de los proyectos de captación de fondos del programa Next Generation, fuente de oportunidades para el replanteamiento innovador del servicio público local. El papel de los entes locales se pondrá a prueba en su gestión, tras la pandemia, porque el año 2021 será mucho más exigente. Por ello, se replantearán muchas de las dudas que suscitó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de 2013<sup>31</sup>, haciéndose indispensable una nueva reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, prevista por cierto en el Plan Anual Normativo del Gobierno de España<sup>32</sup>.

Si el servicio público es un mito legitimante (CHEVALLIER), un relato que describe un poder público generoso, preocupado por satisfacer las necesidades de los ciudadanos<sup>33</sup>, es necesario recordar los motivos de la invención de lo social, esto es, las razones de una emergencia progresiva de intervención pública para garantizar mínimas cotas de bienestar<sup>34</sup>, ponerlos al día y demostrar que los municipios y diputaciones provinciales pueden seguir realizando su cometido, estando a la altura de las circunstancias de nuestro tiempo.

---

<sup>30</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, R. (2020).

<sup>31</sup> Vid. RIVERO YSERN, J. L., (2015).

<sup>32</sup> Vid. ALMEIDA CERREDA, (2013).

<sup>33</sup> CHEVALLIER, J., *Le service publique*, cit, pág.3.

<sup>34</sup> DONZELOT, (1984).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de los servicios públicos locales*, El consultor, 1960.
- ALMEIDA CERREDA, M., “*El incierto futuro de los servicios sociales municipales*”, Anuario de Derecho Municipal, 7, 2013.
- BARRY, J., *The Great Influenza: The Story of the Deadliest Pandemic in History*, 2009.
- CLAVERO ARÉVALO, M., *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1952.
- CHEVALLIER, J., *Le service publique*, PUF, 1987. DONZELOT, *La invención de lo social*, 1984.
- DUGUIT, L., *La transformación del Estado* (traducción de Adolfo POSADA).
- FERNÁNDEZ-PARADAS, M. /RODRÍGUEZ-MARTÍN, N., “*Ese alumbrado que torna de la noche día. El servicio público de alumbrado de Madrid 1832-1936*”, en *La ciudad y el progreso*, Madrid, 2019.
- FUERTES LÓPEZ, M./SOSA WAGNER, F., “*Servicios públicos locales y actividades económicas*”, en *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, Wolter Kluwers, 2019.
- GIMENO FELIÚ, J. M., “*Presente y futuro de la regulación de la modificación de los contratos del sector público*”, Observatorio de Contratación pública, 2016.
- JEZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, 1908.
- JORDANO FRAGA, J., “*Entidades locales y contaminación acústica*”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm.38, 2017.
- MEILÁN GIL, J. L., *La cláusula de progreso en los servicios públicos*, 1968. MEILÁN GIL, J. L., *Progreso tecnológico y servicios públicos*, Cívitas, Madrid, 2006.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *La liberalización del servicio postal en la Unión Europea*, Aranzadi, 2004.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *La Administración al servicio de la Justicia social*, Iustel, 2016.
- MERINO ESTRADA, V./RIVERO ORTEGA, R., *Innovación en los gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, 2012.

MERINO ESTRADA, V./RIVERO ORTEGA, R., *Se puede confiar en los entes locales para la reactivación económica*, *Revista de Estudios Locales*, 2020.

MUÑOZ MACHADO, S., *La Sanidad pública en España* (evolución histórica y situación actual), Madrid, 1975.

NHS, *Walking and cycling: local measures to promote walking and cycling as forms of travel or recreation*, 2012.

O'MARA, Shane, *Elogio del caminar*, Anagrama, 2020.

ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, 1929.

PEMÁN GAVÍN, J., *Régimen jurídico del servicio de correos*, 1983.

PERRY, A., "The Flexibility Rule in Administrative Law",

POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España*, 1919.

RIVERO ORTEGA, R., "La evolución histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días", en *Secretarios interventores y tesoreros de Administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, 2012.

RIVERO ORTEGA, R., "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*,

RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

RIVERO ORTEGA, R. /CEREZO, M. (Coords.), *Innovación en las normas ambientales*, *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2019.

RIVERO ORTEGA, R., "¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?", *Revista de Estudios Locales*, 2020.

RIVERO YSERN, E., "Consideraciones jurídicas en torno a las zonas verdes", *Revista del Colegio de Arquitectos de Madrid*, 1974.

RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho local*, Cívitas, 2015.

RODGERS, D. T. *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, 1998.

ROLLAND, L., *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1926.

SALA ARQUER, J. M., *El principio de continuidad de los servicios públicos*, Madrid, 1977.

- SEN, A., “*The Discipline of Cost-Benefit Analysis*”, *The Journal of Legal Studies*, 2019.
- SIDNEY, L., *El jinete pálido. 1918. La epidemia que cambió el mundo*, Crítica 2018.
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Cívitas, Madrid, 2008.
- SPINNEY, L., *El jinete pálido. 1918. La epidemia que cambió el mundo*, Crítica,
- TOLIVAR ALAS, L., *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, IEAL, 1983.
- VIRILIO, P., *La máquina de visión*, Cátedra, 1989.



# **La ejecución forzosa del acto administrativo recurrido tras la desestimación presunta del recurso**

## **The forced execution of the appealed administrative act after the presumed dismissal of the appeal**

*Miguel Ángel Recuerda Girela*

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Granada

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1. Precisiones sobre la autotutela. 2. La autotutela declarativa. 3. La autotutela ejecutiva. 4. Ejecutividad y ejecutoriedad. 5. El carácter no suspensivo de los recursos administrativos. 6. La ejecución forzosa de los actos administrativos. II. EL SILENCIO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. 1. La cuestión que plantea la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020. 2. El fundamento jurídico de la Sentencia. 3. Valoración. 4. Sobre las dudas que suscita la Sentencia. 5. Sobre la interpretación jurisprudencial de los efectos del silencio y los recursos. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

### RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar si la desestimación presunta de un recurso administrativo puede impedir la ejecución forzosa del acto recurrido. Adelanto que no debería reconocerse un efecto suspensivo a la desestimación presunta del recurso administrativo al margen del sistema legal de la suspensión.

**PALABRAS CLAVE:** Autotutela ejecutiva. Recurso administrativo. Silencio administrativo. Suspensión.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to analyze whether the presumed dismissal of an administrative appeal can prevent the forced execution of the appealed administrative act. I advance that a suspensive effect should not be recognized to the presumed dismissal of the administrative appeal outside the legal system of suspension.

---

Recibido: 15/04/2021

Aceptado: 30/04/2021



KEYWORDS: “Autotutela ejecutiva”. Administrative appeal. Administrative silence. Suspension.

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La potestad de autotutela es el poder jurídico que las normas del ordenamiento otorgan a la Administración pública para crear sus propios títulos jurídicos y ejecutarlos forzosamente, si es preciso.

Cuando un acto administrativo es recurrido en vía administrativa su eficacia no queda suspendida, con carácter general, salvo que se trate de actos sancionadores, en algunos casos de deudas tributarias cuyo pago se garantice, o si se solicita y acuerda la suspensión del acto. Si la eficacia de los actos generalmente quedara suspendida por la mera interposición de un recurso, la eficacia de la Administración pública se vería mermada, porque no podría ejecutar sus decisiones hasta que se resolviera el recurso interpuesto. Si hipotéticamente todos los actos administrativos fueran recurridos se produciría un colapso de la Administración pública, que carecería de medios para resolver todos los recursos, y que además no tendría forma de ejecutar sus actos.

Por ello, la interposición del recurso administrativo no suspende la eficacia del acto, como regla general, pero el órgano competente para resolverlo, atendiendo a las circunstancias concretas del caso, puede acordar la suspensión del acto recurrido cuando: a) la ejecución del acto pudiera causar perjuicios de difícil o imposible reparación; o, b) el recurso se fundamente en alguna causa de nulidad.

La aplicación de la suspensión, como medida cautelar, impone un necesario juicio de ponderación sobre los bienes enfrentados. Ese juicio se explica, entre otras muchas, en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 21 de noviembre de 1993 (RJ 1993\9824) en los siguientes términos:

“(…) Hemos, pues, de examinar si la Sala de instancia se apartó de la mentada jurisprudencia de este Tribunal al decidir la suspensión de la ejecutividad de una medida cautelar administrativa consistente en el precinto y depósito de una máquina recreativa.

La naturaleza y finalidad de la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo, objeto del recurso contencioso-administrativo, como específica y singular medida cautelar contemplada por la Ley durante la tramitación del proceso, exige armonizar dos principios, cual son el de la efectividad de la tutela judicial [arts. 24.1 y 106.1 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875) y arts. 7 y 8 de la Ley Orgánica del

Poder Judicial (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375)] y el de la eficacia administrativa [arts. 103 de la Constitución, 45.1, 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y ApNDL 24708), 56, 57, 94, 111 y 138.3 de la Ley 30/1992, de 26 diciembre (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 122.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa]. Uno y otro amparan dos intereses: el de evitar que, a través de la ejecución del acto impugnado, se causen perjuicios de imposible o difícil reparación y el de impedir el daño a los intereses públicos, que pudieran derivarse de la suspensión de la ejecutividad.

La tensión en que aparecen dichos intereses, exige ponderar, en cada caso concreto, su preeminencia o prevalencia a fin de dirimir la contraposición de los bienes enfrentados, lo que da lugar a una extremada casuística difícil de reducir a reglas, que ha derivado en la versatilidad de la jurisprudencia de este Tribunal con la posibilidad consiguiente de que tesis opuestas encuentren apoyos en diferentes resoluciones que atendieron exclusivamente a la protección concreta del interés más digno de ella<sup>1</sup>.

Pues bien, de forma novedosa, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020, que se toma como referencia en este trabajo, ha establecido una importante doctrina en relación con la ejecución forzosa de una liquidación tributaria que fue recurrida en vía administrativa por el interesado (se trata de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), de 28 de mayo de 2020, recurso 5751/2017, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís). La Sala ha considerado que la desestimación presunta de un recurso administrativo interpuesto contra una liquidación tributaria impide la ejecución forzosa de la misma, aunque el recurrente no hubiera solicitado la suspensión de la liquidación con motivo del recurso. Es decir, que, según esta Sentencia, la desestimación presunta del recurso administrativo interpuesto contra la liquidación tributaria suspendería la eficacia de esta.

Se trata de un pronunciamiento aislado pero controvertido, que, si se mantiene o extiende al resto de actos administrativos, tendrá un gran impacto y acabará debilitando la potestad de autotutela de la Administración.

Esta Sentencia me sugiere dos cuestiones generales, que considero importantes: la primera es si la desestimación presunta de un recurso administrativo puede impedir la ejecución forzosa del acto recurrido, y si para ello es suficiente la legislación

---

<sup>1</sup> Sobre la ponderación, adicionalmente, STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 10 de marzo de 1995 (RJ 1995\2159) y de la Sección 5ª, de 23 de febrero de 2005 (RJ 2005\2207).

vigente o si por el contrario sería preciso modificarla; y, la segunda cuestión, es hasta dónde puede llegar la interpretación judicial del Derecho.

Adelanto que, comparto con la Sala la indignación que muestra en esa Sentencia, y que está en el trasfondo del fallo, ante la situación en la que con frecuencia se encuentran los administrados frente a las Administraciones públicas que no siempre resuelven en plazo todos los recursos que se plantean, o que no les otorgan en ocasiones el valor que tienen como instrumentos de defensa y de control de la legalidad. Esa situación, que no sabría dimensionar, porque carezco de datos para ello más allá de la propia experiencia, que no es positiva, no es reflejo de una buena administración, y constituye además una reiterada infracción de la norma que obliga a la Administración a resolver en plazo. Si se consultan las bases de datos de jurisprudencia se comprobará que son muchos los recursos que se interponen contra desestimaciones presuntas, y esas desestimaciones presuntas son anomalías que no deberían producirse en el funcionamiento de la Administración. He dicho en anteriores publicaciones, como otros autores también han hecho, que los recursos administrativos, tal y como están configurados en la legislación actual, no cumplen adecuadamente las funciones de ser instrumento de control de la Administración y de ser una garantía eficaz de los derechos de los ciudadanos, y que la parcialidad de la Administración, y su demora en la resolución de los recursos son los dos obstáculos más graves para el correcto funcionamiento de los recursos administrativos. No es de recibo tampoco, que la Administración pública emplee los medios de ejecución forzosa para ejecutar actos cuando no ha resuelto los recursos que se han interpuesto contra dichos actos, es decir, cuando ha incumplido sus propias obligaciones; pero hay vías específicas para solicitar la suspensión de los actos previstas en el ordenamiento jurídico y a ellas tienen que atenerse los jueces.

Considero que tal y como está configurada legalmente la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos, así como el silencio administrativo, no debería reconocerse jurisprudencialmente un efecto suspensivo de la eficacia del acto administrativo a la desestimación presunta del recurso administrativo, pues ello alteraría indebidamente el régimen legal de la ejecutividad de los actos, de la suspensión, y del silencio administrativo. Y, además, porque la desestimación presunta del recurso no destruye en ningún caso la presunción de validez del acto impugnado. Trataré de explicarlo seguidamente.

## II. LA POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1. Precisiones sobre la autotutela

La autotutela es una potestad, es decir, un tipo de poder jurídico atribuido por el ordenamiento a una persona por virtud del cual esta puede imponer decisiones o comportamientos a otros para el cumplimiento de un fin. Ese poder jurídico permite a su titular resistirse a la pretensión de un tercero (autotutela conservativa), declarar su propio derecho (autotutela declarativa) o ejecutar forzosamente su derecho (autotutela ejecutiva), y todo ello sin tener que acudir a los Tribunales de Justicia para que le otorguen su protección.

En el ámbito privado la autotutela no es una potestad normal, sino excepcional, que el ordenamiento jurídico reconoce sólo en casos particulares. Algunos ejemplos de autotutela privada son: la legítima defensa mediante la que un particular puede repeler por la fuerza una agresión ilegítima de un tercero (art. 20.4 CP); el estado de necesidad (art. 20.5 CP); el poder de los padres de imponer obligaciones a los hijos (art. 155 CC); o la potestad del propietario de una finca de cortar las raíces de los árboles ajenos que penetren en el suelo de su propiedad (art. 592 CC). Cada una de esas potestades se otorga para el cumplimiento de un fin distinto: defender la vida, educar a los hijos, o proteger la propiedad. Los casos previstos en el ordenamiento jurídico tienen una justificación singular ya sea la urgencia, el mantenimiento de un ámbito libre de injerencias estatales, u otras causas que habilitan al particular (no le obligan) a ejercitar la autotutela, sin que ese ejercicio suponga una renuncia a la tutela judicial efectiva, a la que siempre tendrá derecho (art. 24 CE). De ahí que se afirme también que la autotutela privada es facultativa<sup>2</sup>, lo que quiere decir que se puede ejercer o se puede optar por acudir a la Justicia para reclamar el respeto al derecho correspondiente. Fuera de esos precisos casos la tutela de los derechos de los particulares se ha de buscar en la Administración de Justicia, ya sea a través de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, o por fórmulas extrajudiciales<sup>3</sup>. Esto

<sup>2</sup> Entre nosotros han sido los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez quienes han señalado las notas de excepcionalidad y de carácter puramente facultativo de la autotutela privada, para diferenciarla de la autotutela administrativa (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, 2020, p. 554).

<sup>3</sup> Como indica Martín Diz, “El modelo de Justicia estrictamente procesal y estatalizado, en alusión a que la vía única y exclusiva de resolución de litigios, de acceso a la Justicia, sea el proceso judicial dispuesto desde la Administración de justicia ofrecida por el Estado ha de superarse. No cabe, ya desde hace siglos, aún sin reflejo constitucional expreso, un modelo de Justicia unívoco, un modelo en que la única forma de tutela pacífica y jurídico de los derechos sea el proceso judicial y a través de la función jurisdiccional que desempeñan jueces y magistrados pertenecientes al Poder Judicial. Nos encontramos en plena transición hacia una justicia integral en la cual conviven los sistemas jurisdiccionales públicos y dependientes del Estado con mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, que en unos casos son antecedentes

es así por motivos de seguridad jurídica, pues no sería posible lograr la paz jurídica si todos fuéramos jueces de nuestros propios asuntos y defensores de intereses particulares. Sin un poder obligatorio y fuerte instituido en el Estado, como sostenía Hobbes, cualquiera confiaría en su criterio y fuerza para asegurarse su posición frente a los demás hombres, lo que desencadenaría la guerra de todos contra todos. Por ello, al margen de los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico la autotutela privada está proscrita, pues el artículo 455 CP tipifica la llamada realización arbitraria del propio derecho, y dispone que “El que, para realizar un derecho propio, actuando fuera de las vías legales, empleare violencia, intimidación o fuerza en las cosas, será castigado con la pena de multa de seis a doce meses” y la pena superior en grado “(...) si para la intimidación o violencia se hiciera uso de armas u objetos peligrosos”.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con los particulares, la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial<sup>4</sup>. Como expuso García de Enterría en su momento, la Administración pública no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo porque la misma impone por sí sola el cumplimiento por su propia autoridad. Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho cumplimiento, sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa<sup>5</sup>. La Administración no solo crea, modifica o extingue relaciones jurídicas, sino que además puede imponer su cumplimiento porque tiene autoridad para ello que se transmite al acto administrativo.

La Administración tiene atribuida por el ordenamiento jurídico la potestad de autotutela, que es “un privilegio en más”, en expresión de Jean Rivero, en una doble vertiente: autotutela declarativa, por la que la Administración declara derechos y obligaciones; y, autotutela ejecutiva, por la que la Administración ejecuta forzosamente sus declaraciones.

Esa atribución de potestades de autotutela, que hace a la Administración autosuficiente respecto al Poder Judicial, aunque con ciertas limitaciones, encuentra su justificación en la función que le otorga la Constitución dentro de la estructura

---

preventivos e incluso alternativos al proceso (obligatorio o no) y, en otros, pueden complementarle” (MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 40).

<sup>4</sup> Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2020: 553).

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La formación histórica del principio de autotutela de la Administración”, en *Moneda de Crédito*, núm. 128 (1974), pp. 59 y ss.

del Estado<sup>6</sup>: la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE)<sup>7</sup>. Dicho de otro modo, la potestad de autotutela se otorga a la Administración para que sirva objetiva y eficazmente los intereses generales con sometimiento al ordenamiento jurídico.

## 2. La autotutela declarativa

Mediante la potestad de autotutela declarativa, o autotutela en primera potencia, la Administración unilateralmente declara derechos y obligaciones lo que constituye un privilegio hacia fuera (crea sus propios títulos, en terminología de García-Trevijano Fos o como decía “prefabrica o fabrica el título”<sup>8</sup>): la Administración dicta actos que son ejecutivos, es decir, decisiones unilaterales vinculantes, con un contenido determinado<sup>9</sup>, que deben ser acatadas. En virtud de la autotutela declarativa, dice Cano Campos, la Administración, sin el auxilio de los tribunales, puede declarar, crear, modificar o extinguir de forma unilateral e imperativa situaciones subjetivas (derechos, obligaciones, deberes, cargas, permisos, etc.)<sup>10</sup>. Las declaraciones de la Administración son inmediatamente eficaces, y crean una obligación de cumplimiento.

Sobre la autotutela declarativa ha dicho el Tribunal Supremo en la Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 26 de julio de 2020, RJ 2002\9022, que “(...) En nuestro sistema, la Administración pública no necesita acudir al juez para que declare o reconozca su pretensión frente al obligado. En virtud de esta “autotutela declarativa” la Administración tutela por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovadoras, eximiéndola de recabar una tutela judicial (arts. 56 y 57 LRJ-PAC). Se trata de una técnica que impone el

---

<sup>6</sup> En ese sentido véase PAREJO ALFONSO, L., “Estudio preliminar”, en R. PARADA VÁZQUEZ, *La Administración y los jueces*, Editorial jurídica venezolana y Marcial Pons, Caracas, 1988, pp. 40 y ss.

<sup>7</sup> Este precepto se aplica a todas las Administraciones Públicas sin distinción (STC 85/1983, de 25 de octubre).

<sup>8</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, p. 454: “Mientras que los particulares para conseguir cualquier título a su favor que se discuta necesitan de una declaración judicial, la Administración pública prefabrica este título. Un particular acreedor de otro precisa de una sentencia para poder seguir la fase de ejecución. Es preciso que la sentencia le ampare y declare su Derecho. La Administración pública se prefabrica el título”.

<sup>9</sup> Con otros matices señala Betancor que por medio de la potestad para dictar actos ejecutivos la Administración adopta decisiones unilaterales, con eficacia vinculante para su destinatario, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de éste sin necesidad de su consentimiento (BETANCOR, A., *El Acto Ejecutivo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 33).

<sup>10</sup> CANO CAMPOS, T., “La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020), p. 117.

inmediato cumplimiento de las decisiones administrativas, y es el particular afectado por aquéllas el que ha de destruir la presunción de legalidad de los actos administrativos mediante la interposición del correspondiente recurso. Desplaza, por tanto, la carga de accionar al afectado por el acto administrativo para destruir la eficacia inmediata de éste.

Una consecuencia de ello, entre otras, es que la Administración no puede desconocer los actos que ha dictado. En relación con esta cuestión ha dicho el Tribunal Supremo en la Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2<sup>a</sup>), núm. 1811/2020, de 22 de diciembre de 2020, RJ 2020\5046, lo siguiente: “La Administración tiene entre otros privilegios la potestad de la autotutela declarativa, que ha de ejercitarla dentro del plazo de prescripción, por una sola vez, e incluyendo en la misma todos los motivos que tenga para mostrar su disconformidad, y a partir de entonces, no puede desconocer ese acto que se presume legítimo, sino a través de la revisión del mismo, bien por lesividad o en los casos de nulidad por la revisión de oficio, pero no puede, anulado el acto administrativo, volver a reiterarlo “hasta que alguna vez acierte”, como dijo el Tribunal Supremo en la sentencia de 7 de octubre de 2000 (JUR 2001, 108408), seguida por otras posteriores hasta el cambio de jurisprudencia a la que después nos referimos”.

### 3. La autotutela ejecutiva

Mediante la potestad de autotutela ejecutiva, o autotutela en segunda potencia, la Administración puede ejecutar forzosamente sus actos administrativos. La potestad ejecutiva es un poder jurídico de coacción que el ordenamiento otorga a la Administración para imponer forzosamente sus decisiones, cuando sea preciso, y ello sucede cuando el acto administrativo tiene un contenido obligacional y es desatendido por su destinatario. Por tanto, como ha señalado Barcelona Llop la autotutela ejecutiva no es la continuación natural e insoslayable de la autotutela declarativa<sup>11</sup>, pues el cumplimiento de los actos puede no exigir su ejecución forzosa. Esto es así cuando los actos se cumplen voluntariamente sin necesidad de que la Administración tenga que recurrir a los medios de ejecución forzosa.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de declarar en varias ocasiones la constitucionalidad de la autotutela declarativa y ejecutiva desde la STC 22/1984, de 17 de febrero (RTC 1984\22)<sup>12</sup>, que tiene anclaje en el principio de eficacia (art. 103.1 CE). Dicha Sentencia tiene origen en un requerimiento de un

<sup>11</sup> BARCELONA LLOP, J., “La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias”, en E. GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, p. 2.232.

<sup>12</sup> En la misma línea SSTC 14/1986, de 31 de enero; 60/1989, de 16 de marzo; 76/1990, de 26 de abril, y otras.

Ayuntamiento para ejecutar una orden de demolición de un inmueble que constituía vivienda, y que, al no contar con autorización judicial para su ejecución, el Tribunal Constitucional declaró que vulneraba el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. Sin que esta digresión nos aparte del tema objeto de este artículo conviene recordar esta doctrina constitucional ahora que, ante los acontecimientos generados por la pandemia del COVID-19, sorprendentemente se cuestiona si la autoridad policial, sin autorización judicial o permiso del propietario, puede entrar en un domicilio en el que se esté organizando una fiesta. Los derechos fundamentales se deben respetar siempre, incluso en el estado de alarma, que solo permite algunas limitaciones, pero en ningún caso suspensión de derechos.

Sobre la autotutela ejecutiva ha dicho el Tribunal Supremo en Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 26 de julio de 2002, RJ 2002\9022, que: “(...) la Administración tiene reconocida la potestad de hacer uso de sus propios medios para obtener el cumplimiento de los actos por ella dictados cuando son incumplidos por el destinatario. Esta “autotutela ejecutiva” permite a la Administración ejecutar coactivamente sus actos, en los términos que resultan de los artículos 93, 94 y 95 LRJ-PAC y por los medios establecidos en el artículo 96 de la misma Ley. Se trata también de una autotutela previa y no definitiva que no excluye el ulterior control judicial, a través del cual los Tribunales contencioso-administrativos pueden conocer, en virtud del recurso, tanto de la validez del acto, título ejecutivo, como de la validez misma de la ejecución forzosa que lleve a cabo la Administración”.

#### 4. Ejecutividad y ejecutoriedad

Los actos administrativos existen desde que se dictan, y como tales actos tienen tres cualidades otorgadas por el ordenamiento jurídico: la ejecutividad o eficacia, la ejecutoriedad o posibilidad de ser ejecutados forzosamente, y la presunción de validez.

Existe cierta confusión sobre la diferenciación conceptual entre ejecutividad y ejecutoriedad, por un lado, y ejecutividad y presunción de validez, por otro, que ha sido abonada por muchos.

Zabonini consideraba que ejecutividad y ejecutoriedad eran dos manifestaciones diferentes de la eficacia de los actos; para él, la ejecutividad es propia de todos los actos administrativos en cuanto que son eficaces; en cambio, la ejecutoriedad, como expresión también de la eficacia, habilita a la Administración para ejecutar forzosamente los actos incumplidos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> ZANOBINI, G., *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 293.



Rodríguez Moro indicaba que ejecutividad era sinónimo de eficacia del acto, mientras que la ejecutoriedad implicaba llevar la ejecución a sus últimas consecuencias<sup>14</sup>.

Para García Oviedo ejecutivo significaba que había de cumplirse, y ejecutorio que era susceptible de ejecución forzosa a través de los órganos competentes de la Administración previo apercibimiento del interesado<sup>15</sup>.

Según Royo-Villanova la ejecutividad y la ejecutoriedad eran una misma manifestación de la eficacia de los actos<sup>16</sup>.

Álvarez-Gendín diferencia la ejecutividad, derivada de la eficacia del acto, de la ejecutoriedad relativa a la ejecución forzosa<sup>17</sup>.

La ejecutividad era según Garrido Falla una cualidad del acto que permitía su ejecución, y la ejecutoriedad la posibilidad de ejecución forzosa<sup>18</sup>. La ejecutividad, para este autor, era un rasgo común y ordinario de los actos administrativos, que era consecuencia de su fuerza de obligar y con abstracción de la materia que constituye su contenido<sup>19</sup>. En cambio, para Garrido Falla la ejecutoriedad (que decía debía denominarse ejecución forzosa) solo era propia de aquellos actos que imponían deberes positivos o negativos, cuyo cumplimiento pudiera no ser voluntariamente aceptado por el obligado. Naturalmente, dice Garrido Falla, la ejecutoriedad presupone que el acto sea ejecutivo<sup>20</sup>.

García-Trevijano Fos indicaba que la ejecutividad era predicable de cualquier acto, de gravamen o no, y significaba eficacia en general, además, la ejecutividad dotaba al acto de la fuerza de cosa decidida<sup>21</sup> (en la terminología de Chapus y Vedel), frente a la sentencia que adquiere la fuerza de cosa juzgada; en cambio, la ejecutoriedad significaba la posibilidad de actuar aún en contra de la voluntad de los administrados cuando los actos impusieran deberes o limitaciones, sin una previa declaración judicial<sup>22</sup>.

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ MORO, N., *La ejecutividad del acto administrativo: con especial referencias a lo Municipal* (prólogo de José Gascón y Marín), IEAL, Madrid, 1949, pp. 32 y 33.

<sup>15</sup> GARCÍA OVIEDO, C., *Derecho administrativo*. Tomo I, EISA, Madrid, 1959, pp. 291 a 293.

<sup>16</sup> ROYO VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho administrativo*, Santarén, Valladolid, 1960, p. 115.

<sup>17</sup> ÁLVAREZ GENDÍN, S., *Tratado general de Derecho Administrativo*, Bosch, Barcelona, 1977, pp. 77 a 79.

<sup>18</sup> GARRIDO FALLA, F., "La eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de procedimiento", en *Revista de Administración Pública*, núm. 26 (1958), p. 215.

<sup>19</sup> GARRIDO FALLA, F. (1958: 215).

<sup>20</sup> GARRIDO FALLA, F. (1958: 215).

<sup>21</sup> Hauriou lo llamó "la autoridad de cosa decidida", como indica Chapus (CHAPUS, R., *Droit Administratif general*, Montchrestien, Paris, 1998, p. 1081). Vedel utilizó la misma expresión (VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980, pp. 165 a 167).

<sup>22</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1991, p. 106. Dice a continuación que "Evidentemente, para ser ejecutorio un acto debe ser ejecutivo, y ello permitirá la

Sánchez Morón dice que los actos administrativos son ejecutivos, esto es, de obligado cumplimiento (por tanto, conecta la ejecutividad con la obligatoriedad), y están dotados de ejecutoriedad, lo que significa que pueden ser ejecutados forzosamente por la Administración en caso de que no se cumplan voluntariamente por sus destinatarios<sup>23</sup>.

Cano Campos señala que la ejecutividad es la cualidad de los actos administrativos para producir sus efectos jurídicos de forma imperativa, vinculante e inmediata, y que la ejecutoriedad es la posibilidad de ejecución forzosa por parte de la Administración de los actos susceptibles de ejecución<sup>24</sup>.

En cambio, Santamaría Pastor ha dicho que ejecutividad y ejecutoriedad son términos sinónimos, y que, además, es desaconsejable utilizar el término ejecutividad cuando disponemos del término ejecutoriedad<sup>25</sup>.

Por razón de la potestad de autotutela declarativa los actos administrativos son ejecutivos, es decir, obligatorios, imperativos<sup>26</sup> o vinculantes jurídicamente. Ello quiere decir que los actos administrativos son vinculantes para todos los sujetos a los que afecten<sup>27</sup>, ya sean sus destinatarios, otras personas, la propia Administración que los dicta u otras administraciones, y, por consiguiente, han de ser cumplidos.

Una consecuencia de la obligatoriedad de los actos es la producción de efectos jurídicos o eficacia. Los actos administrativos pueden producir efectos porque son obligatorios. Ese es el significado que ha de darse al art. 38 de la Ley 39/2015

---

utilización de medios coactivos. (...) la ejecutividad dota al acto de la fuerza de cosa decidida (...)"

<sup>23</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2020, p. 561.

<sup>24</sup> CANO CAMPOS, T., "La presunción de validez de los actos administrativos", *REALIA*, núm. 14 (2020), p. 130.

<sup>25</sup> "El empleo del término ejecutividad es, por todo ello, desaconsejable. Es ocioso emplear sinónimos cuando ya se dispone del concepto de ejecutoriedad, mucho más expresivo; y es perturbador, porque el uso acumulativo de estos significados tiende a confundir los conceptos de eficacia y ejecutoriedad, que aluden a fenómenos totalmente diversos, como es notorio: una cosa es la imposición de un deber jurídico de cumplimiento, y otra muy distinta la posibilidad de llevar a la realidad este deber cuando el destinatario del acto opone resistencia, activa o pasiva. La ejecutoriedad no es una característica intrínseca del acto administrativo, ni un efecto típico y automático del mismo, porque no todo acto eficaz es, por definición, ejecutivo. No hay ejecutoriedad, evidentemente, cuando la declaración en que el acto consiste es cumplida de modo voluntario por su destinatario, ni tampoco cuando el acto surte efectos sin necesidad de actuación alguna por parte de este, como ocurre con los de carácter declarativo (p. ej., la inscripción en un registro administrativo) o con los de naturaleza favorable al destinatario; la ejecutoriedad es un rasgo que solo aparece como efecto derivado de la resistencia al cumplimiento, y que exige además para su puesta en práctica de un segundo acto complementario de apercibimiento, como prevé el art. 99" (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 213 (2020), pp. 119 y 120.

<sup>26</sup> Como puso de relieve Betancor, en la doctrina francesa, alemana e italiana, es lugar común afirmar que los actos administrativos se caracterizan por su imperatividad (BETANCOR, A. (1992: 405)).

<sup>27</sup> CANO CAMPOS, T. (2020: 116).

(correspondiente a los arts. 44 de la LPA y 56 de la Ley 30/1992) que establece que “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”. Lo mismo puede decirse del art. 98.1 (con el título discutible de ejecutoriedad) que dispone que “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que: a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto; b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición; c) Una disposición establezca lo contrario; d) Se necesite aprobación o autorización superior”. En este sentido, ejecutividad es sinónimo de fuerza obligatoria, de donde proviene la eficacia del acto. Por esa razón se ha identificado ejecutividad con eficacia jurídica del acto, aunque la ejecutividad propiamente tiene una doble cara: la obligatoriedad y la eficacia.

A este respecto, señala Bocanegra Sierra (con cita de Maurer, Woff, Bachof y Stober) que la eficacia de un acto administrativo también se denomina ejecutividad y supone, en su vertiente interna, la obligatoriedad jurídica del contenido del acto, la capacidad de producir los efectos que persigue conforme al ordenamiento jurídico<sup>28</sup>. Y dice Fernández Farreres, que el art. 38 de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica “ejecutividad”, se refiere a la eficacia de los actos administrativos, así como que la ejecutividad se reconoce a todo acto definitivo o resolución, con la excepción de las resoluciones sancionadoras<sup>29</sup>, cuya ejecutividad queda retrasada por razón del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>30</sup>.

Los actos administrativos son ejecutivos porque son un pronunciamiento de un órgano administrativo integrante de un poder público, que ejerce una potestad. Dice Sánchez Morón que las decisiones administrativas unilaterales y, típicamente, los actos administrativos obligan a su cumplimiento, puesto que son decisiones de un poder público, adoptadas presuntamente por razones de interés general (de manera semejante a lo que sucede con las disposiciones de una ley o de una sentencia)<sup>31</sup>.

Por tanto, ejecutividad es sinónimo de obligatoriedad y de eficacia jurídica. Y, puede decirse que los actos administrativos son ejecutivos (obligatorios y eficaces), y ejecutorios (susceptibles de ejecución forzosa).

El art. 39.1 de la Ley 39/2015 dispone que los actos son eficaces desde la fecha en que se dictan, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Sin embargo, la

<sup>28</sup> BOCANEGRA SIERRA, R., *La Teoría del Acto Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, p. 119.

<sup>29</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo I*, Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2018, pp. 772 y 773.

<sup>30</sup> SSTC 66/1984, de 6 de junio (RTC 1984\66) y 78/1996, de 20 de mayo (RTC 1996\78).

<sup>31</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020:551).

eficacia del acto administrativo queda demorada en los siguientes casos: (i) cuando lo exija el contenido del acto (art. 39.2), ya sea porque se establezca una demora discrecionalmente o por exigencia legal; (ii) cuando se requiera la aprobación superior (art. 39.2); y, (iii) cuando sea necesario notificarlo o publicarlo (arts. 40.1 y 45), que es lo más habitual. La regla general es que los actos administrativos producen efectos jurídicos desde que se notifican, y desde ese momento obligan a sus destinatarios.

## 5. El carácter no suspensivo de los recursos administrativos

La interposición de cualquier recurso no suspende la eficacia del acto. Esta es la regla general que tiene excepciones. Si la interposición de un recurso paralizara los efectos del acto recurrido, la Administración no podría lograr sus objetivos de forma inmediata y se vería menoscabada la satisfacción del interés general. El carácter no suspensivo de los recursos se ha venido explicando en que hay que tratar de evitar que la actividad de la Administración, orientada por principio a la satisfacción del interés general, pueda resultar paralizada, en perjuicio de ese interés público, por la simple oposición de un particular al acto administrativo<sup>32</sup>.

Esa justificación tiene varias objeciones: la primera de ella es que el recurso no siempre representa el interés del particular, porque ha podido ser interpuesto por un sujeto que pretende satisfacer el interés general -tanto o más como la Administración que dictó el acto impugnado-; y, la segunda es que el interés general también exige que las Administraciones resuelvan los recursos que se plantean en plazo y anulen los actos que sean inválidos. Sin embargo, es cierto que si los recursos tuvieran carácter suspensivo generalmente se paralizaría la actividad de la Administración.

Existen excepciones a lo no suspensión, pues hay casos en los que una disposición establece que la interposición de un recurso sí suspende la ejecución del acto, como es por ejemplo el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo de adjudicación del contrato<sup>33</sup>. En este recurso especial ni siquiera es preciso que se solicite la suspensión, pues la misma se produce *ex lege*. En este caso la suspensión es automática y existe por exigencias del Derecho de la Unión Europea que requiere de la existencia de un mecanismo impugnatorio en materia de contratación que sea eficaz<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (2020:636).

<sup>33</sup> Art. 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: “Una vez interpuesto el recurso quedará en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el supuesto de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, sin perjuicio de las medidas cautelares que en relación a estos últimos podrían adoptarse en virtud de lo señalado en el artículo 56.3”.

<sup>34</sup> Directiva 89/665/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la

Lo mismo sucede con el recurso de alzada contra el acuerdo de necesidad de ocupación en la expropiación, que surte efectos suspensivos hasta tanto se dicte resolución<sup>35</sup>. Como indicó en su día el abogado del Estado Echenique Gordillo “(...) Frente al efecto devolutivo que con carácter general tienen los recursos administrativos, según resulta del artículo 116 de la LPA y que se deriva de la ejecutividad de los actos administrativos, aquí el efecto es suspensivo hasta tanto se dicte la resolución expresa, continuando el procedimiento tan sólo para los titulares de los bienes y derechos que hubieren recurrido el acuerdo (...)”<sup>36</sup>.

Es una opción del legislador otorgar o no efecto suspensivo a los recursos, por lo que a partir de los supuestos previstos se podría ampliar la suspensión a otros, pues como ha dicho el Tribunal Constitucional es el legislador el que decide las “(...) normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas, no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable generalmente por cualquier Administración Pública con arreglo al art. 103 de la Constitución (...)”<sup>37</sup>.

## 6. La ejecución forzosa de los actos administrativos

Para que el acto administrativo pueda ejecutarse forzosamente, que es otra de las manifestaciones de la eficacia que se representa en la ejecutoriedad, se requiere: (i) que el acto administrativo exista, pues sin acto previo (que constituye un título ejecutivo) cualquier actuación material de la Administración incurre vía de hecho. El acto administrativo existe desde que se dicta con un contenido mínimo y de forma que sea imputable a una Administración. Una decisión unilateral de la Administración

---

aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de obras y suministros; Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales; Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; SSTJUE de 15 de mayo de 2003 Comisión contra Reino de España (Asunto C-214/00) y de 3 de abril de 2008 Comisión contra Reino de España (Asunto C-444/06).

<sup>35</sup> Art. 22 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa: “1. Contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, que podrán interponer los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública. 2. El plazo para la interposición del recurso será de diez días, a contar desde la notificación personal o desde la publicación en los «Boletines Oficiales», según los casos. 3. El recurso habrá de resolverse en el plazo de veinte días. La interposición del recurso de alzada surtirá efectos suspensivos hasta tanto se dicte la resolución expresa. Contra la orden ministerial resolutoria del recurso no cabrá reclamar en la vía contencioso-administrativa”. Este precepto ha de ser interpretado en relación con el ordenamiento vigente.

<sup>36</sup> ECHENIQUE GORDILLO, R., “Los recursos en la Ley de expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril (1982), p. 84.

<sup>37</sup> STC 22/1984, de 17 de febrero.

dictada por un órgano manifiestamente incompetente y sin seguir el procedimiento legalmente establecido será nula de pleno derecho, si se declara como tal, pero desde luego existe, y puede producir efectos; (ii) que el acto sea eficaz, porque sin eficacia no hay ejecutoriedad<sup>38</sup> (los actos son eficaces desde que se dictan, salvo que la eficacia quede demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior); el acto no es eficaz si ha sido suspendido, ya sea de forma expresa, por silencio o por previsión legal. No se requiere, en cambio, que el acto haya ganado firmeza, excepto cuando se trata de una sanción administrativa; (iii) que el acto requiera una actuación del destinatario, lo que sucede, cuando el acto impone una obligación (no sucede en el caso de un informe o de una certificación); (iv) que haya resistencia a su cumplimiento (o que el destinatario no preste su consentimiento para la ejecución); (v) que se aperciba previamente al destinatario dándole la oportunidad de cumplir voluntariamente; (vi) que se elijan adecuadamente los medios de ejecución forzosa previstos en la ley (art. 100.1 de la Ley 39/2015) que correspondan en cada caso -la Administración debe emplear los medios menos restrictivos, y ha de respetar el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de los administrados: dignidad de la persona (art. 10.1 CE), integridad física y moral sin estar sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 15 CE), libertad personal (art. 17 CE), inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), etc.-; (vii) que se sigan los trámites procedimentales establecidos; y, si es preciso, (viii) que intervenga la autoridad judicial (por ejemplo, cuando se requiere la entrada en un domicilio, una vacunación forzosa, etc.).

### III. EL SILENCIO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

#### **1. La cuestión que plantea la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020**

Dice el artículo 117.1 de la Ley 39/2015 que “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”. Esta regla general supone que la ejecutividad de los actos administrativos no está limitada por la interposición de recursos administrativos y que, por tanto, los actos deben ser cumplidos a pesar de haber sido recurridos. No obstante, hay actos que no son inmediatamente ejecutivos, como es el caso de las sanciones mientras que sean susceptible de recurso en vía administrativa (art. 98.b) de la Ley 39/2015). Ello quiere decir que las sanciones no son ejecutivas mientras que no sean firmes en vía administrativa, es decir, en tanto que esté abierto el plazo de recurso o no se haya resuelto el recurso administrativo

---

<sup>38</sup> ZANOBINI, G. (1958:293).

(dealzada o de reposición) interpuesto. Este régimen especial de la eficacia de las sanciones no se aplica al resto de los actos administrativos, ni siquiera a los demás actos de gravamen, y tiene fundamento en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), que constituye un límite a la ejecutividad de las sanciones. Ese mismo límite podría aplicarse a otros actos administrativos de gravamen si se produjera una reforma legislativa o un cambio de la doctrina del Tribunal Constitucional. En materia tributaria la ejecución del acto impugnado queda suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora y los recargos (art. 224.1 LGT). Y si la impugnación afecta a una sanción tributaria su ejecución queda suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías (art. 224.1 LGT). Téngase en cuenta que la Ley 39/2015 solo se aplica supletoriamente a las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa (disposición adicional primera).

Pues bien, a pesar de que la interposición de un recurso, con carácter general, no suspende la ejecutividad de los actos administrativos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020 viene a declarar que la desestimación presunta de un recurso administrativo contra un acto en materia tributaria impide la ejecución forzosa de dicho acto.

En el recurso de casación objeto de esa sentencia se cuestionó la validez de una providencia de apremio dictada para ejecutar forzosamente un acto administrativo de naturaleza tributaria, que había sido impugnado mediante recurso administrativo, sin solicitud de suspensión por parte del interesado, habiéndose producido la desestimación presunta de dicho recurso, y sin que se hubiera resuelto expresamente el recurso.

La cuestión que se planteaba en el recurso era si se debía seguir el procedimiento de apremio para ejecutar una deuda tributaria, es decir, ejecutar forzosamente el acto, cuando hubiera transcurrido el plazo legalmente previsto para resolver el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación de la que dimanaba, sin haber recaído resolución expresa, con sustento en que la liquidación tributaria impugnada no fue suspendida, ni de forma expresa ni presunta.

## 2. El fundamento jurídico de la Sentencia

La Sentencia de 28 de mayo de 2020 señala como objeto de interpretación el artículo 38 de la Ley 39/2015 (“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”) en relación con los artículos 161 y 224 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El mencionado artículo 161, relativo a la recaudación en periodo ejecutivo, establece:

“1. El período ejecutivo se inicia:

a) En el caso de deudas liquidadas por la Administración tributaria, el día siguiente al del vencimiento del plazo establecido para su ingreso en el artículo 62 de esta ley.

b) En el caso de deudas a ingresar mediante autoliquidación presentada sin realizar el ingreso, al día siguiente de la finalización del plazo que establezca la normativa de cada tributo para dicho ingreso o, si éste ya hubiere concluido, el día siguiente a la presentación de la autoliquidación.

2. La presentación de una solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario impedirá el inicio del período ejecutivo durante la tramitación de dichos expedientes”.

Y el artículo 224, sobre la suspensión del acto recurrido, establece lo siguiente:

“1. La ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procederían en caso de ejecución de la garantía, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Si la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 212 de esta Ley.

Si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realice la correspondiente devolución de ingresos.

2. Las garantías necesarias para obtener la suspensión automática a la que se refiere el apartado anterior serán exclusivamente las siguientes:

a) Depósito de dinero o valores públicos.



b) Aval o fianza de carácter solidario de entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o certificado de seguro de caución.

c) Fianza personal y solidaria de otros contribuyentes de reconocida solvencia para los supuestos que se establezcan en la normativa tributaria.

3. Podrá suspenderse la ejecución del acto recurrido sin necesidad de aportar garantía cuando se aprecie que al dictarlo se ha podido incurrir en error aritmético, material o de hecho.

4. Si el recurso no afecta a la totalidad de la deuda tributaria, la suspensión se referirá a la parte recurrida, quedando obligado el recurrente a ingresar la cantidad restante.

5. En los casos del artículo 68.9 de esta Ley, si el recurso afecta a una deuda tributaria que, a su vez, ha determinado el reconocimiento de una devolución a favor del obligado tributario, las garantías aportadas para obtener la suspensión garantizarán asimismo las cantidades que, en su caso, deban reintegrarse como consecuencia de la estimación total o parcial del recurso.

6. Cuando deba ingresarse total o parcialmente el importe derivado del acto impugnado como consecuencia de la resolución del recurso, se liquidará interés de demora por todo el período de suspensión, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 4 del artículo 26 y en el apartado 3 del artículo 212 de esta ley”.

La Sala ha interpretado dichos preceptos en relación con los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015 (obligación de resolver, suspensión del plazo máximo para resolver, ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, y silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado) y sus concordantes, con los artículos 9.1, 9.3, 103 y 106 de la Constitución, y con los principios jurídicos de buena administración y de la prohibición de la alegación de propia torpeza (*allegans turpitudinem propriam non auditur*)<sup>39</sup>.

De acuerdo con esa Sentencia la Administración no puede dictar una providencia de apremio para ejecutar un acto si no ha resuelto expresamente el recurso de reposición interpuesto contra dicho acto una vez producida la desestimación presunta del mismo. Y no puede hacerlo porque la Administración no debe ser premiada o favorecida por el incumplimiento de su obligación de resolver el recurso interpuesto, con independencia de si se solicitó o no la suspensión.

<sup>39</sup> Sobre este principio véase ARANA GARCÍA, E., *La alegación de la propia torpeza y su aplicación al Derecho Administrativo*, Comares, Granada, 2016.

En este sentido, la Sentencia de 28 de mayo de 2020 declara que la ejecutividad de los actos no es un valor absoluto, que queda relativizado por la existencia de acciones impugnatorias de las que no puede desentenderse la Administración.

No oculta tampoco esa Sentencia que dicha interpretación sale al paso de dos prácticas intolerables de la Administración que, a veces se producen: a) la primera de ellas, entender que el silencio administrativo es una opción de la Administración, restando importancia a la obligación que tiene de resolver; y, b) la segunda, minusvalorar los recursos administrativos como si estuvieran abocados necesariamente a la desestimación.

### **3. Valoración**

En primer término, la Sentencia es importante porque establece una doctrina que podría extenderse a la ejecución de cualquier acto administrativo que haya sido recurrido en vía administrativa, habiéndose producido la desestimación presunta del recurso, sea o no de naturaleza tributaria.

En segundo lugar, la Sentencia instituye una nueva limitación a la ejecutividad de los actos administrativos que no deriva directamente de los preceptos de la ley (art. 117.1 de la Ley 39/2015). Puede plantearse, por tanto, si la Sentencia ha innovado el ordenamiento jurídico mediante el establecimiento de una nueva limitación a la ejecutividad de los actos administrativos por una interpretación correctiva del artículo 38 de la Ley 39/2015 (“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”) y del artículo 117.1 (“La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”).

A este respecto ha dicho recientemente el profesor Fernández Farreres que esta Sentencia innova el ordenamiento porque establece un nuevo requisito para que los actos administrativos puedan ser considerados ejecutivos, y es que todo acto administrativo recurrido no puede ser objeto de ejecución hasta que la Administración no resuelva el recurso administrativo interpuesto contra el mismo, independientemente, de que el recurrente haya solicitado o no su suspensión con las condiciones establecidas en la ley<sup>40</sup>.

A mi juicio, en realidad, lo que la Sentencia plantea es que la desestimación presunta del recurso (no la mera interposición del recurso) produce un efecto suspensivo de la ejecutividad del acto.

---

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, octubre (2020), p. 5 (versión digital).

Esa interpretación se ha realizado en relación con los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015 y 9.1, 9.3, 103 y 106 CE, así como con el principio de buena administración y *allegans turpitudinem propriam non auditur*), reconociendo un efecto jurídico adicional al silencio administrativo desestimatorio en vía de recurso como límite a la eficacia de los actos administrativos.

Sin embargo, lo cierto es que el artículo 24.2 de la Ley 39/2015 establece que la desestimación por silencio administrativo tiene “los solos efectos” de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente; ni más, ni menos. Probablemente el legislador debiera tomar cartas en el asunto, pues no es de recibo que la Administración tantas veces incumpla sus obligaciones en relación con los recursos sin que ello tenga consecuencia alguna. Pero también creo que en la interpretación del derecho debe primar la búsqueda de la seguridad jurídica que ha de ofrecer el texto de las normas.

#### **4. Sobre las dudas que suscita la STS de 28 de mayo de 2020**

La Sentencia no plantea expresamente en qué situación quedaría el acto recurrido desde que se dicta hasta que se produce la desestimación presunta del recurso tras su impugnación en vía administrativa. Hay que entender que en ese periodo el acto es ejecutivo, pues lo que suspende la ejecutividad del acto, conforme al criterio de esa Sentencia, no es la interposición del recurso (art. 117.1), sino la desestimación presunta del recurso (art. 24), aunque esa interpretación sería contraria al efecto que busca la Sentencia.

Cabría pensar que la doctrina de esta Sentencia implica que la Administración no puede ejecutar los actos recurridos, pero ello no es así a mi juicio, pues no es exactamente lo que se ha dicho, ni sería esa interpretación acorde con los artículos 38 y 117.1 de la Ley 39/2015.

Este efecto suspensivo que se anuda al silencio desestimatorio casa mal con la regla general de la no suspensión de los recursos prevista en la ley y con el régimen legal de la suspensión, pues el legislador ha establecido el carácter ejecutivo de los actos administrativos desde que se dictan, y ha previsto la suspensión de los actos cuando concurren determinados requisitos o cuando esté expresamente prevista en la ley.

La interpretación del Tribunal Supremo en esta Sentencia abre una vía de suspensión, incluso no solicitada por el interesado, por efecto del silencio desestimatorio del recurso, y al margen de los requisitos legales de la suspensión.

## **5. Sobre la interpretación jurisprudencial de los efectos del silencio negativo y los recursos**

Cabe recordar que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han venido deduciendo diversos efectos del silencio negativo en relación con los recursos, no expresamente reconocidos en el texto de la ley, que son favorables para los administrados, y que penalizan la actitud incumplidora de la Administración. Así, por ejemplo:

(i) No es preceptivo agotar la vía administrativa cuando se interpone recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta:

El silencio administrativo negativo es una ficción legal que permite al interesado impugnar la inactividad formal de la Administración, es decir, la falta de resolución. Ahora bien, cuando puede interponerse recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta se plantea si hay que agotar la vía administrativa, interponiendo recurso de alzada o reclamación económico-administrativa, porque es un presupuesto establecido en el art. 25 LJCA. El recurso contencioso-administrativo es admisible contra actos expresos o presuntos que ponga fin a la vía administrativa. Por tanto, en línea de principio debe inadmitirse el recurso interpuesto contra actos que no han agotado la vía administrativa, y que, por ello, no son susceptibles de impugnación (art. 69.1.c LJCA). Sin embargo, la impugnación de la desestimación presunta se realiza sobre la base de dos relevantes circunstancias concurrentes: la primera es que la Administración no ha cumplido su obligación de resolver en plazo; y, la segunda es que la Administración no ha informado al recurrente del régimen de recursos al no haber dictado un acto expreso. Esas circunstancias, unidas a la idea de que la Administración no debe beneficiarse de sus propios incumplimientos ha llevado al Tribunal Supremo a declarar que no cabe inadmitir un recurso contencioso-administrativo contra un acto presunto por no haberse agotado la vía administrativa (cuando era preceptivo el recurso de alzada).

El Tribunal Supremo ha dicho que no puede inadmitirse un recurso contencioso-administrativo contra una desestimación presunta sin haberse agotado la vía administrativa. Por tanto, la desestimación presunta libera al recurrente de la carga de tener que agotar la vía administrativa para poder interponer recurso contencioso-administrativo. La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 17 de junio de 2002 (RJ 2002\7600) dice:

“No deja de ser sorprendente que una Administración pública que ha incumplido el deber que la Ley le impone de resolver expresamente, con lo que obstaculiza ya, con esa omisión, el acceso del administrado a las vías revisoras ulteriores, entre ellas y en último término, la vía judicial,

invoque el no agotamiento de la vía administrativa como causa impeditiva. Porque cualquier posible duda al respecto no podrá nunca hacerse recaer en el administrado, ya que al no dársele respuesta expresa a su solicitud, tampoco tuvo oportunidad de que la Administración le indicara los recursos procedentes como era también su deber.

En esencia, son ésas las razones que –con datos expresamente extraídos de las actuaciones administrativas– viene a exponer la sentencia de instancia para rechazar la causa de inadmisibilidad que en su día se esgrimió en la instancia, razones que nuestra Sala las comparte.

El problema de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dio lugar a una literatura abundantísima de la doctrina científica que puso de manifiesto las casi insuperables dificultades que su solución planteaba.

No es del caso entrar aquí en el análisis de esa polémica. Lo que importa es recordar que el silencio de la Administración no puede convertirse ni en una excusa legal que se le ofrece a la Administración para que pueda incumplir el deber que tiene de resolver, ni en una trampa para el administrado, sino un mecanismo inventado precisamente para proteger al particular frente a las consecuencias perjudiciales que para él pudieran derivarse de ese incumplimiento de la Administración (cfr., entre otras muchas, la STS de 26 de noviembre de 1985 [RJ 1986, 1541], de la antigua Sala 4ª; STS de 22 de noviembre de 1995 [RJ 1995, 8342], Sala 3ª, sección 5ª; y STS de 29 de noviembre de 1995 [RJ 1995, 8751], Sala 3ª, Sección 4ª).

Por todo ello, este primer motivo debe ser rechazado y nuestra Sala lo rechaza”.

Otro ejemplo de este criterio se encuentra en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 2 de noviembre de 2011 (RJ 2012\1757) y ello sobre el tenor de la jurisprudencia según la cual el incumplimiento del deber de la Administración de resolver en plazo las solicitudes de los interesados no puede perjudicar a estos, y la jurisprudencia según la cual la desestimación por silencio administrativo equivale a una notificación defectuosa porque omite la indicación de los recursos que son procedentes contra la resolución (SSTS de 30 de junio de 1999; 15 de febrero de 2000; 17 de junio de 2002; 6 de noviembre de 2002, y otras).

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el principio *pro actione* (art. 24.1 CE) impide interpretaciones rigoristas, desproporcionadas o excesivamente

formalistas de los requisitos procesales (SSTC 203/2004, de 16 de noviembre, 122/1999, de 28 de junio, etc.).

(ii) La desestimación presunta de los recursos administrativos inicia el plazo de prescripción de la sanción:

El Tribunal Supremo ha dicho también que la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra una resolución sancionadora conlleva el inicio del plazo de prescripción de la misma. Por tanto, un efecto de la desestimación presunta es el inicio del plazo de prescripción de la sanción recurrida. Este efecto del silencio negativo está ahora previsto expresamente en el artículo 30.3 de la Ley 40/2015 para la desestimación presunta del recurso de alzada, pero no para el recurso de reposición, lo cual ha generado cierto debate.

La jurisprudencia ha señalado que ese efecto es igualmente aplicable a la desestimación presunta del recurso de reposición.

La STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), núm. 1627/2020, de 30 de noviembre (RJ 2020\4704) dice:

“El legislador, consciente de la inseguridad que pudiera derivar del mantenimiento indefinido en el tiempo de resoluciones sancionadoras ejecutables, ha considerado necesario atender esa situación y, a tal efecto, incluye en el art. 30.3, párrafo tercero, una corrección del criterio general para el caso del silencio administrativo, disponiendo que: “en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente establecido para la resolución de dicho recurso”.

Se plantea la duda de la aplicación de dicho criterio en relación con el recurso potestativo de reposición, por cuanto la norma no se refiere al mismo, sin embargo, en una interpretación conforme a su finalidad y teniendo en cuenta la identidad de situaciones y contenido de ambos recursos, la respuesta ha de ser positiva.

Así y como resulta del art. 112 de la Ley 30/2015 [sic] (RCL 2015, 1477), ambos recursos, de alzada y de reposición, pueden fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los arts. 47 y 48 de la Ley, su resolución estimatoria o desestimatoria producen los mismos efectos en cuanto al reconocimiento del derecho controvertido, ambos recursos tienen establecido un plazo para dictar y notificar su resolución, transcurrido el cual podrán entenderse desestimados, de todo lo cual resulta que la inactividad

de la Administración en su resolución, que puede ser igual y de la misma duración en ambos casos e, incluso, más relevante en el caso del recurso de reposición, para cuya resolución se apremia más a la Administración estableciendo el plazo de solo un mes, da lugar a una misma situación de pervivencia indefinida de la resolución sancionadora, que se trata de evitar por el precepto en cuestión, de manera que existiendo identidad de razón y en garantía del principio de igualdad en la aplicación de la ley respecto de los administrados que se encuentran en idéntica situación, ha de entenderse que el precepto resulta de aplicación al supuesto de desestimación presunta del recurso de reposición.

No se advierte que el carácter potestativo del recurso de reposición justifique una respuesta diferente, pues el ejercicio de tal facultad de impugnación exige la misma respuesta de la Administración cuya inactividad produce los mismos efectos que se tratan de solventar con la aplicación del referido art. 30.3, párrafo tercero.

En consecuencia y en relación con la primera cuestión planteada en el auto de admisión ha de entenderse que el cómputo del plazo en los términos establecidos en el art. 30.3, párrafo tercero, para el recurso de alzada es aplicable al supuesto de desestimación presunta del recurso de reposición”.

En el mismo sentido se ha pronunciado la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), núm. 1328/2020, de 15 de octubre (RJ 2020\5229)<sup>41</sup>.

(iii) No hay plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta:

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha mantenido que no hay plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra un acto presunto (limitado en la LJCA a seis meses) (SSTC 14/2006, de 16 de enero (RTC 2006\14) y 52/2014, de 10 de abril (RTC 2014\52)).

La STC núm. 14/2006 dice:

“Por todas estas razones, procede reafirmar la vigencia de la anterior doctrina contenida en la STC 6/1986, de 21 de enero (RTC 1986, 6), y sostener ahora, al igual que entonces, la lesión de la primera manifestación del derecho a la efectividad de la tutela judicial, porque, en el presente caso (y es preciso recordar que la Administración ni resolvió de manera expresa,

---

<sup>41</sup> RECUERDA GIRELA, M.A., “La prescripción de las sanciones administrativas tras la desestimación presunta del recurso de alzada o de reposición” en M.A. RECUERDA GIRELA (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2017*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, 2017, pp. 111-122.

ni informó a las recurrentes de las consecuencias jurídicas del silencio administrativo negativo, entre ellas, del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo), no puede calificarse de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental aquella que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales, cuando, como se ha dicho antes, caben otras interpretaciones que, en último término, eviten la contradicción y posición contraria al principio *pro actione* que supone admitir que las notificaciones defectuosas –que implican el cumplimiento por la Administración de su obligación de resolver expresamente– puedan surtir efectos «a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda» (art. 58.3 LRJ-PAC [RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246]), esto es, sin consideración a plazo alguno, y sin embargo, en los casos en que la Administración ha incumplido total y absolutamente su obligación de resolver, como son los de silencio con efecto desestimatorio, imponer sin otra consideración el cómputo del plazo para acceder a la jurisdicción a partir del día en que, de acuerdo con la normativa específica que resulte aplicable, se entienda presuntamente desestimada la petición o el recurso potestativo de reposición –art. 46, apartados 1 y 4, LJCA (RCL 1998, 1741)».

El Tribunal Supremo lo explica de forma clara y completa en la Sentencia de 31 de marzo de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJ 2009\2537):

“El Tribunal Constitucional ha contemplado de manera específica la caducidad de la acción en relación con la impugnación en vía contencioso administrativa de las desestimaciones presuntas o por silencio administrativo, elaborando un cuerpo de doctrina, a partir de la sentencia 6/1986, de 21 de enero (RTC 1986, 6), ratificada por otras posteriores (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre (RTC 1987, 204), 63/1995, de 3 de abril (RTC 1995, 63), 188/2003, de 27 de octubre (RTC 2003, 188) y 220/2003, de 15 de diciembre (RTC 2003, 220)), doctrina que se recoge y ordena de manera completa en la sentencia 14/2006, de 16 de enero (RTC 2006, 14) y que se sintetiza en la sentencia 39/2006, de 13 de febrero de 2006 (RTC 2006, 39) en los siguientes términos: “la doctrina indicada parte de que el silencio administrativo es una mera ficción legal para que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial y superar los efectos de la inactividad de la Administración y parte, asimismo, de que no puede



calificarse de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales (SSTC 6/1986, de 21 de enero (RTC 1986, 6); 204/1987, de 21 de diciembre (RTC 1987, 204); 180/1991, de 23 de septiembre (RTC 1991, 180); 294/1994, de 7 de noviembre (RTC 1994, 294); 3/2001, de 15 de enero (RTC 2001,3), y 179/2003, de 13 de octubre (RTC 2003,179), para continuar entendiendo que, ante una desestimación presunta, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración, y concluir, en definitiva, que deducir de este comportamiento pasivo el referido consentimiento con el contenido de un acto administrativo en realidad no producido -recuérdese que el silencio negativo es una mera ficción con la finalidad de abrir la vía jurisdiccional ante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver expresamente- supone una interpretación absolutamente irrazonable, que choca frontalmente con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE (RCL 1978, 2836)) en su vertiente de acceso a la jurisdicción (SSTC 188/2003, de 27 de octubre (RTC 2003, 188); y 220/2003, de 15 de diciembre (RTC 2003, 220); y las en ellas citadas). Y sabido es que, aun cuando el tema de la caducidad de las acciones constituye en principio un problema de legalidad ordinaria que corresponde resolver a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, adquiere dimensión constitucional cuando, conforme se sostiene en las Sentencias citadas, la decisión judicial supone la inadmisión de una demanda como consecuencia de un error patente, una fundamentación irrazonable o arbitraria y, consecuentemente, el cercenamiento del derecho fundamental a obtener una resolución de fondo suficientemente motivada que deseche cualquier interpretación rigorista y desproporcionada de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de la acción ante los Tribunales.”

Conviene señalar que la indicada sentencia 14/2006 (RTC 2006, 14) precisa, por referencia a la 220/2003 (RTC 2003, 220), que aunque las resoluciones judiciales declararan la caducidad de la acción contencioso administrativa mediante una interpretación razonada de la norma aplicable que no puede calificarse como arbitraria, “ello no significa que dicha interpretación no suponga una vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 CE, habida cuenta que, si “el canon de constitucionalidad aplicable al presente caso no es el de la arbitrariedad, propio del control de las resoluciones judiciales obstativas del acceso al recurso, sino el de la proporcionalidad, que margina aquellas interpretaciones que por su rigorismo, formalismo

excesivo o desproporción se conviertan en un obstáculo injustificado del derecho a que un órgano judicial resuelva sobre el fondo de la cuestión a él sometida”, “debemos concluir que la exégesis que aquella incorpora a su fundamentación ha desconocido la obligada observancia del principio pro actione en el acceso a la jurisdicción, así como las exigencias que, con carácter general, se derivan del art. 24.1 CE en relación con el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto, sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados’ (STC 86/1998, de 21 de abril (RTC 1998, 86), FJ 5 ) ... Y ello porque, como ya hemos tenido oportunidad de afirmar, ‘la omisión de un pronunciamiento sobre el fondo, imputable a la Sentencia objeto de esta queja, desvirtúa la finalidad de la institución del silencio administrativo, por cuanto transforma en una posición procesal de ventaja lo que es, en su origen, el incumplimiento de un deber de la Administración, como el de dar respuesta expresa a las solicitudes de los ciudadanos (art. 94.3 de la aplicable LPA (RCL 1958, 1258, 1469, 1504 y RCL 1959, 585), y art. 42.1 de la vigente Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246)), permitiendo de tal modo que, pese a la persistente negativa o resistencia a tal deber por parte del ente público, éste quede inmune al control jurisdiccional plenario que viene exigido por el art. 106.1 de la Constitución. Se produce, así, la denunciada lesión del derecho del demandante a la tutela judicial efectiva sin indefensión proclamado por el art. 24.1 de la Norma suprema, en su más primaria o genuina manifestación, cual es la del acceso a la jurisdicción, señaladamente para articular la defensa del ciudadano frente a los poderes públicos (STC 48/1998 (RTC 1998, 48), FJ 3.b), lo que conduce derechamente a la estimación del amparo’ (SSTC 86/1998, de 21 de abril (RTC 1998, 86), FJ 7; y 188/2003, de 27 de octubre (RTC 2003, 188), FJ 7 )”.

Finalmente, dicha sentencia añade que “no puede calificarse de interpretación más favorable a la efectividad del derecho fundamental aquélla que computa el plazo para recurrir contra la desestimación presunta del recurso de reposición como si se hubiera producido una resolución expresa notificada con todos los requisitos legales, cuando, como se ha dicho antes, caben otras interpretaciones que, en último término, eviten la contradicción y posición contraria al principio pro actione que supone admitir que las notificaciones defectuosas -que implican el cumplimiento por la Administración de su obligación de resolver expresamente- puedan surtir efectos “a partir de la

fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda” (art. 58.3 LPC), esto es, sin consideración a plazo alguno, y sin embargo, en los casos en que la Administración ha incumplido total y absolutamente su obligación de resolver, como son los de silencio con efecto desestimatorio, imponer sin otra consideración el cómputo del plazo para acceder a la jurisdicción a partir del día en que, de acuerdo con la normativa específica que resulte aplicable, se entienda presuntamente desestimada la petición o el recurso potestativo de reposición -art. 46, apartados 1 y 4, IJCA (RCL 1998, 1741)-.

Tal doctrina, reiterada entre otras por las sentencias 239/2007 de 10 de diciembre (RTC 2007, 239) y 106/2008, de 15 de septiembre (RTC 2008, 106), lleva a considerar que la interpretación de las normas efectuada por la Sala de instancia, no se acomoda a las exigencias del derecho a la tutela judicial, impidiendo el acceso de la parte al proceso y con ello una resolución de fondo sobre la reclamación planteada, beneficiándose con ello la Administración causante de la inactividad y apreciando la caducidad de la acción en perjuicio del administrado, que no puede ver cerrada tal vía mientras subsiste el incumplimiento por la Administración del deber de dictar la correspondiente resolución expresa, frente a la cual podría reaccionar el interesado abriendo la vía de impugnación jurisdiccional.

Por todo ello y apreciando las infracciones que se denuncian por la recurrente, procede estimar este motivo de casación”“.

(iv) La suspensión se puede obtener por silencio positivo:

El artículo 117.3 de la Ley 39/2015 establece que “La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 de esta Ley”. Por tanto, la Ley 39/2015, como ya hiciera anteriormente la Ley 30/1992, establece el silencio positivo para el caso de la solicitud de suspensión en vía administrativa -que operará exclusivamente en vía administrativa y no judicial-. Es decir, que se trata de un supuesto de suspensión automática transcurrido el plazo establecido.

La ficción legal del silencio administrativo no puede ser contradicha por acto expreso posterior. Por tanto, la Administración ha de respetar la suspensión otorgada por silencio administrativo. En relación con ello dice la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 5 de junio de 2006 (RJ 2006\3722):

“(…) La consecuencia de esta modificación no puede ser sino dar a los actos obtenidos por silencio administrativo positivo los mismos efectos que a los obtenidos de forma expresa, incluyendo la posibilidad de no ser contradichos por la Administración, si no es a través de los medios de revisión que la misma dispone en los preceptos antes citados (…)”.

### III. CONCLUSIONES

Con carácter general la interposición del recurso administrativo no suspende la eficacia de acto. Si la eficacia de los actos quedara suspendida en todo caso por la mera interposición de un recurso, la actuación de la Administración pública se vería mermada en contra del interés general.

Existen casos excepcionales en los que la interposición de un recurso administrativo sí suspende la eficacia del acto y, en los demás casos el órgano competente para resolver el recurso, atendiendo a las circunstancias concretas, puede acordar la suspensión del acto recurrido mediante la ponderación de los intereses enfrentados.

La desestimación presunta de un recurso administrativo contra un acto, que no ha sido suspendido, no debe impedir la ejecución forzosa del mismo puesto que ese efecto suspensivo anudado al silencio administrativo no está previsto en la legislación vigente.

Considero que tal y como está configurada legalmente la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos, así como el silencio administrativo, no debería reconocerse jurisprudencialmente un efecto suspensivo de la eficacia del acto administrativo a la desestimación presunta del recurso administrativo, pues ello alteraría indebidamente el régimen legal de la ejecutividad de los actos, de la suspensión, y del silencio administrativo. Y, además, porque la desestimación presunta del recurso no destruye en ningún caso la presunción de validez del acto impugnado.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha considerado en la Sentencia de 28 de mayo de 2020 que la desestimación presunta del recurso administrativo interpuesto contra un acto administrativo tributario, no solo tiene el efecto de permitir al recurrente interponer recurso contencioso-administrativo, sino que, además, limita la ejecutividad del acto administrativo, en cuanto que suspende su eficacia, en una interpretación de conjunto de los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015, 9.1, 9.3, 103 y 106 CE, y de los principios de buena administración y *allegans turpitudinem propriam non auditur*.

Esta sentencia se enmarca, con matices, en la jurisprudencia que ha ido apreciando efectos favorables para los administrados derivados de la desestimación

presunta, y que impide que la Administración pueda beneficiarse de sus propios incumplimientos.

Las sentencias que han declarado que no es preciso agotar la vía administrativa para interponer recurso contra la desestimación presunta se fundamentan en que el silencio administrativo es un mecanismo inventado para proteger a los particulares frente al incumplimiento de la obligación de resolver de la Administración, y que, por tanto, el silencio no puede convertirse ni en una excusa de la Administración para no resolver, ni en una trampa para el administrado. Es decir, estas sentencias han interpretado el silencio administrativo como elemento correctivo del art. 25 de la LJCA que establece que el recurso solo puede interponerse contra actos que pongan fin a la vía administrativa, y del art. 69.1.c) que establece la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra actos no susceptibles de impugnación, como son aquellos que no agotan la vía administrativa.

Ese efecto del silencio administrativo va más allá del previsto en el art. 22.2 párrafo segundo de la Ley 39/2015 que dice: “La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”.

Otro caso diferente es el efecto de la desestimación presunta de los recursos administrativos respecto al plazo de prescripción de la sanción. En ese caso, es el propio legislador el que ha previsto un efecto diferente del regulado en el mencionado art. 22.2. Así es, porque el art. 40.3 de la Ley 40/2015, del que puede hacerse una aplicación analógica, establece que “(...) En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.

Pues bien, la STS de 28 de mayo de 2020, a mi juicio, otorga al silencio un efecto que no está previsto en la ley, y que altera la configuración legal de la ejecutividad y de la ejecutoriedad, el régimen de los recursos administrativos, del silencio y de la suspensión. Por ello considero que no debería reconocerse por vía jurisprudencial un efecto suspensivo de la eficacia del acto administrativo a la desestimación presunta del recurso administrativo.

Ahora bien, podría ser el legislador el que, mediante la reforma normativa oportuna, corrigiera los abusos de la Administración que han sido denunciados.

## IV. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., *La alegación de la propia torpeza y su aplicación al Derecho Administrativo*, Comares, Granada, 2016.

ÁLVAREZ GENDIN, S., *Tratado general de Derecho Administrativo*, Bosch, Barcelona, 1977.

BARCELONA LLOP, J., “La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias”, en E. Gamero Casado, *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

BELANDO GARÍN, B., *La eficacia retroactiva de los actos administrativos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

BETANCOR, A., *El Acto Ejecutivo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

BOCANEGRA SIERRA, R., *La Teoría del Acto Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.

BOQUERA OLIVER, J.M<sup>a</sup>., “Insusceptibilidad de la suspensión de la eficacia del acto administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (1994).

CANO CAMPOS, T., “La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020).

- “La presunción de validez de los actos administrativos”, *REALA*, núm. 14 (2020).

CHAPUS, R., *Droit Administratif general*, Montchrestien, Paris, 1998.

DE LA OLIVA SANTOS, A. y DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho procesal civil. El proceso de declaración*, Ceura, Madrid, 2004.

ECHENIQUE GORDILLO, R., “Los recursos en la Ley de expropiación forzosa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril (1982).

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo I*, Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2018.

- “Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 10, octubre (2020).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La formación histórica del principio de autotutela de la Administración”, en *Moneda de Crédito*, núm. 128 (1974).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2020.

GARCÍA OVIEDO, C., *Derecho administrativo. Tomo I*, EISA, Madrid, 1959.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1991.

- *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968.

GARRIDO FALLA, F., “La eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de procedimiento”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 26 (1958).

MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

PAREJO ALFONSO, L., “Estudio preliminar”, en R. Parada Vázquez, *La Administración y los jueces*, Editorial jurídica venezolana y Marcial Pons, Caracas, 1988.

PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 2003.

RECUERDA GIRELA, M.A., “La prescripción de las sanciones administrativas tras la desestimación presunta del recurso de alzada o de reposición” en M.A. RECUERDA GIRELA, (dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2017*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, 2017.

- RECUERDA GIRELA, M.A., “La necesaria reforma del régimen de recursos administrativos: los modelos del recurso extraordinario de revisión y del recurso especial en materia de contratación”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159 (2013).

REBOLLO PUIG, M., “La presunción de validez”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 128 (2005).

RODRÍGUEZ MORO, N., *La ejecutividad del acto administrativo: con especial referencias a lo Municipal* (prólogo de José Gascón y Marín), IEAL, Madrid, 1949.

ROYO VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho administrativo*, Santarén, Valladolid, 1960.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2020.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 213 (2020).

- “Tutela judicial efectiva y no suspensión en vía de recurso”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102 (1983).

VEDEL, G., *Derecho Administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

ZANOBINI, G., *Corso di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1958.





**La organización administrativa de la investigación sanitaria en Andalucía. Algunas consideraciones en torno a la fallida proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud**

**The public organization of healthcare research in Andalusia. On the failing draft bill creating the Andalusian Health Institute of Health**

*Antonio Bueno Armijo\**

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. Introducción: una proposición de ley para crear un Organismo público de investigación en materia sanitaria. II. Identificación de los entes a partir de los cuales se creaba el Instituto Andaluz de Salud: la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, Sociedad Anónima. III. Otros entes del sector público andaluz dedicados a la investigación sanitaria pero no incluidos en el proceso de fusión y transformación. IV. La inadecuación de las formas jurídicas privadas para la prestación de los servicios públicos asignados a la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. V. La adecuación de las formas jurídicas propuestas para el Instituto Andaluz de Salud: Agencia administrativa y Organismo público de investigación. 1. Adecuación de la forma jurídica de Agencia administrativa. 2. Adecuación de la forma jurídica de Organismo público de investigación. VI. El peculiar proceso jurídico de creación del Instituto Andaluz de Salud y la difícil interpretación del nuevo artículo 52.bis LAJA. VII. El principio de instrumentalidad y las técnicas de tutela administrativa desplegadas sobre el Instituto Andaluz de Salud. VIII. Los fines encomendados al Instituto Andaluz de Salud y la atribución de potestades públicas y otras acciones para alcanzarlos. 1. La atribución genérica de potestades públicas. 2. ¿Cabe

---

\* PGC 2018-093760-B-100 (Ministerio Ciencia, Innovación y Universidades, Fondos FEDER, "Seguridad Pública, Actividad Administrativa de Limitación y Derecho Sancionador").

Recibido: 11/01/2021

Aceptado: 30/04/2021

atribuir potestad reglamentaria a una Agencia administrativa? 3. Otras acciones atribuidas al Instituto Andaluz de Salud y, en especial, la posibilidad de crear entes instrumentales propios. IX. Las especialidades del personal investigador y la compleja situación del personal al servicio del Instituto Andaluz de Salud. 1. La heterogénea composición del personal al servicio del Instituto Andaluz de Salud y su peculiar sistema de fuentes. 2. La integración del personal procedente de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. 3. La reserva del ejercicio de potestades públicas al personal funcionario. X. Conclusiones.

**RESUMEN:** Durante las tres últimas décadas, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha desarrollado su propia política pública de I+D en materia sanitaria y de salud pública. Esta política pública, sin embargo, se ha hecho descansar fundamentalmente sobre entes privados instrumentales creados por la propia Administración y regidos por el Derecho Privado. Como resultado, esta política ha estado sometida a un régimen jurídico altamente disfuncional para los intereses públicos. Una reciente proposición de ley planteó la sustitución de estos entes instrumentales privados por una nueva Agencia administrativa de investigación sometida al Derecho Público. Aunque la proposición entró rápidamente en vía muerta, el presente trabajo analiza los principales cambios que proponía, sus fundamentos jurídicos y su posible impacto en la situación actual.

**PALABRAS CLAVE:** Administración pública andaluza, investigación sanitaria, organización administrativa, Agencia administrativa, Organismo público de investigación.

**ABSTRACT:** The Autonomous Community of Andalusia has carried out, during the last three decades, its own public policy in R&D on public health and sanitary issues. However, this public policy has largely relied upon private legal persons, created by the Public Administration but subject to Private Law. As a result, this public policy has been ruled by a legal regime highly inconvenient for the public interest. A recent draft legislation proposed the substitution of those private legal persons by a new public research Agency subject to Public Law. This draft legislation was soon abandoned. Nevertheless, this paper analyses the main changes proposed therein, its legal grounds and their foreseeable impact in the current situation.

**KEY WORDS:** Andalusian public administration, healthcare research, administrative organization, Administrative agency, Public research organization.

## I. INTRODUCCIÓN: UNA PROPOSICIÓN DE LEY PARA CREAR UN ORGANISMO PÚBLICO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA SANITARIA

A comienzos de febrero de 2020 se publicaba en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía una “Proposición de Ley relativa a creación del Instituto Andaluz de Salud” (sic), presentada apenas un mes antes por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz<sup>1</sup>. El objetivo de la proposición, que aparentemente se enmarcaba en el proceso de racionalización del sector público andaluz, era la creación de un nuevo Organismo público de investigación (OPI) de la Junta de Andalucía (el segundo de su historia, tras el IFAPA<sup>2</sup>), con naturaleza de Agencia administrativa, a partir de la transformación y fusión de dos entes de naturaleza privada del sector público andaluz: la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. La creación de este Instituto Andaluz de Salud se completaría con la integración en su estructura orgánica y funcional de la actual Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud de la Consejería de Salud y Familias.

La creación del nuevo OPI por agregación de esos tres elementos no era descabellada. En efecto, la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud son agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, al ser entidades que intervienen “en los procesos de generación, transmisión, transformación y aprovechamiento del conocimiento”<sup>3</sup>. Igualmente, son agentes también del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), en tanto que forman parte de los “recursos, medios organizativos y actuaciones de las Administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma o vinculadas a las mismas, orientados a satisfacer el derecho a la protección de la salud”<sup>4</sup>. El nuevo Instituto Andaluz de Salud, por tanto, sería también un nuevo agente del Sistema Andaluz del Conocimiento y del Sistema Sanitario Público de Andalucía en el que se aglutinarían las estructuras especializadas en la investigación en salud.

---

<sup>1</sup> Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 29 de enero de 2020. Expediente 11-19/PPL-0000009, Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía n.º 258, de 4 de febrero de 2020, página 5. La proposición de ley había sido registrada por José Antonio Nieto Ballesteros, portavoz del G. P. Popular Andaluz, el 30 de diciembre de 2019. La Mesa de la Diputación Permanente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, acordó su publicación y su remisión al Consejo de Gobierno para que este manifestara su criterio respecto a su toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

<sup>2</sup> En rigor, el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, creado por la Ley 1/2003, de 10 de abril.

<sup>3</sup> Artículo 2.e) Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento.

<sup>4</sup> Artículo 43 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

La iniciativa, sin embargo, generó un cierto revuelo en la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y en la ciudad de Granada, donde esta tiene su sede, puesto que se interpretó que la proposición de ley no tenía por objeto la transformación de dicho ente, sino su supresión o su traslado<sup>5</sup>. Como resultado, se sucedieron varias actuaciones políticas oponiéndose a la proposición, tanto en el Parlamento de Andalucía como, de manera un tanto desconcertante, en el Senado<sup>6</sup>. Todo ello, junto con alguna desavenencia interna en la coalición de gobierno, habría dado lugar a que la proposición se abandonase apenas unos días después<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Dieron noticia de ello varios diarios, tanto locales como nacionales: “PSOE e IU piden estabilidad en la EASP y Junta niega que la vaya a trasladar”, *La Vanguardia*, 13/01/2020; R. ROMERO, Alba, “Nueva polémica por la absorción de la Escuela Andaluza de Salud Pública ubicada en Granada”, *Granada Hoy*, 13/01/2020; VALLEJO, Susana, “El PSOE acusa a la Junta de «atentar» contra la seña de identidad de Granada con la nueva fusión en Salud. El grupo municipal asegura que es una decisión para «reforzar el eje Málaga-Sevilla» en contra de Granada”, *Granada Hoy*, 13/01/2020; “La Junta asegura que la Escuela Andaluza de Salud Pública, con sede en Granada, no será trasladada a Sevilla ni cerrada”, *Ideal de Granada*, 13/01/2020. Estas y otras muchas apariciones de este asunto en prensa se encuentran recogidas en un repositorio creado específicamente a tal efecto por el Comité de Empresa de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., en <https://noalaextinciondelaeasp.org/actualidad/>.

<sup>6</sup> Con fecha de 8 de junio de 2020, el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Ander Gil, y el senador por Granada Alejandro Zubeldía Santoyo, del mismo Grupo, presentaron una propuesta de Moción para que la Comisión de Sanidad y Consumo del Senado instara al Gobierno a que este solicitara a las instituciones andaluzas “Que se garantice que la EASP siga manteniendo su identidad, con las características normativas, orgánicas y funcionales actuales. El mantenimiento de la sede de la EASP en la ciudad de Granada” (sic). La Moción fue aprobada por la Comisión de Sanidad y Consumo del Senado en su sesión de 24 de noviembre de 2020 y la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión del 14 de diciembre de 2020, tomar conocimiento de ella y comunicarla al Gobierno, de conformidad con el artículo 178.1 del Reglamento del Senado, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG. Senado, XIV Legislatura, n.º 124, de 17 de diciembre de 2020, p. 448).

<sup>7</sup> Así cabría deducirlo de la aprobación, por parte del Pleno del Parlamento, en su sesión de 6 de febrero de 2020, con los votos a favor de los Grupos Socialista y Adelante Andalucía, el voto en contra del Grupo Vox en Andalucía y las abstenciones de los Grupos Popular Andaluz y Ciudadanos, de una “Proposición no de ley relativa a la defensa de la Escuela Andaluza de Salud Pública” (expediente 11-20/PNLP-000006), del siguiente tenor:

“1. El Parlamento de Andalucía reconoce y considera imprescindible la labor que la Escuela Andaluza de Salud Pública, con sede en Granada, ha venido desarrollando desde su creación en 1985 en favor de la formación, cooperación internacional, investigación, innovación, consultoría nacional e internacional y su valiosa contribución al fortalecimiento del sistema sanitario público de Andalucía (SSPA) y de los sistemas sanitarios de España, Europa y América Latina. Por ello, el Parlamento de Andalucía declara que la EASP debe continuar tal como hoy está configurada, a todos los efectos, sin que deba modificarse su situación.

2. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a garantizar que la EASP siga manteniendo su identidad, con las características normativas, orgánicas y funcionales actuales.

3. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a garantizar que la sede de la EASP siga siendo la ciudad de Granada”.

Sin embargo, más allá de consideraciones políticas, lo cierto es que la proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud acertaba a señalar la caótica situación organizativa de la investigación sanitaria en Andalucía.

En efecto, durante varias décadas, el modelo organizativo de la Junta de Andalucía en este ámbito se ha basado en la acumulación de entes de naturaleza privada creados y sostenidos por la Administración pública andaluza. Este desarrollo orgánico, al menos en apariencia, no ha obedecido a ninguna planificación, sino a impulsos o necesidades políticas que, tal vez, no siempre han estado coordinados entre sí<sup>8</sup>. Sin embargo, y a pesar de su naturaleza jurídica privada, estos entes han venido prestando verdaderos servicios públicos y actuando, de facto, como un elemento más de la Consejería de Salud, que se ha valido de ellos para desarrollar algunas de sus principales políticas públicas, en ocasiones con extraordinario éxito y reconocimiento, tanto nacional como internacional<sup>9</sup>. A pesar de ello, el régimen jurídico al que se encuentran sometidos no siempre ha resultado el más idóneo para las funciones que venían desarrollando o que se les han encomendado, lo que incluso ha dado lugar a un nutrido grupo de sentencias condenando a algunos de estos entes por prácticas ilegales<sup>10</sup>.

Frente a esta situación, la creación del Instituto Andaluz de Salud perseguía, por un lado, una reordenación y publicación de los principales entes instrumentales con que cuenta la Junta de Andalucía en materia de investigación en salud y, por otro, una simplificación del régimen jurídico al que se encuentran sometidos, adaptándolo al Derecho público y a la normativa vigente y estableciendo aquellas especialidades que puedan estar justificadas por la especificidad de sus funciones.

El objeto del presente trabajo, tomando como pretexto la indicada proposición de ley en la que se propuso la creación del Instituto Andaluz de Salud, es analizar la organización actual de la investigación sanitaria en la Administración de Andalucía,

---

<sup>8</sup> No parece tratarse, por lo demás, de un fenómeno nuevo o extraño en la organización de la Junta de Andalucía, de la que se ha dicho que su criterio rector parece encontrarse “en el principio de descentralización funcional, solo que nunca se ha consagrado formalmente como un principio y es más bien el resultado, quizá no premeditado, de una multitud de decisiones inconexas”, REBOLLO PUIG, M., “Los entes institucionales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio”, *Revista de Administración Pública*, n.º 161 (mayo – agosto 2003), p. 365.

<sup>9</sup> De ello serían prueba, por ejemplo, los numerosos proyectos de investigación obtenidos en procesos de concurrencia competitiva nacionales e internacionales o, en el caso de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., su designación desde 2013, renovada en 2017, como Centro Colaborador de la Organización Mundial de la Salud en Servicios de Salud Integrados basados en la Atención Primaria.

<sup>10</sup> Así ha ocurrido, destacadamente, con las numerosas condenas recaídas contra la Fundación Progreso y Salud por cesión ilegal de trabajadores y relacionadas con la puesta en práctica del “Plan integral Tabaquismo en Andalucía”, definitivamente confirmadas por la STS (Sala de lo Social) de 12 de febrero de 2020, n.º 137/2020 (ponente: Viroles Piñol).

los principales problemas que presenta y las aparentes ventajas que podría tener una reorganización administrativa como la que se proponía.

## II. IDENTIFICACIÓN DE LOS ENTES A PARTIR DE LOS CUALES SE CREABA EL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD: LA FUNDACIÓN PÚBLICA ANDALUZA PROGRESO Y SALUD Y LA ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA, SOCIEDAD ANÓNIMA

La creación del Instituto Andaluz de Salud se planteaba como el resultado de la integración en un único ente con personalidad jurídica de los tres núcleos principales encargados hasta ahora, dentro de la Administración y el sector público andaluzes, del desarrollo de las políticas de investigación sanitaria: la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud de la Consejería de Salud y Familias. Excedería del objeto de este trabajo realizar una exposición pormenorizada de la azarosa evolución de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., a pesar de lo interesante e ilustrativo que ello resultaría, por cuanto ambas entidades ejemplifican de manera especialmente clara un criticable modelo de desarrollo de la Administración pública y la tantas veces denunciada “huida del Derecho Administrativo” (y huida de las garantías jurídicas) que lo ha caracterizado. En su lugar, basta ahora con indicar cuál es la situación jurídica y el contenido de las actividades de ambas entidades en la actualidad.

Aunque creada en 1996, la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, en su composición actual, es el resultado de la fusión de tres Fundaciones públicas andaluzas previas, decidida mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de diciembre de 2012, en el marco de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía<sup>11</sup>. Dicho acuerdo autorizó, al amparo del artículo 56 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la fusión por absorción de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud (ente absorbente), la Fundación Pública Andaluza para el Avance Tecnológico

<sup>11</sup> Ampliamente sobre el profundo proceso de reforma en el que se enmarcó esta ley, ORTIZ MALLOL, J. “Una reforma del sector público de la Administración Andaluza: la vuelta al Derecho administrativo y la reducción del gasto público como principios inspiradores”, *RAAP*, n.º 79 (2011), pp. 257-288; FERNÁNDEZ RAMOS, S. “La reordenación del Sector Público Andaluz: Reflexiones para el debate”, *RAAP*, n.º 80 (2011), pp. 13-80; MONTOYA MARTÍN, E., “Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización”, en J. R. FUENTES I GASSÓ, J. GIFREU I FONT y L. CASADO CASADO (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica. Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, en especial, pp. 73-95; González Ríos, I., “Hacia una racionalización ‘estructural’ de los entes instrumentales: principios y reglas de inexcusable cumplimiento”, *RAAP*, n.º 88 (2014), en especial, pp. 44-54.

y Entrenamiento Profesional (IAVANTE) y la Agencia de Calidad Sanitaria, Fundación Pública Andaluza (entes absorbidos), quedando estas dos últimas extinguidas. Del mismo modo, el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de diciembre de 2012 acordó también la modificación de los fines de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud resultante, integrando los correspondientes a las dos fundaciones extinguidas.

En su versión actual, el artículo 5 de sus Estatutos (“Objeto de la Fundación”) establece que: “La Fundación tendrá por objeto, con carácter general, la realización de actividades que supongan un incremento en la salud de la población y una mejora en el funcionamiento de los servicios sociosanitarios, tales como planificación, organización, construcción, financiación, gestión y formación o cualesquiera otras que puedan ayudar a la consecución del objeto Fundacional (...)”. De conformidad con dicho objeto y con los fines recogidos en sus Estatutos, las principales actividades actualmente desarrolladas por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud se centran:

- en la investigación e innovación en salud, gestionando convocatorias de ayudas financiadas con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza y desarrollando investigaciones por sí misma a través de sus propios centros, todos ellos meras unidades organizativas sin personalidad jurídica, entre los que se encuentran RADyTTA (Red Andaluza de diseño y traslación de Terapias Avanzadas), CABIMER (Centro Andaluz de Biología Molecular y Medicina Regenerativa), GENYO (Centro Pfizer – Universidad de Granada – Junta de Andalucía de Genómica e Investigación Oncológica), BIONAND (Centro Andaluz de Nanomedicina y Biotecnología), etc. Asimismo, la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud coordina la llamada “Red de Fundaciones Gestoras de la Investigación del Sistema Sanitario Público de Andalucía (RFGI-SSPA)”, en la que se agrupan otras cinco Fundaciones, de composición variada, cuya finalidad fundamental es dar cobertura a las actividades de investigación desarrolladas por el personal sanitario del Sistema Andaluz de Salud y sobre las que volveremos luego<sup>12</sup>;

- en la formación y evaluación de competencias profesionales en materia de salud, centrada fundamentalmente en el personal del Servicio Andaluz de Salud<sup>13</sup>;

---

<sup>12</sup> Se trata de FISEVI (Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud de Sevilla), FCÁDIZ (Fundación para la Gestión de la Investigación Biomédica de Cádiz), FABIS (Fundación Andaluza Beturia para la Investigación en Salud, radicada en Huelva), FIBICO (Fundación para la Investigación Biomédica de Córdoba), FIMABIS (Fundación Pública Andaluza para la Investigación de Málaga en Biomedicina y Salud) y FIBAO (Fundación para la Investigación Biosanitaria de Andalucía Oriental, que cubre las provincias de Granada, Jaén y Almería).

<sup>13</sup> Estas actividades eran desarrolladas por la extinta Fundación Pública Andaluza IAVANTE, que aportó a la Fundación Progreso y Salud el Complejo Multifuncional Avanzado de Simulación e Innovación Tecnológica (CMAT), ubicado en el Parque Tecnológico de la Salud de Granada. Este último es gestionado,



- en la certificación de la calidad de organizaciones sanitarias y de servicios sociales, sus profesionales, la formación que estos reciben y las páginas web de contenidos sanitarios, también centrada, fundamentalmente, en el Servicio Andaluz de Salud<sup>14</sup>.

La mayor parte de las actividades indicadas (así como otras no mencionadas, como el desarrollo de infraestructuras TIC para el Sistema Sanitario Público de Andalucía) se orientan a satisfacer las necesidades de la Administración pública sanitaria andaluza y, muy especialmente, del Servicio Andaluz de Salud, sin perjuicio de que una parte de ellas puedan prestarse a terceras personas (cursos de formación externos, programas de asesoría, etc.). Cabe afirmar, por tanto, que la práctica totalidad de las actividades desarrolladas por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud consisten en la prestación de servicios públicos en materia de salud correspondientes a la Administración de la Junta de Andalucía.

Por su parte, la veterana Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., cuya constitución fue autorizada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 2 de mayo de 1985, se creó marcando como objetivos prioritarios “la enseñanza, el asesoramiento y la investigación dirigidos a los profesionales y entidades relacionadas con la Salud Pública y Administración Sanitaria”, lo que sigue constituyendo el núcleo básico de su objeto social<sup>15</sup>.

De manera coherente con dicho objeto social, aunque de forma tal vez contradictoria con los fines propios de una Sociedad Anónima, las principales actividades desarrolladas en la actualidad por la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., consisten en:

- tareas de formación dirigidas a personal sanitario y de servicios sociales, procedente de manera casi exclusiva del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA)

---

a su vez, por la Fundación Pública Andaluza Parque Tecnológico de la Salud de Granada, actualmente adscrita a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, de conformidad con el artículo 2.4.ñ) del Decreto 117/2020, de 8 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica de esta Consejería.

<sup>14</sup> Por su parte, estas actividades eran desarrolladas por la también extinta Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía, Fundación Pública Andaluza (ACSA). A pesar de que el término “agencia” pudiera inducir a error, la Fundación Progreso y Salud sigue manteniendo esta denominación para referirse a esta rama de su actividad, que constituye una mera unidad organizativa sin personalidad jurídica.

<sup>15</sup> El artículo 2 (“Objeto social”) de los Estatutos de la Escuela Andaluza de Salud Pública, Sociedad Anónima, cuya última modificación fue aprobada por Acuerdo de 6 de septiembre de 2016 de la Consejería de Salud (BOJA n.º 174, de 9 de septiembre de 2016), dispone ahora que “La sociedad tiene como objeto social la generación de procesos de formación, asesoramiento, cooperación internacional, investigación y la creación de espacios de colaboración y redes que posibiliten la gestión del conocimiento, la salud pública y el buen gobierno de los sistemas de salud mediante: la formación (...), el asesoramiento (...), la investigación (...).”

y del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (SPSSA), a las que cabe sumar las actividades del Centro Andaluz de Información y Documentación de Medicamentos – CADIME;

- tareas de consultoría en materia de Salud Pública y de Gestión de Servicios Sanitarios y Sociales, desarrolladas mayoritariamente por encargo de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud, pero también para empresas del ámbito sanitario, organismos internacionales, organizaciones públicas sanitarias y sociales y sociedades científicas y asociaciones;

- tareas de investigación, a través de sus propios grupos de investigación, en el campo de la epidemiología, la salud pública y los servicios sanitarios y sociales, así como a través del Registro de Cáncer de Granada, el Observatorio de la Infancia en Andalucía, el Observatorio de Prácticas Innovadoras en el Manejo de Enfermedades Crónicas Complejas – OPIMEC y el Observatorio de Salud y Medio Ambiente de Andalucía – OSMAN.

Tal y como ocurría con la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, también en el caso de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., la mayor parte de sus actividades pretenden satisfacer necesidades de la Administración pública sanitaria de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que una parte de tales actividades se desarrolle, también, como prestación de servicios a terceros. Nuevamente cabe afirmar, por consiguiente, que la mayor parte de sus actividades consisten en la prestación de servicios públicos en materia de salud.

Finalmente, la creación del Instituto Andaluz de Salud se completaba con la integración en el nuevo ente de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud de la Consejería de Salud y Familias, entre cuyas funciones se incluyen, precisamente, “La dirección y ejecución de las políticas de investigación, desarrollo e innovación de la Consejería, así como las políticas de gestión del conocimiento”, “La dirección, ejecución y evaluación de las políticas de acreditación y certificación de calidad” o “La planificación y coordinación de la formación de especialistas en ciencias de la salud en el Sistema Sanitario Público de Andalucía”<sup>16</sup>.

Atendiendo al contenido de estas y otras funciones, y a pesar de que la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., están formalmente adscritas a la Viceconsejería<sup>17</sup>, su actividad se encuadra materialmente, en buena medida, en el ámbito propio de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud. Esta situación es la que explicaría

---

<sup>16</sup> Cfr. artículos 2 y 5 del Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud.

<sup>17</sup> Cfr. artículos 2.3.b) y g) Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud.

que la creación del Instituto Andaluz de Salud contara también con la incorporación de este órgano de la Administración de la Junta de Andalucía como parte de su estructura orgánica, incorporación que podía verse también justificada por otras razones adicionales<sup>18</sup>.

### III. OTROS ENTES DEL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ DEDICADOS A LA INVESTIGACIÓN SANITARIA PERO NO INCLUIDOS EN EL PROCESO DE FUSIÓN Y TRANSFORMACIÓN

Según se ha indicado ya, la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud actúa como ente coordinador de la llamada “Red de Fundaciones Gestoras de la Investigación del Sistema Sanitario Público de Andalucía (RFGI-SSPA)”. En dicha red, que se define a sí misma como un mero “espacio compartido de servicios”, esto es, como una forma de colaboración no personificada, participan, además de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, las cinco Fundaciones antes indicadas:

- FISEVI, Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud de Sevilla,
- FCÁDIZ Fundación para la Gestión de la Investigación Biomédica de Cádiz,
- FABIS, Fundación Andaluza Beturia para la Investigación en Salud (Huelva),
- FIBICO, Fundación para la Investigación Biomédica de Córdoba,

---

<sup>18</sup> Por un lado, permitía dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 50.2 LAJA, conforme al cual, “Cuando se creen entidades instrumentales que supongan duplicación de la organización administrativa o de otras entidades ya existentes, habrán de suprimirse o reducirse debidamente las funciones o competencias de estas”. Por otro lado, y desde una perspectiva más pragmática, la incorporación al Instituto Andaluz de Salud de los medios humanos de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud, permitía al nuevo ente contar desde el mismo momento de su creación con personal funcionario, imprescindible para poder ejercer buena parte de las potestades atribuidas por su ley de creación (artículo 9.2 TREBEP). Asimismo, este personal aportaba también la cultura organizativa, el modo de trabajar y el know-how propio de una Administración pública, lo que suponía un activo de extraordinario valor para una Agencia administrativa de nueva creación y conformada, en su mayor parte, por personal procedente de entidades privadas (por más que integradas en el sector público andaluz). No por casualidad, esta fue también la forma en que se actuó al crear el único precedente de Organismo Público de Investigación con forma de agencia administrativa que existe en Andalucía. En efecto, la creación del IFAPA conllevó la integración en su estructura orgánica y funcional de la entonces existente Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera, de conformidad con la Disposición adicional segunda (“Adscripción de medios”) de la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del IFAPA.

- FIMABIS, Fundación Pública Andaluza para la Investigación de Málaga en Biomedicina y Salud,

- FIBAO, Fundación Pública Andaluza para la Investigación Biosanitaria de Andalucía Oriental (Granada, Jaén y Almería).

Tres de estas fundaciones (FISEVI, FIMABIS y FIBAO) tienen la consideración de Fundaciones del Sector Público Andaluz y se encuentran adscritas a la Viceconsejería de Salud y Familias<sup>19</sup>. Atendiendo a ello, podría haberse planteado la conveniencia de que también estas fundaciones pudieran integrarse en el nuevo ente. Sin embargo, no es difícil adivinar algunas razones que habrían aconsejado rechazar esta posibilidad.

La más importante de ellas, seguramente, es que la fusión en el proyectado Instituto Andaluz de Salud de estas fundaciones y su consiguiente desaparición como personas jurídicas independientes afectaría al reconocimiento de los Institutos a los que dan soporte como “Institutos de Investigación Sanitaria” acreditados por el Instituto de Salud Carlos III. En efecto, la Comunidad Autónoma Andaluza cuenta actualmente con cuatro Institutos de Investigación Sanitaria acreditados, de acuerdo con el Real Decreto 279/2016, de 24 de junio, sobre acreditación de institutos de investigación biomédica o sanitaria, por el Instituto de Salud Carlos III<sup>20</sup>. Los cuatro institutos acreditados son:

- IBIS - Instituto de Biomedicina de Sevilla, acreditado el 25 de febrero de 2009, vinculado a FISEVI;

- IMIBIC - Instituto Maimónides de Investigación Biomédica de Córdoba, acreditado el 19 de septiembre de 2011, vinculado a FIBICO;

- IBIMA - Instituto de Investigación Biomédica de Málaga, acreditado el 15 de enero de 2015, vinculado a FIMABIS;

- ibs.Granada - Instituto de Investigación Biosanitaria de Granada, acreditado el 30 de noviembre de 2015, vinculado a FIBAO.

---

<sup>19</sup> Artículos 2.3.c), d) y e) del Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud.

<sup>20</sup> Dicha acreditación constituye, en primer término, una típica medida de fomento de carácter honorífico. Como se indica en el preámbulo del Real Decreto, “la acreditación como IIS es un reconocimiento de la excelencia de los resultados científicos y de los retornos beneficiosos (sanitarios, sociales y económicos) producto de la labor investigadora en el entorno hospitalario”. Junto con ello, la acreditación puede dar acceso a convocatorias específicas de ayudas gestionadas por el Instituto de Salud Carlos III.

Estos Institutos de Investigación Sanitaria no tienen en sí mismos personalidad jurídica propia, sino que constituyen una forma de cooperación entre hospitales docentes y centros de I+D+i. No deben confundirse con las Fundaciones que sí gozan de dicha personalidad y que les dan cobertura. De hecho, estas Fundaciones son uno de los elementos clave que se tienen en cuenta en el proceso de acreditación de los Institutos. En concreto, el artículo 4.a) del Real Decreto 279/2016, de 24 de junio, sobre acreditación de institutos de investigación biomédica o sanitaria, establece que, para otorgar la acreditación como Instituto de Investigación Sanitaria, será necesario que las entidades solicitantes justifiquen la concurrencia de un listado de requisitos, entre los que se señala la existencia de una entidad con personalidad jurídica propia a quien se atribuya la representación del Instituto<sup>21</sup>.

De esta forma, las Fundaciones vinculadas al IBIS (Instituto de Biomedicina de Sevilla), al IBIMA (Instituto de Investigación Biomédica de Málaga) y al ibs.Granada (Instituto de Investigación Biosanitaria de Granada), es decir, las Fundaciones FISEVI (Fundación Pública Andaluza para la Gestión de la Investigación en Salud de Sevilla), FIMABIS (Fundación Pública Andaluza para la Investigación de Málaga en Biomedicina y Salud) y FIBAO (Fundación para la Investigación Biosanitaria de Andalucía Oriental), serían las entidades con personalidad jurídica propia vinculadas al Instituto que permiten cumplir el requisito indicado.

La supresión de estas Fundaciones conllevaría, por lo tanto, el incumplimiento de dicho requisito y, consecuentemente, la pérdida de la acreditación como Institutos de Investigación Sanitaria de los cuatro institutos andaluces actualmente acreditados. La forma de evitar esto pasaba, justamente, por mantener la personalidad jurídica diferenciada de estas Fundaciones, que pasaban a quedar adscritas al Instituto Andaluz de Salud, de acuerdo con el artículo 9.2 de la proposición.

Y todo ello sin perjuicio de que, como parecía prefigurarse en la proposición de ley, tales Fundaciones (así como las otras incluidas en la “Red de Fundaciones Gestoras de la Investigación del Sistema Sanitario Público de Andalucía”), pudieran ser transformadas en consorcios, en el sentido de lo previsto en el artículo 12 LAJA, de los que formaría parte el Instituto Andaluz de Salud<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En concreto, el artículo 4.a) del Real Decreto 279/2016 exige la acreditación de “a) Un instrumento jurídico que ampare la asociación de los hospitales docentes del SNS con los centros públicos o privados de I+D+i que han de integrar los IIS. Se considera instrumento jurídico suficiente la formalización de convenios de colaboración que, como contenido mínimo, identifiquen los compromisos asumidos por cada una de las partes, atribuyan la representación de los IIS *a entidades con personalidad jurídica propia vinculadas al IIS*, e incorporen la creación de un órgano colegiado de gobierno del IIS que deberá contar con la representación de todas las entidades que se asocien para formar el IIS (...)”.

<sup>22</sup> Como se ha indicado más atrás, todas estas fundaciones son una forma orgánica de participación de una pluralidad de entidades entre las que se incluye a la Administración de la Junta de Andalucía. Ello significa que están configuradas de facto como una forma de “organizaciones personificadas de gestión”

#### IV. LA INADECUACIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICAS PRIVADAS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ASIGNADOS A LA FUNDACIÓN PÚBLICA ANDALUZA PROGRESO Y SALUD Y LA ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA, S.A.

La utilización de formas jurídicas privadas (como la de fundación o, muy especialmente, la de sociedad mercantil) parece especialmente indicada cuando lo que se busca es que el ente actúe en un entorno privado, que sea autosuficiente desde un punto de vista financiero y que, para ello, se rija por criterios de racionalidad económica. Es decir, que oriente su actividad de acuerdo con lo que puede resultar más provechoso desde un punto de vista económico. Sin embargo, cuando el fin que se persigue es la satisfacción de intereses públicos y lo que se pretende es someter la actividad del ente a criterios de eficiencia social y no solo de eficiencia económica, la forma jurídica más apropiada es la pública.

Aunque no sería difícil especular con ello, lo cierto es que no se conocen los motivos por los que la Administración de la Junta de Andalucía decidió, en su momento, que la mejor forma de prestar los servicios públicos que, de hecho, vienen prestando la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A, era mediante personificaciones jurídicas privadas sometidas al Derecho privado. En sentido contrario, sí que resulta posible señalar un buen número de razones que permiten afirmar la inadecuación de estas formas jurídicas a los fines a los que deben servir.

Fundamentalmente, las formas jurídicas privadas empleadas por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., implican renunciar al régimen jurídico que resulta más idóneo para la protección de los intereses generales y que se vincula al ejercicio de los privilegios y potestades exorbitantes propios de las Administraciones públicas<sup>23</sup>. Esta renuncia conlleva aceptar

---

en el sentido de las reguladas en el artículo 12 LAJA. Es decir, funcionan como un mecanismo para que la Administración de la Junta de Andalucía y otras entidades públicas o privadas persigan la consecución de finalidades de interés común mediante la creación, de común acuerdo, de una persona jurídica encargada de ello. El artículo 12 LAJA, en su redacción actual, parece rechazar, sin embargo y con buen criterio, que estas "organizaciones personificadas de gestión" puedan adoptar la forma de fundaciones, optando en su lugar por la forma de consorcios o de sociedades mercantiles. De conformidad con ello, estas fundaciones públicas podían haberse adaptado a formas consorciadas que, en su caso, podrían haberse adscrito al Instituto Andaluz de Salud, tal y como parecía prefigurarse en los artículos 8.1 y 9.2 de la proposición de ley. Este es, por lo demás, el mismo modelo seguido por el Instituto de Salud Carlos III, que distingue entre centros propios (unidades y estructuras sin personalidad jurídica, pero con una amplia autonomía científica y funcional) y otros centros que sí gozan de personalidad jurídica y que adoptan la forma de consorcio cuando son el cauce de participación de otros entes ajenos al Instituto (v. gr., los conocidos como CIBER o Consorcio Centro de Investigación Biomédica en Red).

<sup>23</sup> Cfr. artículos 52 y 75 LAJA y artículo 57.1 Ley 10/2005, de 1 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

un coste de oportunidad y asumir un riesgo de desprotección que de ninguna forma puede quedar compensado con las ventajas, reales o imaginarias, que las formas de gestión privada pueden aportar<sup>24</sup>.

En primer lugar, se produce una ausencia casi total de garantías para los ciudadanos y para los propios empleados de estos entes frente a los servicios públicos de los que son usuarios y frente al resto de su actuación. Por ejemplo, a pesar de tramitar verdaderos procedimientos (de evaluación, de acreditación, de subvenciones, de contratación de personal, etc.) no se reconocen a los ciudadanos los derechos propios del procedimiento administrativo: derecho de acceso al expediente, a conocer el estado de la tramitación, a conocer al personal que participa en el procedimiento, a obtener orientación, a ser requerido para subsanar, etc. No cuentan con registros administrativos. No están sometidos a reglas sobre el deber de resolver, sobre el plazo máximo para tramitar los procedimientos, sobre la producción del silencio, etc. No hay reglas sobre el cómputo de plazos. No hay reglas sobre el modo en que deben ejercerse las competencias, es decir, reglas que permitan determinar quiénes son los órganos competentes para actuar en cada momento, normas que regulen el funcionamiento de los órganos colegiados o que fijen las causas de abstención y recusación que garanticen la imparcialidad en la adopción de decisiones. De hecho, estos entes tampoco cuentan con reglas sobre la producción de decisiones (la forma que deben adoptar, su contenido mínimo, la exigencia de motivación, el modo en que deben ser notificadas, etc.). Finalmente, tampoco existe posibilidad de solicitar la revisión de oficio de las propias decisiones, ni de interponer recursos administrativos ante los órganos superiores o ante los órganos de la Consejería, lo que obliga a los ciudadanos, en caso de discrepancia, a acudir a los órganos judiciales, que, por lo demás, no serán los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sino los del orden jurisdiccional civil.

En segundo lugar, estos entes carecen de todos los privilegios de los que habitualmente gozan las Administraciones públicas en sus relaciones con la Administración de Justicia: sus actos carecen de presunción de validez, de ejecutividad y de ejecutoriedad, lo que impide que puedan ser objeto de ejecución forzosa (dificultando, por ejemplo, la recuperación de sumas de dinero o el cobro de créditos); carecen de privilegios extraprocesales, lo que les obliga a actuar ante la vía judicial correspondiente en lugar de estar amparados por el carácter revisor propio del contencioso-ad-

---

<sup>24</sup> Precisamente por ello, la más reciente doctrina aboga por extender también a estas entidades del sector público con personalidad de Derecho privado que ejercen potestades administrativas la aplicación de las normas de Derecho Administrativo. Sobre todo ello, con muy fundamentadas razones (aunque con complejas consecuencias), GAMERO CASADO, E., “Ejercicio de potestades administrativas por entidades del sector público con personalidad de Derecho privado”, en E. GAMERO CASADO (dir.), *La potestad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 388-450.

ministrativo; carecen, igualmente, de privilegios procesales: no reciben asistencia jurídica del Gabinete Jurídico de la Junta (salvo convenio expreso, ex artículo 41.3 LAJA), deben prestar caución en el seno de los procedimientos judiciales; etc.

En tercer lugar, al tratarse de entes de naturaleza privada, todas sus relaciones laborales se rigen por el Derecho laboral, lo que genera nuevos inconvenientes: no queda garantizada la inamovilidad de sus empleados, pieza clave para la independencia de los empleados públicos en sus actuaciones; no puede aplicarse el régimen disciplinario de los empleados públicos, sino el mucho más liviano de los trabajadores privados, lo que puede dar lugar a que ciertas conductas, cuya comisión por un empleado público repugnan a la conciencia social, queden impunes (v.gr., no respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos); y, lo que resulta seguramente más grave, únicamente hay una aplicación muy parcial de los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad<sup>25</sup>.

En cuarto lugar, en relación con las actividades de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud como ente concedente de ayudas a la investigación, es preciso subrayar que estas no pueden tener, por definición, la consideración de subvenciones, debiendo tratarse como meras donaciones civiles<sup>26</sup>. Ello genera, nuevamente, todo tipo de inconvenientes para la mejor protección de los intereses generales. Así, no hay garantías en el procedimiento de concesión (igualdad, transparencia, motivación, posibilidad de presentar alegaciones, posibilidad de interponer recursos); no existen controles sobre los beneficiarios, al no tener acceso a la Base de Datos Nacional de Subvenciones; no es posible desplegar las potestades de inspección propias de la Administración concedente o de la Intervención General de la Junta de Andalucía; en caso de incumplimiento, resulta imposible acordar el reintegro y solo cabe intentar revocar la subvención por incumplimiento modal, solicitando a los jueces de lo civil que así lo declaren; resulta igualmente imposible que la Fundación pueda recuperar el dinero coactivamente por sí misma, debiendo acudir nuevamente, a los órganos judiciales civiles; finalmente, tampoco cabe imponer sanciones a los beneficiarios incumplidores (por ejemplo, para evitar que un beneficiario infractor reciba ayudas de otras convocatorias).

---

<sup>25</sup> Así lo detectó, de hecho, la Cámara de Cuentas de Andalucía al fiscalizar a la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y a la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud. Cfr. la conclusión 131 del Informe de Fiscalización de Regularidad de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. (OE 06/2011), correspondiente al ejercicio 2010, último del que se tiene constancia, en la que se constató que no estaba acreditada la publicidad de los procesos de reclutamiento y selección. La misma situación fue detectada en relación con al menos dos procesos selectivos de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, según recogió el Informe de Fiscalización de Regularidad de la Fundación Progreso y Salud (OE 03/2011), ap. 31.

<sup>26</sup> Cfr., sin embargo, la perturbadora redacción dada a la Disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones por la disposición final 7.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



En quinto lugar, el patrimonio de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud es un patrimonio estrictamente privado, sometido al Derecho Civil, sin que resulte posible extenderle el régimen jurídico de los bienes públicos, a pesar de resultar mucho más garantista para los bienes que permiten prestar servicios públicos. Así, sus bienes no pueden incluirse en la categoría de bienes demaniales y, en consecuencia, no pueden gozar de las ventajas de la inalienabilidad, la imprescriptibilidad o la inembargabilidad; no existe obligación de mantener un registro con el inventario de bienes, indicando su ubicación y el etiquetado de los bienes (lo que determina la imposibilidad de conciliaciones periódicas, como también ha denunciado en alguna ocasión la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>27</sup>); no pueden ejercerse las potestades de conservación de la Administración (recuperación posesoria, deslinde, desahucio administrativo, investigación); tampoco puede aplicarse el régimen sancionador propio de los bienes públicos para protegerlos. La desprotección de sus bienes resulta especialmente difícil de aceptar si se atiende a que, muchos de ellos, fueron financiados mediante dinero público<sup>28</sup>.

## V. LA ADECUACIÓN DE LAS FORMAS JURÍDICAS PROPUESTAS PARA EL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD: AGENCIA ADMINISTRATIVA Y ORGANISMO PÚBLICO DE INVESTIGACIÓN

### 1. Adecuación de la forma jurídica de Agencia administrativa

Frente a la inconveniencia del uso de formas jurídicas privadas para la gestión de los servicios públicos que la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., vienen prestando, la configuración del proyectado Instituto Andaluz de Salud como una Agencia administrativa y como un Organismo público de investigación resultaba, seguramente, mucho más razonable.

---

<sup>27</sup> Se trataría, además, de un problema común a ambos entes, puesto de manifiesto por los Informes de Fiscalización de Regularidad realizados por la Cámara de Cuentas de Andalucía tanto en relación con la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud (OE 03/2011), ap. 25, como con la Escuela Andaluza de Salud Pública, S. A. (OE 06/2011), aps. 28-30.

<sup>28</sup> A mero título de ejemplo, cabe señalar las importantísimas subvenciones concedidas a la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud con el fin de poner en marcha su Centro Andaluz de Biología Molecular Regenerativa y el Banco de Líneas Celulares. Solo con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía para 2006 se concedieron subvenciones por valor de casi diez millones de euros, que se verían aumentadas en años posteriores: Orden de la Consejería de Salud de 24 de abril de 2007, por la que se hace pública la relación de subvenciones que se citan (BOJA n.º 92, de 10 de mayo 2007); Resolución de 13 de diciembre de 2006, de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, por la que se acuerda la publicación de subvenciones excepcionales concedidas por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (BOJA n.º 10, de 15 de enero 2007); Resolución de 16 de enero de 2007, de la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, por la que se acuerda la publicación de subvenciones excepcionales concedidas por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (BOJA n.º 35, de 16 de febrero 2007).

Debe partirse de la constatación de un hecho ya enunciado: las actividades que desarrollan mayoritariamente los entes que se proponía suprimir constituyen servicios públicos típicos. Más en concreto, se trata de actividades típicamente desarrolladas por Organismos públicos de investigación, por centros educativos o por servicios similares de atención a la ciudadanía general o de asesoramiento a los poderes públicos integrados en la Administración. Dicho de otra forma: la experiencia muestra que la prestación de estos servicios puede y, de hecho, suele hacerse con toda normalidad a través de formas jurídicas plenamente sometidas al Derecho Administrativo. De hecho, podrían pasar a ser prestados directamente por la Administración general de la Junta de Andalucía.

No obstante, el altísimo grado de especialización técnica y científica de las actividades que deben llevarse a cabo justificarían que, por razones de eficacia, se pudiera contar con una organización que gozara de una cierta autonomía de gestión (artículo 50.1 LAJA), lo que podría justificar la existencia de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía en este ámbito. Cuestión distinta es la naturaleza y el régimen jurídico que tales entidades instrumentales deberían tener.

Precisamente porque las funciones que debía desarrollar el proyectado Instituto Andaluz de Salud eran las propias de una Administración general, es por lo que la forma jurídica más apropiada para el nuevo ente parecía ser, efectivamente, la de Agencia administrativa, esto es, las agencias previstas y reguladas en los artículos 65-67 LAJA. Tal ha sido, por lo demás, la opción escogida por los principales Organismos públicos de investigación de ámbito estatal en España (el Instituto de Salud Carlos III, precisamente en materia de salud, y el Centro Superior de Investigaciones Científicas). Y fue también la opción seguida en la Junta de Andalucía con el único Organismo público de investigación con el que cuenta su Administración, el IFAPA<sup>29</sup>.

Las ventajas que, en la práctica, aportaba esta solución, eran justamente el reverso de todos los inconvenientes a los que deben enfrentarse la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., y que hemos enumerado en el epígrafe anterior. En concreto, la naturaleza de Agencia administrativa del Instituto Andaluz de Salud permitía, entre otras ventajas, aplicar todas las garantías para los ciudadanos propias del procedimiento administrativo, beneficiarlo con los privilegios propios de las Administraciones públicas en su relación con la Administración de Justicia, someter sus relaciones laborales al régimen de los empleados públicos, aplicar la normativa propia de las subvenciones públicas en

---

<sup>29</sup> Cfr. artículo 1 Ley 1/2003, de creación del IFAPA, que lo configuró como “organismo autónomo (...) conforme a lo previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, lo que constituía el antecedente inmediato de las Agencias administrativas andaluzas.

sus procedimientos de concesión de ayudas, proteger sus bienes mediante la normativa de bienes públicos, etc. En definitiva, el Instituto Andaluz de Salud podría ejercer verdaderas potestades públicas, quedando plenamente sometido a los mecanismos garantistas propios del Derecho público<sup>30</sup>.

Tal era el régimen que mejor se adaptaba a la prestación de servicios públicos que se le encomendaba, sin que ello obstase a que algunas de sus actividades pudieran prestarse como servicios a terceros en el mercado, tal y como vienen siendo prestados ahora mismo por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y por la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. Cabe aclarar que, lejos de suponer una anomalía, este tipo de prestaciones constituyen actuaciones absolutamente normales en la actividad ordinaria de los Organismos públicos de investigación (o, por usar un ejemplo cercano, de las Universidades públicas), previstas normativamente y reguladas habitualmente como “transferencia de resultados de la investigación”. De hecho, lo habitual es que los Organismos públicos de investigación (y las Universidades públicas) cuenten con una Oficina de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) encargada de tramitar los contratos que permiten la prestación de sus servicios<sup>31</sup>.

Por otro lado, el carácter marginal de este tipo de prestaciones, meramente complementarias de las que se dibujaban como principales funciones del Instituto Andaluz de Salud como proveedor de servicios al Sistema Sanitario Público Andaluz, excluían que debiera optarse por otras formas jurídico-públicas, como las Agencias públicas empresariales (artículos 68-70 LAJA), caracterizadas por aplicar “técnicas de gestión empresarial en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, en el marco de la planificación y dirección de estas”. Y tampoco parecía justificada la creación del Instituto Andaluz de Salud como Agencia de régimen especial (artículos 71-74 LAJA), pues este tipo de entes se definen como Agencias administrativas a las que se les asignan “funciones que impliquen ejercicio de autoridad que requieran especialidades en su régimen jurídico” (artículo 71 LAJA), lo que no parecía concurrir en este caso.

---

<sup>30</sup> En ese sentido, el artículo 5.2 de la proposición de ley, sobre el que volveremos más adelante, establecía que el Instituto Andaluz de Salud gozaría “de todas las prerrogativas atribuidas por el ordenamiento a las Administraciones públicas y dispondrá de todas las potestades públicas precisas, salvo la expropiatoria”.

<sup>31</sup> En relación con estos órganos, vid., recientemente, CABALLERO LOZANO, J. M., “Intermediación en la transferencia de los resultados de investigación a la sociedad: estudio de las oficinas de transferencia de los resultados de investigación y otras entidades mediadoras”, en R. de ROMÁN PÉREZ (coord.), *La propiedad intelectual en las universidades públicas: titularidad, gestión y transferencia*, Comares, Granada, 2016, pp. 305-324.

## **2. Adecuación de la forma jurídica de Organismo público de investigación**

Además de concederle una amplia autonomía de administración y gestión, la proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud marcaba muy fuertemente su naturaleza de ente científico e investigador de carácter público. Así cabía apreciarlo en muchos de sus preceptos y, con especial claridad, en su artículo 13.2, en el que se establecían unos inusuales requisitos para poder ocupar la Dirección del Instituto, máximo órgano unipersonal del ente. De conformidad con este precepto, la persona que ocupara la Dirección no solo debía ser elegida entre funcionarios de carrera, sino que, además, debía estar en posesión del título de doctor.

La primera de las exigencias, muy excepcional en los órganos superiores y directivos de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales<sup>32</sup>, podría interpretarse como un mecanismo de mejora interna de la Administración, en la medida en que suponía una garantía tendencial de la profesionalidad de la persona elegida y, muy especialmente, de sus conocimientos acerca del funcionamiento de la Administración pública<sup>33</sup>. En el caso específico del Instituto Andaluz de Salud, ciertamente podía resultar una temeridad que se pusiera a su frente a una persona que, aun contando con amplios conocimientos científicos y técnicos en materia sanitaria o de salud pública, no tuviera, igualmente, un conocimiento suficiente de la Administración pública, sus reglas internas de gestión y funcionamiento o de las normas que le resultan de aplicación (en materia de contratación, empleo público, gestión presupuestaria, etc.). En efecto, son conocidos los casos en los que se han producido “fichajes estrella” de muy reconocidos expertos del sector privado, con amplia experiencia y sobrado prestigio en el ámbito de la investigación y la ciencia, para gestionar organismos o programas públicos y que han acabado en situaciones de fracaso colectivo y profunda frustración, por no entender las exigencias a las que estaba sometida su actividad cuando se desempeña en el ámbito público.

La segunda de las exigencias, estar en posesión del grado de doctor, constituía una absoluta novedad, al menos hasta donde conocemos, como requisito de nombramiento para un alto cargo de la Administración andaluza (o española). Sin embargo, las muy especiales características de la actividad científica posiblemente justificaban con creces esta exigencia, que vendría a complementar a la anterior. En efecto, os-

<sup>32</sup> En principio, a diferencia de lo que ocurre en la Administración General del Estado, solo se exige la condición de funcionario a las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas, de la Secretaría General competente en materia de Administración Pública, de las Direcciones Generales que tengan competencias en materia de Administración Pública, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía (artículo 17.5.2º LAJA).

<sup>33</sup> Ello explicaría que el mismo requisito fuera exigido también por el artículo 18.1 de la proposición para el nombramiento del Secretario General del Instituto, cuyas funciones parecían equipararse a las de un Secretario General Técnico.

tentar la condición de personal funcionario, incluso en cuerpos en los que se exija el nivel de licenciatura o grado, y tener, por tanto, un conocimiento suficiente de la Administración pública no habilita por sí mismo para entender el funcionamiento y la dinámica de la actividad científica. A diferencia de otras actividades, el correcto desarrollo y la gestión de la actividad científica y, en especial, de la actividad científica de máximo nivel, exige poseer ciertas competencias que únicamente ostentan aquellas personas integradas en esta comunidad epistémica, es decir, quienes se dedican a la ciencia<sup>34</sup>.

De manera coherente con este carácter de ente público científico e investigador con el que se le pretendía dotar, además de configurarlo como Agencia administrativa, la proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud también le atribuía naturaleza de Organismo público de investigación (OPI). Para entender qué implica dicha naturaleza es necesario acudir al concepto de OPI acuñado en el artículo 47.1 Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Ley de la Ciencia), conforme al cual: “Son Organismos Públicos de Investigación los creados para la ejecución directa de actividades de investigación científica y técnica, de actividades de prestación de servicios tecnológicos, y de aquellas otras actividades de carácter complementario, necesarias para el adecuado progreso científico y tecnológico de la sociedad, que les sean atribuidas por esta ley o por sus normas de creación y funcionamiento (...)”.

La calificación como OPI no es meramente anecdótica o circunstancial. Antes al contrario, el ser clasificado dentro de esta categoría permite acceder a ciertos regímenes jurídicos especiales, fundamentalmente en materia de convenios, de patentes, de contratación pública o de contratación de personal, en los términos previstos en la propia Ley de la Ciencia, el TREBEP, el Estatuto de los Trabajadores o la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (téngase en cuenta, en especial, su “Disposición adicional quincuagésima cuarta. Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación”) y en alguna otra normativa. En efecto, las consecuencias de que un ente sea calificado como Organismo público de investigación se derivan de otras muchas normas de nuestro ordenamiento, dando lugar a un régimen jurídico ciertamente disperso y, por ello mismo, justamente criticado por la doctrina<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Asimismo, esta exigencia resultaba también coherente con el hecho de que el cuerpo de personal investigador funcionario que pretendía crear expresamente para el Instituto Andaluz de Salud la proposición de ley (artículo 28.1) estableciera como requisito de acceso estar en posesión del grado de doctor. Podía entenderse, pues, razonable, que la persona que ejerciera la jefatura superior sobre todas ellas debiera serlo también.

<sup>35</sup> Entre las críticas más recientes, CUETO PÉREZ, M., “Necesidad de una nueva configuración de los Organismos públicos estatales de investigación”, *Revista General de Derecho Administrativo* n.º 51 (2019), pp. 1-32.

Por ejemplo, la configuración como Organismo público de investigación del Instituto Andaluz de Salud le habría permitido reforzar algunas de las capacidades docentes desarrolladas por la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud o la Escuela Andaluza de Administración Pública, S.A. Así, le habría permitido beneficiarse del régimen especial de citas y reseñas e ilustración con fines educativos o de investigación científica regulado en el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y que se encuentra reservado “[a] profesorado de la educación reglada impartida en centros integrados en el sistema educativo español y el personal de Universidades y Organismos públicos de investigación en sus funciones de investigación científica”.

La consideración de Organismo público de investigación también habría conllevado algunas ventajas fiscales. En concreto, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, prevé:

- en su artículo 74.2.bis, que “Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de inmuebles de Organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria”;

- en su artículo 82.1.e), la exención de Impuesto sobre Actividades Económicas a los Organismos públicos de investigación.

Del mismo modo, en tanto que Organismo público de investigación el Instituto Andaluz de Salud también habría podido constituir empresas innovadoras de base tecnológica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Finalmente, la configuración como Organismo público de investigación habría supuesto una importante mejora de la relación de los entes objeto de transformación y fusión con las Universidades. En particular, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU):

- el Instituto Andaluz de Salud podría haber creado Institutos Mixtos de Investigación, junto con Universidades públicas, de los regulados en el artículo 10.2.2º LOU;

- también podría haber creado o financiado escuelas de doctorado en colaboración con una Universidad, de acuerdo con el artículo 30.ter LOU;

- su personal investigador en posesión del Título de doctor podría haber realizado funciones de dirección de tesis doctorales, previo acuerdo del órgano responsable del programa de doctorado de la respectiva Universidad, tal y como establece la sección III (“Funciones de dirección de tesis doctorales”) del capítulo I del título IX LOU;

- y el personal perteneciente a los cuerpos docentes universitarios podría haber ocupado puestos de trabajo adscritos al Instituto Andaluz de Salud para realizar labores relacionadas con la investigación científica y técnica, mediante los mecanismos de movilidad previstos en la normativa de función pública, de conformidad con la Disposición adicional décima LOU.

Todo lo anterior, en suma, parecía justificar sobradamente la conveniencia de calificar al Instituto Andaluz de Salud como Organismo público de investigación, figura sorprendentemente poco utilizada hasta la fecha por la Administración andaluza<sup>36</sup>.

## VI. EL PECULIAR PROCESO JURÍDICO DE CREACIÓN DEL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD Y LA DIFÍCIL INTERPRETACIÓN DEL NUEVO ARTÍCULO 52.BIS LAJA

La creación del Instituto Andaluz de Salud, acordada en el artículo 2 de la proposición, implicaba tres operaciones que se realizaban simultáneamente. En primer lugar, la transformación de dos entes del sector público andaluz con naturaleza de fundación pública (Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud) y de sociedad mercantil (Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.), en Agencias administrativas; en segundo lugar, la fusión de ambas agencias en una sola; en tercer lugar, la integración, como parte del nuevo ente, de los órganos y unidades administrativas que actualmente conforman la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud.

Al realizarse toda la operación en unidad de acto por ministerio de la ley, resultaba posible acordar, en línea con lo previsto en el artículo 52.bis.2 LAJA, la cesión e integración global de todo el activo y el pasivo de las entidades transformadas y la sucesión universal en todos sus derechos y obligaciones<sup>37</sup>. Como consecuencia y principal ventaja de todo ello, las dos entidades objeto de transformación y fusión, la

<sup>36</sup> Y, en línea con ello, la Disposición adicional primera de la proposición de ley modificaba el artículo 32 de la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, incluyendo expresamente al Instituto Andaluz de Salud entre los Organismos Públicos de Investigación del Sistema Andaluz del Conocimiento.

<sup>37</sup> Este es también el régimen dispuesto en el artículo 87.2 LRJSP, que regula este tipo de operaciones para el sector público estatal y que presenta una redacción prácticamente idéntica.

Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., no tenían que pasar por un proceso previo de disolución y liquidación<sup>38</sup>.

No existen dudas sobre la existencia de base competencial suficiente para que el Parlamento de Andalucía pudiera aprobar una ley como la propuesta. La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (artículo 46.1 Estatuto de Autonomía para Andalucía) y sobre la estructura y regulación de sus organismos autónomos (artículo 47.1.1<sup>a</sup> Estatuto de Autonomía para Andalucía). Adicionalmente, el artículo 158 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye expresamente a la Comunidad Autónoma la competencia para constituir entes instrumentales para la ejecución de funciones de su competencia. En consecuencia, cabe afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para acordar, mediante ley, la transformación y fusión de dos entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía actualmente existentes y la integración, en el nuevo ente resultante, de otros órganos y unidades administrativas ya existentes.

Cuestión distinta a la existencia de base competencial es si la operación que se pretendía acometer debía hacerse mediante ley del Parlamento o si existían alternativas normativas que permitieran abordarla de otra forma. A este respecto, debe recordarse que la Disposición final decimocuarta (“Modificación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”) de la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, introdujo un nuevo artículo 52.bis en la LAJA que, muy probablemente, se pretendía que fuera una pieza esencial en operaciones de racionalización y simplificación del sector público andaluz como la que, al menos en parte, perseguía la creación del Instituto Andaluz de Salud.

La interpretación de este artículo 52.bis LAJA no resulta, sin embargo, nada fácil. Destaquemos, por cuanto ahora importa, lo que establece el tenor literal de sus apartados 1 y 3:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto para las agencias en el artículo 59 de esta Ley, cualquier agencia, sociedad mercantil o fundación del sector público andaluz podrá transformarse y adoptar la naturaleza jurídica de cualquiera de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía anteriormente citadas.

(...)

---

<sup>38</sup> El artículo 78.3 LAJA, en la redacción dada por el artículo 14.2 de la Ley 3/2019, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, extiende ahora este régimen a todas las fundaciones del sector público andaluz.



3. La transformación se llevará a cabo por decreto del Consejo de Gobierno, previo informe de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública, Regeneración y Hacienda”.

Según se desprende de su simple lectura, el nuevo precepto permite transformar cualquier Agencia andaluza (administrativa, pública empresarial o de régimen especial), cualquier sociedad mercantil y cualquier fundación del sector público andaluz, dotándolas de la naturaleza jurídica de cualquiera de las otras dos entidades. Es decir,

- permite que una Agencia, sin dejar de ser Agencia, pase de un tipo a otro (v.gr., una Agencia administrativa podría pasar a ser Agencia pública empresarial o Agencia de régimen especial, o viceversa);

- permite que una sociedad mercantil pase a ser una Agencia (de cualquier tipo) o una fundación pública;

- y permite, finalmente, que una fundación pública pase a ser una sociedad mercantil o una Agencia (de cualquier tipo).

Estas operaciones ya eran posibles y, de hecho, algunas de ellas contaban ya con su propia regulación. Es el caso de las modificaciones o refundiciones de unas Agencias en otras, reguladas (de manera harto confusa) en el artículo 59 LAJA. Lo verdaderamente novedoso no sería la posibilidad de transformación, sino el hecho de que esta pudiera ser llevada a cabo “por decreto del Consejo de Gobierno”, eliminando así la exigencia de ley y, por tanto, la necesidad de intervención del Parlamento.

De esta forma, cabría pensar que resultaba posible acometer, separadamente, la transformación de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., en Agencias administrativas mediante decreto del Consejo de Gobierno (sobre la base del nuevo artículo 52.bis LAJA) y, posteriormente, proceder a su fusión como una Agencia administrativa única mediante un nuevo decreto del mismo órgano (sobre la base del artículo 59 LAJA). Esta interpretación de la norma, sin embargo, debe descartarse, debiendo afirmarse que toda la operación que la proposición de ley acometía requería que se realizara mediante norma con rango de Ley.

En efecto, la lectura del artículo 52.bis LAJA, en conexión con los artículos 56 y 59 LAJA, lleva necesariamente a la conclusión lógica de que una operación de estas características requiere norma con rango de ley, pues lo contrario conduciría a un resultado absurdo. El artículo 56 LAJA impone que la creación de las Agencias deba hacerse por ley (en el caso de Agencias administrativas y Agencias públicas empresariales).

riales) o, al menos, previa autorización de una ley (en el caso de Agencias de régimen especial), no siendo suficiente las normas de rango reglamentario. Ello se debe a la congelación de rango realizada por el artículo 56.1 LAJA, que expresamente dispone que “La creación de las agencias administrativas (...) se efectuará por ley”. Este mismo precepto establece también el contenido mínimo que debe tener la ley de creación de cada Agencia administrativa o pública empresarial:

“a) El tipo de entidad que se crea, con indicación de sus fines.

b) Las peculiaridades de sus recursos económicos, y de su régimen de personal y fiscal, y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley”.

Pues bien, si el artículo 52.bis LAJA permitiera que el Consejo de Gobierno pudiera transformar por simple Decreto una fundación pública o una sociedad mercantil en Agencia, se estaría vaciando de todo contenido al artículo 56 LAJA, eliminando su efecto útil. En efecto, para crear una Agencia, el Consejo de Gobierno solo necesitaría crear una sociedad mercantil o una fundación pública, lo que puede hacer por sí mismo, sin necesidad de autorización legal alguna, y posteriormente adoptar un Decreto acordando su transformación en Agencia. Esta interpretación, aunque posible, debe rechazarse.

El deseo del legislador de que su intervención sea imprescindible para que puedan crearse agencias de la Administración de la Junta de Andalucía es inequívoco. El nuevo y confuso artículo 52.bis LAJA debe interpretarse, por lo tanto, en el sentido de permitir que una Agencia pueda cambiar de un tipo a otro (de acuerdo con las no menos confusas reglas del artículo 59 LAJA), o que pueda transformarse en una sociedad mercantil o en una fundación pública. Y también debe entenderse que este mismo artículo permite transformar una sociedad mercantil en una fundación pública y viceversa. Todos ellos son cambios importantes y suponen una innovación muy relevante en el ordenamiento jurídico andaluz. Lo que no resulta admisible es que se interprete que el artículo 52.bis LAJA habilita también a la transformación de sociedades mercantiles y fundaciones públicas en Agencias por decisión del Consejo de Gobierno mediante una simple norma reglamentaria y sin intervención alguna del legislador.

Por lo demás, esta interpretación del artículo 52.bis LAJA que proponemos resulta la más armónica desde una perspectiva sistemática, no solo en relación con el resto de la Ley en la que se incardina, sino también respecto al resto del ordenamiento jurídico. En este sentido, resulta esclarecedor el análisis del artículo 87 LRJSP, en el que abiertamente se inspira el artículo 52.bis LAJA. El artículo 87.1 de la ley estatal establece, como también lo hace el artículo 52.bis LAJA, que “Cualquier organis-

mo autónomo, entidad pública empresarial, sociedad mercantil estatal o fundación del sector público institucional estatal podrá transformarse y adoptar la naturaleza jurídica de cualquiera de las entidades citadas” y el artículo 87.3 de la misma norma dispone que “La transformación se llevará a cabo mediante Real Decreto, aunque suponga modificación de la Ley de creación”. Ahora bien, al determinar el régimen jurídico de estas transformaciones, el legislador estatal únicamente admite que los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales (equivalentes a las Agencias administrativas y las Agencias públicas empresariales andaluzas) puedan ser transformadas en sociedades mercantiles o en fundaciones públicas, pero no a la inversa. De esta forma, el artículo 87.4 LRJSP ordena:

“4. Cuando un organismo autónomo o entidad pública empresarial se transforme en una entidad pública empresarial, sociedad mercantil estatal o en una fundación del sector público, el Real Decreto mediante el que se lleve a cabo la transformación deberá ir acompañado de la siguiente documentación (...)”.

De ello cabe deducir, como venimos sosteniendo, que no resulta posible interpretar el artículo 57.bis LAJA en el sentido de que permita transformar sociedades mercantiles o fundaciones públicas en Agencias de la Administración de la Junta de Andalucía mediante un simple decreto del Consejo de Gobierno.

Como mucho y a lo sumo, y por los motivos expresados, esta última interpretación solo sería asumible con tantas reservas y bajo el peso de tan importantes dudas, que la simple prudencia y el respeto al principio democrático y de seguridad jurídica seguramente aconsejaban que la creación del Instituto Andaluz de Salud se realizara mediante norma con rango de ley. Dicha conveniencia se tornaba, por lo demás, en necesidad desde el momento en que la creación del nuevo ente y el establecimiento de su régimen jurídico exigían la modificación o la derogación de normas con rango de ley, tal y como se recogía en las disposiciones adicionales y derogatoria de la proposición.

## VII. EL PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD Y LAS TÉCNICAS DE TUTELA ADMINISTRATIVA DESPLEGADAS SOBRE EL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD

El artículo 3.1 de la proposición, en línea con el artículo 51 LAJA, del que era una transcripción parcial, establecía que el Instituto Andaluz de Salud ejercería su autonomía de gestión y administración “para el cumplimiento de sus fines con sometimiento al principio de instrumentalidad”. El mismo artículo 51 LAJA, aplicable a todas las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía,

ofrece una breve indicación de lo que significa el principio de instrumentalidad, afirmando que, con arreglo a él “los fines y objetivos que se les asignan específicamente son propios de la Administración de la que dependen”. Siendo una afirmación correcta, resulta, sin embargo, insuficiente para entender lo que implica el principio de instrumentalidad en toda su extensión y, lo que resulta mucho más importante, no basta para dar cuenta cabal de las potestades de tutela que permite desplegar a la Administración de la Junta de Andalucía sobre sus entes instrumentales.

La LAJA ya contiene, con carácter general, un amplio conjunto de técnicas de tutela aplicables a todas las agencias<sup>39</sup>. En el caso del Instituto Andaluz de Salud, la autonomía funcional y científica que la proposición de ley le concedía para que pudiera alcanzar sus fines y desarrollar sus funciones de una manera eficaz, tenían como contrapartida, además, un nuevo abanico de medidas de control, supervisión y reacción atribuidas a la Administración de la Junta de Andalucía. Todas ellas eran una plasmación del principio de instrumentalidad y se encontraban recogidas a lo largo del articulado de la proposición. Resultaría excesivamente tedioso y seguramente innecesario enumerar todas y cada una de tales medidas de control, tanto preventivas como reactivas, incluidas como manifestación de los poderes de tutela de la Administración de la Junta de Andalucía sobre el Instituto Andaluz de Salud. A mero título de ejemplo, cabe señalar que solo en el artículo 5.4 de la proposición se preveían hasta tres mecanismos distintos para ejercer tales controles:

- artículo 5.4.c): Necesidad de autorización de Consejo de Gobierno o de la Consejería con competencia en materia de Economía, según los casos, para constituir consorcios y sociedades mercantiles o adquirir participaciones mayoritarias en estas últimas;

- artículo 5.4.e): Necesidad de autorización de Consejo de Gobierno para participar en organizaciones, asociaciones y entidades públicas nacionales e internacionales relacionadas con su objeto;

- artículo 5.4.f): Prohibición de interponer recurso contencioso-administrativo contra la Administración de la Junta de Andalucía.

Junto a ellos, seguramente deben destacarse, por el especial impacto que podrían tener, la posibilidad de avocación del artículo 14.2 y el informe preceptivo y

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 116.1.b) LAJA, la revisión de oficio de los actos dictados por los “máximos órganos de gobierno” de las Agencias corresponderá al titular de la Consejería a la que se encuentren adscritas, que será también competente para resolver el procedimiento de declaración de lesividad de todos los actos anulables de la Agencia (no solo los dictados por sus máximos órganos de gobierno), conforme al artículo 116.2.2º LAJA.

vinculante previo a la resolución del recurso de reposición prevista en el artículo 15 de la proposición.

En primer lugar, el artículo 14.2 de la proposición de ley preveía, como mecanismo de contrapeso a las importantes funciones que se atribuían a la Dirección del Instituto, una forma de avocación impropia. En principio, la técnica de la avocación, regulada con carácter general en el artículo 10 LRJSP (“Avocación”), solo puede ejercerse por parte de los órganos superiores respecto a sus órganos administrativos dependientes. En consecuencia, en la medida en que el Instituto Andaluz de Salud no se configuraba como un órgano dependiente de la Consejería, sino como una persona jurídica distinta, no cabía ejercer dicha técnica con ella, dado que no habría existido la relación jerárquica que la avocación parece exigir<sup>40</sup>. A pesar de ello, el artículo 14.2 de la proposición permitía que la persona titular de la Consejería competente en materia de salud pudiera avocar para sí el conocimiento de asuntos que correspondiera resolver a la Dirección del Instituto, en los mismos casos y con las mismas condiciones que las previstas en el artículo 10 LRJSP.

Por su parte, el artículo 15.2 de la proposición mantenía la competencia de la Dirección del Instituto para resolver los recursos de reposición interpuestos contra sus actos, pero sometiéndolos a un dictamen preceptivo y vinculante de la Viceconsejería competente en materia de salud. Es decir, del órgano al cual se encontraría adscrito el Instituto (artículo 3.2 de la proposición). De esta forma, a pesar de que entre el Instituto Andaluz de Salud y la Consejería no existía, en rigor, una relación de jerarquía, sino de tutela, se atribuía a la Viceconsejería un instrumento típico de las relaciones jerárquicas para que esta pudiera orientar y, en su caso, corregir las decisiones adoptadas por la Dirección del Instituto<sup>41</sup>.

No debe dejar de hacerse notar, sin embargo, que este mecanismo de tutela podía conllevar una posible desventaja para los administrados: los artículos 22.l.d) y 80.3 LPAC permiten la suspensión de plazo máximo legal para resolver un procedi-

---

<sup>40</sup> En el mismo sentido se manifiesta, en su detallado estudio sobre el concepto de avocación impropia y las características del órgano avocante, IZQUIERDO CARRASCO, M., “Las competencias de los órganos administrativos y sus alteraciones”, E. GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, en especial, pp. 2808-2813.

<sup>41</sup> Cabe señalar que el mismo resultado material podría haberse conseguido con un recurso de alzada impropio y per saltum ante la Viceconsejería. Este tipo de recursos se configuran también como instrumentos de tutela de la Administración sobre ciertos entes no encuadrados jerárquicamente dentro de su organización y, aun no siendo numerosos, tampoco son extraños en nuestro ordenamiento. Así, a mero título de ejemplo, los artículos 34.5 y 49 de la Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía, prevén la posibilidad de interponer recursos de alzada impropios ante la Consejería competente en materia de Cámaras contra ciertos actos acordados por las Cámaras de Andalucía.

miento cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por un periodo de hasta tres meses. Dicha suspensión supone el triple del plazo ordinario con el que cuenta la Administración para resolver un recurso de reposición, que es de un mes (artículo 124.2 LPAC). El mecanismo planteado por el artículo 15.2 de la proposición podía dar lugar, en consecuencia, a una más que notable ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento de recurso de reposición.

La proposición de ley completaba estos mecanismos de tutela con otros de carácter orgánico, como la creación de una Intervención Delegada dentro del Instituto (artículo 20 de la proposición)<sup>42</sup>, o vinculados a mecanismos de evaluación de actividades y funcionamiento (artículo 6 de la proposición), en los que no merece la pena detenerse.

## VIII. LOS FINES ENCOMENDADOS AL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD Y LA ATRIBUCIÓN DE POTESTADES PÚBLICAS Y OTRAS ACCIONES PARA ALCANZARLOS

### 1. La atribución genérica de potestades públicas

El conjunto de funciones encomendadas al Instituto Andaluz de Salud (artículo 4 de la proposición) coincidía con las funciones esperables en un Organismo público de investigación y se mantenía en línea de continuidad con las que vienen desempeñando los tres entes de los que traía causa. De esta forma, el Instituto Andaluz de Salud no solo debía seguir realizando, por sí mismo, las actividades de I+D+i, de consultoría, de formación o de acreditación en materia sanitaria que constituyen la principal actividad de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., sino que, además, sumaba las funciones de dirección política y de gestión administrativa en materia de investigación sanitaria de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud (autorización de proyectos de investigación, establecimiento de programas de ayudas y subvenciones, etc.).

Para el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus funciones, la proposición de ley reconocía al Instituto de Salud de Andalucía todas las prerrogativas

---

<sup>42</sup> Los órganos de la Intervención de la Junta de Andalucía actúan de forma exclusiva para esta, esto es, ejerciendo sus funciones de control interno y de contabilidad pública “con plena autonomía respecto de los órganos y entidades sujetos a sus potestades contables y de control” (artículo 86.2 Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía). Sin embargo, ello no obsta a que puedan estar orgánicamente encuadrados dentro de otros Departamentos o entes. De hecho, para el correcto desarrollo de sus funciones, la Intervención General de la Junta de Andalucía cuenta actualmente con Intervenciones Delegadas en todas las Agencias administrativas y en todas las Agencias de régimen especial.

atribuidas por el ordenamiento a las Administraciones públicas, atribuyéndole, además, “todas las potestades públicas precisas, salvo la expropiatoria” (artículo 5 de la proposición). Junto a ello, enumeraba, con carácter ejemplificativo, algunas de esas potestades<sup>43</sup>. Pero, al proceder a dicha enumeración, la proposición fue relativamente conservadora, refiriéndose únicamente a las siguientes tres:

“a) En materia de subvenciones, las de concesión, inspección, comprobación de la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad para la que se hubieran concedido, así como las de acordar los reintegros que procedan y, en su caso, la potestad sancionadora en el ámbito de las subvenciones que conceda.

b) La de fe pública y de certificación respecto de los datos y documentos que formen parte de los expedientes que tramite.

c) Las de evaluación y acreditación profesional en materia sanitaria de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

La proposición seguía en este punto lo que habían hecho las normas reguladoras de otras Agencias<sup>44</sup> y, seguramente, recogía las potestades públicas que con mayor habitualidad debería ejercer el nuevo ente. Sin embargo, la proposición podría haber sido también más audaz y explicitar la atribución de otras potestades públicas que, aún estando implícitamente atribuidas al Instituto Andaluz de Salud, podrían haber suscitado dudas respecto a su ejercicio. Tal sería el caso, paradigmáticamente, de la potestad reglamentaria.

---

<sup>43</sup> De esta forma, la proposición seguía el modelo que parece marcar la LAJA, mediante una atribución doble: una primera en términos muy amplios y algo imprecisos y otra segunda mucho más específica en la que se enumeraban concretas potestades y se ofrecían algunas indicaciones sobre sus contenidos y límites. La primera de las atribuciones, de carácter genérico, suponía una transposición de lo dispuesto con carácter general en el artículo 55 LAJA para todas las agencias andaluzas, incluyendo, por tanto, a las agencias administrativas: “Dentro de la esfera de sus competencias, corresponden a las agencias las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos previstos en sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria”. La segunda de las atribuciones, mucho más específica, tenía carácter meramente ejemplificativo (“entre otras”) y encontraría su justificación en la necesidad de perfilar adecuadamente algunas de las potestades genéricamente atribuidas al Instituto Andaluz de Salud. Ello estaría en línea con el artículo 65.2 LAJA, de conformidad con el cual “para el desarrollo de sus funciones [las agencias administrativas] dispondrán de las potestades públicas que tengan expresamente atribuidas por sus estatutos”. Se deduce de ello la necesidad de que los estatutos de cada Agencia aclaren cuáles son las potestades de las que gozan.

<sup>44</sup> En particular, su redacción parece estar tomada, con ligerísimos cambios, de las potestades atribuidas por sus Estatutos a la Agencia Andaluza del Conocimiento (Decreto 92/2011, de 19 de abril).

## **2. ¿Cabe atribuir potestad reglamentaria a una Agencia administrativa?**

No ignoramos que puede causar extrañeza la atribución de la potestad reglamentaria a órganos distintos a los expresamente previstos en los artículos 112 y 119 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los artículos 3, 27.9 y 44 de la Ley de Gobierno de Andalucía o en el artículo 26 LAJA. En efecto, de acuerdo con las tres normas citadas, y en apariencia, la potestad reglamentaria solo correspondería al Consejo de Gobierno y a sus miembros (Presidente, Vicepresidentes en su caso y Consejeros). Sin embargo, el hecho de que no exista previsión general de ningún otro órgano andaluz con competencia reglamentaria en estas normas no permite descartar que una ley -e, incluso, un reglamento- se la pudiese conferir para una materia determinada. Especialmente, cuando nos encontremos ante órganos reguladores o autoridades administrativas independientes, incluso Agencias. Así lo ha afirmado la mejor doctrina, que ha estimado que “una ley podrá hacerlo y hasta será conveniente que lo haga en aquellos casos en que quiera darles mayor autonomía”<sup>45</sup>.

Esta posibilidad se encontraba ya expresamente recogida para los organismos públicos de la Administración General del Estado, equivalentes a las agencias Andaluzas, en el antiguo artículo 42.2.2º de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y se encuentra también consagrada ahora, con ligerísimos cambios, en el artículo 89.2.2º LRJSP. De conformidad con este último precepto: “Los estatutos podrán atribuir a los organismos públicos [organismos autónomos y entidades públicas empresariales] la potestad de ordenar aspectos secundarios del funcionamiento para cumplir con los fines y el servicio encomendado, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico de dicho servicio”.

De hecho, y aunque tengan carácter excepcional, en el ámbito estatal se acepta con absoluta naturalidad que órganos de naturaleza administrativa distintos al Gobierno y sus miembros puedan adoptar todo tipo de normas reglamentarias en su ámbito funcional, cuando la ley así lo prevea (artículo 129.4.3º LPAC). Y ello, a pesar de los términos tajantes en que se expresa el artículo 97 CE, tomado precisamente como modelo por el artículo 112 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, antes indicado. Así, cabe señalar los ejemplos del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entre otros muchos.

---

<sup>45</sup> REBOLLO PUIG, M., “El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Madrid, 2008, pp. 257-258.



En el caso andaluz, resulta paradigmática la posición del Consejo Audiovisual de Andalucía, a quien se le ha atribuido una potestad reglamentaria de la que nada se dice en el artículo 131 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por el que se crea. Por el contrario, dicha potestad le fue atribuida por el legislador andaluz solo con dos palabras recogidas el artículo 4.17 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, de conformidad con el cual “Son funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía (...) 17. Dictar instrucciones, decisiones y recomendaciones, así como requerimientos de información y datos necesarios para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia audiovisual y de publicidad”. El Consejo Audiovisual de Andalucía ha hecho uso efectivo de esta posibilidad y ha adoptado verdaderas normas bajo esta denominación de “Instrucciones” a la que se refiere el artículo<sup>46</sup>.

Podría objetarse que, aun suponiendo una excepción a la supuesta exclusividad del Consejo de Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria en Andalucía, el Consejo Audiovisual de Andalucía es un órgano estatutario. Sin embargo, incluso aceptando dicha objeción, ello no cambiaría ni el hecho de que constituye una excepción (no prevista estatutariamente) al supuesto monopolio en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno y sus miembros, ni al hecho de que la naturaleza del Consejo Audiovisual de Andalucía es administrativa. Y aún cabe ir más lejos: en la realidad jurídica andaluza es posible rastrear ejemplos de otras normas reglamentarias aprobadas por simples Agencias administrativas. Incluso sin previsión legal expresa<sup>47</sup>.

Atendiendo, pues, al objetivo de dotar de autonomía funcional y científica al Instituto Andaluz de Salud expresado por la proposición, podría haber estado más que justificado que, en algunos ámbitos, hubiera podido ejercer una potestad regla-

<sup>46</sup> Sirva como ejemplo la reciente “Instrucción sobre señalización y calificación de contenidos audiovisuales televisivos”, aprobada por su Pleno el 17 de noviembre de 2020 y cuyos incumplimientos pueden ser sancionados de conformidad con lo establecido en el capítulo III del título VI de la Ley 10/2018, de 9 de octubre, audiovisual de Andalucía.

<sup>47</sup> Tal sería el caso de la Resolución de 25 de septiembre de 2008, del Instituto Andaluz de Administración Pública, que regula el procedimiento para la homologación de acciones formativas organizadas por promotores externos a la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA n.º 199, de 6 octubre de 2008). Se trata de una disposición aprobada por una Agencia administrativa andaluza (el Instituto Andaluz de Administración Pública), constitutiva de una verdadera norma reglamentaria, con efectos jurídicos frente a terceros, como demuestra el hecho de que pudiera ser impugnada ante los Tribunales y parcialmente anulada por estos, como de hecho ocurrió. En concreto, la STSJ de Andalucía/Sevilla de 21 de septiembre de 2011, recurso de apelación n.º 289/2011, declaró la nulidad del punto segundo de esta Resolución en lo que respecta a las organizaciones sindicales como promotoras de formación, lo que dio lugar a que se dictara una nueva Resolución de 16 de enero de 2013, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se modificaba la de 25 de septiembre de 2008, por la que se regula el procedimiento de homologación de acciones formativas organizadas por promotores externos a la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA n.º 17, de 24 de enero de 2013).

mentaria limitada a su ámbito de actuación. Muy especialmente, podría haber sido apropiado que contara con dicha potestad en relación con la aprobación de las bases reguladoras de subvenciones (proyectos de investigación) cuya tramitación le era encomendada como parte de sus funciones.

Tales bases reguladoras tienen naturaleza normativa, según se desprende del artículo 17 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. En atención a ello, el artículo 118.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, dispone que “Las normas reguladoras de subvenciones se aprobarán por las personas titulares de las Consejerías correspondientes y serán publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Es decir, la legislación andaluza en materia de subvenciones atribuye la potestad reglamentaria necesaria para aprobar las bases reguladoras a los titulares de las Consejerías, en lugar de al Consejo de Gobierno, lo que supone una aplicación de la excepción contemplada en el artículo 44.2 Ley de Gobierno de Andalucía<sup>48</sup>. Esta excepción, que coincide con lo previsto también en la normativa estatal, en la que se atribuye la potestad de aprobar las bases reguladoras a los Ministros mediante Orden (artículo 17.1 LGS), se justifica en atención a la menor vinculación de la actividad administrativa subvencional al principio de legalidad, al tratarse de una actividad prestacional o favorable y no limitativa de derechos, y se justifica también en el necesario conocimiento técnico que exige su aprobación.

Pues bien, atendiendo a estos mismos argumentos y, en especial, dado el elevado carácter técnico y el contenido marcadamente científico de estas bases, podría haber resultado razonable atribuir expresamente la potestad reglamentaria necesaria para aprobarlas al Instituto Andaluz de Salud. En cualquier caso, dicha potestad podía entenderse implícitamente atribuida por la amplia dicción del artículo 5.2 de la proposición, antes transcrito.

### **3. Otras acciones atribuidas al Instituto Andaluz de Salud y, en especial, la posibilidad de crear entes instrumentales propios**

Junto a las potestades administrativas atribuidas al Instituto Andaluz de Salud, este contaba también con la posibilidad de ejercer otros muchos derechos y acciones amparados por el ordenamiento, muchos de los cuales fueron recogidos en el artículo 5.4 de la proposición. En ellos no era fácil identificar potestades administrativas, bien porque suponían que el Instituto Andaluz de Salud se situara en una posición más bien pasiva o típica de un administrado (beneficio de una subvención o de una

---

<sup>48</sup> De acuerdo con este precepto, “Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno”.

expropiación forzosa), bien porque suponían el ejercicio de actuaciones típicas del Derecho privado (adquisición de bienes, creación de personas privadas), bien porque se relacionaban con el ejercicio de acciones procesales (defensa de sus derechos e intereses ante Jueces y Tribunales)<sup>49</sup>.

Muchas de las acciones previstas en el artículo 5.4 de la proposición no tienen especial interés. Tal sería el caso de la posibilidad de obtener subvenciones (letra a) o de gestionar sus bienes patrimoniales (letra b)<sup>50</sup>. Tampoco merece mayor consideración la posibilidad de que el Instituto Andaluz de Salud pudiera ostentar la condición de beneficiario de expropiaciones (letra g), en concordancia con lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y dada la imposibilidad de ejercer por sí mismo la potestad expropiatoria, expresamente rechazada en el artículo 5.2 de la proposición. Y lo mismo cabría decir respecto a la posibilidad de que ejerciera toda clase de acciones en defensa de sus derechos ante los Juzgados y Tribunales (letra h), sin perjuicio de las prohibiciones derivadas de su naturaleza de ente instrumental de Derecho público [ex artículo 20.c) LJCA].

Mayor interés, sin embargo, podían tener otras previsiones y, muy especialmente, la posibilidad de crear entes instrumentales propios<sup>51</sup>. El artículo 5.4.c) de la proposición, cuya redacción coincidía parcialmente con el artículo 12 LAJA, permitía al Instituto Andaluz de Salud crear dos tipos de organizaciones personificadas de gestión cuando así lo justificara la mejor consecución de sus fines: sociedades mercantiles y consorcios<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Ello explica, seguramente, que puedan encontrarse preceptos muy similares en otras normas reguladoras de otros entes administrativos, como ocurre con el artículo 30.2 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero (“De acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, tendrán plena capacidad para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes”). Y, con mayor motivo aún, en los estatutos de otras Agencias andaluzas, en especial, las Agencias públicas empresariales y las Agencias de régimen especial.

<sup>50</sup> Respecto a lo primero, supone una simple plasmación de la posibilidad de que las Administraciones públicas puedan ser beneficiarias de subvenciones, contenida en el artículo 2.1 LGS. Respecto a lo segundo, ello se derivaría de las posibilidades de gestión de los bienes patrimoniales consagradas en los artículos 105 y ss. LPAP.

<sup>51</sup> En particular, la posibilidad de crear o de participar en sociedades mercantiles debía estar expresamente prevista en los estatutos del Instituto Andaluz de Salud, según exige el artículo 57.1.f) LAJA, conforme al cual, “1. El contenido de los estatutos de cualquier tipo de agencia incluirá en todo caso los siguientes extremos: (...) f) La facultad de creación o participación de sociedades mercantiles cuando sea imprescindible para la consecución de los fines asignados”.

<sup>52</sup> La redacción del precepto propuesto, muy similar a la del artículo 6.1.d) de los Estatutos de la Agencia del Conocimiento (Decreto 92/2011), era la siguiente: “c) Constituir sociedades mercantiles y consorcios, así como participar en ellos, en el supuesto en que se justifique suficientemente que es imprescindible para la consecución de sus fines asignados. Las operaciones de constitución de sociedades mercantiles y consorcios y la adquisición de participaciones mayoritarias en alguna de estas entidades privadas, habrán

Interesa destacar que el precepto solo preveía la posibilidad de estos dos tipos de personas, omitiendo expresamente toda mención a las fundaciones. Ello podría estar en la línea del amplio consenso existente entre la mejor doctrina administrativista española acerca de la conveniencia de que el uso de fundaciones quede prohibido para las Administraciones públicas<sup>53</sup>. Y en esa misma línea parece situarse, tal vez, la nueva redacción dada al artículo 12 LAJA, que no prohíbe expresamente el uso de fundaciones, pero que claramente muestra una preferencia por la utilización de sociedades mercantiles o consorcios cuando resulta necesario crear una organización personificada de gestión con otras entidades públicas o privadas para la consecución de finalidades de interés común. Debe señalarse, sin embargo, que el ámbito de la investigación sanitaria se caracteriza, justamente, por el uso intensivo de la figura de la fundación, situación que no encuentra fácil justificación y, menos aún, después de la reforma del régimen jurídico de los consorcios operada por la LRJSP.

En cualquier caso, las posibilidades de este precepto eran muchas. En primer lugar, permitía que el Instituto Andaluz de Salud pudiera crear o participar en empresas innovadoras de base tecnológica, posibilidad expresamente prevista para los Organismos públicos de investigación (artículo 56.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible).

En segundo lugar, y en conexión con el artículo 19 de la proposición de ley (“Colaboración y participación institucional”), hacía posible la constitución de organizaciones personificadas de gestión como forma de colaboración con “cualesquiera entidades o instituciones públicas o privadas, para el desarrollo de proyectos y programas de actuación en los ámbitos de la investigación, la innovación, la transferencia de tecnología, la evaluación, la acreditación o la formación en materia sanitaria, que permitan un mejor aprovechamiento de medios, recursos y resultados científicos, y generen conocimiento compartido”.

En tercer lugar, ofrecía una posible cobertura jurídica para la creación de centros de investigación en el extranjero por parte del Instituto Andaluz de Salud, posibilidad prevista en el artículo 39.5 Ley de la Ciencia<sup>54</sup> y ciertamente plausible atendiendo a la amplia proyección internacional con la que cuentan la Escuela An-

---

de ser autorizadas por el Consejo de Gobierno. Si la participación que se adquiere tiene carácter minoritario, deberá justificarse asimismo la necesidad de esa participación, pero bastará con la autorización de la Consejería con competencia en materia de Economía, con comunicación a la Consejería con competencia en materia de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo”.

<sup>53</sup> Especialmente categórica y razonada fue la propuesta presentada por BAÑO LEÓN, J. M., ESTEVE PARDO, J., Fernández Farreres, G., REBOLLO PUIG, M y TORNOS MAS, J. “La urgente reforma del sector público”, *El Cronista*, n.º 31 (2012), p. 28.

<sup>54</sup> En efecto, el artículo 39.5 Ley de la Ciencia prevé que “Los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación podrán crear centros de investigación en el extranjero, por sí solos

daluz de Salud Pública, S.A., y la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud (fundamentalmente, aunque no solo, a través de la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía - ACSA). Las dudas sobre el procedimiento que habría que seguir para crear este tipo de entes son, sin embargo, muchas y de especial envergadura<sup>55</sup>.

## IX. LAS ESPECIALIDADES DEL PERSONAL INVESTIGADOR Y LA COMPLEJA SITUACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL INSTITUTO ANDALUZ DE SALUD

### 1. La heterogénea composición del personal al servicio del Instituto Andaluz de Salud y su peculiar sistema de fuentes

El artículo 26.2 de la proposición distinguía las dos categorías de empleados públicos que debían formar el personal del Instituto Andaluz de Salud y precisaba su régimen jurídico cuando se tratara de personal investigador, el cual goza de especialidades expresamente previstas en el artículo 2.2 TREBEP y desarrolladas en la Ley de la Ciencia<sup>56</sup>.

---

o mediante acuerdos con otros agentes nacionales, supranacionales o extranjeros, que tendrán la estructura y el régimen que requiera la normativa aplicable”.

<sup>55</sup> No existe, hasta donde conocemos, una regulación específica de la Administración de la Junta de Andalucía en el exterior. Por su parte, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, tampoco contiene regulación específica aplicable a la creación de centros de investigación en el extranjero por parte de las Comunidades Autónomas. El artículo 12 de esta ley somete a un régimen de información previa al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación la apertura de oficinas de las Comunidades Autónomas para su promoción exterior. Sin embargo, dicho régimen no parece aplicable al supuesto aquí analizado, del mismo modo que tampoco lo sería si quien pretendiese crear un centro de investigación en el extranjero fuera una Universidad pública (cfr. art. 39.5.2º Ley de la Ciencia). En relación con la investigación en materia sanitaria, las únicas previsiones de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado se contienen en los artículos 21 y 31.1, sin que en ninguno de estos dos preceptos se contemple la posibilidad de crear centros de investigación en el exterior ni, menos aún, de someter dicha creación a ningún tipo de control previo.

En el caso andaluz, seguramente sería prudente someter la creación de este tipo de entes a la decisión de Consejo de Gobierno, requiriendo además la participación expresa de las Consejerías competentes en materia de Presidencia, Administración pública y de Hacienda. Ello sería coherente con las competencias atribuidas al Consejo de Gobierno en relación con la creación, modificación o extinción de otros entes instrumentales, así como con las competencias atribuidas a estas Consejerías en materia, respectivamente, de acción exterior, organización administrativa y estructura orgánica (artículo 33 LAJA) o control de creación de organizaciones personificadas de gestión (artículo 12.2.2º LAJA). Ello supondría, además, un régimen parcialmente coincidente con el previsto para la Administración General del Estado en el artículo 39.5.3º Ley de la Ciencia, de conformidad con el cual “En el caso de la Administración General del Estado y de las entidades a esta adscritas, la creación de centros de investigación en el extranjero se ajustará a las disposiciones que regulan la Administración General del Estado en el exterior, y se realizará previa obtención de los informes favorables del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Presidencia”.

<sup>56</sup> En efecto, de conformidad con el artículo 2.2 TREBEP: “En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades”. Muchas de

En primer lugar, el Instituto Andaluz de Salud contaría con personal funcionario, incluyendo el personal estatutario (ex Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud). Cuando dicho personal tuviera la consideración de personal investigador, el régimen jurídico que le resultaría aplicable sería el establecido en el artículo 13.3 Ley de la Ciencia<sup>57</sup>. De acuerdo con ello, el sistema de fuentes aplicable a este personal funcionario investigador venía conformado: por el TREBEP, por la Ley de la Ciencia, por lo dispuesto en la propia Ley de creación del Instituto y por la normativa de desarrollo en materia de función pública que le resultara de aplicación [artículo 26.2.a) de la proposición].

El acceso de este personal se realizaría de acuerdo con la normativa general aplicable a los funcionarios públicos. No obstante, el artículo 27 de la proposición incluía algunas especialidades interesantes en relación con el acceso del personal funcionario investigador: su ingreso se realizaría en todo caso mediante turno libre y el sistema selectivo de acceso sería el de concurso basado en la valoración del currículo de los candidatos. Además, tanto la constitución de los órganos de selección como la realización de los procesos selectivos corresponderían al propio Instituto Andaluz de Salud. Estas especialidades, justificables una vez más por el alto nivel de especialización requerido para el ejercicio de las funciones propias de estos puestos de trabajo, se encuentran también previstas en la Ley de la Ciencia<sup>58</sup>.

Asimismo, y siguiendo de nuevo el ejemplo del otro Organismo público de investigación íntegramente andaluz, el IFAPA, el artículo 28 de la proposición creaba dos nuevas especialidades, la de Investigación Sanitaria y Biosanitaria y la de Laboratorio Sanitario y Biosanitario, dentro del Cuerpo Superior Facultativo y del Cuerpo de Técnicos de Grado Medio de la Junta de Andalucía, respectivamente<sup>59</sup>.

---

las especialidades se encuentran recogidas en el capítulo I (“Personal investigador al servicio de las Universidades públicas, de los Organismos Públicos de Investigación y de los Organismos de investigación de otras Administraciones públicas”) del título II (“Recursos humanos dedicados a la investigación”) de la Ley de la Ciencia. A ello debe sumarse el capital artículo 15.1.a) Estatuto de los Trabajadores, y la aplicación que del mismo realiza la Disposición adicional decimoquinta, apartado 2, del mismo texto legal.

<sup>57</sup> Dispone dicho artículo que “El personal investigador funcionario se regirá por lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por lo dispuesto en esta ley, y supletoriamente por la normativa de desarrollo de función pública que le sea de aplicación”.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en el artículo 26.4 Ley de la Ciencia, respecto al establecimiento del concurso como sistema selectivo de acceso o en el 26.1.2º Ley de la Ciencia respecto a la posibilidad de atribuir al propio Instituto Andaluz de Salud la constitución de los órganos de selección y la realización de los procesos selectivos.

<sup>59</sup> Creación que se acompañaba con la correspondiente modificación de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que ello acarrea (Disposición adicional segunda de la proposición). El artículo 14 de la Ley 1/2003, de creación del IFAPA, ya creó, por su parte, las especialidades de Investigación Agraria y Pesquera y Desarrollo Agrario y Pesquero en los Cuerpos Superior Facultativo y de Técnicos de Grado Medio de la Junta de Andalucía.

En segundo lugar, el Instituto Andaluz de Salud contaría también con personal laboral, que podía ser fijo o temporal. Nuevamente, cuando este personal laboral fuera personal investigador, el sistema de fuentes que le resultaría aplicable, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de la Ciencia, sería uno distinto al general<sup>60</sup>. En concreto, el personal laboral investigador del Instituto Andaluz de Salud debía regirse: por la Ley de la Ciencia, por el Estatuto de los Trabajadores, por lo dispuesto en la propia Ley creadora del Instituto, por las normas convencionales y por los preceptos del TREBEP que le fueran de aplicación [artículo 26.2.b) de la proposición].

Una de las consecuencias de este peculiar sistema de fuentes aplicable al personal laboral investigador era la posibilidad de que el Instituto Andaluz de Salud pudiera hacer uso de ciertos contratos laborales especiales, a los que también se refería expresamente el artículo 26.3 de la proposición. En efecto, los artículos 20 y siguientes de la Ley de la Ciencia, crearon tres modalidades contractuales a las que pueden acogerse no solo los Organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado, sino también los OPIs de otras Administraciones Públicas, lo que permitía su aplicación al Instituto Andaluz de Salud. El artículo 20.1 de la Ley de la Ciencia se refiere a ellas como “modalidades de contrato de trabajo específicas del personal investigador”, y distingue entre:

a) Contrato predoctoral, regulado en el artículo 21 Ley de la Ciencia y dirigido al personal investigador que se encuentra desarrollando su tesis doctoral<sup>61</sup>. Debe recordarse que la configuración del Instituto Andaluz de Salud como Organismo público de investigación le permitía crear o financiar escuelas de doctorado en colaboración con una Universidad (artículo 30.ter LOU) e, igualmente, habilitaba a su personal investigador en posesión del título de doctor para realizar funciones de dirección de tesis doctorales, previo acuerdo del órgano responsable del programa de doctorado de la respectiva Universidad (sección III, “Funciones de dirección de tesis doctorales”, del capítulo I del título IX LOU).

b) Contrato de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, regulado en el artículo 22 de la Ley de la Ciencia, dirigido al

---

<sup>60</sup> En particular el artículo 13.4 Ley de la Ciencia establece que “El personal investigador de carácter laboral se regirá por lo dispuesto en esta ley, en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y sus normas de desarrollo, y en las normas convencionales. Asimismo, se regirá por los preceptos de la Ley 7/2007, de 12 de abril, que le sean de aplicación”.

<sup>61</sup> Junto con la regulación básica de este contrato, contenida en el indicado artículo, debe tenerse en cuenta la normativa de desarrollo reglamentario de este precepto, contenida ahora en el Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

personal investigador que ya se encuentra en posesión del título de doctor o equivalente, con una duración máxima de cinco años y orientado a obtener un elevado nivel de perfeccionamiento y especialización profesional que permitan consolidar su experiencia profesional.

c) Contrato de investigador distinguido, regulado en el artículo 23 de la Ley de la Ciencia, y ampliamente utilizado, entre otros fines, para atraer talento extranjero, para lo que existen programas específicos de ayudas públicas del Ministerio de Ciencia (Ayudas Beatriz Galindo).

Junto con estas tres modalidades de contratos de trabajo específicas, el Instituto Andaluz de Salud también podía contratar personal investigador laboral y personal técnico laboral de carácter temporal para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica. Se trata de contratos de trabajo vinculados a proyectos financiados mediante ayudas obtenidas en convocatorias de concurrencia competitiva y cuya finalización se anuda, justamente, a la finalización del proyecto al que se vinculan y para el que se ha conseguido la financiación.

Este tipo de contratos se rigen, en principio, por lo previsto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores. No obstante, en el caso de contratos de investigación resultan también de aplicación las especialidades contenidas en la Disposición adicional decimoquinta del mismo texto y en la disposición adicional vigesimotercera de la Ley de la Ciencia, que impiden la aparición de trabajadores indefinidos no fijos.

En efecto, el artículo 15.1.a) ET permite la contratación de trabajadores con duración determinada, entre otros supuestos, para “la realización de una obra o servicio determinados”. No obstante, el mismo precepto establece que si estos contratos sobrepasan la duración de tres años más una ampliación de doce meses, “los trabajadores adquirirán la condición de trabajadores fijos de la empresa”. Esta regulación resulta profundamente perturbadora para el funcionamiento normal de la ciencia. En efecto, no son infrecuentes los casos en que una misma persona es contratada para realizar tareas de investigación con cargo a un proyecto de investigación que puede tener una duración superior a la marcada por el citado artículo. Y tampoco es infrecuente que, una vez concluido el primer proyecto, la misma persona sea contratada con cargo a un nuevo proyecto de tal forma que la suma de ambos sobrepase el término máximo marcado por la Ley. Al término del segundo proyecto, la Administración (o entidad privada) contratante, no contará con la financiación para mantener a dicha persona como trabajadora fija y, de hecho, es muy posible que no necesite más sus servicios, que solo eran requeridos en relación con el proyecto financiado. Sin embargo, la aplicación mecánica del artículo 15.1.a) y, en su caso, del artículo 15.5



ET obligaría a dicha contratación (lo que, en el caso de la Administración pública, implicaría acudir a la figura del empleado indefinido no fijo).

Para evitar esta situación, el segundo apartado de la Disposición adicional decimoquinta ET (“Aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas”) estableció que esta regla no es aplicable a las Administraciones públicas o sus organismos públicos cuando los contratos “estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años”.

A partir de esta previsión, la Disposición adicional vigesimotercera (“Normas comunes a los contratos para la realización de proyectos y para la ejecución de planes y programas públicos de investigación científica y técnica o de innovación”) de la Ley de la Ciencia desarrolla y concreta qué tipo de contratos pueden verse afectados por esta previsión<sup>62</sup>.

## **2. La integración del personal procedente de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.**

Todas las anteriores previsiones, en conjunto, debían dotar al Instituto Andaluz de Salud de las herramientas necesarias para desarrollar una política de personal que pudiera conjugar, por un lado, la aplicación de las normas generales de empleo público de las Administraciones públicas y, por el otro, las necesidades propias de la actividad científica y su desarrollo a través de proyectos. No obstante, debido al origen del Instituto Andaluz de Salud, resultado de la fusión y transformación de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., cuyo personal no tiene la consideración de empleado público, y la integración de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud de la Consejería de Salud y Familias, en la que existen empleados públicos funcionarios y laborales, la proposición incluía también un régimen especial y transitorio durante el que debían convivir distintos tipos de personal. Dicho régimen se establecía en la Disposición adicional cuarta de la proposición (“Régimen de integración del personal al servicio de la Fundación Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A”).

La proposición de ley parecía partir de la experiencia jurídica adquirida durante el proceso de reordenación del sector público andaluz acometido durante la última década y, en particular, parecía tomar como modelo la Disposición adicional cuarta

---

<sup>62</sup> Se trata de los contratos para la realización de proyectos específicos de investigación científica y técnica a que se refieren los artículos 20.2, 26.7 y 30 y el apartado 2 de la disposición adicional decimocuarta de la propia Ley de la Ciencia.

de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía [en especial, sus apartados 1.b), 1.e) y 1.f)], y la interpretación que de la misma ha realizado el Tribunal Constitucional<sup>63</sup>.

A partir de estos antecedentes normativos, la Disposición adicional cuarta disponía, en relación con el personal que viniera prestando sus servicios en la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y en la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., lo siguiente:

a) Su integración en el Instituto Andaluz de Salud de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores sobre sucesión de empresas, con todos los derechos y obligaciones laborales y sociales inherentes.

b) Su consideración como personal laboral del Instituto Andaluz de Salud, pero no como personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía.

c) La exigencia de la participación y superación de las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre, convocadas en ejecución de ofertas de empleo público, para poder tener acceso a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se planteaban dos reglas transitorias. Por un lado, que la normativa laboral de aplicación a este personal vendría determinada por sus contratos de trabajo, los convenios colectivos vigentes y los acuerdos derivados de la interpretación de los mismos, en tanto se aprobara un nuevo convenio colectivo de aplicación, y por el TREBEP en todo aquello que resultara aplicable. Por otro, que la masa salarial del personal laboral al servicio del Instituto Andaluz de Salud procedente de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., no pudiera superar la masa salarial del personal de tales entidades.

---

<sup>63</sup> Asimismo, la proposición parecía tener también en cuenta algunos de los “Protocolos de integración de personal”, aprobados por la Secretaría General para la Administración Pública de acuerdo con la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, como los correspondientes a la Agencia Andaluza del Conocimiento (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 10), la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 12), la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 14), la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 15), la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 17) o el Servicio Andaluz de Empleo (Resolución de 20 de abril, BOJA n.º 84 de 30 de abril, p. 18).

En la práctica, lo que la proposición de ley planteaba era la transformación del personal procedente de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud y de la Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A., en trabajadores indefinidos no fijos, técnica coincidente con la empleada también en los procesos de racionalización y reordenación del sector público estatal<sup>64</sup>. Esta opción jurídica ha sido aceptada por los tribunales y también, en líneas generales, por la doctrina que se ha ocupado de los aspectos laborales de estos fenómenos de reestructuración del sector público, al entender que supone una solución justa y ponderada, pues garantiza el mantenimiento del contrato de los empleados sin otorgarles la condición de fijos que, tratándose de una Administración pública, exigiría un procedimiento en el que se garantizase la igualdad, el mérito y la capacidad<sup>65</sup>.

En segundo lugar, la integración en el Instituto Andaluz de Salud del personal funcionario y laboral adscrito a la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación en Salud, se encaraba como una mera reordenación departamental, en la medida en que este personal seguiría sometido exactamente al mismo régimen jurídico del que venía disfrutando hasta entonces<sup>66</sup>. En todo caso, y seguramente con el fin de respetar al máximo las situaciones administrativas de este personal, la Disposición adicional cuarta de la proposición establecía que, en tanto no se aprobara la relación de puestos de trabajo del Instituto Andaluz de Salud, se mantendría la actual configuración de las unidades administrativas correspondientes en la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Salud y Familias.

---

<sup>64</sup> Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, y en particular su artículo 5 [en el que se reguló la integración del personal procedente de la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad. es) en los organismos autónomos Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE)] y su artículo 8 [que reguló la integración del personal de la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que fue suprimida, en el organismo autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)].

<sup>65</sup> ORTEGA BERNARDO, J., y DE SANDE PÉREZ-BÉDMAR, M., “El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales”, *Anuario de Derecho Municipal* 2015, pp. 61-94 y, en especial, 80-92. Más crítico, CASTILLO BLANCO, F., “Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados”, *El Cronista* n.º 58-59 (2016), pp. 72-95.

<sup>66</sup> En este sentido, de la STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 9.d), en la que se confirmó la constitucionalidad de la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, se deduce que en ningún caso podía considerarse un supuesto de movilidad forzosa, pues no traería consigo la pérdida de la condición de funcionario de carrera ni afectaría a su estatus, en la medida en que este personal se seguiría rigiendo en todo caso por la normativa aplicable en materia de función pública.

### **3. La reserva del ejercicio de potestades públicas al personal funcionario**

El artículo 9.2 del TREBEP dispone que “En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

Por su parte, el ordenamiento andaluz repitió este mandato en la Disposición adicional sexta (“Ejercicio de potestades públicas”) de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. En consecuencia, como corolario a la atribución y enumeración parcial de potestades públicas al Instituto Andaluz de Salud en el artículo 5.2 de la proposición, el artículo 5.3 también reservaba al personal funcionario integrado en el nuevo ente el ejercicio de las potestades públicas y de aquellas funciones que implicaran la salvaguardia de los intereses generales.

Esta reserva resultaba de especial importancia, atendiendo a que, según acabamos de indicar, el personal al servicio del Instituto Andaluz de Salud sería especialmente heterogéneo en el momento de su creación. Ahora bien, ni dicha heterogeneidad ni, menos aún, el carácter de Agencia administrativa del Instituto Andaluz de Salud habrían sido óbice para que se le pudieran atribuir potestades cuyo ejercicio corresponda exclusivamente a funcionarios públicos.

Esta fue, sin lugar a duda, una de las cuestiones jurídicas más problemáticas durante el proceso de reordenación del sector público andaluz acometido a partir de 2011<sup>67</sup>. No obstante, como finalmente declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2015, de 19 de noviembre de 2015, dictada en respuesta al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, este tipo de previsiones, incluso cuando van referidas a agencias públicas empresariales, “no altera la reserva al personal funcionario de las funciones relacionadas con el ejercicio de potestades públicas o la salvaguarda de los intereses generales que establece la norma básica estatal” [FJ 5.3.a)].

Sencillamente, debía tenerse en cuenta la regulación contenida en la Disposición transitoria primera (“Ejercicio de funciones asignadas y adscripción funcional temporal de personal funcionario”) de la proposición y, en particular, lo establecido en su apartado segundo, de conformidad con el cual

---

<sup>67</sup> Para una detallada exposición de todo el proceso judicial, con una minuciosa recopilación de todos los pronunciamientos judiciales dictados en su seno, ORTIZ MALLOL, J., “La Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2015, de 19 de noviembre de 2015 sobre la ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía (Y Damocles guardó la espada)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 93, 2015, pp. 177-201.

“En tanto no se apruebe su Relación de Puestos de Trabajo, el desarrollo por parte del Instituto de Salud de Andalucía de aquellas funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas corresponderá exclusivamente al personal funcionario procedente de la Secretaría General de Investigación, Desarrollo e Innovación integrado en la estructura orgánica y funcional del Instituto”.

## X. CONCLUSIONES

La malograda proposición de ley de creación del Instituto Andaluz de Salud se ocupaba de regular otras muchas cuestiones de su régimen jurídico en las que, dado su carácter excesivamente específico, no procede entrar ahora. Parte de dicha regulación era esperable (y exigible) en una norma de creación de un organismo público. Así ocurría con todos los preceptos dedicados a la organización, estructura y funcionamiento del Instituto Andaluz de Salud (en particular, todo el Capítulo II, “Organización y estructura interna”, comprensivo de los artículos 8 al 20 de la proposición). Otra parte de dicha regulación, sin embargo, tenía un carácter mucho más innovador y pretendía, nuevamente, armonizar las especialidades jurídicas que los Organismos públicos de investigación presentan en algunos ámbitos con la normativa general. Tal era el caso, destacadamente, del régimen jurídico de la contratación pública (artículo 23 de la proposición) o del régimen de propiedad intelectual e industrial (artículos 31 y 32 de la proposición). No obstante, incluso dejando a un lado estas cuestiones, el análisis llevado a cabo hasta ahora permite alcanzar algunas conclusiones.

En primer lugar, la actual situación de dispersión organizativa y, muy especialmente, de sometimiento al Derecho privado de los entes encargados de ejecutar las políticas públicas andaluzas en materia de investigación sanitaria resulta injustificable y, lo que es peor, terriblemente inconveniente para los intereses públicos. Nada positivo se obtiene para el interés general del mantenimiento de esta situación, resultado de una desnortada política de “huida del Derecho Administrativo” que nunca debió producirse y de la que nada bueno cupo nunca esperar.

En segundo lugar, desde un punto de vista meramente material, la actividad investigadora presenta tantas características especiales que su realización por parte de los poderes públicos exige el establecimiento de un régimen jurídico igualmente especial. Dicho régimen jurídico especial existe. Se encuentra recogido en lo fundamental en la Ley de la Ciencia y afecta a cuestiones relacionadas con el empleo público, la contratación, la propiedad intelectual e industrial y a muchas otras. Carece de sentido, en consecuencia, actuar de espaldas a dicho régimen especial y no aprovecharlo.

La creación de un Instituto Andaluz de Salud como ente público, que permitiese reordenar organizativamente esta parte del sector público andaluz y someterla a un régimen jurídico sistemático, ordenado y específicamente pensado para él, podría haber sido una buena forma de paliar la indeseable situación presente. El actual o los futuros gobiernos andaluces no deberían dejar en el olvido esta posibilidad.



# **La iniciativa legislativa popular autonómica: leyes de segunda generación e incidencia práctica**

## **Popular legislative initiative in the Autonomous Communities: practice and second-generation laws**

*Ángel Fernández Silva*

Departamento de Derecho Constitucional

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN. 1 Los Estatutos de Autonomía. 2. Del mimetismo inicial de la ILP a las leyes de segunda generación. III. LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA ILP AUTONÓMICA. 1. La naturaleza de la figura y el alcance del derecho de participación. 2. La titularidad. 3. Las causas de inadmisión. 4. La recogida de firmas. 5. La tramitación parlamentaria. IV. LA INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA ILP. 1. Las iniciativas registradas en las asambleas autonómicas. 2. Los promotores de las iniciativas. 3. La ILP en el Parlamento de Andalucía. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Como mecanismo de participación, la iniciativa legislativa popular encaja en los objetivos pretendidos en la construcción del Estado autonómico: lograr una mayor descentralización política y una identificación más intensa de la ciudadanía con las instituciones y asuntos públicos. A pesar de una configuración jurídica inicialmente mimética y restrictiva, desde el año 2006 el legislador autonómico ha introducido mediante las leyes de segunda generación una serie de cambios que pretenden mejorar la operatividad del mecanismo y que será preciso analizar. Pese a la intrascendencia práctica de la figura en las primeras legislaturas, el empleo de la ILP se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas gracias principalmente al impulso de la sociedad civil organizada. Esto ha permitido que hasta treinta y cinco proposiciones de origen popular se hayan convertido en ley en las asambleas autonómicas.

ABSTRACT: The current democracy needs the legislative impulse of the citizens to improve their representation. The popular legislative initiative has played a secondary role in Spanish autonomous community. The causes have been the ques-

---

Recibido: 22/02/2021

Aceptado: 30/04/2021



tionable material limits, and a high number of signatures required. However, the laws passed in recent years in some regions have improved the effectiveness of the instrument. We are going to analyze the changes introduced and the practical impact of the initiative.

**PALABRAS CLAVE:** participación, buen gobierno, democracia directa, democracia representativa, Comunidades Autónomas, crisis de legitimidad, legislación parlamentaria.

**KEYWORDS:** participation, open government, representative democracy, Parliament, direct democracy.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Ya en 1985 Pedro de Vega<sup>1</sup> señaló que no cabía considerar a las instituciones de democracia directa “*intrínsecamente perversas, y esencialmente disfuncionales para la democracia representativa*”, aunque es bien conocido que el Constituyente español decidió configurar unos márgenes estrechos para la participación política directa y especialmente para la iniciativa legislativa popular<sup>2</sup> (ILP). El recelo probablemente tenía que ver con lo advertido por de Vega<sup>3</sup>, pues el peligro de dichos mecanismos aparece cuando pasan de ser correctores de hipotéticos defectos del sistema, a medios para oponer una legitimidad diferente a la del Estado constitucional.

Si bien en 1978 se procuró una normalización democrática de forma mediada, el problema en las primeras décadas del siglo XXI es diferente. La fatiga de nuestro parlamentarismo, parafraseando a Kelsen, convive con una crisis de confianza e intermediación; es decir, con la incapacidad del poder político para hacer efectivo el vínculo representativo. No es extraño que sectores de la sociedad miren de forma interesada hacia ciertas formas de democracia directa, sugiriéndolas como un paliativo al déficit de participación. Sin embargo, ya ha señalado Peter Mair<sup>4</sup> que el renovado interés por formas menos institucionalizadas de participación no conduce necesaria-

---

<sup>1</sup> DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Ed. Tecnos, 1985, p. 125

<sup>2</sup> Las razones de una configuración tan restrictiva debemos encontrarlas en la preeminencia del modelo representativo y el afianzamiento de los partidos políticos, pero no hay que olvidar que durante buena parte del siglo XX la democracia directa y la democracia de identidad o bien habían sido utilizadas en su favor por regímenes autoritarios, o bien habían ocasionado problemas a la estabilidad de las democracias.

<sup>3</sup> DE VEGA, P. (1985: 125)

<sup>4</sup> MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Ed. Alianza Editorial, 2013, pp. 35 y ss. El autor advierte en la obra del distanciamiento popular de la política convencional y el vaciamiento de las relaciones entre los partidos y el electorado. Es conveniente preguntarse si el renovado interés por la democracia y los instrumentos como el referéndum o la ILP puede contribuir a mitigar esa crisis de legitimación, o representan más bien una consecuencia de esa pérdida de confianza.

mente al refuerzo de la democracia, sino que más bien puede representar un síntoma más de la crisis de intermediación.

Lejos de ser una figura intrascendente, la ILP permite completar la labor del legislador con realidades escasamente atendidas por los poderes públicos, y está llamada a la reactivación de sectores de nuestra sociedad que quieren plantear a las asambleas innovaciones legislativas. De esta forma y como complemento a la democracia representativa, la figura es coherente con el componente más integrador de nuestra democracia; y bien utilizada, puede contribuir al acercamiento entre los actores políticos y la sociedad civil, aunque su escasa efectividad y el difícil encaje con la dinámica parlamentaria ha conducido en ocasiones a la frustración de parte del electorado.

En cualquier caso, la figura puede resultar especialmente relevante en el ámbito autonómico; y no sólo porque no resulta tan constreñida por los márgenes del art. 87.3 CE sino, especialmente, porque nuestras autonomías como centro de poder más cercano al ciudadano encajan perfectamente con los propósitos del mecanismo. A juicio de Paloma Biglino<sup>5</sup>, los objetivos que la figura persigue se identifican con uno de los fines pretendidos en la construcción del Estado Autonómico; lograr una mayor descentralización política e identificación del ciudadano con las instituciones. En definitiva y como ya sugiriera Madison, la idea del federalismo puede conllevar una escuela de prácticas democráticas que, salvando las enormes distancias, nuestras autonomías han pretendido cultivar con distinta intensidad en los últimos años.

## II. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA PARTICIPACIÓN

### 1. Los Estatutos de Autonomía

Todos los Estatutos salvo los de Cataluña<sup>6</sup> y La Rioja<sup>7</sup> prescriben que la iniciativa legislativa (general) corresponde a los miembros de la asamblea legislativa y, en su caso, a los grupos parlamentarios y, por otro lado, al Consejo de Gobierno (o denominación equivalente). Como forma de inicio del procedimiento legislativo, la ILP se ha de integrar con la iniciativa gubernamental que, siguiendo a Punset<sup>8</sup>, *ocupa la posición de preeminencia y frente a la que el resto de sujetos operan secundariamente*. Todos los

<sup>5</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47, 1985, pág. 292.

<sup>6</sup> A través del artículo 62 el Estatuto catalán reconoce iniciativa legislativa a los Diputados, grupos parlamentarios, al Gobierno y “a los ciudadanos” mediante la iniciativa legislativa popular.

<sup>7</sup> Este se aparta de lo habitual al atribuir la iniciativa legislativa “al pueblo riojano” además de los Diputados y el Gobierno Riojano (artículo 20).

<sup>8</sup> PUNSET, R., “El procedimiento legislativo”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 775.

Estatutos reconocen también la ILP o la iniciativa legislativa “a los ciudadanos para la presentación de proposiciones de ley”, optando por un tipo ‘formulado’ de iniciativa como es habitual en derecho comparado, frente a la de carácter simple<sup>9</sup>.

Salvo excepciones<sup>10</sup>, el Estatuyente declinó la introducción de elementos configuradores en la inserción de la ILP, a diferencia de lo que ocurre con el art. 87.3 CE; si bien, algunos textos especifican que sólo procederán las ILP para aquellos asuntos que sean competencia de la Comunidad. En cualquier caso, el sistema político e institucional seguido por el Estatuyente se caracteriza por su homogeneidad y mimetismo hacia la configuración estatal<sup>11</sup>, manteniendo las asambleas autonómicas su capacidad de decisión al residir en las mismas la potestad legislativa.

Liderados por la reforma de los textos valenciano y catalán, los Estatutos de segunda generación compartieron desde 2006 el esfuerzo del Estatuyente por conseguir un status más activo de los ciudadanos; no sólo reforzando la parte dogmática<sup>12</sup> de los textos, sino también introduciendo la participación como índice de buen gobierno. Por ejemplo, la ley que reformó la ILP en Andalucía en 2011 se hizo eco en su Exposición de Motivos de los objetivos básicos de la Comunidad contenidos en su Estatuto de Autonomía, “entre los que se encuentra el fomento de la calidad democrática mediante la facilitación de la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”, y por ello se explicaría, como indica Manuel Medina<sup>13</sup>, que la reforma de la ILP y de la ley electoral se impulsaran casi al mismo tiempo en la Comunidad.

En este sentido, el funcionamiento democrático y participativo ha pasado de exigirse sólo en instituciones representativas del Estado a tener protagonismo en procesos de decisión como el autonómico o el local. Esto se debe en parte a que la participación constituye una *respuesta a las expectativas de los ciudadanos* en un contexto de desafección social<sup>14</sup>, pues no creo que sea casualidad que el incremento en la utilización

<sup>9</sup> A través de la iniciativa popular simple se plantea una propuesta o innovación legislativa sin que el texto tenga que sustanciarse en una proposición de ley articulada (en cuyo caso sería una iniciativa formulada).

<sup>10</sup> Cantabria y Extremadura especifican que la ley deberá ser aprobada por mayoría absoluta, Asturias exige que los asuntos deberán ser competencia exclusiva de la Comunidad, y Extremadura concreta que deberá ser avalada la ILP por el 5% de las firmas, aunque luego se detalle otra cuestión en su ley reguladora.

<sup>11</sup> Hecho al que se ha referido GAVARA, J. C., “La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos”, Madrid, 2007.

<sup>12</sup> Como ha indicado TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana” en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, p. 205.

<sup>13</sup> MEDINA GUERRERO, M., “La ampliación de la iniciativa legislativa popular” en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80 mayo-agosto, 2011, pág. 291.

<sup>14</sup> Como han defendido RUIZ-RICO, C. y CASTEL GAYÁN, S., “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo” *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 13/2013 *Universidad de Jaén*. pp. 2 y ss.

de la ILP haya coincidido con la etapa central de la crisis económica y una crisis de confianza que en parte motivó importantes cambios en el sistema de partidos.

A pesar del protagonismo de dichos actores representativos, la participación en el proceso legislativo responde también al refuerzo de la institución del Parlamento, que no termina de encontrar su ubicación ideal en el ámbito autonómico<sup>15</sup>, y que se ha visto desplazada por la vis expansiva del Ejecutivo. Como señala Sáenz Royo<sup>16</sup>, el Estatuyente pretendió en las reformas “*acercar el Parlamento al ciudadano y reforzar su posición como reflejo de las plurales ideologías de una sociedad*”, por lo que tiene sentido que Carrasco<sup>17</sup> se refiera a la ILP o a las comparecencias de colectivos como elementos que pueden otorgar más legitimidad al Parlamento, al permitir que la opinión de la ciudadanía penetre en las asambleas.

Este ‘boom legislativo’ de la participación, utilizando la expresión de Sergio Castel<sup>18</sup>, también se ha traducido en nuevas normas sobre transparencia, participación y buen gobierno en la práctica totalidad de las autonomías<sup>19</sup>, quienes de alguna forma marcaron el camino a la legislación estatal sobre el particular. Este efecto “juridificador” de la participación a nivel autonómico lógicamente ha implicado a la institución de la ILP, por lo que será interesante comprobar si las reformas tuvieron un efecto cosmético o suponen un cambio más profundo en el comportamiento de los actores representativos.

En cualquier caso cabe anticipar que, partiendo de la reforma de los Estatutos y a través de la legislación ordinaria, la participación se ha afianzado como principio informador de la actuación de los poderes públicos, permitiendo no sólo la revalo-

---

<sup>15</sup> Siguiendo la interpretación de AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.J., “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes” *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 6, 1998, pág. 82.

<sup>16</sup> SAENZ ROYO, E., “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico”, *Una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2009, pág. 5.

<sup>17</sup> CARRASCO DURÁN, M. “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político de la UNED* n.º 89, enero-abril 2014, págs.182 y ss.

<sup>18</sup> CASTEL GAYAN, S., en “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana” *Revista Vasca de Administración Pública* número 99-100, 2014, pág. 852 y ss.

<sup>19</sup> Siendo pioneras la Ley 11/2008 de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y la Ley 5/2010 de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias. A estos dos textos les sucedieron otros tantos: Ley 4/2011 de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 4/2013 de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 3/2014 de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña, Ley 19/2014 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña Ley 8/2015 de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 3/2015 de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, Ley 8/2018 de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias, y la Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno de País Vasco.

rización de la ILP, sino que el ciudadano pase de ser un mero receptor de servicios a ser un sujeto influyente en la configuración y evaluación de las políticas públicas.

## 2. Del mimetismo inicial de la ILP a las leyes de segunda generación

A pesar de contar con un marco jurídico-político a priori favorable para el ejercicio de la participación, nuestras autonomías aprobaron inicialmente y de manera mimética un conjunto de leyes de iniciativa popular que trasladaron los límites de la normativa estatal. Este marcado paralelismo entre las normas autonómicas y la LO 3/1984 quizás se deba a que el legislador autonómico “magnificó”, según Biglino<sup>20</sup>, la citada reserva de ley orgánica para el desarrollo de la institución, aunque no se debe descartar que las autonomías concedieran simplemente un valor residual a esta forma de participación, evidenciando la *falta de creatividad* del legislador autonómico<sup>21</sup>, un suceso que no es exclusivo de la regulación de la ILP<sup>22</sup>. Así lo entendieron también otras voces<sup>23</sup>, pues Pérez Alberdi<sup>24</sup> apreció una “homogeneidad sustancial” de regímenes jurídicos “*de manera que no existen apenas diferencias entre la legislación estatal y las autonómicas*”, y Cabedo<sup>25</sup> insistió en la reforma de un marco jurídico que no permitía una participación ciudadana efectiva. Una de las primeras conclusiones es evidente, y es el hecho de que el instrumento no desplegó inicialmente demasiados efectos en la dinámica política de nuestras autonomías pues, como se verá, es irrisoria la cantidad de ILP presentadas en las primeras legislaturas.

<sup>20</sup> BIGLINO P. (1985: 302)

<sup>21</sup> Como señaló ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, Pp. 89 a 98. También en ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los regímenes electorales autonómicos” *Revista de Derecho Político de la UNED* núm. 75-76, 2009, pp. 465 y ss.

<sup>22</sup> Dicha homogeneidad responde a cierta ‘comodidad’ del legislador autonómico, que en diferentes ámbitos ha decidido trasladar el marco estatal, sin ir más lejos en el régimen electoral como han señalado algunas voces en nuestra doctrina: GAVARA (2007: 2 y ss.). Al mismo suceso se ha referido PRESNO LINERA, M. A., en “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales” *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* Núm. 5, 2007, p. 143; asimismo OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*. Institut d’Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya, 2011, pp. 98 y ss.

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ FERRERO, M. A., *La iniciativa legislativa popular*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 78; del mismo modo RALLO LOMBARTE, A., “*La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*” Colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I, 1993, págs. 270 y ss.

<sup>24</sup> PEREZ ALBERDI, R., *El derecho fundamental a participa en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2006, pág. 336.

<sup>25</sup> CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 24, 2009, pág. 459.

Sin embargo, el desarrollo legislativo de la iniciativa popular ha experimentado un gran impulso<sup>26</sup> en los últimos años a través de las nuevas normas aprobadas en diez cámaras autonómicas. Como ha señalado Víctor Cuesta<sup>27</sup>, la ley catalana de 2006 quebró el mimetismo inicial y ayudó, al mismo tiempo, al contagio de otras autonomías. Estas nuevas normas han permitido que varias Comunidades cuenten con un mecanismo más encaminado a la dinamización de la participación ciudadana<sup>28</sup>, si atendemos a las leyes adoptadas en Cataluña en 2006 y 2014, Murcia en 2006, Andalucía en 2011, Navarra y Castilla y León en 2012, Aragón y Comunidad Valenciana en 2014 y 2017, Galicia en 2015, País Vasco en 2016, y Baleares en 2018. Cabe destacar entre todas ellas la legislación catalana por su carácter innovador<sup>29</sup>, pero también las normas gallega y vasca por resultar notablemente garantistas hacia la participación.

Por lo anterior, se contempla en la actualidad un escenario autonómico asimétrico que ha avanzado a dos velocidades. Por un lado, nos encontramos con una serie de normas de primera generación que trasladaron miméticamente los rigurosos límites de la legislación estatal, y otras leyes de segunda generación que, con distintas intensidades, están tratando de introducir novedades interesantes en la figura que será preciso abordar.

CCAA	LEY DE ILP	MODIFICADA POR
ESTATAL	LO 3/1984	LO 4/2006
Andalucía	Ley 5/1988	Ley 8/2011
Aragón	Ley 7/1984	Ley 7/2014
Asturias	Ley 4/1984	
Baleares	Ley 4/1991	Ley 4/2018

<sup>26</sup> Lo que por ejemplo ha llevado a Sergio Castel a hablar de “boom normativo” que ayuda a configurar “un nuevo derecho de participación”; CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa” *Revista Vasca de Administración Pública* núm 99-100, 2014, pág. 848.

<sup>27</sup> CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008, p. 345.

<sup>28</sup> Esta es una visión señalada entre otros por Ruiz-Rico, que considera estos avances confirman a la esfera autonómica como un campo donde “comienza a superarse la excepcionalidad atribuida por la doctrina constitucional al derecho de participación a través de múltiples instrumentos y derechos participativos” en RUIZ-RICO, C., “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6, 2014, pág. 17.

<sup>29</sup> Es la única que permitió eliminar el trámite de toma en consideración, que suprimió de forma pionera algunas de causas de inadmisión, o que habilitó la participación de los promotores en el Parlament.

CCAA	LEY DE ILP	MODIFICADA POR
Canarias	Ley 10/1986	
Cantabria	Ley 6/1985	
Castilla La Mancha	Ley 2/1985	
Castilla y León	Ley 4/2001	Ley 3/2012
Cataluña	Ley 1/2006	Ley 7/2014
Comunidad Valenciana	Ley 5/1993	Ley 2/2015 y Ley 10/2017 (ley en vigor)
Extremadura	Ley 7/1985	
Galicia	Ley 1/1988	Ley 7/2015
La Rioja	Ley 3/1985	
Madrid	Ley 6/1986	
Murcia	Ley 9/1984	Ley 7/2006
Navarra	Ley Foral 3/1985	Ley Foral 14/2012
País Vasco	Ley 8/1986	Ley 10/2016

Fuente: elaboración propia

En relación con las novedades introducidas, el legislador ha tratado de eliminar algunas causas de inadmisión inoperantes, al tiempo que ha minorado la cantidad de apoyos necesarios para presentar la ILP, aumentando también el plazo para su obtención. Otras mejoras han consistido en la posibilidad de que los promotores defiendan la proposición en el Parlamento (tanto en el pleno como en comisión), la extensión de los sujetos legitimados para firmar la iniciativa, la introducción de la firma electrónica, la posibilidad de subsanar errores formales, o el aseguramiento del cobro de la compensación económica. Parece percibirse, por tanto, que el auge discursivo y mediático de la participación y el contagio de la regulación catalana propiciaron una concepción más garantista de la participación como índice de buen gobierno, llevando al legislador autonómico a dinamizar el empleo de una institución hasta entonces intrascendente.

### III. LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA ILP EN NUESTRAS AUTONOMÍAS

#### 1. La naturaleza de la figura y el alcance del derecho de participación

Aunque teóricamente siempre se ha considerado a la ILP un mecanismo de democracia directa, su dependencia formal del Parlamento y su vinculación práctica con organizaciones relevantes han afianzado el carácter mediado de la figura, situándolo más cerca de la democracia representativa. Esto ha ocasionado que la literatura jurídica se refiera a la ILP como un mecanismo de democracia semidirecta, o que algunas voces consideren que no se ejerce una iniciativa legislativa *stricto sensu*, sino una ‘propuesta de iniciativa’ por la obligación de que las cámaras acepten la propuesta ciudadana<sup>30</sup>.

Sin embargo, uno de los debates más interesantes en nuestra doctrina ha consistido en dilucidar si la ILP autonómica se considera una manifestación del derecho fundamental de participación del art. 23.1 CE. Aunque lo parezca, no estamos sólo ante un dilema teórico; pues si vinculamos el instrumento con el ejercicio del derecho fundamental sería el legislador orgánico el competente para desarrollar cuestiones básicas relativas a la figura, obligándonos a determinar el margen disponible para el legislador autonómico. En este sentido, es importante distinguir que la ILP autonómica puede ser considerada, al mismo tiempo, una institución de autogobierno y, por ende, una competencia autonómica en virtud del art. 148.1.1 CE; y una manifestación del derecho fundamental de participación.

Lo segundo explicaría que todas las leyes autonómicas reconozcan que la Comisión Promotora puede recurrir en amparo las inadmisiones de las iniciativas por parte de la mesa de la asamblea (como reconoce el art. 5.1 de la Ley de ILP en Andalucía<sup>31</sup>); o el hecho de que el artículo 30 del Estatuto andaluz reconozca expresamente en su apartado ‘b’ “el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía”. Al respecto, es interesante referirse a una conocida sentencia<sup>32</sup> del Tribunal Constitucional, quien consideró que los instrumentos de

---

<sup>30</sup> La han considerado, más bien, una ‘propuesta de iniciativa’ entre otros GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pág. 67; asimismo ASTARLOA VILLENA, F., “La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional 10-11*, 2002-2003, pág. 15.

<sup>31</sup> En este sentido el art. 5 de la Ley 5/1988 indica que si el TC decidiera que la Proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo anterior, la ILP seguirá su curso, pero si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Parlamento lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos, en el plazo de un mes, manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla, una vez efectuadas las modificaciones correspondientes.

<sup>32</sup> STC 119/1995, de 17 de julio (FJ4).



democracia directa (el referéndum y la ILP) actúan como números clausus y entroncan con el derecho fundamental de participación, a diferencia de los instrumentos de democracia participativa (foros, consultas, etc.) que pueden ser libremente configurados por el legislador.

Aunque la consideración de la ILP como proyección del derecho fundamental aludido no ha resultado pacífica, algunas voces han tratado de conciliar la institución de autogobierno con la proyección del derecho fundamental. Por ejemplo, Manuel Contreras<sup>33</sup>, entendió que *“las CC. AA. gozan de autonomía (...) para organizar sus instituciones de autogobierno, y, por tanto, para desarrollar convenientemente los procedimientos legislativos en todas sus fases, (aunque) no es menos cierto que la iniciativa popular resulta ser una proyección del derecho fundamental a la participación”*. En la misma línea, Xavier Muro<sup>34</sup> ha entendido que la ILP *“puede inscribirse dentro del ámbito del derecho fundamental de participación”*, y Alcubilla<sup>35</sup> indicó que *“sin perjuicio de la autonomía política de las CC.AA., la iniciativa popular es proyección del art. 23.1 de la Constitución”*.

En cualquier caso, la vinculación entre la iniciativa popular y el derecho fundamental de participación parece clara si atendemos a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pues en el ATC 140/1992, de 25 de mayo, (FJ 2) señaló, entre otras consideraciones<sup>36</sup>, que la figura *“tiene ciertamente proyección en materia de derechos fundamentales y relevancia en vía de amparo a través del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos”*. Del mismo modo, el Alto Tribunal recordó en la STC 19/2015, de 16 de febrero, aludiendo, a su vez, al ATC 428/1989, de 21 de julio, (FJ 3) que *“una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 CE”*.

También se observa una concordancia entre la naturaleza de la figura estudiada y las características de propio derecho aludido, si entendemos que la finalidad del electorado es concurrir –a través de una ILP- a la formación de la voluntad popular, pues según el Alto Tribunal<sup>37</sup> *“para determinar si estamos o no ante un derecho de participación*

<sup>33</sup> CONTRERAS, M., “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)” *Revista de las Cortes Generales* núm. 8, 1986, pág. 83.

<sup>34</sup> MURO, X. “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007, págs. 363 y ss.

<sup>35</sup> ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: *Iniciativa legislativa popular*. ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley, 2013, p. 276.

<sup>36</sup> Añade el Alto Tribunal en el FJ 2º que “la iniciativa legislativa popular se incardina en el derecho fundamental de los electores reconocido en el art. 23.1 de la Constitución, pero la existencia de una lesión de derechos fundamentales, en lugar de una simple irregularidad de procedimiento, no puede darse por supuesta y requiere por ello de un especial esfuerzo argumental en la demanda, dirigido a constatar la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental.

<sup>37</sup> STC 119/1995, de 17 de julio de 1995 (FJ 5).

*política, encuadrable en el art. 23.1 CE, habrá que atender, no sólo a la naturaleza y forma del llamamiento, sino también a su finalidad: sólo allí donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político -allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder- estaremos en el marco del art. 23.1 CE”.*

No obstante, creo que lo anterior no puede conducirnos al error de pensar que el legislador autonómico se encuentra constreñido por los márgenes de la LO 3/1984, pues esta norma regula el procedimiento legislativo ante el Congreso y es consecuencia de la reserva del art. 87.3 CE, no de la reserva del art. 81.1 CE. Debemos recordar que la iniciativa popular de carácter autonómico nace en los Estatutos de Autonomía y, según el artículo 148.1.1 CE, su regulación constituye una competencia autonómica como institución de autogobierno<sup>38</sup>. Así lo ha entendido Sáenz Royo<sup>39</sup>, al defender que *“la libertad de configuración de este instrumento se enmarcaría en la competencia de organización de las instituciones de autogobierno y la autonomía parlamentaria de los Parlamentos autonómicos”*.

Sin embargo, si consideramos que la ILP autonómica es también una forma de ejercicio del derecho de participación, el margen del legislador autonómico no es absoluto; pues éste no podrá vaciar de contenido o convertir en impracticable el ejercicio del derecho, ni contradecir sus aspectos esenciales (cuyo desarrollo está reservado al legislador orgánico). Como ha señalado Larios Paterna<sup>40</sup>, *“sólo será vinculante para las Comunidades Autónomas el contenido de la Ley orgánica que implique un desarrollo directo del derecho de participación, no la regulación que el legislador haga a partir del artículo 87.3, que supone la regulación de una de las formas de ejercer la iniciativa ante el Parlamento español”*.

No serán aplicables, en este sentido, las concretas restricciones estatales en cuanto a firmas, causas de inadmisión, materias excluidas o tramitación parlamentaria, por no suponer un desarrollo del contenido esencial. Aunque, como se verá, la principal controversia generada al respecto ha sido la de determinar si el legislador autonómico puede extender los legitimados para ejercer la ILP a sujetos no habilitados por la regulación estatal como los menores o los extranjeros.

## 2. La titularidad

Por lo general, las leyes autonómicas legitiman para el ejercicio de la ILP a los mayores de edad<sup>41</sup> que gocen de la condición política de ciudadano de la respectiva

<sup>38</sup> MURO X. (2007: 363) considera la ILP de carácter autonómico *“un caso de ejercicio de la competencia de ordenación de una institución de autogobierno”*.

<sup>39</sup> SAENZ ROYO E. (2009: 7).

<sup>40</sup> LARIOS PATERNA, M. J., *“La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana” Revista Activitat Parlamentaria, núm 11, 2007, pág. 3.*

<sup>41</sup> No se menciona específicamente en Navarra. Para Cataluña y País Vasco existe la posibilidad de que firmen la iniciativa ciudadanos también de 16 y 17 años.

Comunidad<sup>42</sup>. La mayoría de normas añaden que estos ciudadanos estén inscritos en el censo electoral<sup>43</sup>, lo que garantiza su correcta verificación y permite identificar la legitimación de la figura con los electores. Artemi Rallo<sup>44</sup> considera que la titularidad de la iniciativa *debería coincidir con el derecho de sufragio activo*, y Biglino<sup>45</sup> ha recordado que, aunque se hable de ciudadanos, es más correcto identificar la titularidad de la ILP con la figura del elector.

Por su parte, Cataluña, País Vasco y Baleares presentan una singularidad llamativa y poco pacífica en la literatura jurídica, al permitir la firma de iniciativas a personas no habilitadas por la regulación estatal. Además de los electores, dichas autonomías extienden la titularidad también a los ciudadanos de 16 y 17 años<sup>46</sup> (estableciendo la edad mínima en 16 y no en 18); a los ciudadanos de la UE, y a los extranjeros con domicilio legal en nuestro país. ¿Por qué se ha generado entonces la controversia? Pues bien, si aceptamos que la ILP autonómica es una manifestación del derecho fundamental de participación, el legislador orgánico es el competente para establecer la legitimación para el ejercicio del mecanismo<sup>47</sup> y, por ende, el legislador autonómico no puede impugnar lo establecido por la normativa estatal, pues es evidente que tanto mayoría de edad como nacionalidad son dos rasgos esenciales de la participación político-electoral.

Creo que acarrea dudas fundadas de constitucionalidad la extensión de la titularidad a los extranjeros, pues el art. 13.2 CE reserva el ejercicio de los derechos políticos del art. 23 CE a los nacionales y aquí, evidentemente, la incompatibilidad es manifiesta con los preceptos de las leyes autonómicas. La extensión de la titularidad a los menores de edad, a pesar de las serias dudas, no parece conllevar un reproche tan rotundo<sup>48</sup>. El legislador autonómico puede querer involucrar a los menores bajo un fin legítimo como la participación política<sup>49</sup>, y una concepción más amplia del

---

<sup>42</sup> Es decir, con vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios o, lo que es lo mismo, a los electores de esa Comunidad.

<sup>43</sup> Todas menos Asturias y Cantabria.

<sup>44</sup> RALLO LOMBARTE A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colección "Autonomía i Dret" Universitat Jaume I, 1993, pág. 276.

<sup>45</sup> BIGLINO P. (1985: 302).

<sup>46</sup> El BNG propuso en la tramitación de la nueva ley gallega de ILP que los menores de 16 y 17 pudieran avalar las iniciativas, una cuestión que finalmente no fue incorporada al proyecto de ley.

<sup>47</sup> Según la STC 173/1998, de 18 de agosto (FJ8).

<sup>48</sup> Sin embargo debemos valorar la dificultad para la acreditación y validación de su firma al no encontrarse éstos en el Censo Electoral.

<sup>49</sup> Zulima Sánchez considera dicha extensión (en el caso catalán) *una apuesta por ayudar a la concienciación de los más jóvenes a involucrarse en la democracia y la política autonómica*: SANCHEZ Z. "La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía" *Revista Catalana Activitat Parlamentaria* n° 11, 2007, p. 40.

concepto de ciudadanía<sup>50</sup>. Sin embargo, ni el fin ni la concepción aludidos evitan una contradicción entre la ILP estatal y autonómica y, sobre todo, entre el cuerpo electoral y la titularidad de una figura conectada con la participación política.

Por lo anterior, tiene sentido que la participación ejercida a través de la ILP autonómica guarde cierta analogía con la ILP estatal; igual que considera el TC el sufragio autonómico dentro del derecho de participación<sup>51</sup>. Como ha señalado Pérez Alberdi<sup>52</sup>, “*el derecho de participación política se define por su sujeto: el titular de la soberanía, es decir, los ciudadanos que forman parte del cuerpo electoral, y su objeto: su contribución a la formación de la voluntad general*”. Si bien la ILP no contribuye con la misma intensidad que el sufragio a la formación de la voluntad general, la LO 3/1984 sólo legitima al cuerpo electoral para el ejercicio del derecho de iniciativa, por lo que el conflicto sólo se puede resolver o bien mediante la inconstitucionalidad de la extensión autonómica de la titularidad, o bien negando una vinculación entre la ILP autonómica y el derecho del art. 23.1 CE.

Por lo tanto, y aunque la doctrina se ha mostrado dividida sobre la constitucionalidad de tales preceptos autonómicos, me sitúo en la línea de quienes, como Alberdi<sup>53</sup>, Castellà<sup>54</sup> o García Majado<sup>55</sup>, consideran que la titularidad es un aspecto reservado al legislador orgánico por pertenecer al núcleo esencial del desarrollo de propio derecho fundamental. Por ende, el legislador autonómico carecería de competencia para contradecir lo estipulado por la normativa estatal, pues siguiendo a Muro<sup>56</sup> “*debe existir una correlación entre el derecho a elegir el Parlamento y el derecho a pretender condicionar la actividad de éste*”. En cualquier caso, el TC tendrá ocasión de pronunciarse al respecto, pues el gobierno central presentó recurso de inconstitucionalidad contra la ley de iniciativa legislativa popular de País Vasco que, precisamente,

---

<sup>50</sup> Concepto al que se ha referido el TC en la sentencia STC 31/2015 en la que el Alto Tribunal valoró la constitucionalidad de la Ley de Consultas No Referendarias del Parlamento de Cataluña, que también permitiría participar en las consultas a menores de dieciséis y diecisiete. El Tribunal señaló aquel llamamiento electoral a un ‘cuerpo electoral sui generis’.

<sup>51</sup> STC 51/1984, FJ 2.

<sup>52</sup> PÉREZ ALBERDI, R., “Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación”, *Revista Deliberación* núm. 2 (Gobierno de Aragón), 2012, pág. 42.

<sup>53</sup> PÉREZ ALBERDI, R. (2012: 47).

<sup>54</sup> CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad n° 5*, junio de 2013, p. 211.

<sup>55</sup> GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular” en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados), 2017, p. 220.

<sup>56</sup> MURO, X. (2007: 371-375).

extiende la titularidad a sujetos no habilitados por la legislación estatal (menores y extranjeros) en su artículo primero<sup>57</sup>.

### 3. Las causas de inadmisión

Los datos obtenidos acerca de la incidencia práctica de la ILP autonómica no dejan en buen lugar al legislador ni a las propias mesas de las cámaras en su labor de admisión de las proposiciones. En este sentido, del total de 235 iniciativas populares registradas en las diecisiete asambleas autonómicas hasta finales de 2018, resultaron inadmitidas a trámite 74 (un 31%), lo que evidentemente resta efectividad a la figura. El porcentaje, sin embargo, es menos nocivo que el registrado en el Congreso de los Diputados<sup>58</sup>, aunque la tendencia no se muestra uniforme en el grueso de autonomías.

La lesividad de las causas de inadmisión se confirma también en Andalucía, al resultar inadmitidas seis de las veinte ILP presentadas entre 1989 y 2019, por lo que la Comunidad se encuentra en la media de inadmisiones registradas en el global. En términos relativos, resulta preocupante encontrar parlamentos donde la mayoría de las proposiciones ciudadanas que se registraron no superaron el trámite de admisión<sup>59</sup>, lo que confirma un ámbito material excesivamente estrecho para la figura y, en mi opinión, una interpretación de los órganos rectores de las asambleas excesivamente restrictiva.

En este sentido, ha resultado excesiva la arbitrariedad de la que disponen por lo general las mesas de las cámaras, pues desde una interpretación expansiva de los requisitos podrán constreñir en exceso el margen disponible para el instrumento. De este modo, creo que es fundamental desde el punto de vista de la transparencia y del propio derecho de participación que los acuerdos de inadmisión sean públicos y motivados. A diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados<sup>60</sup>, algunas asambleas autonómicas publican en su página web el acuerdo de inadmisión de la iniciativa, lo que permite valorar su adecuación y comprobar qué requisitos concretos generan una mayor lesividad hacia la admisión de las propuestas ciudadanas.

---

<sup>57</sup> “El Gobierno central recurre la Ley vasca que permite a inmigrantes ‘legales’ firmar una ILP” [https://cadenaser.com/emisora/2016/09/27/ser\\_vitoria/1474991502\\_394978.html](https://cadenaser.com/emisora/2016/09/27/ser_vitoria/1474991502_394978.html)

<sup>58</sup> Las 74 iniciativas inadmitidas en las asambleas autonómicas representan un 31% del total, frente al 37% que representan las que fueron inadmitidas por la Mesa del Congreso de los Diputados.

<sup>59</sup> La Asamblea de Castilla la Mancha inadmitió tres de las cuatro iniciativas populares registradas; Cantabria cuatro de cuatro, Murcia dos de cuatro y Asturias cinco de las nueve.

<sup>60</sup> Las actas de la Mesa del Congreso no son públicas, y en los acuerdos de inadmisión de las iniciativas no figura la concreta causa de inadmisión aplicada ni una motivación del acuerdo, pues sería importante conocer qué partes del texto propuesto incurren en una contradicción con las causas de inadmisión tipificadas.

Las distintas autonomías coinciden, por lo general, en las causas por las que la mesa de la asamblea puede inadmitir la iniciativa. Se puede constatar cierta tendencia al contagio normativo entre distintas autonomías, y a su vez de todas ellas con la regulación estatal. Lo más común es que las normas incluyan como causas de inadmisión que la ILP tenga por objeto alguna de las materias excluidas, o que no se hayan cumplido los requisitos formales<sup>61</sup>, permitiendo algunas subsanar dichos defectos<sup>62</sup>. El legislador ha decidido otorgar un peso relevante a la Comisión Promotora como órgano encargado de elaborar y presentar el texto de la proposición, recibir las notificaciones, desarrollar la recogida de firmas y, en su caso, defender la proposición en el Parlamento, aunque no se debe confundir su indudable protagonismo con la verdadera titularidad de la figura, que corresponde a los signatarios.

Volviendo a los requisitos de la proposición, pronto una de las principales críticas se dirigió contra la exigencia de homogeneidad en el texto<sup>63</sup>, aunque por lo general las normas más recientes han eliminado este requisito (no es el caso de Andalucía, que lo mantiene en el artículo cuarto de su ley). Algunas normas, como la andaluza, incluyen también como motivo de denegación que exista en tramitación un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto que la iniciativa<sup>64</sup>, o bien que ésta sea reproducción de otra ILP de contenido equivalente presentada en la misma legislatura. Aunque los dos últimos requisitos sean coherentes con el principio de economía procesal en la ordenación del trabajo parlamentario, parecen injustificados al no exigirse para otras proposiciones de ley.

Será fundamental, por tanto, referirse a las materias excluidas del ámbito de la iniciativa por representar en la práctica el principal obstáculo para su registro pues, como demuestra Orestes Suárez<sup>65</sup>, unos requisitos más laxos inciden en una mayor efectividad de estos mecanismos de participación. La mayoría de las autonomías estipula que los ciudadanos podrán presentar proposiciones de ley sobre aquellas

---

<sup>61</sup> Se refiere a la presentación de la documentación básica; texto articulado precedido de la exposición de motivos, documento donde se detallan las razones que justifican la tramitación de la iniciativa, y datos básicos de la Comisión Promotora (datos personales y de contacto).

<sup>62</sup> Se entiende que se permiten subsanar defectos formales, pero no materiales, supuesto que facilitaría su admisibilidad en caso de no variar sustancialmente la ILP. Esta es una posibilidad que sí se concede en Cataluña.

<sup>63</sup> Un requisito en mi opinión injustificado al no exigirse para otras proposiciones de ley, que permite inadmitir una ILP que verse sobre materias distintas y carentes de homogeneidad entre sí.

<sup>64</sup> Algunas autonomías permiten que se acumule la iniciativa afectada a la tramitación de la proposición o proyecto con la que comparta dicho objeto.

<sup>65</sup> SUÁREZ ANTÓN O., “¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?” *L’Opinió*, núm. 35, 2017, p. 3.

cuestiones que sean competencia de la Comunidad. Las materias que resultan habitualmente excluidas<sup>66</sup> en nuestras autonomías son las siguientes:

- a) Las que se refieren a su organización territorial<sup>67</sup>;
- b) Las que no sean de competencia (exclusiva<sup>68</sup>) autonómica;
- c) Las de naturaleza presupuestaria y tributaria<sup>69</sup>;
- d) Las referidas a la planificación económica general de la Comunidad Autónoma<sup>70</sup>;
- e) Las que se refieren a su organización institucional (o a las instituciones de autogobierno).
- f) Otras excluyen los derechos fundamentales y libertades públicas (Asturias y Cantabria) o la iniciativa relativa al procedimiento de delegación o transferencia de competencias (Asturias, La Rioja, Castilla la Mancha).

En el caso andaluz, el artículo tercero de su ley<sup>71</sup> excluye las materias de naturaleza tributaria, las que no sean competencia legislativa de la comunidad, la planificación económica, la organización de sus instituciones de autogobierno y las mencionadas en los artículos 187 y 190 del Estatuto (deuda pública y operaciones de crédito, y la ley del presupuesto). El art. 4.3 concede un mes a los promotores para que puedan subsanar los defectos que impiden la admisión de su propuesta. A mi juicio, las únicas materias que cabría excluir serían las de naturaleza tributaria, por el riesgo de utilización demagógica y por su dificultad técnica; la presupuestaria, por estar atribuida al ejecutivo; y aquellas que no sean competencia de la Comunidad. Esta es una opción compartida por Sáenz Royo<sup>72</sup> y elegida por el legislador catalán y gallego aunque, por lo general, cabe concluir que las normas más recientes han suavizado las exigencias formales y materiales del texto presentado.

---

<sup>66</sup> Otras materias excluidas expresamente de la iniciativa popular en algunas Comunidades serían: los derechos fundamentales y las libertades públicas (Leyes de Asturias y de Cantabria); el régimen electoral (Leyes de Canarias, Islas Baleares, La Rioja y el País Vasco); o la reforma del Estatuto de Autonomía de manera expresa (Leyes de Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja y el País Vasco). También la denominación, territorio, idioma y símbolos de la Comunidad (Baleares) o aquellas iniciativas contrarias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos o a los demás tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos y fundamentales (País Vasco).

<sup>67</sup> En este último caso Castilla la Mancha, Navarra o Baleares.

<sup>68</sup> Sólo Madrid se refiere a competencia “plena” y sólo Asturias se refiere a competencia “exclusiva”.

<sup>69</sup> Algunas añaden financiera, como Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Madrid.

<sup>70</sup> Andalucía, Cantabria, Aragón, Canarias, Extremadura y Baleares.

<sup>71</sup> Ley /1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

<sup>72</sup> SAENZ, E., (2009:10).

Por último y por coherencia, cabría inadmitir también aquellas iniciativas que conlleven directa o indirectamente una reforma del Estatuto de Autonomía, pues ninguna autonomía, salvo Cataluña, permite al electorado proponer formalmente la reforma del mismo. El Estatuyente catalán estipuló que 300.000 electores pueden solicitar a la cámara que ejerza la propuesta de reforma del Estatuto, frente a los 50.000 apoyos que se exigen para la iniciativa legislativa ordinaria, en un intento por legitimar la intervención directa del electorado con fines político-electorales, frente a la opción clásica que permite mantener la reforma bajo un procedimiento más mediado. En cualquier caso, parece razonable exigir una cantidad reforzada de avales para un asunto de mayor trascendencia como la reforma del Estatuto.

#### **4. La recogida de firmas**

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, donde la cantidad de firmas se regula en la Constitución, las autonomías (excepto Extremadura) han preferido fijar el nivel de apoyo requerido en la norma reguladora de la figura. Como han recordado algunas voces<sup>73</sup>, esta opción permite al legislador autonómico adaptar con mayor facilidad el requisito a las alteraciones demográficas y a las exigencias sociopolíticas del momento, como así ha sucedido en algunas de las reformas más recientes.

Sin embargo, el legislador se contagió en la década de los ochenta de la cantidad exigida a nivel estatal, estableciendo un umbral de apoyo excesivamente alto<sup>74</sup> que dificultó enormemente que las iniciativas alcanzaran la tramitación parlamentaria. No es casualidad que, por ejemplo, en Andalucía caducaran por falta de apoyo ocho de las veinte ILP registradas, seis de las mismas antes de la entrada en vigor de la ley 8/2011, que minoró sustancialmente las firmas y aumentó el plazo disponible para su recogida.

Por aportar cierto grado de optimismo, encontramos en la estadística autonómica una menor proporción que a nivel estatal de iniciativas que decayeron por falta de apoyo, pues caducaron treinta y dos ILP de un total de doscientas treinta y cinco, lo que representa un 14%, frente al 40% estatal. ¿Cómo se explicaría esta sustancial diferencia?. En primer lugar atendiendo al porcentaje de electores exigido, pues en la mayoría de las Comunidades se requiere una proporción inferior a la estatal; y a su vez se antoja más factible reunir las firmas en territorios de menor extensión. Es posible, asimismo, que las competencias autonómicas y unos asuntos más cotidianos

<sup>73</sup> CABEDO MALLOL, V. (2009; 459); también CUESTA V. (2008: 354).

<sup>74</sup> PRESNO LINERA, M., "Derechos de participación política", REY MARTÍNEZ F. (Dir.) *Los Derechos Humanos en España, un balance crítico*. Tirant lo Blanch y Universitat de Valencia, Valencia, 2015, pág. 299.



generen un mayor atractivo en la ciudadanía, que verá más accesible una asamblea de ámbito inferior al estatal.

De este modo, el legislador autonómico ha decidido en la última década y media minorar la cantidad de signatarios exigidos para la ILP, al tiempo que se ha reconocido la firma electrónica como un método que facilita enormemente dicha labor. Sirve como ejemplo la ley 8/2011 del Parlamento de Andalucía, que redujo las firmas de 75.000 a 40.000 (el 0,61% del censo electoral) o las leyes de Galicia o País Vasco<sup>75</sup>. Como se puede comprobar, una mayoría de normas expresan dicho umbral de apoyo en un número absoluto de electores, y tan sólo Castilla y León y Navarra especifican la cantidad con un porcentaje respecto del total del censo electoral<sup>76</sup>.

CCAA	FIRMAS EXIGIDAS EN LA LEY	PORCENTAJE SOBRE EL CENSO	PLAZO
ESTATAL	500.000	1,36%	9 +3
Andalucía	40.000	0,61	6+2
Aragón	12.000	1,17%	9 + 3
Asturias	10.000	1,01%	3
Baleares	10.000	1,30%	3
Canarias	15.000	0,90%	3
Cantabria	10.000	2%	3
Castilla La Mancha	20.000	1,20%	3
Castilla y León	0,75% censo	0,75%	9+3
Cataluña	50.000	0,90%	120 días + 60
Com. Valenciana	10.000	0,30%	8+2
Extremadura	45.000	4%	6 + 3
Galicia	10.000	0,37%	4+3
La Rioja	6.000	2,40%	3

<sup>75</sup> País Vasco ha reducido su mínimo de firmantes de 30.000 a 10.000 y Galicia de 15.000 a 10.000 o, incluso, 2.500 para el caso de proposiciones no de ley.

<sup>76</sup> Todas las CCAA determinan que las firmas han de recogerse en los pliegos sellados al efecto por la Junta Electoral Autonómica, debiendo figurar en los mismos la proposición de ley para la que se solicita su apoyo. Para que la firma sea considerada como válida deberá acompañarse del nombre, apellidos, DNI y municipio en cuyas listas del censo se encuentre inscrito el elector.

CCAA	FIRMAS EXIGIDAS EN LA LEY	PORCENTAJE SOBRE EL CENSO	PLAZO
Madrid	50.000	1,04%	3
Murcia	10.000	0,97%	6
Navarra	1% censo	1%	6 + 2
País Vasco	10.000	0,50%	4 + 2

Fuente: elaboración propia a través de las páginas web de las asambleas autonómicas

En este sentido, centraremos nuestra atención en el porcentaje que representa la cantidad exigida sobre el censo autonómico, siendo a mi juicio una proporción adecuada requerir en torno al 0,50%. De esta forma, las leyes más garantistas y que menor cantidad de apoyos exigen son las de Comunidad Valenciana (0,30%), Galicia (0,37%), País Vasco (0,50%) y Andalucía (0,61%). En el sentido contrario, el requisito resulta excesivamente oneroso en Extremadura (4%), La Rioja (2,40%) y moderadamente exigente en Baleares (1,30%), Castilla la Mancha (1,20%) y Aragón (1,17%). Esta situación puede provocar no sólo que una cantidad excesiva de iniciativas fracasen al reunir los apoyos, sino que un requisito tan restrictivo disuada a la ciudadanía de la utilización del mecanismo.

Por su parte, Castilla y León introdujo un cuestionable requisito de representatividad en los apoyos para tratar de evitar reivindicaciones localistas. La Comunidad exige que las firmas representen al menos el 0,75% del censo electoral autonómico, y que esta cifra represente a su vez al menos el 0,75% del censo electoral provincial de “una mayoría” de circunscripciones (es decir, de cinco de las nueve provincias), lo que complica sensiblemente la recogida de firmas y empuja a los ciudadanos a obtenerlas, más bien, en las provincias de menor población. La ausencia de este requisito en otras autonomías no ha implicado, por lo general, una pretensión insolidaria en las reivindicaciones planteadas.

Con un propósito bien distinto, como es el de la integración política de las islas de menor población, Canarias permite que la ILP aparezca avalada o bien por 15.000 electores, o bien por el 50% de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido sólo afecte a dicha isla<sup>77</sup>. Del mismo modo, Baleares se hizo eco del requisito, pues los promotores pueden optar entre recoger 10.000 firmas o presentar los avales del 30% de ciudadanos residentes en una isla (con un

<sup>77</sup> Art. 3 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre.

mínimo de 1.200), lo que evidentemente tendrá más sentido en las circunscripciones de menor población<sup>78</sup>.

Por otro lado, la incidencia del plazo que las autonomías conceden para reunir las firmas es muy relevante, pues un periodo de tiempo más reducido podrá dificultar esta tarea. Las autonomías que mantienen sin variaciones su ley originaria por lo general conceden unos escasos tres meses para la tarea<sup>79</sup> (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, La Rioja y Madrid), oscilando el plazo en el resto entre cuatro y nueve meses, otorgando la posibilidad la mayoría de ellas de que la Junta Electoral lo amplíe por dos o tres meses más si concurren causas de fuerza mayor<sup>80</sup>.

Todas las leyes autonómicas han reconocido a favor de la Comisión Promotora el resarcimiento de los gastos derivados del trámite y la recogida de firmas. La mayoría exigen que la iniciativa alcance la tramitación parlamentaria, como sucede con la LO 3/1984, y por lo tanto la ILP tendrá que ser admitida y haber reunido las firmas<sup>81</sup>. Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco admiten la concesión de un anticipo a los promotores para sufragar los gastos inmediatos, aunque Canarias, Galicia y País Vasco han sido más restrictivas<sup>82</sup> estableciendo que la Comisión será resarcida sólo si la proposición supera la toma en consideración, lo que parece una decisión un tanto restrictiva que sólo se justifica desde el punto de vista del ahorro económico.

Por último, debemos tener en cuenta que por lo general es la Junta Electoral Autonómica la encargada del proceso de certificación de las firmas obtenidas<sup>83</sup>, con la imprescindible ayuda de la Oficina del Censo. La Mesa del Parlamento procederá en última instancia al cómputo y, si se cumplen todos los requisitos, se publicará la proposición en el Boletín Oficial de la Comunidad para su posterior inclusión en el orden del día de un pleno. Creo que sería oportuno que se fijara un plazo concreto para que la ILP acceda a la toma en consideración desde su publicación en el boletín

---

<sup>78</sup> Aspecto introducido por la Ley 4/2018, 12 junio, de modificación de la Ley 4/1991, de 13 de marzo.

<sup>79</sup> Baleares sin embargo no amplió dicho plazo a pesar de reformar su ley de ILP en 2018.

<sup>80</sup> En la práctica se ha generalizado la concesión de dicha prórroga pues se suelen apreciar las vacaciones de verano o la coincidencia con elecciones como causas que habilitan una concesión de prórroga.

<sup>81</sup> De forma similar, Navarra establece para la compensación que la proposición haya sido publicada en el boletín oficial de la asamblea, lo que a efectos prácticos es lo mismo que alcanzar la tramitación parlamentaria.

<sup>82</sup> En los artículos 15, 13 y 14 de sus leyes, respectivamente.

<sup>83</sup> Dichas firmas deberán ser autenticadas por un Notario, un Cónsul, un secretario judicial, el secretario municipal que corresponda al municipio donde figure inscrito el firmante, o por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora mediante escritura pública ante Notario (las normas autonómicas indican, por lo general, las características que ha de reunir dicho fedatario especial).

(algunas autonomías lo han incluido recientemente), con el propósito de evitar dilaciones innecesarias.

## 5. La tramitación parlamentaria

La tramitación de la iniciativa en el ámbito autonómico es equiparable a la seguida por la figura en el Congreso de los Diputados. Todas las Comunidades menos Cataluña han establecido el trámite de toma en consideración de la propuesta como requisito previo para su tramitación formal, lo que motivó que algunos como Astarloa<sup>84</sup> se mostraran críticos con su implementación, achacándolo al “mimetismo” con la regulación estatal. Sin embargo, no es menos cierto que todas las proposiciones de ley que no proceden del Ejecutivo se han de someter a consideración, pues cabe diferenciar la capacidad de iniciativa de los sujetos, de la potestad legislativa que reside en las cámaras. Para minimizar las consecuencias negativas que puede tener el trámite en la participación, es necesario apelar a la responsabilidad de los actores políticos y su sensibilidad hacia las demandas planteadas, aunque no siempre será sencillo conciliar el interés del colectivo proponente y el de los grupos parlamentarios.

La doctrina se ha mostrado muy dividida sobre la conveniencia del trámite, como ha indicado Rallo Lombarte<sup>85</sup>, quien se ha mostrado más favorable a su eliminación<sup>86</sup>. En este sentido, inicialmente en la doctrina y sobre el ámbito estatal contrastaban las opiniones de Santamaría<sup>87</sup> y Punset<sup>88</sup>. Para el primero, el trámite no debería operar en los supuestos de iniciativa popular por suponer “un agravio a los ciudadanos”, aunque coincido más con el argumento de Punset al considerar que la Cámara no está obligada a la tramitación de la proposición, sino sólo a pronunciarse sobre la misma, porque en caso contrario se estaría atribuyendo potestad legislativa a quien no la tiene, en un sentido similar al defendido por Santaolalla<sup>89</sup> o Aragón<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> ASTARLOA F. “La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional (UNED)* núm. 10-11, 2002, Pág. 321.

<sup>85</sup> RALLO A., (2003: 300 y ss.).

<sup>86</sup> En el mismo sentido se han manifestado ILLUECA BALLESTER J. “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16, 2015, p. 1124; o PÉREZ SOLA, N, “Algunas propuestas de reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular” en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, 1994, p. 610.

<sup>87</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J “Artículo 87”, GARRIDO FALLA M. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985 p. 1265.

<sup>88</sup> PUNSET, R. (1983: 79-80).

<sup>89</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1984, p. 223.

<sup>90</sup> ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16, enero-abril de 1986, pág. 305.

En una línea crítica hacia el trámite, Bilbao Ubillos<sup>91</sup> lo ha considerado “un obstáculo” que dificulta la tediosa labor de llegar a debatir la iniciativa. Por el contrario, Biglino<sup>92</sup> ha defendido la legalidad de la toma en consideración para las iniciativas de origen popular, aunque advierte de que su necesidad “*no debe conducir a limitar o a desnaturalizar la iniciativa*”. En este sentido, resalta el hecho de que este trámite “*no incide sobre el contenido o los defectos del derecho de iniciativa, sino, como afirma Cuocolo<sup>93</sup>, sobre el curso ulterior de la proposición, ya presentada y admitida por la Cámara, que en efecto ha procedido a su publicación*”.

La eliminación de la toma en consideración para la ILP en Cataluña ha resultado favorable desde el punto de vista de la participación, pues permite un mayor debate sobre las propuestas, dificultando que la mayoría parlamentaria guillotine de antemano las proposiciones políticamente incómodas. Sin embargo, la decisión no ha conseguido *per se* un aumento de las iniciativas aprobadas en el Parlament, pues se produce un considerable incremento de las enmiendas parciales y totales contra aquellas ILP contrarias a los postulados de la mayoría parlamentaria y, a la postre, o bien se rechazan dichas iniciativas o bien se desnaturalizan hasta el punto de vulnerar su espíritu inicial.

Pese a que García Majado<sup>94</sup> ha entendido que la eliminación de la toma en consideración ha sido efectiva para que un mayor número de iniciativas alcancen la tramitación parlamentaria, Durán Alba<sup>95</sup> considera que su eliminación “*no garantiza prima facie la inexistencia de un rechazo inicial plenario, mediante el expediente por parte de la mayoría a la presentación de enmiendas de totalidad o devolución de la misma*”. Cabe preguntarse, por tanto, si es preferible que la cámara rechace de antemano aquellas iniciativas que no comparte o que, accediendo a la tramitación, se desfiguren completamente mediante cambios en el texto.

Una de las posibilidades existentes para una mayor efectividad del instrumento en su tramitación y, sobre todo, en aras de dificultar la introducción de cambios no deseados en el texto es la participación de los promotores en sede parlamentaria. Al-

---

<sup>91</sup> BILBAO UBILLOS J. M., “La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea”, *Crisis de la representación y partidos políticos* (Blog) 2014, p. 2: <http://crisispartidos.blogs.uva.es/files/2016/01/1.2-Instituciones-participativas-ILP.pdf>

<sup>92</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19, 1987, pág. 125.

<sup>93</sup> CUOCOLO F., *Saggio sull’iniziativa legislativa*, Milán, 1971, p. 102

<sup>94</sup> GARCÍA MAJADO, P. (2017: 235).

<sup>95</sup> DURÁN ALBA J. F., “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” BIGLINO CAMPOS (coord.) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales, 2016, pág. 85.

gunas leyes autonómicas<sup>96</sup>, y especialmente las que han sido reformadas, admiten que un representante de la Comisión participe en el pleno de toma en consideración para defender las razones que aconsejan la tramitación de su propuesta<sup>97</sup>. Más beneficioso aún me parece extender dicha intervención promotora a los trabajos en comisión previos y, sobre todo, posteriores a la toma en consideración, pues nadie mejor que uno de los proponentes podrá defender las razones que llevaron a su colectivo a impulsar la ILP, y en qué medida las enmiendas pueden ‘descafeinar’ los objetivos planteados.

Esta posibilidad ha sido introducida recientemente en las leyes de Cataluña, Baleares o Galicia y parcialmente a nivel estatal<sup>98</sup>, y ha sido valorada de forma positiva, entre otros, por Presno<sup>99</sup> o Cabedo<sup>100</sup>. El cambio puede permitir que la Comisión Promotora alerte sobre las modificaciones no deseadas en el contenido de su propuesta pues, como señala Larios Paterna<sup>101</sup> “*la posición de los miembros de la Comisión Promotora puede ser importante para que los grupos parlamentarios sepan que los que han propuesto la ley la quieren de una manera determinada o sepan qué se debe cambiar para que dicha Comisión esté de acuerdo*”.

En este sentido, aunque no proceda conceder a los promotores una capacidad de retirada de su ILP<sup>102</sup>, podría plantearse la necesidad de que los mismos plantearan quejas acerca de la tramitación, pues ha resultado preocupante que tanto a nivel nacional como autonómico las iniciativas finalmente aprobadas por las cámaras vulneren el sentido inicialmente planteado por los promotores. Para evitar la frustración de una parte del electorado y que se incida en la inoperatividad de la ILP, se precisa un mayor entendimiento entre los actores representativos y los ciudadanos, pues como señala desde un carácter más general Daniel Innerarity<sup>103</sup>, debemos “*transitar*

<sup>96</sup> En concreto las de Aragón, Canarias, Cataluña Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y País Vasco.

<sup>97</sup> Vid. FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Tesis doctoral, Salamanca, 2019, pp. 456 y ss.

<sup>98</sup> La LO 3/2015 modificó el apartado segundo del este artículo 13 de la LO 3/1984 para incorporar que la Comisión Promotora sea llamada a comparecer en la Comisión del Congreso -no en el Pleno- que, por razón de la materia, trate esta iniciativa popular antes (no después) del debate de toma en consideración. A nivel nacional creo que no es aconsejable que la participación de los promotores se produzca en el pleno para evitar intervenciones que puedan denigrar a la propia institución y porque son muy escasas las intervenciones en el pleno de personas ajenas al Poder Legislativo.

<sup>99</sup> PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n° 27, 2012, pág. 103.

<sup>100</sup> CABEDO V. (2009: 471).

<sup>101</sup> LARIOS (2007: 33 y ss.).

<sup>102</sup> Porque, como es lógico, los reglamentos parlamentarios establecen que a partir de la toma en consideración de una proposición sólo el pleno de la cámara puede retirar la propuesta. Entre otros vid. art. 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

<sup>103</sup> INNERARITY, D., *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Ed. Galaxia Gutemberg, 2020, p. 147.

*hacia una manera de hacer política más relacional y cooperativa*” lo que creo que afecta también a las relaciones entre los parlamentarios y la sociedad civil activa.

Para descubrir los aspectos esenciales de la tramitación de la ILP en Andalucía tenemos que acudir al Reglamento del Parlamento, ya que la ley reguladora de la figura sólo regula su presentación, admisión, recogida y autenticación de firmas, con excepción de lo contenido en la Disposición Final Primera. Dicho precepto insta a la adecuación del citado Reglamento “*para articular la participación de las personas promotoras de las iniciativas legislativas populares en la presentación y defensa ante el Pleno de la Cámara y seguimiento de los debates en idénticos términos a los de los diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria*”. Este avance es, a juicio de Medina<sup>104</sup>, “*probablemente la modificación de mayor calado*” de la nueva normativa.

De este modo, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 125 establece<sup>105</sup> que si la ILP es admitida la Mesa cuenta con dos meses para incluir la iniciativa en el orden del día de un Pleno para su toma en consideración. La misma norma determina que un representante de la Comisión Promotora deberá intervenir en el Pleno para la defensa de su propuesta (o un representante de los ayuntamientos en caso de que provenga de éstos). Una vez tomada en consideración la ILP y acordado su envío a la comisión competente, dicho representante podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de Comisión<sup>106</sup> donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el Pleno.

Por último, la legislación autonómica reconoce que la iniciativa que estuviera en tramitación en el momento de disolverse las cámaras no decaerá por este hecho, si bien, una vez constituida la nueva asamblea se retrotraerá al momento de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad, debiendo ser incluida en el primer Pleno que se celebre para su toma en consideración, aunque ésta ya se hubiere producido en la legislatura anterior. Como consecuencia de lo anterior, es común que se produzcan demoras en la tramitación de las iniciativas que son trasladadas de legislatura, un hecho que se ha producido con menor intensidad a nivel autonómico<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> MEDINA GUERRERO (2011: 296).

<sup>105</sup> Este artículo fue modificado en 2014.

<sup>106</sup> Tendrá derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los Grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que éstos.

<sup>107</sup> A nivel nacional, las recientes legislaturas “fallidas” han provocado que muchas iniciativas transiten hasta en tres o cuatro legislaturas diferentes.

#### IV. LA INCIDENCIA PRÁCTICA DE LA ILP

##### 1. Las iniciativas registradas en las asambleas autonómicas

Tal y como se ha indicado, el ámbito autonómico ha sido más proclive a la implementación práctica de la ILP, a pesar de existir notables diferencias entre las distintas Comunidades analizadas. De este modo, se registraron en nuestras asambleas autonómicas un total de 235 iniciativas hasta finales de 2018, habiéndose aprobado entre las cuales treinta y cinco leyes con origen en una proposición ciudadana<sup>108</sup>. El peso de las competencias autonómicas y la propia descentralización política deberían incentivar la participación de los ciudadanos a través de figuras como la estudiada; sin embargo ese interés sólo se observa en aquellas Comunidades que por razones políticas, culturales, históricas o geográficas han permitido una mayor identificación y movilización de los ciudadanos hacia los asuntos autonómicos.

En cualquier caso, la intensidad con que ciudadanos y colectivos se interesan por los asuntos públicos a través de la figura se ha incrementado notablemente en los últimos años si atendemos a las iniciativas registradas en cada legislatura. No se equivocaba Astarloa<sup>109</sup> al advertir inicialmente del *“previsible parco ejercicio de esta institución”* en el ámbito autonómico y de la *“ocasión perdida”* para su efectividad, pues en sus primeras dos décadas de existencia la institución se ganó el calificativo de intrascendente.

No es casualidad que parte de la doctrina haya puesto el acento en el escaso empleo de la figura. Como han señalado Rafael Rubio y Miguel Ángel Gonzalo<sup>110</sup>, el escaso éxito *“ha llevado a su marginación en la actividad de las cámaras, contribuyendo a incrementar la lejanía de los ciudadanos en su relación con las instituciones que les representan”*. El interesante análisis realizado por Juan María Bilbao<sup>111</sup> le ha permitido insistir en las dificultades prácticas ante las que se encuentra este mecanismo. Si ya de por sí resulta complicada la simple admisión de la propuesta o la consecución del mínimo de signatarios, mayor dificultad suponía hasta el año 2015 que las mismas se tradujeran en la adopción de una ley, pues en muchos casos *“la mayoría absoluta del grupo mayoritario sofocaba cualquier iniciativa”*.

Sin embargo, las facilidades introducidas por algunas normas y, sobre todo, la reactivación de algunos estratos de la sociedad civil en algunas autonomías han reavivado el interés y el empleo que los ciudadanos conceden al mecanismo. Si ya se advertía más arriba de la asimetría observada en el tratamiento legislativo hacia la

<sup>108</sup> Aunque todos los textos adoptados fueron objeto de enmiendas durante su tramitación parlamentaria.

<sup>109</sup> ASTARLOA, F. (2002; 315)

<sup>110</sup> RUBIO y GONZALO (2017: 167).

<sup>111</sup> BILBAO UBILLOS, J.M. (2013: 4).



ILP, se confirma un comportamiento bipolar del instrumento en su aspecto práctico. Nos encontramos, por un lado, con determinadas Comunidades con números más esperanzadores; y otras donde, por el contrario, es irrisoria la cantidad de iniciativas presentadas y debatidas.

En este sentido, las asambleas de Galicia y País Vasco fueron objeto del mayor número de ILP registradas, con 34 y 33 proposiciones respectivamente, siendo aprobadas cinco y siete de las mismas. Les siguen Canarias (24 presentadas), Navarra (22), País Vasco (21) y Andalucía (18), aunque difieren también las finalmente adoptadas<sup>112</sup>. En el extremo contrario se sitúan Cantabria, con cuatro iniciativas presentadas y ninguna aprobada; Murcia y Castilla y León con cuatro presentadas (ambas convirtieron una ILP en ley), o Extremadura y La Rioja con cinco, aprobándose tres en la primera y ninguna en la segunda. Entre las autonomías más y menos activas, en cuanto al empleo de la figura, encontramos otras situadas en un término medio<sup>113</sup>.

Como se ha señalado, nuestras autonomías presentan globalmente un porcentaje ligeramente inferior que a nivel estatal de iniciativas inadmitidas. Del total de 235 presentadas, se inadmitieron 74, lo que representa un 31%, frente al 37% estatal. Todo ello, como ha señalado Cuesta<sup>114</sup>, a pesar de que los ciudadanos en ocasiones presentan proposiciones cuyo contenido resulta ajeno a la competencia de la asamblea autonómica. Por su parte, el requisito de firmas ha resultado más laxo también en el ámbito autonómico, a juzgar por las iniciativas que caducaron sin reunir los avales necesarios: un 14% del total de las registradas frente al 40% estatal.

Asimismo, resulta notoria la distancia entre las autonomías más productivas y las menos, pues Galicia, Cataluña, Andalucía, Navarra y País Vasco reúnen el 65% de las iniciativas presentadas en todas las autonomías, frente a ocho Comunidades donde fueron registradas menos de diez ILP<sup>115</sup>. Más preocupante resulta que siete Comunidades aún no hayan convertido ninguna iniciativa legislativa popular en norma<sup>116</sup>. En este sentido, las cámaras autonómicas han sido más favorables –en

---

<sup>112</sup> Canarias y País Vasco adoptaron cinco ILP como leyes; tres el Parlamento navarro y ninguna el andaluz. En todos los casos debemos tener en cuenta que no se respetó el texto original propuesto, al introducirse diferentes enmiendas durante la tramitación parlamentaria de las iniciativas.

<sup>113</sup> En Aragón se han registrado 10 iniciativas legislativas populares; 9 en Asturias y Baleares; 7 en Castilla la Mancha; 12 en Comunidad Valenciana (2 se aprobaron); 13 en la Comunidad de Madrid (2 aprobadas).

<sup>114</sup> CUESTA LÓPEZ, V. (2008; 451).

<sup>115</sup> Cantabria (4), Región de Murcia (4), Castilla y León (4), La Rioja (5), Extremadura (5), Castilla La Mancha (7), Asturias (9) y Baleares (9).

<sup>116</sup> Las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha y Extremadura aún no han aprobado ninguna ILP en sus Parlamentos.

comparación con el Congreso de los Diputados<sup>117</sup>- a convertir en ley aquellas iniciativas que cumplieron todos los requisitos, previo acomodo de la proposición -vía enmiendas- al sentir mayoritario de la asamblea.

El hecho señalado se puede explicar atendiendo al temor a la penalización electoral de aquellos grupos parlamentarios más insensibles hacia las demandas de la ciudadanía, en un ámbito donde la distancia entre electores y elegidos siempre es más estrecha que a nivel estatal. Las asambleas autonómicas aprobaron treinta y cinco iniciativas en total y rechazaron cuarenta de entre aquellas que lograron reunir todos los requisitos<sup>118</sup>. Las autonomías más sensibles hacia las propuestas presentadas fueron Cataluña, que aprobó siete iniciativas y rechazó cuatro; Canarias, que aprobó cinco y no rechazó ninguna; o País Vasco, que aprobó cinco y sólo rechazó dos.

CCAA	Presentadas	Inadmitidas	Caducadas	Rechazadas (en toma en consideración)	Aprobadas
Galicia	34	6	5	12	5
Cataluña	33	6	3	4	7
Canarias	24	6	5	0	5
Navarra	22	8	1	8	3
País Vasco	21	9	0	2	5
Andalucía	20	6	8	2	0/1*
Com. de Madrid	13	3	1	0	2
Com. Valenciana	12	4	2	2	2
Aragón	10	0	6	3	0
Asturias	9	5	0	1	0
Baleares	9	4	1	2	0
C La Mancha	7	6	0	0	0
Extremadura	5	1	1	2	0

<sup>117</sup> Donde tres iniciativas resultaron aprobadas en toda nuestra andadura democrática frente a 10 que, cumpliendo todos los requisitos, no fueron tomadas en consideración.

<sup>118</sup> En el ámbito estatal, 14 iniciativas accedieron al trámite de toma en consideración y sólo tres se tradujeron en leyes, con importantes modificaciones en su contenido (la ILP sobre reclamación de deudas comunitarias en 1996, la ILP sobre declaración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial en 2011 y la ILP sobre dación en pago y paralización de los desahucios presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca el mismo año).

La Rioja	5	1	0	0	2
C. y León	4	1	1	0	1
Murcia	4	2	0	1	1
Cantabria	4	4	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>235</b>	<b>74</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>33</b>

*Fuente: elaboración propia a través de las páginas web de las asambleas autonómicas.*

*Datos obtenidos entre junio y diciembre de 2018.*

*\*En Andalucía una ILP se encuentra en tramitación parlamentaria*

*\*\*Los datos no reflejan las iniciativas retiradas por sus proponentes ni las iniciativas que pudieran encontrarse en tramitación, cuestiones que sí se especifican en el texto para el caso de Andalucía.*

Si acudimos a las razones que explican estas sustanciales diferencias entre autonomías, podemos condensarlas en tres tipos de explicaciones. En primer lugar, el elemento sociocultural explicaría que la sociedad participe más en aquellas autonomías con un sentimiento más arraigado de pertenencia a su comunidad; o aquellas que denominamos nacionalidades históricas: Galicia, Cataluña, Andalucía, Navarra y País Vasco. Es probable que los asuntos autonómicos generen una mayor movilización de la sociedad civil en tales territorios, frente a otras comunidades donde el sentimiento ‘nacionalista’ es casi inexistente.

En segundo lugar, el condicionante demográfico también explicaría que el empleo de la ILP sea superior en las autonomías de mayor población y un denso tejido asociativo, y especialmente en Andalucía o Cataluña, aunque este hecho no ha influido tanto en la Comunidad de Madrid. Ha resultado relevante también la incidencia del mecanismo en Canarias (tercera en iniciativas presentadas y segunda en aprobadas) donde el condicionante insular explicaría que los electores vean en la ILP un mecanismo apto para la reivindicación de asuntos autóctonos, entre los que destaca de manera notoria el medio ambiente. No se observa, sin embargo, el mismo fenómeno en Baleares, donde probablemente la movilidad de su población y el porcentaje que los extranjeros representan sobre la misma no han contribuido a la identificación de los ciudadanos con los asuntos de índole regional.

Por último, no creo que sea casualidad que la mayor relevancia del instrumento se produzca en autonomías que han reformado su ley para facilitar e incentivar el empleo del mecanismo. Esta afirmación aparece avalada por los fructíferos resultados recogidos de las asambleas de Cataluña, Galicia, País Vasco o Navarra. Si ciudadanos y colectivos perciben que la figura es capaz de influir en los asuntos públicos no dudarán en utilizarla para la reivindicación de sus intereses; y al contrario,

la figura no resultará tan eficaz en autonomías donde sus efectos han resultado casi inexistentes.

El instrumento no ha sido ajeno tampoco a los cambios en nuestro sistema de partidos y su incidencia en la dinámica parlamentaria. Se puede destacar, en torno al año 2011, una primera etapa en el auge del mecanismo, donde algunas organizaciones más ideologizadas y partidos extraparlamentarios lo utilizaron para lograr una mayor notoriedad y cierta repercusión de sus propuestas. Durante los años centrales de la crisis económica, la estrategia de algunos movimientos sociales y partidos fue la de emplear formas menos institucionalizadas de acción política. Este fue el caso de la ILP estatal sobre paralización de los desahucios de 2011 que no sólo logró influir en la aprobación de un proyecto de ley del gobierno, sino que fue replicada en la práctica totalidad de las autonomías con resultados mucho más discretos<sup>119</sup>.

En una segunda etapa, a partir de las elecciones autonómicas de 2015, la ILP pasó a jugar un papel diferente. Con el acceso al Parlamento de partidos políticos que se consideran parcialmente una consecuencia del 15-M, la acción parlamentaria adquiere mayor relevancia, y se canalizan por esta vía algunas propuestas que anteriormente encontraban acomodo a través de las iniciativas. Como señala Ignacio Gutiérrez<sup>120</sup>, “*la conversión del contrapoder ciudadano exige una cierta institucionalización; también los nuevos actores necesitan y buscan una cierta representación*”. La ILP se aleja, por tanto, de las características de la democracia directa y comienza a aparecer más como un elemento de colaboración entre los actores representativos y la sociedad civil.

En cuanto al escenario político de dicha etapa, con el final de diversas mayorías absolutas y la fragmentación parlamentaria que comenzó en 2015 ya no resultaba tan extraño que se aprobaran proposiciones que no procedían de la mayoría de gobierno. Los Parlamentos recuperaron cierto protagonismo<sup>121</sup>, abriéndose una oportunidad para que las ILP superaran la toma en consideración aún con el voto en contra del partido en el gobierno. El acceso a las asambleas autonómicas de nuevos actores políticos más proclives a la denominada ‘regeneración democrática’ se tradujo en la legislatura 2015-2019 en algunas medidas que incidían en la transparencia y

<sup>119</sup> Al ser la vivienda una materia de carácter estatal la mayoría de autonomías inadmitieron la ILP sobre desahucios por versar sobre competencias ajenas a la Comunidad.

<sup>120</sup> GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ I. (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Ed. Comares, 2014. p. 15.

<sup>121</sup> Tal y como ha desarrollado Juan María Bilbao Ubillos, “De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración, no superaban ese filtro), a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno de turno. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios” BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015” *Revista Jurídica de Castilla y León* N° 42, mayo de 2017, pág. 27.

el buen gobierno, aunque no supuso específicamente novedades en los mecanismos de participación como la ILP.

A pesar de todo lo indicado, la mayoría parlamentaria ha resultado en todas las etapas moderadamente reacia a aprobar aquellas proposiciones incoherentes con su programa de gobierno. Por ejemplo, la ILP para la creación de una red de apoyo a la mujer embarazada, presentada por RedMadre/Foro de la Familia en todas las asambleas autonómicas (menos Baleares), se adoptó como ley sólo en aquellas Comunidades Autónomas que contaban con una mayoría parlamentaria de centroderecha<sup>122</sup>, siendo rechazada en aquellas asambleas de predominio del centroizquierda.

## 2. Los promotores de las iniciativas

Si atendemos a los temas sugeridos por las iniciativas, se ha observado un uso político o electoralista del instrumento más discreto por parte de los colectivos que en el ámbito estatal. Este hecho puede reducir la conflictividad del mecanismo con las instituciones representativas. La explicación puede estribar en que el ciudadano considera en cierto modo a la asamblea autonómica una entidad más idónea para reclamar intereses autóctonos, como el medio ambiente, los puestos de trabajo u otros asuntos sociales. Desde este punto de vista más político-social, Larios<sup>123</sup> señala que la figura puede “*cumplir el mismo papel de las proposiciones de ley de la oposición: provocar un debate parlamentario sobre la problemática o situación social objeto de la propuesta, que se ha trasladado a la opinión pública a través de los medios de comunicación*”.

Este fenómeno también se debe a que la influencia de los partidos políticos en el mecanismo ha sido inferior en el ámbito autonómico, en el que se mantiene sin embargo un peso muy relevante de asociaciones, sindicatos y colectivos entre los promotores de las iniciativas. Lógicamente esto se explica atendiendo a los complejos requisitos del mecanismo, que en muchos casos requiere para su efectividad de la infraestructura y capacidad de movilización de grandes colectivos.

Mayor repercusión causó la ILP presentada<sup>124</sup> por el partido político UPyD en Andalucía en 2014. Pese a ser inadmitida en junio de 2013 por versar sobre competencias ajenas a la Comunidad (el régimen electoral) y cuestiones relativas al propio Estatuto de Autonomía, el partido extraparlamentario volvió a presentar la propuesta

---

<sup>122</sup> La iniciativa buscaba la aprobación de leyes de apoyo a la maternidad, y pretendía incrementar el asesoramiento y la ayuda a las mujeres embarazadas en dificultades. Contó con el respaldo de las asambleas legislativas de: Galicia, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Castilla la Mancha, Murcia, Canarias y Comunidad Valenciana todas entre los años 2008 y 2010.

<sup>123</sup> LARIOS, M. J. (2007; 6).

<sup>124</sup> “El Parlamento tumba la reforma electoral avalada por 58.000 firmas” [https://elpais.com/ccaa/2014/06/25/andalucia/1403722302\\_778606.html](https://elpais.com/ccaa/2014/06/25/andalucia/1403722302_778606.html).

meses después con las correcciones oportunas<sup>125</sup>, obteniendo más de 58.000 firmas. La proposición no contó con los apoyos suficientes para continuar la tramitación, aunque fue la primera ILP que motivó la intervención de un promotor en el pleno de toma en consideración.

### **3 La ILP en el Parlamento de Andalucía**

Esta tendencia más favorable hacia la atención de demandas planteadas vía ILP no se ha observado con tanta fuerza en Andalucía, donde a pesar de haberse registrado veinte iniciativas hasta el año 2019 ninguna se ha convertido finalmente en norma<sup>126</sup>. El escaso empleo de la figura en las primeras legislaturas también ha resultado notable en dicha Comunidad, pues tan sólo fue presentada una ILP en la década de los ochenta<sup>127</sup> y dos en la década de los noventa<sup>128</sup>, frente a las diez proposiciones registradas entre 2010 y 2019. En este sentido, el año 2011 supuso el punto álgido en el empleo de mecanismo con cuatro iniciativas registradas, coincidiendo además, como se ha señalado, con la aprobación de la Ley 8/2011 que reformó diversos aspectos de la legislación relativa a la ILP en la Comunidad. De este modo, de las veinte proposiciones ciudadanas registradas, la mitad se presentaron a partir del año 2010, lo que confirma el cambio de tendencia indicado.

De este modo, se produce en la VIII Legislatura un moderado aumento en la presentación de iniciativas, con un total de seis textos atendidos por la asamblea andaluza. Por ejemplo, en junio de 2010 una conocida ILP presentada por la Comisión Investigadora del Maltrato Animal (CIMA) propuso modificar dos preceptos de la Ley 11/2003 para prohibir las corridas de toros, caducando por falta de apoyo. El mismo resultado cosechó la ILP para el fomento de la participación ciudadana<sup>129</sup> (mayo de 2011) que, precisamente, quiso establecer una nueva regulación de la ILP<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> La ILP defendía un sistema de electoral proporcional que facilitara que partidos como UPyD, que sacó 130.000 votos en las elecciones de 2011, accedieran al Parlamento andaluz.

<sup>126</sup> La ILP sobre estabilización de interinos en educación, como se verá, continúa en tramitación.

<sup>127</sup> La Proposición de Ley relativa a modificación de determinados artículos de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía (1989), que pretendía modificar la forma de elección del Director General de RTVA y que fue finalmente retirada por sus proponentes.

<sup>128</sup> La ILP por la que se prohíbe en Andalucía la incineración de basuras y residuos tóxicos (presentada en 1994 por la Confederación Ecologista Pacifista Andaluza), y la ILP reguladora del Servicio y Funcionamiento de los Kioscos en la Comunidad Autónoma de Andalucía (1994), ambas caducaron por falta de apoyos.

<sup>129</sup> Se puede consultar dicha ILP en el BOPA n° 739, de 9 de septiembre de 2011, pp. 16 y ss.

<sup>130</sup> Entre las medidas propuestas se encontraba la reducción de las firmas necesarias para avalar una ILP (su artículo décimo establece las firmas en 41.000), la supresión de algunas causas de inadmisión y la habilitación de menores y extranjeros en la legitimación del instrumento.

Atendiendo a los datos en la Comunidad, fueron inadmitidas seis ILP<sup>131</sup>, ocho caducaron por falta de apoyos<sup>132</sup>, dos fueron rechazadas en toma en consideración, dos fueron retiradas por sus proponentes<sup>133</sup>; y en la ILP para regular un sistema de renta básica para la inclusión en Andalucía (presentada por UGT y CC.OO. en 2014) el Ejecutivo impidió su tramitación por afectar a los ingresos y gastos de la Comunidad (veto presupuestario). Los datos sitúan al Parlamento de Andalucía entre los que más ILP reciben, aunque sin embargo esto no se ha traducido en una mayor aprobación definitiva de proposiciones ciudadanas, lo que confirmaría las dificultades de las que adolece la figura.

En este sentido, el Parlamento de Andalucía no consideró necesario tramitar la ILP de apoyo a la mujer embarazada presentada por RedMadre en 2006, y tampoco tomó en consideración la ILP de UPyD que buscaba entre 2013 y 2014 un sistema electoral más proporcional. Siguiendo con la temática electoral, también se puede destacar la ILP presentada por el Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT) que quiso modificar en junio de 2006 el Título III de la Ley Electoral Andaluza para que las elecciones autonómicas no pudieran coincidir con las generales, aunque la propuesta caducó sin reunir el apoyo requerido.

A finales de 2019, el Parlamento Andaluz aceptó tomar en consideración la ILP de modificación de la Ley Andaluza de Educación, promovida por sindicatos de enseñanza (tales como FASE-CGT) con el propósito de lograr una mayor estabilidad de los trabajadores interinos<sup>134</sup>, acogiendo una de las reivindicaciones históricas de diversos sindicatos. La ILP reunió 51.630 firmas y recientemente se han reanudado

---

<sup>131</sup> Fueron inadmitidas a trámite: la ILP de declaración de las procesiones de Semana Santa como Bien de Interés Cultural de Andalucía (2010), la ILP relativa a las hipotecas sobre bienes inmuebles (2011), la ILP de consultas populares de Andalucía (2011), la ILP de apoyo a las personas y familias amenazadas de ejecución hipotecaria de su vivienda habitual (2011), la ILP de modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía (2013) y la ILP sobre de los Derechos Fundamentales de los afectados por los tratados de Fiscalización de Drogas (2019).

<sup>132</sup> Caducaron: la ILP sobre prohibición de la incineración de basuras y residuos tóxicos (1994), la ILP reguladora del Servicio y Funcionamiento de los Kioscos (1997), la ILP por la Homologación del Profesorado de los Centros Concertados (2001), la ILP de modificación del Título III de la Ley Electoral de Andalucía (2007), la ILP de modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley de Protección de los Animales (2010), la ILP para el fomento de la participación ciudadana (2011), la ILP de modificación de la Ley Urbanística de Andalucía (2012), y la ILP de modificación de la Ley de Educación de Andalucía (sobre estabilización de interinos, de 2014).

<sup>133</sup> Sus proponentes retiraron la ILP sobre la modificación de la Ley 8/1987 y la elección del Director General de RTVA (1989) y la ILP de caza de Andalucía (2002).

<sup>134</sup> El objetivo de la ILP, según sus proponentes, era lograr una mayor estabilidad en el empleo de casi 30.000 trabajadores interinos de la Junta de Andalucía, a través de una oferta pública de empleo mediante un proceso selectivo exclusivamente por un concurso de méritos para interinos.

las comparecencias en comisión sobre la tramitación de la misma<sup>135</sup>, por lo que será interesante comprobar si el texto finalmente genera los cambios jurídicos pretendidos inicialmente por sus promotores.

Resulta notorio, como se observa, el protagonismo de la sociedad civil organizada en la promoción de iniciativas, pues en gran medida encontramos asociaciones, sindicatos y colectivos entre los proponentes de la figura. Este es el caso de las proposiciones presentadas por el SAT, FASE-CGT, RedMadre, CIMA o colectivos ecologistas, lo que confirma que Andalucía no se ha apartado de la tendencia autonómica y estatal de vincular el empleo del mecanismo con organizaciones con cierta capacidad de movilización.

Por último, y pese a resultar un mecanismo de naturaleza bien distinta al de la ILP, la legislación andaluza también regula la iniciativa de los ayuntamientos<sup>136</sup> en el mismo texto legal que la figura que nos ocupa. En este sentido, el Parlamento de Andalucía recibió un total de veintisiete propuestas procedentes de las entidades locales, siendo este un mecanismo de reivindicación -y no tanto de participación- que en mi opinión tiene más sentido para las corporaciones gobernadas por fuerzas distintas a la mayoría parlamentaria de gobierno. La mayoría de las iniciativas procedentes de las entidades locales han sido presentadas en las legislaturas más recientes aunque, en muchos casos, lo que sucede es que una misma propuesta es presentada por ayuntamientos distintos con escasas semanas de diferencia, en lugar de integrarse diversas entidades locales la misma comisión promotora<sup>137</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

La iniciativa legislativa popular resulta coherente con los objetivos que se persiguen en un sistema político descentralizado como el español, pues permite completar la labor del legislador con realidades insatisfactoriamente resueltas por los poderes públicos. Sin embargo, nuestras autonomías desarrollaron inicialmente un marco jurídico excesivamente restrictivo y caracterizado por un fuerte mimetismo hacia la legislación estatal, lo que impidió que la figura desplegara efectos de consideración en las primeras legislaturas.

---

<sup>135</sup> “El Parlamento andaluz acoge este lunes las comparecencias que reanudan la tramitación de la ILP sobre interinos” <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-parlamento-andaluz-acoge-lunes-comparecencias-reanudan-tramitacion-ilp-interinos-20201018150549.html>

<sup>136</sup> Podrán presentar proposiciones de ley las entidades locales mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco ayuntamientos de la Comunidad, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores. Las exclusiones materiales son las mismas.

<sup>137</sup> Este fue el caso de la iniciativa sobre el fondo andaluz de cooperación, presentada por hasta doce ayuntamientos en la II Legislatura.



Fue a partir de la ley catalana 1/2006, y a través de las leyes de segunda generación, cuando el legislador autonómico buscó mejorar la operatividad del instrumento hasta en diez autonomías, resultando un panorama un tanto asimétrico por el inmovilismo de las restantes. Con carácter general y como sucedió con la Ley andaluza 8/2011, las nuevas normas han suavizado los requisitos formales y materiales del instrumento; eliminando algunas causas de inadmisión, minorando el número de apoyos necesarios para presentar la ILP, e introduciendo la participación de los promotores en la tramitación parlamentaria, aunque tres autonomías (Cataluña, País Vasco y Baleares) han querido ir más allá ampliando los legitimados para ejercer el mecanismo a sujetos no habilitados por la legislación estatal, como menores o extranjeros, cuestión de dudoso encaje constitucional.

En cualquier caso, la dinamización del marco jurídico de la figura y, sobre todo, la incidencia de la crisis económica y de confianza en el sistema representativo han permitido un notable aumento en el registro de iniciativas en las asambleas autonómicas a partir de la primera década del nuevo siglo, aunque las diferencias entre autonomías siguen siendo notables. A pesar de que treinta y cinco proposiciones de origen popular (el 15% del total de las registradas) terminaron por traducirse en una ley, los principales obstáculos para la efectividad del mecanismo continúan siendo el elevado grado de inadmisiones (31%), las dificultades para reunir las firmas requeridas (el 14% caducaron por falta de apoyo) y las modificaciones introducidas en su contenido durante la tramitación.

## BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.J., “Parlamentos autonómicos y participación popular: la participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes” *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 6, 1998.

ÁLVAREZ CONDE, E.,

-“Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

-“Las reformas estatutarias y los regímenes electorales autonómicos” *Revista de Derecho Político de la UNED* núm. 75-76, 2009.

ARAGON REYES, M., “La iniciativa legislativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 16, enero-abril de 1986.

ARNALDO ALCUBILLA, DELGADO IRIBARREN Y SÁNCHEZ NAVARRO: *Iniciativa legislativa popular*, ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley, 2013.

ASTARLOA VILLENA, F.

-“La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* 10-11, 2002-2003.

-“La iniciativa legislativa popular en España” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 10-11, 2002.

BIGLINO CAMPOS, P.

-“La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* núms. 46-47, 1985.

-“La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal” *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 19, 1987.

BILBAO UBILLOS J. M., “La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea”, *Crisis de la representación y partidos políticos* (Blog) 2014.

CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación” *Revista Teoría y Realidad Constitucional* (UNED) núm. 24, 2009.

CARRASCO DURÁN en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, 2012.

CASTEL GAYAN, S.,

-“El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa” *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014.

CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas. La apertura del Parlamento a la sociedad”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad nº 5*, junio de 2013.

CONTRERAS, M., en “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)” *Revista de las Cortes Generales* núm. 8, 1986.

CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008.

CUOCOLO F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milán, 1971.

DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Ed. Tecnos, 1985.

DURÁN ALBA J. F., “Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular” BIGLINO CAMPOS (coord.) *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Estudios Constitucionales, 2016.

FERNÁNDEZ FERRERO, M. A., *La iniciativa legislativa popular*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

FERNÁNDEZ SILVA, A., *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Tesis doctoral, Salamanca, 2019.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.

GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular” en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados), 2017.

GAVARA, J.C., “*La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*”, Madrid, 2007.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ I. (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Ed. Comares, 2014.

ILLUECA BALLESTER J. “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades” *Revista de Derecho de la UNED* núm. 16, 2015.

INNERARITY, D., *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Ed. Galaxia Gutenberg, 2020.

LARIOS PATERNA, M. J., “La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana” *Revista Activitat Parlamentaria*, núm 11, 2007.

MAIR P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Ed. Alianza Editorial, 2013.

MEDINA GUERRERO, M., “La ampliación de la iniciativa legislativa popular” en *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 80 mayo-agosto, 2011.

MURO, X. “Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, 2007.

OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*. Institut d’Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2011.

PEREZ ALBERDI, R.

- *El derecho fundamental a participa en los asuntos públicos*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2006.

“Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía de Última Generación”, *Revista Deliberación* núm. 2 (Gobierno de Aragón), 2012.

PÉREZ SOLA, N., “Algunas propuestas de reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular” en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados, 1994.

PRESNO LINERA, M. A.

- “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales” *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* núm. 5, 2007.

- “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm. 27, 2012.

- “Derechos de participación política”, REY MARTÍNEZ F. (Dir.) *Los Derechos Humanos en España, un balance crítico*. Tirant lo Blanch y Universitat de Valencia, Valencia, 2015.

PUNSET, R., “El procedimiento legislativo”, *Diccionario del Sistema Político Español*, Akal, Madrid, 1984.

RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*. Colección “Autonomía i Dret” Universitat Jaume I, 1993.

RUIZ-RICO, C., “Transparencia y participación en el ámbito autonómico. Un análisis constitucional” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, Vol. 6, 2014.

RUIZ-RICO, C. y CASTEL GAYÁN, S., “El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo” *Revista de Estudios Jurídicos* núm. 13 Universidad de Jaén, 2013.

SAENZ ROYO, E., “Participación Ciudadana en el Estado Autonómico”, *Una visión contemporánea de la democracia directa*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2009.

SANCHEZ Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía” *Revista Catalana Activitat Parlamentaria* núm. 11, 2007.

SANTAMARÍA PASTOR, J “Artículo 87”, GARRIDO FALLA M. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*. Madrid, 1984.

SUÁREZ ANTÓN O., “¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?” *L'Opinió*, núm. 35, 2017.

TUR AUSINA, R., “Leyes de participación ciudadana: las experiencias Canaria y Valenciana” en Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013.

JURISPRUDENCIA





## COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

**Alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Régimen jurídico específico de acceso a la información; análisis de la Ley General Tributaria**

**Solicitudes de información pública en materia tributaria.**

**Sentencia del Tribunal Supremo 257/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera), de 24 de febrero de 2021 (recurso 2162/2020)**

*Marta Blázquez Expósito*

Jefa de la Asesoría Jurídica del  
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO. III. INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA APARTADO SEGUNDO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECOGIDO EN LA LEY GENERAL TRIBUTARIA. V. PONDERACIÓN PARA LA TUTELA DE DATOS PROTEGIDOS. VI. CONCLUSIONES

RESUMEN: La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 24 de febrero de 2021, ha estimado el recurso de casación formulado por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Dicho pronunciamiento confirma el alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno determina que de la Ley General Tributaria no se deriva “ningún régimen jurídico específico de acceso a la información” que, a los efectos de la Diposición Adicional mencionada, venga a desplazar a la legislación de transparencia en la regulación del acceso a los datos tributarios por parte de la ciudadanía.



**PALABRAS CLAVE:** Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Ley General Tributaria, régimen jurídico específico de acceso a la información. Acceso por la ciudadanía a datos tributarios.

**ABSTRACT:** In its judgment dated 24 February 2021, the Third Chamber of the Supreme Court, the Chamber for Contentious-Administrative Law, upheld the appeal filed by the Council for Transparency and Data Protection of Andalusia. This ruling confirms the interpretative scope of the Additional Provision One, Section Two, of Act 19/2013, of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance and determines that, for the purposes of the aforementioned Additional Provision, no “specific legal regime of access to information” is derived from the General Tax Law displacing the legislation on transparency in the regulation of access to tax data by citizens.

**KEY WORDS:** Transparency law, Access to Public Information, Good Governance, General Tax Law, specific legal regime of access to information, access to tax data by citizens.

### I. INTRODUCCIÓN

La sentencia objeto del presente comentario, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 24 de febrero de 2021, y cuya Magistrada Ponente fue la Excm.a Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech, ha venido a estimar el recurso de casación que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía interpuso contra la sentencia, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de noviembre de 2019, que, a su vez, desestimó el recurso de apelación presentado por esta misma autoridad de control en materia de transparencia y protección de datos contra la sentencia, de 6 de marzo de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla, que estimó el recurso formulado por el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva) contra la resolución del Consejo de 20 de diciembre de 2017.

Este dictamen judicial resulta relevante pues no sólo confirma la posición del Supremo respecto a lo que, en nuestra legislación, puede configurarse o no como un “régimen jurídico específico de acceso a la información”, sino que deja sentado que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, siendo una ley específica, no contiene tal régimen específico de acceso que la haga prevalecer, en virtud de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

(LTAIBG), sobre la legislación de transparencia cuando se trate de regular el acceso a los datos tributarios por parte de los ciudadanos.

## II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL PROCESO

Al amparo de los artículos 2, 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, un ciudadano solicitó al Ayuntamiento de la Palma del Condado (Huelva) la siguiente información:

«Relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) de ese municipio que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas en aplicación de la Ley de Protección de Datos, ya que son las únicas amparadas por dicha normativa y nunca las entidades jurídicas, sean públicas o privadas).»

Ante la denegación presunta de la información interesada, y con fundamento en la legislación de transparencia igualmente, el solicitante formuló reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Tras la correspondiente tramitación, durante la cual el Ayuntamiento se pronunció denegando la solicitud sobre la base de la Disposición Adicional Primera de la LTAIBG y el carácter específico de la Ley General Tributaria, así como el carácter reservado de los datos tributarios conforme a lo previsto en el artículo 95 de la Ley Tributaria, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dictó la Resolución 152/2017, de 20 de diciembre.

La resolución del Consejo, estimando parcialmente aquella reclamación núm. 116/2017, insta al Ayuntamiento de La Palma del Condado a ofrecer al reclamante:

«La relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes) así como en los gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el art. 62.1.e) TRLHL.»

Frente a esta decisión, el consistorio onubense interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Sevilla, que en su sentencia de 6 de marzo de 2019 estima el recurso y anula la resolución del Consejo de Transparencia. Razonaba la juzgadora de instancia que la Disposición Adicional Decimoséptima de la Ley 40/2015 viene a establecer que el acceso, la ce-

sión o comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica. Esa legislación específica, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014 de 24 de junio de Transparencia de Andalucía y la Disposición Adicional 1ª 2 de la Ley 19/2013, no es otra que la Ley General Tributaria, “por lo que claramente se constata que la petición de un particular no puede enmarcarse en los supuestos que prevé dicho artículo 95 de la LGT, ni mucho menos en la exclusión que prevé el art. 95 bis, al objeto del otorgamiento de la información solicitada ni la que establece la resolución que ahora se impugna. Teniendo en cuenta lo anterior, fácilmente se colige que, sin necesidad de mayor argumentación, es procedente anular la resolución ahora impugnada” (F.J. 4).

Apelada la sentencia por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, su recurso (R.A. 930/2019) es desestimado por sentencia de 26 de noviembre de 2019. En este pronunciamiento, se indica como motivo de la desestimación que “es la propia legislación de transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resulta de aplicación la LGT, que regula de forma reservada el acceso a los datos tributarios, en cuanto norma especial y de igual rango que la Ley de Transparencia. Es el legislador el que fija los límites de acceso a la información pública, habiendo mantenido la redacción del art. 95 LGT al dictar la Ley 19/2013, mientras que modificaba otras leyes en las disposiciones finales para su adaptación a la regulación de transparencia, y tampoco se ha modificado en otras reformas posteriores de la LGT.” (F.J.3º).

Contra tal decisión judicial, el Consejo de Transparencia preparó recurso de casación y el mismo fue admitido a trámite por Auto n.º 2162/2020, de 25 de septiembre. Este Auto de la Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo admite, a solicitud del Consejo recurrente, como cuestión con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia la de:

«Interpretar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 93, 94 y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia.»

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía formalizó recurso de casación mediante escrito de 17 de noviembre de 2020, denunciando la infracción por la sentencia impugnada de la Disposición Adicional Primera apartado 2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; delimitando sus pretensiones (la estimación del recurso y

que se case y anule la sentencia recurrida) así como los pronunciamientos que se solicitaban del Supremo: (1º) un criterio general para interpretar y aplicar la Disposición Adicional 1ª ap.2 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y (2º) si la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en virtud de dicha Disposición, constituye, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia respecto a las solicitudes de información pública en materia tributaria.

### III. INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA APARTADO SEGUNDO DE LA LEY 19/2013, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En primer lugar, el recurso de casación se centró en la verdadera significación y alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La mencionada Disposición Adicional, que aparece reproducida literalmente en otras leyes autonómicas de transparencia -es el caso de la Disposición Adicional Cuarta Apartado Segundo de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía- establece que “se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

A este respecto, la sentencia del Supremo objeto de análisis en estas líneas arranca su argumentación mencionando sus propios y recientes pronunciamientos acerca de la normativa aplicable para acceder a la información. Así, cita sus sentencias de 19 de noviembre de 2020 (recurso de casación 4614/2019), 12 de noviembre de 2020 (recurso de casación 5239/2019) y 25 de enero de 2021 (recurso de casación 6387/2019), en las que declaró que el derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la LTAIBG, al establecer su artículo 12 que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, reconociendo por tanto el precepto la titularidad universal del derecho de acceso, en términos similares a los utilizados en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que “cada parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de cualquier tipo...” y en términos también similares a los expresados en el artículo 105.b) de la CE, que reconoce “a los ciudadanos” el acceso a los archivos y registros administrativos. Reiterando, lo que no es menos importante, que “la LTAIBG es la

normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas”.

Ha de dejarse señalado que, como se sabe, la existencia de tales resoluciones judiciales no obstó a la admisión del presente recurso de casación, puesto que, como se razonó por el Consejo, la presunción de interés casacional objetivo prevista en el artículo 88.3.a) LJCA no se aplica únicamente a los supuestos de inexistencia de jurisprudencia, sino también a aquellos en los que, aun existiendo pronunciamiento, es necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia, como aquí ocurría.

En los citados pronunciamientos judiciales, el Alto Tribunal ya señaló que las previsiones de la LTAIBG quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información, de conformidad con lo establecido por la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la LTAIBG.

Descifrando dicha Disposición Adicional, este Tribunal (en sus sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020) literalmente dijo que:

“...el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

#### IV. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECOGIDO EN LA LEY GENERAL TRIBUTARIA

Sentado lo anterior, el argumentario de la sentencia analizada prosigue para determinar si, como afirmaba la resolución judicial recurrida, la Ley General Tributaria establece un sistema de acceso a la información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (este último previendo un régimen de carácter reservado de la información de la Administración Tributaria) o si, por el contrario, como alegaba el Consejo recurrente, resulta de aplicación la Ley de Transparencia, puesto que la Disposición Adicional examinada se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso, que no se contiene en la Ley General Tributaria.

El Ayuntamiento de La Palma del Condado y los dos órganos jurisdiccionales que conocieron del asunto consideraban que no son aplicables las previsiones de la LTAIBG en atención a las especificidades previstas en la Ley General Tributaria, cuyos artículos 93 y siguientes contemplan un régimen singular en materia tributaria y expresamente el carácter reservado de los datos tributarios (art 95), regla que determina la exclusión de la aplicación LTAIBG. Así, el consistorio onubense denegó la entrega de la información solicitada por entender que la Ley Tributaria contiene una regulación específica y un régimen propio de acceso a la información, con base en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Y en segundo término, por el carácter reservado de los datos conforme a lo previsto en el art. 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía recurrente expuso que la sentencia impugnada confundía «ley específica con régimen jurídico específico de acceso a la información». Señalando, en este sentido, que la interpretación de la mencionada Disposición Adicional no puede realizarse en términos de Ley general/ley especial, operando la supletoriedad de la norma sólo en los casos en el que se establezca un verdadero régimen específico de acceso a la información pública. Y añadiendo que la LGT no contiene dicha regulación específica pues sus preceptos se refieren a la información de los obligados tributarios, pero no definen conceptos como el derecho de acceso en el ámbito tributario, la titularidad del derecho, los obligados a facilitar su ejercicio, o las obligaciones de las Administraciones al respecto; en definitiva, no establece una regulación sustantiva del procedimiento de acceso a la información, sus límites, sus plazos, los recursos y otros aspectos.

Por su parte, la sentencia del Supremo recoge y estudia los preceptos en cuestión.

Disponen los artículos 95 y 95 bis de la Ley General Tributaria:

«Artículo 95. Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

- a) La colaboración con los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal en la investigación o persecución de delitos que no sean perseguibles únicamente a instancia de persona agraviada.
- b) La colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.
- c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social y contra el fraude en la obtención y disfrute de las prestaciones a cargo del sistema; así como para la determinación del nivel de aportación de cada usuario en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud.
- d) La colaboración con las Administraciones públicas para la lucha contra el delito fiscal y contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea.
- e) La colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.
- f) La protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.
- g) La colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- h) La colaboración con los jueces y tribunales para la ejecución de resoluciones judiciales firmes. La solicitud judicial de información exigirá resolución expresa en la que, previa ponderación de los intereses públicos y privados afectados en el asunto de que se trate y por haberse agotado los demás medios o fuentes de conocimiento sobre la existencia de bienes y derechos del deudor, se motive la necesidad de recabar datos de la Administración tributaria.
- i) La colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, con la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo y con la Secretaría de ambas comisiones, en el ejercicio de sus funciones respectivas.
- j) La colaboración con órganos o entidades de derecho público encargados de la recaudación de recursos públicos no tributarios para la correcta identificación de los obligados al pago y con la Dirección General de Tráfico

para la práctica de las notificaciones a los mismos, dirigidas al cobro de tales recursos.

k) La colaboración con las Administraciones públicas para el desarrollo de sus funciones, previa autorización de los obligados tributarios a que se refieran los datos suministrados.

l) La colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de sus funciones de control de la gestión económico-financiera, el seguimiento del déficit público, el control de subvenciones y ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del Sector Público.

m) La colaboración con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos mediante la cesión de los datos, informes o antecedentes necesarios para la localización de los bienes embargados o decomisados en un proceso penal, previa acreditación de esta circunstancia.

2. En los casos de cesión previstos en el apartado anterior, la información de carácter tributario deberá ser suministrada preferentemente mediante la utilización de medios informáticos o telemáticos. Cuando las Administraciones públicas puedan disponer de la información por dichos medios, no podrán exigir a los interesados la aportación de certificados de la Administración tributaria en relación con dicha información.

3. La Administración tributaria adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información tributaria y su uso adecuado.

Cuantas autoridades o funcionarios tengan conocimiento de estos datos, informes o antecedentes estarán obligados al más estricto y completo sigilo respecto de ellos, salvo en los casos citados. Con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, la infracción de este particular deber de sigilo se considerará siempre falta disciplinaria muy grave.

Cuando se aprecie la posible existencia de un delito no perseguible únicamente a instancia de persona agraviada, la Administración tributaria deducirá el tanto de culpa o remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito. También podrá iniciarse directamente el oportuno procedimiento mediante querrela a través del Servicio Jurídico competente.



4. El carácter reservado de los datos establecido en este artículo no impedirá la publicidad de los mismos cuando ésta se derive de la normativa de la Unión Europea.

5. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta sólo podrán utilizar los datos, informes o antecedentes relativos a otros obligados tributarios para el correcto cumplimiento y efectiva aplicación de la obligación de realizar pagos a cuenta. Dichos datos deberán ser comunicados a la Administración tributaria en los casos previstos en la normativa propia de cada tributo.

Salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, los referidos datos, informes o antecedentes tienen carácter reservado. Los retenedores y obligados a realizar ingresos a cuenta quedan sujetos al más estricto y completo sigilo respecto de ellos.

6. La cesión de información en el ámbito de la asistencia mutua se registrará por lo dispuesto en el artículo 177 ter de esta Ley.»

«Artículo 95 bis. Publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias.

1. La Administración Tributaria acordará la publicación periódica de listados comprensivos de deudores a la Hacienda Pública por deudas o sanciones tributarias cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que el importe total de las deudas y sanciones tributarias pendientes de ingreso supere el importe de 1.000.000 de euros.

b) Que dichas deudas o sanciones tributarias no hubiesen sido pagadas transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario.

A efectos de lo dispuesto en este artículo no se incluirán aquellas deudas y sanciones tributarias que se encuentren aplazadas o suspendidas.

2. En dichos listados se incluirá la siguiente información:

a) La identificación de los deudores conforme al siguiente detalle:

– Personas Físicas: nombre apellidos y NIF.

– Personas Jurídicas y entidades del artículo 35.4 de esta Ley: razón o denominación social completa y NIF.

b) El importe conjunto de las deudas y sanciones pendientes de pago tenidas en cuenta a efectos de la publicación.

3. En el ámbito del Estado, la publicidad regulada en este artículo se referirá exclusivamente a los tributos de titularidad estatal para los que la aplicación de los tributos, el ejercicio de la potestad sancionadora y las facultades de revisión estén atribuidas en exclusiva a los órganos de la Administración Tributaria del Estado no habiendo existido delegación alguna de competencias en estos ámbitos a favor de las Comunidades Autónomas o Entes Locales.

La publicidad regulada en este artículo resultará de aplicación respecto a los tributos que integran la deuda aduanera.

4. La determinación de la concurrencia de los requisitos exigidos para la inclusión en el listado tomará como fecha de referencia el 31 de diciembre del año anterior al del acuerdo de publicación, cualquiera que sea la cantidad pendiente de ingreso a la fecha de dicho acuerdo.

La propuesta de inclusión en el listado será comunicada al deudor afectado, que podrá formular alegaciones en el plazo de 10 días contados a partir del siguiente al de recepción de la comunicación. A estos efectos será suficiente para entender realizada dicha comunicación la acreditación por parte de la Administración Tributaria de haber realizado un intento de notificación de la misma que contenga el texto íntegro de su contenido en el domicilio fiscal del interesado.

Las alegaciones habrán de referirse exclusivamente a la existencia de errores materiales, de hecho o aritméticos en relación con los requisitos señalados en el apartado 1.

Como consecuencia del trámite de alegaciones, la Administración podrá acordar la rectificación del listado cuando se acredite fehacientemente que no concurren los requisitos legales determinados en el apartado 1.

Dicha rectificación también podrá ser acordada de oficio.

Practicadas las rectificaciones oportunas, se dictará el acuerdo de publicación.

La notificación del acuerdo se entenderá producida con su publicación y la del listado.

Mediante Orden Ministerial se establecerán la fecha de publicación, que deberá producirse en todo caso durante el primer semestre de cada año, y los correspondientes ficheros y registros.

La publicación se efectuará en todo caso por medios electrónicos, debiendo adoptarse las medidas necesarias para impedir la indexación de su contenido a través de motores de búsqueda en Internet y los listados dejarán de ser accesibles una vez transcurridos tres meses desde la fecha de publicación.

El tratamiento de datos necesarios para la publicación se sujetará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter general, y en su Reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

5. En el ámbito de competencias del Estado, será competente para dictar los acuerdos de publicación regulados en este artículo el Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

6. En la publicación del listado se especificará que la situación en el mismo reflejada es la existente a la fecha de referencia señalada en el apartado 4, sin que la publicación del listado resulte afectada por las actuaciones realizadas por el deudor con posterioridad a dicha fecha de referencia, en orden al pago de las deudas y sanciones incluidas en el mismo.

Lo dispuesto en este artículo no afectará en modo alguno al régimen de impugnación establecido en esta Ley en relación con las actuaciones y procedimientos de los que se deriven las deudas y sanciones tributarias ni tampoco a las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos iniciados o que se pudieran iniciar con posterioridad en relación con las mismas.

Las actuaciones desarrolladas en el procedimiento establecido en este artículo en orden a la publicación de la información en el mismo regulada no constituyen causa de interrupción a los efectos previstos en el artículo 68 de esta Ley.

7. El acuerdo de publicación del listado pondrá fin a la vía administrativa.»

El Reglamento General de Actuaciones y Procedimientos, Real Decreto 1065/2017, de 27 de julio, contempla asimismo el carácter reservado de los datos, informes y antecedentes obtenidos en el curso de las actuaciones tributarias (artículo 60, apartados 4º y 5º) con expresa remisión a lo establecido en el artículo 95.1 LGT.

La Orden HA/1182/2012, de 31 de mayo, dispone en su artículo 7, bajo el epígrafe Carácter reservado de la declaración tributaria especial: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, los datos relativos a la declaración tributaria especial obtenidos por la Administración tributaria tienen carácter reservado”.

El Supremo, tras un honesto análisis de la regulación transcrita, infiere que del tenor de dicha normativa se desprende que la LGT y singularmente su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los «datos con trascendencia tributaria» en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero, tal y como el Consejo le expuso, “no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas”.

Continúa razonando el Alto Tribunal que “dicho artículo 95 LGT se inserta en la Sección 3ª sobre «colaboración social en la aplicación de los tributos» del capítulo I, sobre «principios generales» en el Título I de «la aplicación de los tributos» y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones”. Y que “el aludido precepto de la LGT, además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros - apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un *numerus clausus* o un listado cerrado de cesión de datos a terceros”.

Por lo que se refiere al artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, la sentencia entiende que el mismo “contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria”.

Así, colige el Tribunal: “del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis LGT, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar a la Administración tributaria- cabe concluir que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito”.

Aclarando, tal y como el Consejo recurrente fundamentó, que “los artículos citados se circunscriben a recoger la pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que, ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional 1ª la mencionada Ley 19/2013 que es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.118 CE, y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE”.

El Supremo argumenta que “el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido

amplio, pero no conllevan *per se* la inaplicación de la Ley de Transparencia, por no ser dichas exiguas e insuficientes disposiciones -la prevista en el artículo 85 que establece el deber genérico de informar a los obligados tributarios de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 86 y 87, sobre la forma en que se instrumenta esta obligación- asimilables o equivalentes a un régimen específico y completo de acceso ni, en fin, pueden conllevar una prohibición del ejercicio de este derecho a los ciudadanos ex artículo 105 CE a obtener cierta información que, aún concerniendo a aspectos tributarios, responde a un interés legítimo o público -que se refleja en la ley de Transparencia-”.

Adhiriéndose a las elucidaciones del Consejo recurrente, el Tribunal afirma categóricamente que “la ley General Tributaria ha de interpretarse en el conjunto del ordenamiento jurídico y a la luz de las nuevas garantías introducidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, lo que lleva a concluir que su regulación no excluye ni prevé la posibilidad de que se pueda recabar información a la Administración Tributaria sobre determinados elementos con contenido tributario, al ser de aplicación la DA 1ª de la Ley de Transparencia, como sucede en los supuestos en el que la información no entra en colisión con el derecho a la intimidad de los particulares -a los que se reconoce el derecho a la limitación de acceso en el artículo 34 de la propia Ley General Tributaria-, o cuando los datos que obran en poder de la Administración pueden ser necesarios para que los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos, o puedan estar informados de la actuación pública, información que ha de ajustarse a los límites que la propia Ley de Transparencia establece en su artículo 14 y a la protección de datos del artículo 15”.

Lo anteriormente expuesto lleva a la Sala Tercera del Alto Tribunal a concluir que: “no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)”.

## V. PONDERACIÓN PARA LA TUTELA DE DATOS PROTEGIDOS

Por último, la sentencia examinada hace una precisión sobre los sujetos que figuran como titulares de los bienes inmuebles exentos del IBI. Pues, comoquiera que sea, debe notarse que la solicitud de información de la que trae causa la presente controversia no se limitó a pedir genéricamente el acceso a los inmuebles exentos del pago de este impuesto, sino que precisó los datos cuyo suministro pretende, puntua-

lizando que la relación de los inmuebles ha de hacerse “con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención y titulares de los inmuebles (salvo cuando estos sean personas físicas..)”.

Era necesario, en consecuencia, conciliar esta pretensión de acceso con los intereses de los titulares de los derechos sobre los inmuebles que constituyen el hecho imponible del IBI. Y esa tarea de ponderación fue desplegada en el litigio por el Consejo recurrente, en su doble condición de autoridad administrativa de control en materia de transparencia y protección de datos.

Para ello se sirvió, como auxilio hermenéutico, de la normativa reguladora del Catastro Inmobiliario; la cual ciertamente podía prestar algún apoyo en la elucidación del presente caso, dada la estrecha relación del IBI con los datos catastrales: los inmuebles que constituyen su hecho imponible son los definidos como tales por las normas reguladoras del Catastro (art. 61.3 TRLHL), la base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 TRLHL); y el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral (art. 77.5 TRLHL), cuyos datos deberán figurar en las listas cobratorias del IBI (art. 77.6 TRLHL).

Y resultó de especial utilidad a este respecto el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI); precepto en virtud del cual “tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados”.

A la vista del elenco de estos concretos “datos protegidos” por el TRLCI, el Consejo defendió en su recurso, y así lo reconoce el Tribunal Supremo en la sentencia, que nada parece oponerse a que el Ayuntamiento de La Palma del Condado proporcione al solicitante la relación de los bienes inmuebles exentos del pago del IBI con indicación de su cuantía, la causa legal de la exención y el domicilio de tales bienes (puesto que el art. 51 TRLCI sólo incluye el domicilio de sus titulares entre los datos protegidos).

Una valoración diferente merece, por el contrario, la pretensión de que también se facilite información sobre los titulares de los inmuebles.

Además de excluir a las personas físicas de la información a suministrar –como expresamente hizo el solicitante-, tampoco procede en línea de principio identificar a las personas jurídicas titulares de los derechos sobre los bienes inmuebles declarados exentos, toda vez que el repetido art. 51 TRLCI considera un dato protegido la “razón social” de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Única-

mente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros a los que alude el art. 62.1 e) TRLHL, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares.

En definitiva, confirmando íntegramente el dictamen del Consejo recurrente, la sentencia concluye que el Ayuntamiento habrá de poner a disposición del solicitante la relación de bienes inmuebles (urbanos y rústicos) que estén exentos del pago del IBI con expresión de sus domicilios, cuantía y causa legal de la exención, así como la titularidad de los mismos en el caso de que ésta recaiga en el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales (o en los organismos y entidades de ellos dependientes), así como en los Gobiernos extranjeros respecto de los bienes mencionados en el art. 62.1 e) TRLHL.

## VI. CONCLUSIONES

Deseamos dejar subrayada la importancia del pronunciamiento judicial que hemos diseccionado pues a pesar de que las autoridades administrativas de control habían defendido ante los Tribunales de Justicia en repetidas ocasiones el alcance de la Disposición Adicional Primera ap. 2 LTAIBG siguiendo el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se exponía que “unicamente cuando exista una normativa que establezca una regulación propia del acceso a la información en una determinada materia podrá aplicarse directamente la misma y ceñirse, en consecuencia, la legislación de transparencia a operar meramente como derecho supletorio”, la judicatura se mostraba reacia a esta comprensión. Precisamente, la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la Sentencia de la Sección Primera de 26 de noviembre de 2019 (Recurso de Apelación nº 930/2019) impugnada con la casación que aquí nos ha ocupado, vino a compartir plenamente la fundamentación jurídica de la Sentencia de la Audiencia Nacional, de fecha 6 de febrero de 2017, dictada en el Recurso de Apelación nº 71/2016, que acogía que “era la propia legislación de transparencia la que remite a la legislación específica, por lo que resultaba de aplicación la LGT”.

Afortunadamente, el máximo órgano judicial ha enderezado este rumbo con la sentencia de marras, pues en ella no sólo se deja sentado que la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 LRJPAC), sino que

el desplazamiento de las previsiones contenidas en la LTAIBG y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

Con esta sentencia, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha visto respaldada su posición en la pugna por - como organismo de control en materia de transparencia- entrar a resolver todas aquellas reclamaciones concernientes a materias cuya normativa pueda contener alguna cláusula de reserva que no suponga un régimen específico de acceso. En definitiva, ha recibido el respaldo judicial conveniente para defender la aplicación de la legislación de transparencia respecto a todas aquellas solicitudes de información en esas materias, ya que lo opuesto supondría opacar y dejar fuera del control de las autoridades independientes ámbitos enteros de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Como más arriba se señaló, con anterioridad a este pronunciamiento judicial, ya habían llegado a la Sala Tercera varios asuntos relacionados con la interpretación de la Disposición Adicional 1.ª Ap. 2.ª LTAIBG; por ejemplo, en relación con el artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 EBEP prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información. En esta STS n.º 748/2020, de 11 de junio (RCA 577/2019) el Supremo fijó como jurisprudencia que “el art. 40.1 del EBEP no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe”.

Mas el caso analizado en este comentario jurisprudencial es el primero en el que se aborda el marco legislativo legislación de transparencia vs. legislación tributaria, si se nos permite la expresión. Y el lector no podrá obviar que resulta indudable la relevancia que tiene para la ciudadanía conocer el proceso de toma de decisiones de las Administraciones en materia tributaria, señaladamente cuando las mismas tienen un impacto inmediato en la recaudación, como sucede con las exenciones impositivas; incidencia recaudatoria que, muy probablemente, será significativa en casos como el presente, dada la condición de principal figura impositiva que tiene el IBI en el conjunto de la Hacienda municipal.



Se hace evidente, pues, el interés público que conlleva saber la repercusión que tiene en el volumen de ingresos municipales las exenciones que, en su caso, un ayuntamiento haya decidido establecer voluntariamente en ejercicio de su autonomía tributaria. Como es asimismo palmario el interés general que entraña para la ciudadanía conocer cómo se aplica a los casos concretos las exenciones que resultan obligatorias en virtud del TRLHL; máxime si se toma en consideración que la delimitación jurídica de algunas de ellas encierra cierta complejidad y, por ende, puede suscitar dudas su puntual aplicación en la práctica [así, por ejemplo, en relación con la exención del artículo 62.1 c) TRLHL, la STS 1538/2014, de 4 de abril de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda)].

# 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.

## II. DERECHOS Y LIBERTADES.

### A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

**Sentencia 191/2020, de 17 de diciembre de 2020 (BOE de 26 de enero de 2021). Ponente: Santiago Martínez-Vares García (Recurso de amparo).**

**Preceptos constitucionales: 14; 16; 22.6; 24; 27.1; 27.5; 149.1.30; 162.1.B);**

**Otros:** Arts. 40.1.6; 45 L0U. Arts. 45 y 44 LOTC.

**Objeto:** Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana; contra la sentencia de 31 de mayo de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el procedimiento de derechos fundamentales número 455-2016; así como contra las providencias de 12 de abril, 20 de julio y 1 de octubre de 2018 de la Sección Primera

---

\* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 5930-2017

**Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC):** STC 22/1981, FJ 3; 5 y 7; 39/1982, FJ 5; STC 49/1982, FJ 2; STC 60/1982; 77/1985; 141/1985, FJ 2; STC 9/1986, FJ 1; 95/1986; 146/1986; 14/1989; 129/1989, FJ 5; STC 97/1991; STC 13/1992, FJ 5; 38/1992, FJ 5; STC 121/1997, FJ 5; STC 189/1997, FJ 3; STC 214/19897; STC 117/1998, FJ 8; 200/2001, FJ 4; STC 188/2001, FJ 4, 5; STC 200/2001, FJ 4; STC 39/2002, FJ 4; 143/2003, FJ 2; STC 57/2004, FJ 2; STC 5/2007, FJ 3; 236/2007, FJ 8; STC 155/2009, FJ 2; STC 63/2001; 79/2011; 117/2011; STC 118/2012, FJ 3; STC 41/2013, FJ 6; STC 61/2013; STC 155/2015, FJ 5; 176/2015, FJ 2; STC 31/2018; FJ 5; STC 74/2018, FJ 4.a); STC 111/2018, FJ 4; STC 138/2018. FJ 2.B); STC 51/2019, FJ 8; STC 56/2019; STC 91/2019; STC 112/2019; STC 71/2020, FJ 3.a)

**Materias:** Principio de igualdad (Art. 14 CE. Derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del Art. 27.6 CE).

Se ha interpuesto en nombre y representación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento de esta sentencia, siendo los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, en síntesis, los siguientes: a) En el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 7805, de 14 de junio de 2016, se publicó la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana. El art. 2º de la citada norma establece bajo la rúbrica Beneficiarios y estudios comprendidos: 1. Podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos, en cualquiera de las enseñanzas siguientes: a) Enseñanzas universitarias adaptadas al espacio europeo de educación superior conducentes a títulos oficiales de grado y de máster universitario. b) Enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico. c) Complementos de formación para acceso u obtención del título de máster, y créditos complementarios para la obtención del título de grado o para proseguir estudios oficiales de licenciatura. 2. [...]. 3. Los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados

adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria». La Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, contra la citada Orden 21/2016, alegando la vulneración de los artículos 14, 16 y 27 CE. Mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de septiembre de 2016, se admitió a trámite el recurso interpuesto, pero restringido a la alegación del artículo 14 CE, en cuanto a la posible discriminación de las universidades, no de los estudiantes. En cambio, no se entendió comprometido el artículo 16 CE (discriminación por razones ideológicas), ni siquiera a nivel indiciario, porque el carácter de universidad católica no guarda relación alguna con la negativa a becar sus estudios oficiales. Además, se consideró que la universidad no puede litigar en nombre de la Iglesia católica, porque no la representa como tal. Tampoco se consideró afectado el artículo 27 CE, porque la universidad tampoco puede representar a sus estudiantes en el ejercicio de un derecho individual. Dicho auto fue recurrido en reposición, tanto por la Generalitat Valenciana como por la universidad recurrente. Mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 28 de octubre de 2016 se confirmó la decisión tomada. Por sentencia 561/2017, de 31 de mayo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se desestimó el recurso, afirmándose que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos. Planteado recurso de casación, se tuvo por preparado mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de septiembre de 2017, indicándose que en el recurso se aducían los motivos de interés casacional objetivo contemplados en las letras c), e), g) e i) del artículo 88.2 (LJCA) y que se tenía por preparado el recurso de casación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir; mediante un nuevo auto de aclaración de 25 de octubre de 2017, se incorporó a la resolución la mención se identifica con precisión las normas o jurisprudencia que se consideran infringidas. Mediante providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2018 se inadmitió a trámite el recurso de casación. Planteado incidente de nulidad de actuaciones, fue inadmitido a trámite mediante nueva providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de

julio de 2018. En la misma se señala que no ha lugar a admitir a trámite el incidente de nulidad de actuaciones instado frente a la providencia de 5 de diciembre de 2017, por la que esta sección de admisión inadmitió el recurso de casación preparado contra la sentencia de 22 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el recurso de apelación núm. 924-2016» y que el escrito de preparación no justifica que las infracciones imputadas (en detalle, los artículos 111, 112, 113 y 167 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) hayan sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la sentencia que se pretende recurrir. Mediante providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018, se advierte el error material manifiesto cometido al notificar el contenido de una providencia que no se corresponde con la del recurso, procediendo a la sustitución de dos párrafos de la resolución; en el primero se pasa a dar la referencia correcta de la providencia de inadmisión del recurso de casación (de 12 de abril de 2018), y en el segundo se sustituye la referencia al texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas y a la Ley de enjuiciamiento civil por la indicación de que el escrito de preparación no justifica que las infracciones imputadas (en detalle, los artículos 14 CE, 19 LJCA, 45 LO 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, 149.1.30 CE, en relación con el artículo 2 RD 1721/2007 y DF 1 del RD 595/2015 y los artículos 27 y 16 CE), hayan sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada. Con fecha de 2 de octubre de 2018, se presentó en el registro del Tribunal Constitucional recurso de amparo, en el que se alegó la vulneración por el artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, que contiene las bases reguladoras de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, de los artículos 14, 27 y 16 CE. Asimismo, se alega la vulneración del artículo 24 CE. La demanda parte de que se han lesionado los derechos fundamentales de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, a la que la administración da un trato discriminatorio por ser una universidad no pública. Además de la vulneración de los derechos de los alumnos de dicha universidad, a los que se impide la libre elección del centro educativo, se lesionan los derechos de la universidad, creada al amparo del artículo 27.6 CE y configurada por las leyes vigentes en régimen de igualdad con las universidades públicas, cuyos estudios han sido excluidos de la posibilidad

de acceder a los mismos con dichas becas. Se aduce que, si se ha discriminado a la universidad recurrente por tener ideario propio, dicha discriminación está prohibida por la legislación nacional e internacional de derechos humanos; y si dicha discriminación se ha producido por ser una universidad privada, dicha discriminación es contraria al derecho de la Unión Europea. En cuanto a la vulneración del artículo 14 CE, la demanda aduce que la citada orden establece un trato desigual de la recurrente con las universidades públicas, introduciendo una diferencia arbitraria al excluir los estudios en las universidades privadas del régimen de becas, a pesar de estar configuradas las universidades en régimen de igualdad por la legislación vigente (artículo 45 LOU). A pesar de las condiciones idénticas de renta de los estudiantes, se les trata de manera diferente en función del tipo de centro en el que quieren cursar sus estudios. No hay razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación: tanto las universidades públicas como privadas forman parte del sistema universitario valenciano, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano. La administración autonómica no invoca ninguna finalidad constitucionalmente legítima ni existe proporcionalidad en la medida. No se ha justificado el cambio de criterio. Se considera que el derecho a la beca puede depender de criterios objetivos como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no del tipo de centro o ideario del centro en que se cursa, dato frente al cual la administración debe mantenerse neutral. Una vez adoptada la decisión de puesta en marcha de un programa de becas, no se puede hacer distinción por la universidad en la que se estudia. La orden hace una distinción donde la ley no lo hace. Ni la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante, LOU), ni la citada Ley 4/2007, de 9 de febrero, diferencian entre universidades públicas y privadas a efectos de obtención de becas. Se pone de manifiesto que el propio Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, en su dictamen 280-2016 sobre el proyecto de orden, apreció en el artículo 2 una diferencia de trato que resulta contrario al artículo 45 LOU, que no excluye a las universidades privadas del ámbito de aplicación de las becas universitarias; que no era conforme al sentido de las becas señalado por la STC 188/2001, de 20 de septiembre; e incidía en la igualdad jurídica de los estudiantes, al impedirles que por sus condiciones socioeconómicas fueran a universidades privadas. El dictamen reconocía que la orden recurrida afecta a la esfera de intereses legítimos de las universidades privadas de la comunidad autónoma, tratándose de una afectación inmediata y real. De hecho, los pagos de las becas son librados por la administración directamente a las universidades, y no a los alumnos.

La orden supone además un incumplimiento de un tratado internacional, como es el Acuerdo del Estado español con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979, que en su artículo X, apartado 3, dispone que los alumnos de estas universidades (de la Iglesia) gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado. En cuanto a la vulneración del artículo 27 CE, la demanda afirma que las becas son un elemento nuclear del sistema educativo que incide, por tanto, en el derecho a la educación, siendo el régimen de las becas desarrollo del artículo 27 CE. En este caso, se ha privado del derecho a obtener una beca a quienes, reuniendo las condiciones objetivas para obtenerlas, cursan estudios en universidades privadas. La orden recurrida discrimina a las universidades, creadas al amparo del artículo 27.6 CE, por tener ideario propio, e impide a los alumnos que elijan libremente a la Universidad Católica San Vicente Mártir, forzándoles a elegir una universidad pública para seguir sus estudios con una beca. Además, hay titulaciones que solo se imparten en universidades privadas de la Comunitat Valenciana. Reitera que el derecho a la beca se puede hacer depender de criterios objetivos, pero no arbitrarios, como el tipo de centro en el que se estudie y su ideario, frente a los que la administración debe ser neutral. El legislador orgánico no excluye a las universidades privadas del sistema público de becas, como se deduce del artículo 45 LOU. Asimismo, se alega que la orden lesiona el principio de confianza legítima por el cambio repentino que introdujo, sin ninguna medida transitoria para paliar su impacto, y sin modificación previa de la legislación para darle cobertura. Respecto a la vulneración del artículo 16 CE, la demanda pone de relieve que, conforme al artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, hay dos universidades privadas: San Pablo CEU y San Vicente Mártir, que coincide que son de inspiración católica. De ahí se extrae que discriminar en el régimen de becas a las universidades privadas es hacerlo a las universidades de ideario católico. Se alega que también se lesiona la libertad religiosa de quienes quieren estudiar en esta universidad católica y necesitan una beca para hacerlo, así como de quienes ya estudian en ella y necesitan la beca para continuar. Se vuelve a aducir que la orden contraviene el artículo X.3 del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede, ya citado. Finalmente, en cuanto a la vulneración del artículo 24 CE, la demanda hace referencia a que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana cometió un error al dictar su auto de preparación del recurso de casación en cuanto a los motivos del recurso, que la parte considera que se ha arrastrado por el Tribunal Supremo. Se alega que el

Tribunal Superior de Justicia rectificó su auto, pero a pesar de ello el Tribunal Supremo se equivocó, pues debió tomar la resolución errónea como referencia, lo cual habría determinado la inadmisión del recurso de casación, basando su inadmisión en una serie de normas y jurisprudencia que nada tenían que ver con la litis y que pertenecían a otro caso y reiterando este error material en el análisis del incidente de nulidad. Con ello, se aduce, se ha vaciado el derecho de la parte al recurso y «a la doble instancia» e imposibilitado la obtención de una sentencia sobre el fondo. En los antecedentes de hecho de la demanda de amparo se pone de manifiesto, además, que, por auto de 7 de septiembre de 2016 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, se afirmó la falta de legitimación activa para la impugnación de la orden por vulneración del derecho a la educación y a la libertad ideológica y religiosa y se limitó el procedimiento a la eventual vulneración del derecho a la igualdad. Se aduce que, posteriormente, por sentencia de 31 de mayo de 2017, se desestimó el recurso sin entrar en el fondo del asunto, entendiendo que la orden recurrida no contiene disposiciones relativas a las universidades sino tan solo a los alumnos. Finalmente, se invoca la STC 40/2002, de 14 de febrero, sobre la indefensión generada por la incorrecta actuación del órgano judicial, que dificultó gravemente las posibilidades del recurrente a la hora de alegar su propio derecho. Por diligencia de ordenación del secretario de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 8 de octubre de 2018, se concede un plazo de diez días al recurrente para que dentro de dicho término: aporte copia de la última resolución judicial firme recurrida, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y acredite fehacientemente a efectos del cómputo del plazo establecido en el artículo 44.2 LOTC, la fecha de notificación a la representación procesal de la entidad recurrente, dado que la providencia que por copia acompaña, resolutoria del incidente de nulidad planteado, parece no corresponderse con las resoluciones aquí recurridas, debiendo, en su caso, solicitar aclaración o corrección de error material a la sala correspondiente del Tribunal Supremo. La representante de la universidad recurrente en amparo presentó la documentación requerida y, entre la misma, la providencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2019, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [artículo 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] como consecuencia de que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2 c)]. Además,



recibidas las actuaciones solicitadas a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, acordó también dirigir atenta comunicación al citado órgano judicial para que, en plazo que no exceda de diez días, se emplace a quienes hubieran sido parte en el recurso contencioso-administrativo núm. 455-2016 con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en dicho plazo puedan comparecer, si lo desean, en el presente recurso de amparo. El escrito de alegaciones de la Generalitat valenciana, se opone al recurso de amparo y se solicita se dictase sentencia acordando su desestimación. Tras referirse a los antecedentes de hecho que han dado lugar al presente recurso, formula las alegaciones que se resumen a continuación: En primer lugar, descarta la alegación de la recurrente de discriminación ideológica. En su opinión, no se infiere ni de la orden ni de los antecedentes de la misma. La universidad recurrente no es la única universidad privada de la comunidad autónoma, sino que hay otras universidades privadas, algunas con ideario católico y otras sin ese ideario, siendo el alumnado de todas ellas afectado del mismo modo por la orden; por ello entiende inadmisibile el planteamiento de la demanda de que la orden discrimina al alumnado de la universidad recurrente, por su ideología católica; expone, además, que, a pesar de que no se mencione en la demanda, el auto de 25 de agosto de 2016, de suspensión de la orden de 25 de agosto de 2016, fue revocado por auto de 27 de septiembre de ese año, apreciando que el planteamiento de la recurrente se basaba en hipótesis que en absoluto han quedado evidenciadas en la alegación de la actor», y apreció que no concurría *fumus boni iuris*; asimismo, contradice las valoraciones de la recurrente en amparo sobre lo que afirmaron tanto el auto de 7 de septiembre de 2016 como la sentencia 561/2017, de 31 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia; se alega, así, que dicho auto acotó el objeto del procedimiento, para conocer solo de la alegación relativa a posible vulneración del derecho a la igualdad (artículo 14 CE), descartando las alegaciones relativas a vulneración del derecho a la libertad religiosa y del derecho a la educación; por entender, respecto al primero (artículo 16 CE), que ni siquiera a nivel indiciario puede estimarse comprometido, porque en ningún momento el carácter de católica guarda relación alguna con la decisión adoptada por la administración, por lo que su invocación carece de la forma más absoluta de fundamento alguno siquiera debatible; y respecto al segundo, artículo 27 CE, por no aceptar el planteamiento que hizo la Universidad Católica de Valencia, que se arrogó la representación y defensa de derechos del alumnado y de la Iglesia católica, que obviamente no le

corresponden. La sentencia citada descartó las cuestiones de legalidad ordinaria y desestimó el recurso al no apreciar la vulneración constitucional denunciada porque la orden impugnada no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos. En cuanto a la vulneración del artículo 24 CE, a la vista del contenido de las providencias del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2018 y de 20 de julio del mismo año, las mismas satisfacen, conforme a la doctrina de la STC 112/2019, el derecho a la tutela judicial efectiva, no generan indefensión y no suponen lesión del artículo 24 CE, pues con ellas se acuerda la inadmisión como consecuencia de la aplicación razonada de lo dispuesto en los artículos 89.2 d) y 90.4 b) LJCA; sin que pueda apreciarse arbitrariedad, ni actuación manifiestamente irrazonable, ni error patente, ni resultado de una interpretación rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada. Finalmente, el abogado de la Generalitat descarta que se haya vulnerado el artículo 14 CE, tal y como se resolvió en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana al afirmar que la orden no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos por cuanto, la universidad recurrente no es titular del derecho a la igualdad; la defensa de la posición de la Comunitat valenciana aducirá asimismo que conforme al artículo 45 LOU, y a los Reales Decretos 1721/2007, de 21 de diciembre, y 595/2015, de 3 de julio, el Estado establece un sistema general de becas que garantiza a nivel nacional unas condiciones mínimas de igualdad, como por otra parte asimismo subraya la Orden 21/2016, donde se contempla la concesión de becas propias de la Generalitat Valenciana, como complemento de dicho sistema general de becas en la medida en que garantizadas esas condiciones de igualdad, la comunidad autónoma, con su presupuesto, y conforme a la normativa de ayudas, complementa el sistema de becas; acerca del pretendido carácter discriminatorio, hay razones objetivas que justifican el trato diferenciado entre los alumnos de las universidades públicas y los alumnos de las universidades privadas, sin que ello suponga la infracción del principio de igualdad; se razonará que al alumno que ha superado la nota de corte establecida y ha accedido a la universidad pública, se le pueda dar un trato diferenciado, respecto a aquel que no ha alcanzado esa nota, será el principio de igualdad, acompañado por los principios de mérito y capacidad, la justificación de ese trato diferenciado; también porque si se ha optado libremente por la privada, porque así se ha preferido, por su ideario o por otro motivo, también existe una clara razón objetiva que justifica la diferencia de trato respecto a los alumnos de la pública; asimismo se

argumenta que la universidad pública es la única que garantiza el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, conforme al artículo 45.4 LOU, aspecto que obliga al Estado y las comunidades autónomas a instrumentar una política de becas, y que las universidades públicas deben establecer modalidades de exención del pago de precios públicos por servicios académicos; obligaciones que se exigen a los poderes públicos con una finalidad concreta, que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas; finalidad queda garantizada y es controlable en las universidades públicas en la medida en que los precios públicos vienen marcados por la ley (artículo 81 LOU) y no pueden ser superados, regulándose las ayudas de la administración de acuerdo con los mismos, aspectos que no cubren las Universidades Privadas en las que dichos precios son libres y, por tanto, las becas o ayudas, fijadas en relación con los mismos están desvinculadas del objeto y finalidad fijados en el citado artículo 45.4 LOU, lo que conlleva a que los términos de la comparación entre estudiantes no sean equivalentes y, por tanto, ante la limitación existente de recursos públicos, queda justificada, objetiva y razonablemente, la medida adoptada; al tiempo que observa cómo el alumnado de la universidad recurrente tiene a su alcance becas y ayudas que regula y concede la propia universidad que según datos de la web de la propia universidad, estaban dotadas con un total de 5,4 millones de euros; becas y ayudas que complementan las del Estado y que, obviamente, no están abiertas a los alumnos de la universidad pública; se aducirá en fin que hay un sistema general de becas que gestiona el Estado, que garantiza la igualdad entre todos los universitarios, y becas complementarias, que el gobierno de la comunidad autónoma destina a los alumnos de la universidad pública, y que la Universidad Católica de Valencia, con sus fondos, destina a su propio alumnado, como hacen también otras universidades privadas, terminando su argumentación afirmando que quien opta por una universidad privada es que dispone de recursos económicos para ello y la incidencia de la beca sería en todo caso, menos decisivo para el alumno de la universidad privada que para el alumno de la universidad pública; en consecuencia, la regulación autonómica se ajusta a las exigencias del principio de igualdad al no afectar al sistema básico de becas que gestiona el Estado, y es respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en numerosas sentencias, entre ellas en las SSTC 63/2011; 79/2011; 117/2011 y 61/2013: por lo que se refiere a la eventual vulneración del art. 27 CE, si bien es indiscutible que conforme a la doctrina constitucional, el sistema de becas es un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a dotar de máxima efectividad al derecho a la educación, sin embargo, de

acuerdo con dicha doctrina, en el artículo 27 CE no se enuncia como tal un derecho fundamental a una prestación pública, a una beca (SSTC 86/1985; 188/2001; 212/2005; 25/2015 y 95/2016, entre otras), se trata de un derecho de configuración legal, consecuentemente, no es posible fundamentar en el texto constitucional una pretensión individual de obtención de una beca, ya que el derecho a la educación no implica ninguna obligación estatal de subvencionar a las familias para hacerlo efectivo; menos si quién plantea la pretensión es una universidad y no el alumno, o su familia; por todo ello no cabe apreciar la lesión del artículo 27 CE que se denuncia; tampoco se aprecia la pretendida incidencia o afectación a la libertad religiosa ex art. 16 CE; la universidad recurrente en amparo presenta un escrito en el que se reafirma en sus alegaciones. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones interesando la estimación del presente recurso de amparo: las vulneraciones que se achacan a la Orden 21/2016 son la desigualdad de trato entre las universidades públicas y privadas, al amparo del artículo 14 CE, sobre la base de que la legislación básica no ampara dicha diferencia de trato; y al amparo de los artículos 16.1 y 27.1 CE, por haber sido discriminada por su naturaleza de universidad privada de ideario católico; por otra parte, las vulneraciones que se atribuyen a las diferentes resoluciones judiciales son la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) en tanto en cuanto dichas resoluciones habrían privado a la ahora recurrente de su derecho a una sentencia de fondo y del artículo 24.2 CE porque le habrían impedido el acceso efectivo a una doble instancia judicial; se alegará asimismo, que, en la medida en que el recurso de amparo ha sido interpuesto en relación con los artículos 43 y 44 LOTC, conforme al criterio establecido en STC 56/2019, y a las razones de especial trascendencia constitucional apreciadas para la admisión del presente recurso de amparo, han de analizarse, en primer lugar, las vulneraciones de los artículos 14, 16 y 27 CE, que se imputan a la orden ahora recurrida, y, posteriormente, en su caso, la vulneración del artículo 24 CE que, a su vez, se achaca a las diferentes resoluciones judiciales; en tercer lugar, afirma que la universidad recurrente tiene legitimación ad causam para promover el presente recurso de amparo, pues posee un interés legítimo [artículo 162.1 b) CE], habida cuenta que la imposibilidad de los estudiantes de una universidad privada de acceder a las becas que están reconocidas a los estudiantes de las universidades públicas, además de perjudicar a los estudiantes de aquellas, puede constituir un elemento disuasorio para la matriculación de determinados estudiantes en universidades privadas, lo que para éstas habría de significar, en definitiva, menor número de estudiantes, con el consiguiente perjuicio en el ámbito económico y la correlativa incertidumbre sobre su supervivencia futura, a

cuya afectación habría que sumar la correlativa limitación de su libertad de enseñanza, a lo que habría que añadir que no es descartable que una universidad privada pudiera actuar por sus alumnos, a tenor de que éstos, más allá de ser meros receptores de la educación que se imparte, se integran en los organismos universitarios (conforme a los artículos 15.2 y 16.3 LOU); por último expone el escrito del Ministerio Fiscal que el artículo 2 de la Orden 21/2016 puede ser objeto de recurso de amparo, en la medida que no puede negarse que el trato desigual o la discriminación pudieran tener su origen directo e inmediato en esta norma (SSTC 189/1987, FJ 3; 141/1985, FJ 2, y 57/2004, FJ 2); en cuanto al fondo del asunto, tras exponer la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y el de no discriminación de la STC 91/2019, analiza la denuncia de la desigualdad de trato entre las universidades públicas y las universidades privadas en materia de becas para el alumnado que se imputa al artículo 2 de la Orden 21/2016 partiendo de las siguientes consideraciones: Las universidades públicas y privadas son a efectos jurídicos iguales ya que a ambas les corresponde prestar el servicio público de la educación superior (artículo 1.1 LOU y STC 176/2015, FJ 2); están sujetas a los mismos requisitos para su creación o reconocimiento (Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo), de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios); todas las universidades someten las titulaciones que tienen que impartir al mismo procedimiento de aprobación; y el acceso a las universidades, tanto públicas como privadas, tiene una base común (aprobación del bachillerato y de la prueba de acceso a la universidad); el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, proclama tal igualdad al disponer que el sistema universitario valenciano está integrado, entre otras, por la universidad recurrente; del artículo 6.1 de la citada ley infiere que, a efectos jurídicos, las universidades públicas y las universidades privadas pueden considerarse iguales en lo sustancial, y con carácter particular, que la universidad privada recurrente es, a esos efectos jurídicos, igual a las universidades públicas de la Comunitat Valenciana. Por lo que se refiere a la relevancia constitucional de las becas universitarias, de acuerdo con el artículo 27, apartados 1 y 5, CE, y con la jurisprudencia constitucional (STC 188/2001, FJ 5); por último entiene el Ministerio Fiscal que es necesario referirse al marco jurídico estatal y autonómico sobre la materia, que es desarrollo del artículo 27, apartados 1 y 5, CE, preceptos que han de ser considerados a la hora de analizar la vulneración aducida del artículo 14 CE por estar necesariamente vinculados con él; hará referencia a los arts. 27, apartados 1 y 5, y 149.1.30 CE, pone de relieve que el Tribunal Constitucional ha afirmado que, aunque no existiera en este precepto constitucional una

referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas en apoyo del derecho de todos los ciudadanos a la educación, este precepto incorpora, junto a su contenido primario de derecho a la libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho; el artículo 149.1.30 CE es el precepto que ampara la competencia del Estado en esta materia (STC 188/2001); las leyes orgánicas existentes en este asunto tienen la consideración de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, en cuanto tendentes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, y son las encargadas de prever que sea el Gobierno el que regule los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas. Hace referencia, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 45.1.párra 2º LOU; el artículo 83.3 LO 2/2006 y en el Real Decreto 1721/2007 y sus modificaciones, que complementan el régimen jurídico de las becas que ha establecido el legislador orgánico que no distingue entre universidades públicas y privadas; el TC reitera que el artículo 2 de la Ley 2/2007 establece la equiparación de las universidades públicas y privadas y expone también la evolución normativa en la Comunitat Valenciana en esta materia, destacando la incorporación de las universidades privadas en los sucesivos decretos desde el Decreto 40/2002, de 5 de marzo, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunitat Valenciana, hasta el Decreto 180/2016, por el que se modifica el anterior, al tiempo se negará que se pueda considerar que la comunidad autónoma ejerza su competencia sobre la base de considerar que las ayudas y becas financiadas con cargo al presupuesto de las comunidades autónomas no interfieren en las normas básicas sobre las becas que se referirían a las financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado; se alegará la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias sino que el gasto solo se justifica al amparo del régimen de distribución de competencias (cita SSTC 39/1982, FJ 5 in fine; 95/1986; 146/1986; 201/1988 y 14/1989); tras exponer que el régimen de distribución de competencias en la materia pone de relieve que, si bien las normas básicas circunscriben su regulación tan solo a las ayudas y becas financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado (artículo 45 LOU; artículo 83.2 de la Ley Orgánica de educación; artículo 2 del Real Decreto 1721/2007; y artículo 1 del Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014-2015, y se modifica parcialmente el citado Real Decreto 1721/2007), dicha referencia no implica que la regulación establecida en dichas normas deje de ser básica para las

comunidades autónomas y no deba ser respetada por ellas, tal y como se desprende de los citados preceptos de la L OU y la LO de educación y de la STC 188/2001, de 20 de septiembre FJ 10 a); en definitiva, señala, la doctrina constitucional en esta materia ha considerado el carácter básico de casi todos los elementos y requisitos que conforman la beca y ha dejado un escaso margen de desarrollo a la normativa autonómica, pero esta ordenación básica tan detallada se justifica por la finalidad que estas normas persiguen: que la regulación del sistema de becas se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas en todo el territorio nacional. En consecuencia, es posible descartar que la normativa básica estatal, constituida tanto por las leyes orgánicas como por los reales decretos citados, constituya una garantía mínima que puede ser ampliada o completada por las comunidades autónomas con cargo a sus propios fondos; al tiempo que considera que todo programa de ayudas ha de garantizar a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación superior mediante prestaciones económicas en forma de becas y que la normativa básica, no establece, en el sistema de becas, diferencias entre las universidades públicas y privadas y es vinculante para las comunidades autónomas; en suma, la normativa autonómica se considera confrontada con la estatal, considerándose por eso discriminatoria de aquellos ciudadanos que prefiere ejercer su derecho a la educación en una universidad privada. De acuerdo con lo anterior, concluye que el artículo 2 de la Orden 21/2016 ha lesionado el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (artículo 14 CE) de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Y para el restablecimiento de su derecho se habrá de declarar la nulidad del indicado precepto, así como de las resoluciones judiciales objeto del presente recurso de amparo. Por lo que se refiere a los FFJJ, comenzará el TC centrando el objeto del recurso y la posición de las partes: El presente recurso de amparo se interpone contra el artículo 2 de la Orden de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana. También se impugnan las siguientes resoluciones judiciales: la sentencia de 31 de mayo de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el procedimiento de derechos fundamentales número 455-2016, que inadmitió parcialmente y desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado contra la citada Orden 21/2016, de 10 de junio; y las providencias de 12 de abril, 20 de julio y 1 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 5930-2017, que inadmiten, a su vez, el recurso de casación interpuesto contra la sentencia anterior y el ulterior incidente de nulidad de actuaciones. (No incluimos el resumen de la posición de las partes de los FFJ 1 y ss. Por considerarlos ya suficientemente conocidos por lo expuesto hasta aquí). Como cuestiones previas considera el TC que la legitimación activa no se otorga exclusivamente a la víctima o al titular del derecho infringido, sino también a quien ostente un interés legítimo, categoría más amplia que la de derecho subjetivo e incluso interés directo (SSTC 60/1982; 97/1991 y 214/1991); resulta innegable en este caso concreto la legitimación de la universidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso de amparo, legitimación que, por otra parte, no han negado las partes en este proceso, por la afectación de la orden a la universidad privada. Así, como señala el Ministerio Fiscal, la orden puede producir un efecto desalentador en la matriculación de nuevos alumnos y producir, asimismo, la pérdida de alumnos matriculados en la universidad por la exclusión de los mismos del sistema de becas previsto en la misma, lo que causa un perjuicio evidente en esta (al respecto, STC 154/2016, FJ 3); por otra parte, si bien los destinatarios de las becas son los alumnos, se produce la exclusión, en la orden, tanto de los estudiantes como de los estudios de las universidades privadas, y no son sino estudiantes y estudios los que conforman dicha universidad; la desigualdad, justificada o no, se refiere en última instancia a la universidad privada, creada conforme al artículo 27.6 CE; será posición del TC que la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto en la orden concierne, tanto al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE), como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad (artículo 27.5 CE); en relación con la posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general debe afirmarse que en casos como el que ahora se enjuicia el TC ha admitido esta impugnación directa: ya en la STC 9/1986, FJ 1, se sostuvo: la índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación, la lesión que se pretende haber sufrido; criterio se ha reiterado posteriormente, por ejemplo, en la STC 121/1997, FJ 5, donde se afirmó que aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales, no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental... lo que, en



definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional; se reitera en la STC 57/2004, FJ 2; concluirá el TC la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición general recurrida; al interponerse de acuerdo con los arts. 43 y 44 LOTC, se trata de un recurso de amparo «mixto», que imputa a la administración vulneraciones de derechos fundamentales de carácter sustantivo y atribuye al mismo tiempo lesiones procesales a los tribunales que intervinieron después, en consecuencia de conformidad con lo ya declarado en otra ocasiones (STC 56/2019, FJ 2) el TC abordará, en primer término, las quejas relativas a los artículos 14, 16 y 27 CE y, solo después, si fueran desestimadas, nos ocuparemos de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva; finalmente advierte el TC que, atendiendo a doctrina firme al respecto en torno a procedimientos de tutela de derechos fundamentales, que «cuando junto a la pretensión relativa al derecho fundamental sustantivo se invoca el artículo 24 CE y se solicita la nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto, pierde sentido la invocación del artículo 24.1 CE y se abre el camino para considerar la pretensión de fondo, más si, como será el caso esta vez, cuenta el tribunal con todos los datos necesarios para resolver materialmente la cuestión sustantiva. En consecuencia, planteada la cuestión principal, puede y debe resolverse sin más dilación» (SSTC 143/2003, FJ 2, y 118/2012, FJ 3). Por lo que se refiere al derecho a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con el derecho a la educación (artículo 27 CE), la demanda alega, entre las razones esgrimidas para fundamentar el recurso de amparo y para sustentar la vulneración de los artículos 14 y 27 CE, que la universidad creada de acuerdo con el artículo 27.6 CE lo ha sido en régimen de igualdad conforme a la legislación vigente y que la orden establece una desigualdad de trato contraria a lo dispuesto en la legislación básica, afrontará esta cuestión el TC acudiendo a su doctrina constitucional sobre el art. 14 CE: así, recordará que ya ha declarado con anterioridad -STC 22/1981 recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable

para ello; siendo necesario además, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 22/1981, FJ 3; 49/1982, FJ 2; 117/1998, FJ 8; 200/2001, FJ 4; 39/2002, FJ 4; 41/2013, FJ 6, y 111/2018, FJ 4); el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato [STC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a)], se tratará ahora de verificar si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y si la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas previsto en la orden objeto del presente recurso de amparo tiene una justificación objetiva, razonable y proporcionada [en este sentido, SSTC 111/2018, FJ 4 y 138/2018, FJ 2 b)]; igualmente propone el TC realizar una breve referencia a los aspectos del derecho a la educación, ya que la alegada vulneración del artículo 14 CE se refiere a una concreta regulación del sistema de becas y ayudas para la realización de estudios universitarios. El derecho de todos a la educación recogido sintéticamente en el apartado 1 del artículo 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble dimensión o contenido de derecho de libertad y prestacional» (STC 5/1981, FJ 7), el primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza [STC 74/2018, FJ 4 a), entre otras], y entre las vías por las que se concreta se encuentra el derecho a crear instituciones educativas [STC 74/2018, FJ 4 a)], previsto específicamente en el artículo 27.6 CE; este derecho fundamental no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas (SSTC 223/2012, FFJJ 6 y 8; 131/2013, FJ 10; 141/2013, FJ 5; 159/2013, FJ 5, y 160/2013, FJ 5) (STC 176/2015, FJ 2); ése derecho no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo» [STC 74/2018, FJ 4 a)], o como afirmó la STC 77/1985, FJ 20, se proyecta en el tiempo y se traduce en la potestad de dirección del titular; desde una perspectiva negativa, exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección» (en este sentido, SSTC 77/1985, FJ 20; 176/2015, FJ 2; 31/2018, FJ 5, y 51/2019, FJ 8); en definitiva, el artículo 27.6 CE reconocerá no solo un derecho de fundación de un centro educativo, sino también un derecho al ejercicio de las facultades y derechos ínsitos a la actividad de una institución educativa (STC 176/2015, FJ 2), que, en todo caso, no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su

contenido esencial; el derecho de todos a la educación, incorpora junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho» y «al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9 de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca (SSTC 86/1985, FJ 3; 188/2001, FJ 5, y 236/2007, FJ 8), extendiéndose a todos los niveles educativos (SSTC 236/2007, FJ 8, y 155/2015, FJ 5); será criterio del TC que los arts. 27.5 y 27.9 CE son manifestaciones de la dimensión prestacional del derecho a la educación; dicho sistema ha sido dispuesto por el legislador orgánico para garantizar el derecho de todos a la educación (STC 188/2001, FFJJ 4 y 5), sin peder de vista, según el TC que el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no solo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles (STC 77/1985, FJ 11; también en relación con la limitación de recursos públicos recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, STC 155/2015, FJ 5); será doctrina del TC que sobre los poderes públicos pesa el “deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación (STC 129/1989, FJ 5), o lo que es lo mismo, el pluralismo educativo, sin que en ningún caso pueda afectarse el contenido esencial del derecho del titular a la dirección de su centro docente (STC 77/1985, FJ 20); en este sentido se entiende que el legislador no es enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo, al establecer las condiciones y precisar los requisitos para la obtención de la ayuda pública no podrá contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo; deberá configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad y habrá de atenerse a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público (STC 86/1985, FJ 3). Por lo que se refiere a la posible vulneración de los arts. 14 y 27 considera el TC que ha de examinar si se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional (STC 5/2007, FJ 3). La Orden 21/2016 tiene por objeto establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que

integran el sistema universitario valenciano a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano (artículo 1); la exclusión de las universidades privadas del sistema de becas establecido en esta orden se produciría por el artículo 2 que, al establecer los beneficiarios y estudios comprendidos, determina, en su apartado 1, que podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos [...]; el apartado 3 del citado artículo 2 determina que los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria»; será criterio del TC que de ambos apartados se deriva que los únicos beneficiarios de dicho sistema son los alumnos matriculados en las universidades públicas y que, a sensu contrario, están excluidos de la posibilidad de solicitar dichas becas los alumnos matriculados en las universidades privadas; en consecuencia, no están incluidos en dicho sistema de becas los estudios impartidos en las mismas, contemplándose tan solo la posibilidad de incluir determinadas enseñanzas de las universidades privadas a lo que se decida en cada convocatoria; estas diferencias de trato no se conviene con lo establecido en la LOU al tiempo que en el art. 2. de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que éste está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada, entre las que se encuentra la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir [artículo 2.1 b) de la Ley], ahora recurrente en amparo. En primer lugar porque el legislador orgánico al establecer el régimen jurídico de las universidades no distingue entre universidades públicas y privadas cuando dispone que la universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio y determina las funciones de la universidad al servicio de la sociedad (artículo 1.1 LOU). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que éste está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada, entre las que se encuentra la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir [artículo 2.1 b) de la Ley], ahora recurrente en amparo. Al respecto, este tribunal ha afirmado que «todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (artículo 3.2 LOU), realizan un ‘servicio público de educación superior’ a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de Universidades en

su artículo 1.2: la ‘creación, desarrollo, transmisión y crítica’ de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre ‘al servicio de la sociedad’. Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el artículo 4.1 LOU, venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de ‘los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas [...] siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las comunidades autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU)» (entre otras, SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4). Apreciará el TC que en la legislación orgánica, a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio (artículo 45 LOU) no ha establecido distinción entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y privadas ni en relación con las enseñanzas que imparten las mismas; en consecuencia el objetivo del sistema general de becas y ayudas al estudio es garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 45.1 LOU); y que el desarrollo de dicho sistema corresponde a las comunidades autónomas (artículo 45.2 LOU). Concluirá el TC que dentro del sistema universitario valenciano no es posible encontrar ningún dato diferenciador entre universidades públicas y privadas, de ahí la inconsistencia de la norma que se analiza al explicitar un aspecto diferenciador en materia de becas (públicas) respecto de las Universidades privadas. El preámbulo del Decreto 88/2006, de 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 40/2002, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunitat Valenciana, señala como fin del mismo adecuar la tradicional convocatoria de becas para la realización de estudios universitarios, permitiendo a los alumnos que cursan sus estudios en las universidades privadas de la Comunitat Valenciana beneficiarse de la cuantía equivalente al importe de la actividad docente de la tasa o precio público por servicios académicos universitarios, previéndose, entre las ayudas que establece el artículo 2, las ayudas de matrícula en universidades privadas; y, como uno de los requisitos de las ayudas el de «cursar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales en universidades o centros adscritos a universidades públicas, competencia de la Generalitat», sin diferenciar entre universidades públicas y privadas, regulación que se mantuvo tras la última modificación realizada por el Decreto 180/2016, de 2 de diciembre. c) En cuanto a la justificación del trato dispar, ni del tenor de la disposición objeto del presente recurso, ni de la exposición de motivos de la misma, es posible encontrar una finalidad

que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado al que se ha hecho referencia entre las universidades públicas y las universidades privadas, al tiempo que se aprecia la falta de fundamentación de la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas. Apreciará el TC que tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permiten justificar desde la perspectiva del artículo 14 CE, la diferencia de trato denunciada. El Tribunal ha entendido que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias (STC 13/1992, FJ 5) sino que el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide, esto es, que la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquélla (STC 38/1992, FJ 5). De esta manera, y conforme al régimen de distribución de competencias en materia de educación (entre otras STC 188/2001), el sistema de ayudas que establezca la comunidad autónoma no puede desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, y en concreto el mandato de igualdad en las ayudas; abundará en esta idea el TC al recordar cómo ya ha afirmado que tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación» (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 4), en consecuencia tampoco puede la Orden 21/2016 contener una diferencia entre los estudios de las universidades públicas y privadas donde el legislador estatal, al establecer el derecho a la becas, no establece dicha diferencia; argumentará el TC que no puede un reglamento distinguir o discriminar allí donde la norma legal no lo hace no puede el reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó. El juicio sobre la licitud constitucional de las diferencias establecidas por una norma reglamentaria requiere así, necesariamente, y sólo desde esta perspectiva, un juicio de legalidad (STC 209/1987, FJ 3). En consecuencia, la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas y de las enseñanzas que se imparten en las mismas del régimen de becas de la Comunitat valenciana introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE)

como al derecho de los estudiantes a la educación (artículo 27.1 CE) (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5), teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria. En definitiva, la universidad recurrente sufre las consecuencias de un trato desigual que vulnera el artículo 14 CE, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. Ello nos conduce a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo 2 de la orden recurrida, aunque solo en lo que afecta a la exclusión de las universidades privadas de la misma, que es el extremo que se entiende que vulnera los derechos de la recurrente tal y como se ha solicitado en la demanda. La exclusión no se produce por el artículo 2 sino por el término «públicas» de su apartado 1 y por el apartado 3 de dicho precepto, que difiere la aplicación del sistema de becas y ayudas a cada una de las convocatorias de las mismas. En virtud de todo lo expuesto, cumple declarar que el término «públicas» del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, vulneran el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el artículo 14 CE en relación con el artículo 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la misma para cursar estudios universitarios.

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 recurso de amparo interpuesto por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del artículo 27 CE).

2.º Restablecerla en sus derechos y, en consecuencia, declarar la nulidad del término «públicas» del apartado 1 del artículo 2 de la Orden de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, así como la nulidad del apartado 3 de dicho artículo 2.

Esta Sentencia tiene varios VVPP que debido a su extensión no podemos resumir siquiera, la relevancia de los mismos nos lleva a recomendar vivamente su lectura; se trata de los siguientes:

Voto particular que formulan el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia pronunciada en el recurso de amparo avocado núm. 5099-2018 (10 pags).

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5099-2018 (7 pags.)

En este número continuamos la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2020. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE desde el 20 de noviembre de 2020, donde aparece la STC 141/2020, primera correspondiente a este tercer y último periodo de 2020, hasta la STC 195/2020, publicada en el BOE de 26 de enero de 2021. Entre ellas, amén de la presentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

## BOE DE 20 DE NOVIEMBRE

**Sentencia 144/2020, de 19 de octubre de 2020. Recurso de amparo 5907-2018. Promovido por la Junta de Extremadura respecto de las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que inadmitieron**



**su recurso de casación por infracción de normativa autonómica en procedimiento abreviado en materia de personal.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): STC 99/2020 (resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas). Votos particulares.*

**Sentencia 149/2020, de 22 de octubre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 7012-2019. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con el artículo único, la disposición transitoria y la disposición derogatoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.**

*Principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y leyes singulares autoaplicativas: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen una ordenación general de la actividad cinegética y no constituyen respuesta a una medida cautelar suspensiva, adoptada en el seno de un proceso judicial, de la eficacia de la norma reglamentaria que regulaba la práctica de la caza (STC 148/2020).*

**Sentencia 150/2020, de 22 de octubre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 7194-2019. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios.**

*Derecho a la legalidad sancionadora (principio de taxatividad): nulidad del precepto legal que remite al momento aplicativo la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves.*

**Sentencia 152/2020, de 22 de octubre de 2020. Conflicto positivo de competencia 2890-2020. Planteado por la Generalitat de Cataluña respecto del escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente “Campaña de Consumo Estratégico”.**

*Competencias sobre consumo interior y defensa de la competencia: instrucción y resolución del expediente administrativo que corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al trascender los efectos de la campaña el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cataluña (STC 71/2012).*

BOE DE 7 DE DICIEMBRE 2020

**Sentencia 153/2020, de 4 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 1552-2014. Promovido por don Mohamed Samadi respecto de las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en procedimiento por responsabilidad patrimonial de la administración de Justicia.**

*Vulneración de los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia: STC 125/2019 (denegación de indemnización resultante de la aplicación del precepto legal anulado por la STC 85/2019, de 19 de junio).*

BOE DE 22 DE DICIEMBRE

**Sentencia 160/2020, de 16 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 2303-2017. Promovido por doña Nuria Soledad Prieto respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su impugnación de providencia de apremio en liquidación del impuesto sobre sucesiones y donaciones.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): sentencia que atribuye efectos interruptores de la prescripción a las notificaciones defectuosas practicadas por la administración.*

**Sentencia 171/2020, de 16 de noviembre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 168-2020. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid respecto del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.**

*Competencias sobre función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico relativo a la promoción de miembros de los cuerpos de policía local (STC 175/2011).*

**Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 2896-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto del Congreso de los**

**Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.**

*Dignidad de la persona y principios de seguridad jurídica y de sometimiento de la acción de la administración al control judicial; derechos a la integridad física, intimidad, libertad de expresión e información, reunión, tutela judicial: nulidad parcial del precepto legal que tipifica como infracción grave el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad; interpretación conforme con la Constitución de ese mismo ilícito administrativo, así como de los relativos al incumplimiento de restricciones de circulación peatonal o itinerario en actos públicos y a la ocupación de inmuebles contra la voluntad de su titular; interpretación conforme de la disposición que establece un régimen especial de rechazo en frontera para Ceuta y Melilla. Voto particular.*

**Sentencia 173/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 5084-2017. Promovido por los diputados del grupo parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones de la presidenta de la Cámara.**

*Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: negativa a convocar sesiones extraordinarias del pleno y a introducir nuevos puntos en el orden del día de otra efectivamente convocada que no vulneran ninguna facultad parlamentaria integrante del derecho.*

BOE DE 26 DE ENERO DE 2021

**Sentencia 187/2020, de 14 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 6626-2019. Promovido por la entidad Mediterráneo Investment Properties, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia de Roquetas de Mar (Almería) en procedimiento de ejecución hipotecaria.**

*Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos sin apurar previamente las posibilidades de averiguación del domicilio efectivo (STC 122/2013).*

**Sentencia 190/2020, de 15 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 1691-2018. Promovido por don Pablo Frago Dacosta en relación con las sentencias de la Audiencia Provincial de A Coruña y un juzgado de lo Penal de Ferrol que le condenaron por un delito de ultrajes a España.**

*Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión: respuesta punitiva proporcionada a un mensaje de menosprecio a la bandera no amparado por la libertad de expresión. Votos particulares.*

**Sentencia 191/2020, de 17 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 5099-2018. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, y las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación de dicha orden.**

*Vulneración de los derechos a la igualdad y a la creación de centros docentes: nulidad del precepto reglamentario que limita el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano. Votos particulares.*



# Tribunal Supremo<sup>1</sup>

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Actos administrativos: firmes y consentidos: irrecurribilidad. Revisión de oficio: solicitud que no la instó adecuadamente: improcedencia de realizar en casación un pronunciamiento sobre el fondo: retroacción de actuaciones.

“SEXTO: (...)”

En definitiva, no discutiendo la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que es fundada la pretensión del Sr. Rodrigo y que, por tanto, la resolución de 29 de octubre de 2010 adolece del vicio de nulidad explicado, debe ejercer sin dilación la potestad de revisión de oficio de manera coherente con dicho presupuesto y a tal fin, previa anulación de la resolución de 21 de agosto de 2017, hemos de disponer la retroacción del procedimiento administrativo. A diferencia de lo que establece nuestra sentencia núm. 1636/2020, de 1 de diciembre (rec. cas. núm. 3857/2019), no puede llegar más allá nuestro pronunciamiento y reconocer directamente lo que reclama al Sr. Rodrigo porque no instó el procedimiento que, según acabamos de decir, debía seguir”.

(STS 114/2021, de 1 de febrero de 2021, rec.114/2021, Sala 3ª, Secc. 4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

## I. ACTO ADMINISTRATIVO

Notificaciones infructuosas: deber de la Administración de indagar el domicilio de los interesados antes de proceder a la notificación en el BOE. Sin bastar un intento en dirección errónea; subsanación de las notificaciones en vía administrativa: no se produce por la interposición de un recurso administrativo.

“OCTAVO: (...)”

en este caso ha quedado acreditado que: i) la Administración sancionadora efectuó un único intento de notificación, en relación con las resoluciones de incoación del procedimiento sancionador, propuesta de resolución y resolución del procedimiento, en una dirección errónea que no correspondía

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por EDUARDO GAMERO CASADO, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide. Se incluyen las sentencias aparecidas en los repertorios entre el 1 de diciembre de 2020 y el 31 de marzo de 2021, aunque algunas estén fechadas con anterioridad a ese período.

a un domicilio actualizado de la recurrente en la que esta resultó desconocida, ii) la Administración demandada no efectuó otras indagaciones, y procedió a la notificación por anuncios publicados en el BOE, sin acudir a otros registros públicos para averiguar el domicilio de la recurrente, ni intentó tampoco la notificación en otros domicilios y direcciones que constaban en el expediente y que, posteriormente, resultaron útiles para la práctica de la notificación de la resolución desestimatoria del recurso de reposición. No puede dudarse que esta falta de diligencia de la Administración demandada en la práctica de las notificaciones ha ocasionado una situación de indefensión material a la parte recurrente, pues el procedimiento sancionador se tramitó sin su intervención, ya que no tuvo conocimiento del mismo hasta un momento posterior a la resolución sancionadora. Esa falta de notificaciones ocasionó que la parte recurrente no tuviera la oportunidad de efectuar alegaciones ni proponer pruebas, quedando privado de esta forma de toda posibilidad de defensa. (...)

Por tales razones, la Sala considera que la Administración sancionadora no ha empleado, en la práctica de las diligencias de notificación examinadas en este recurso, la diligencia mínima que imponen las garantías del artículo 24 de la CE aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores y la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta, por lo que procede la anulación de las resoluciones administrativas impugnadas en el recurso contencioso administrativo”.

(STS 535/2021, de 8 de febrero, rec.4060/2021, Sala 3ª, Secc. 3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

## VI. CONTRATOS

Legitimación para impugnar un contrato de concesión de servicios: empresa usuaria: inexistencia; en materia de contratación no existe acción pública.

“QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión.

Conforme a las consideraciones anteriores y, tal como hicimos en la sentencia n.º 776/2020, de 15 de junio (casación n.º 7753/2018), debemos responder a la cuestión planteada por el auto de admisión diciendo que la sola condición de usuario de un servicio público gestionado de forma indirecta mediante concesión no le legitima activamente para impugnar en vía administrativa o jurisdiccional cualquier acuerdo relativo a dicho contrato de concesión”.

(STS 1792/2020, de 17 de diciembre, rec.662/2019, Sala 3ª, Secc. 4ª. Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

## VI. CONTRATOS

Solicitud de resolución del contrato: cláusula contractual de renuncia a indemnización establecida en el pliego de prescripciones técnicas y administrativas: validez.

“QUINTO.- (...).

En el contrato celebrado el 3 de agosto de 1974 el adjudicatario declara que acepta y se obliga a cumplir el servicio con arreglo a todas las condiciones del Pliego. (...) Pues bien, en el caso de autos no son aplicables los artículos 79 y 80 de la LCE, ya que la cláusula 22 del Pliego de Condiciones contiene una expresa renuncia del contratista a alegar derecho alguno y, por tanto, comprende también la renuncia a solicitar una indemnización, en los supuestos de supresión del servicio, como ha acontecido en el supuesto enjuiciado. (...) Esta cláusula es perfectamente válida. Se encuentra amparada en el principio de libertad de pactos que se recoge en el artículo 3 de la LCE, no habiendo en ella nada contrario al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. En relación con el ordenamiento jurídico, el artículo 6.2 del Código Civil admite como válida la renuncia a los derechos reconocidos por las leyes (en este caso a la indemnización en caso de supresión del servicio), exigiendo solamente que la renuncia no sea contraria al interés o al orden público ni perjudique a terceros, circunstancias que no se dan en el supuesto que analizamos”.

(STS 1643/2020, de 1 de diciembre, rec.2048/2019, Sala 3ª, Secc. 4ª. Ponente: María del Pilar Teso Gamella).

## VI. CONTRATOS

Pliegos: impugnación indirecta mediante recurso contra sus actos de aplicación: admisibilidad, incluso por parte del adjudicatario en fase de ejecución del contrato.

“CUARTO.- (...) Tal como esta Sala ha expuesto en su reciente sentencia n.º 398/2021 -que resuelve el recurso de casación n.º 4883/2019, citado en el auto de admisión-, la respuesta a la pregunta acerca de la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas particulares de la contratación pública es la siguiente: “[...] Cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurrir



en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva."[...].

A este criterio jurisprudencial debe ahora estarse. Y en cuanto a la pregunta adicional que también formula el auto de admisión -esto es, si la impugnación indirecta puede formularla incluso el adjudicatario en fase de adjudicación del contrato-, la respuesta ha de ser necesariamente afirmativa. En la medida en que el adjudicatario tenga algún interés legítimo que pueda verse afectado, es claro que puede impugnar indirectamente los pliegos de cláusulas particulares. Lo contrario conduciría a dejarlo indefenso y, por consiguiente, a conculcar el art. 24 de la Constitución. Ni que decir tiene que ello en nada relaja las estrictas condiciones, arriba expuestas, en que es legalmente posible la mencionada impugnación indirecta”.

(STS 438/2021, de 24 de marzo, rec.7844/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

### IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Servicio de alojamiento de datos: el prestador no es responsable de los anuncios alojados en su web cuando no tenga conocimiento de la ilicitud de su contenido.

“OCTAVO.- Sobre la cuestión de interés casacional (...).

Un prestador de servicios de la sociedad de la información de alojamiento de datos, tal como se definen en la Directiva 2000/31/CE, en la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la Ley nacional 34/2002, no está sujeto de manera directa a las normativas sectoriales, sino que su régimen de responsabilidad es el determinado por el artículo 16 de la citada Ley española, todo ello en los términos más detallados que se exponen en el fundamento de derecho séptimo”.

(STS 1818/2020, de 30 de diciembre, rec.238/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

### IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Marcas: registro de marcas aspirantes que utilicen en su composición términos identificativos o evocadores de una Denominación de Origen Protegida: improcedente, cuando puedan inducir a error.

“CUARTO.- (...) La prohibición absoluta de registro, prevista en el artículo 5.1 g) de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 4.1 g) de la Directiva UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas, debe interpretarse en el sentido de que no procede el registro de aquellas marcas aspirantes que utilicen en su composición términos identificativos o evocadores de una Denominación de Origen Protegida, siempre que puedan inducir a error en el público sobre la verdadera naturaleza, calidad o procedencia geográfica del producto designado, al causar una impresión engañosa o falsa sobre estas características del producto ofrecido, sin necesidad de acreditar que la concesión de la marca o su utilización producen un aprovechamiento desleal e ilícito de la reputación de la Denominación de Origen Protegida”.

(STS 1568/2020, de 20 de noviembre, rec.6495/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat; en el mismo sentido, STS 1695/2020, de 20 de noviembre; y 1777/2020, de 17 de diciembre).

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Contratos de suministro eléctrico: peajes de acceso: carácter de tarifa: si se repercute al consumidor no puede incrementarse; conflictos entre las partes en la determinación de los peajes: corresponde dirimirlos a la Administración, no al orden jurisdiccional civil; competencia administrativa: autonómica, salvo en los casos señalados en las SSTC 32/2016 y 60/2016.

“SEXTO.- (...) de la interpretación sistemática de la normativa antes transcrita se deduce que el consumidor puede contratar el peaje de acceso directamente con el distribuidor o hacerlo, indirectamente, a través del comercializador. En este último caso, el comercializador actuará como mandatario del consumidor y, en nombre de éste, contratará con el distribuidor el peaje de acceso.

Ahora bien, en todo caso la determinación del importe del peaje de acceso constituye una tarifa regulada. Esto es, la fijación del peaje de acceso se impone obligatoriamente a las partes y la determinación de su importe debe ajustarse a las previsiones establecidas en el Real Decreto 1164/2001, sin que los sujetos citados -distribuidor, comercializador y consumidor- puedan alterar dichas previsiones, ni siquiera invocando el principio de libertad de

pactos que rige con carácter general en el mercado libre en las relaciones entre comercializador y consumidor.

En consecuencia, cuando el peaje de acceso se contrata a través del comercializador, supuesto frecuente en la práctica, éste actúa como mandatario en nombre del consumidor y está obligado a abonar al distribuidor el importe del peaje de acceso. En tal caso, el comercializador puede libremente optar por repercutir o por no repercutir al consumidor el importe abonado al distribuidor en concepto de peaje de acceso; pero, si decide repercutirlo, lo que de ningún modo puede hacer es incrementar ese importe y cobrar al consumidor una cantidad superior a la abonada al distribuidor, porque la tarifa correspondiente al peaje de acceso es una tarifa regulada y, por eso, su importe queda fuera del principio de libertad de pactos que con carácter general rige las relaciones económicas entre el comercializador y el consumidor en el mercado libre.

(...) la competencia para resolver los conflictos que puedan surgir entre las partes respecto de la validez de los pactos relativos a los peajes de acceso corresponderá siempre a la Administración y no a la jurisdicción civil.

podemos responder a la segunda cuestión de interés casacional formulada en el auto de admisión señalando que la competencia para resolver los conflictos referidos a la validez de los pactos relativos a los peajes de acceso corresponde al órgano competente de la Administración autonómica (y, en su caso, al de las Ciudades de Ceuta y Melilla) en cuyo territorio se efectúe el suministro, salvo en aquellos supuestos específicos en que la competencia deba atribuirse a la Administración estatal conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en sus SSTS 32/2016 y 60/2016”.

(STS 231/2021, de 18 de febrero, rec.2237/2020, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Fernando Román García).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Cálculo indebido de multa en función de volumen de negocio: retroacción de actuaciones: reformatio in pejus: la nueva multa resultante no podrá ser superior a la anteriormente impuesta.

“QUINTO (...)

si el criterio de cuantificación de la multa que hemos establecido en esta sentencia diera como resultado un importe superior al impuesto en la resolución anulada deberá respetarse la cuantía de la multa fijada en la misma, esto es, 101.516 euros. En efecto, dado que el regulador fijó una

determinada cuantía para la multa en la resolución sancionadora y que fue la impugnación de la misma por la mercantil IMSA la que ha conducido a esta sentencia tras el recurso de casación de la Administración del Estado, dicho importe constituye necesariamente un límite que no puede sobrepasarse pues se incurriría en reformatio in peius, ya que la mercantil infractora recibiría en definitiva una sanción superior a la impuesta originariamente por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia como última consecuencia del recurso contencioso administrativo entablado por ella misma”.

(STS 1822/2020, de 30 de diciembre, rec.4038/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Infracciones continuadas: plazo de prescripción aplicable: el existente en el momento en que finaliza la conducta infractora.

“CUARTO. Sobre la cuestión de interés casacional.

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, ha de afirmarse que el plazo de prescripción aplicable en los casos de infracciones continuadas, cuando durante cuya comisión se produjo una sucesión de normas que contenían distintos plazos de prescripción, es el existente en el momento en que se consumó la infracción, esto es, cuando finalizó la conducta infractora”.

(STS 1776/2020, de 17 de diciembre, rec.4442/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Reconocimiento de la responsabilidad por pago anticipado: beneficio de la reducción y renuncia a acciones: únicamente afecta a la vía administrativa, no a la judicial, por la irrenunciabilidad de los derechos fundamentales; alcance de la impugnación judicial: debe proporcionar una explicación del motivo por el que reconoció la responsabilidad y posteriormente sostiene la inexistencia de infracción.

TERCERO.- (...) aunque el sujeto renunciante pueda impugnar en vía jurisdiccional la resolución sancionadora, para que dicha impugnación pueda tener éxito tendrá que proporcionar al juzgador una sólida explicación

que justifique cumplidamente el motivo por el que, habiendo asumido primeramente su responsabilidad por la infracción cometida -que conlleva el reconocimiento de la concurrencia de los elementos objetivo y subjetivo de la infracción, es decir, de su participación en los hechos tipificados y de su culpabilidad-, después, en vía judicial, sostiene la inexistencia de la infracción, negando la concurrencia de los mencionados elementos constitutivos de la infracción y evidenciando así un comportamiento procesal notoriamente contradictorio.

(...) En consecuencia, a la vista de lo expuesto, debemos dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión en los siguientes términos: la renuncia o el desistimiento que se exigen en el artículo 85 de la Ley 39/2015 para poder beneficiarse de la reducción en el importe de la sanción se proyectan única y exclusivamente sobre las acciones o recursos contra la sanción a ejercitar en la vía administrativa y no en la judicial.”

(STS 232/2021, de 18 de febrero, rec.2201/2020, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Fernando Román García).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Autorización de entrada domiciliaria y desahucio administrativo: personas especialmente vulnerables: ponderación judicial: necesidad de verificar que la Administración no deja desamparadas a las personas, comprobando que adopta las medidas de protección suficientes; legalidad del acto administrativo a ejecutar: im procedencia de su análisis al autorizar el desalojo.

“QUINTO.- Doctrina sobre la cuestión de interés casacional (...)

El juez no debe ser ajeno a las consecuencias que pueden derivarse de su decisión de autorizar la entrada en domicilio para proceder al desalojo forzoso y, por ello, antes de emitir esa autorización debe velar por que se reduzcan al mínimo posible las consecuencias negativas que, ineludiblemente, se derivarán de la irrupción domiciliaria.

En ese sentido, el juez debe comprobar que la Administración adopta realmente las medidas de protección suficientes para no dejar desamparadas a las personas especialmente vulnerables que vayan a ser desalojadas forzosamente de la vivienda que ilegalmente ocupaban. Esta comprobación adquiere singular importancia cuando entre los ocupantes ilegales de la vivienda haya menores de edad, dado que la normativa nacional e internacional obliga a tomar en consideración el interés superior del menor.

La ponderación de todas esas circunstancias es la que debe quedar reflejada en la motivación que el auto judicial debe incluir para que pueda afirmarse que la decisión judicial de autorizar la entrada en domicilio para materializar el desalojo forzoso de una vivienda ocupada ilegalmente ha sido proporcionada. (...)

SEXTO.- (...) la discrepancia que la Sala de instancia dice mantener respecto de la doctrina establecida en nuestra STS n.º 1.797/2017, de 23 de noviembre, parece estar basada en una premisa inexacta, pues del tenor de esa sentencia no cabe deducir, en modo alguno, que esta Sala avale que, con ocasión del examen de la solicitud de autorización de entrada en domicilio, el juez pueda revisar la legalidad del acto administrativo firme que acordó el desalojo forzoso”.

(STS 1701/2020, de 10 de diciembre, rec.7176/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: María Isabel Perelló Domenech).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería: condición de refugiado: reconocimiento a cuantos se beneficien de un Programa de Reasentamiento.

“TERCERO. Propuesta para la formación de la jurisprudencia sobre la cuestión casacional.

Conforme a lo expuesto en el anterior fundamento hemos de concluir, en relación con la cuestión delimitada como de interés casacional, que los beneficiados de un Programa de Reasentamiento aprobado por el Gobierno, en aplicación de la Disposición Adicional Primera, párrafo segundo, de la Ley de Asilo, deben ser beneficiados, en todo caso, de la condición de refugiado en nuestro País y someterse al régimen de dicha condición”.

(STS 1773/2020, de 17 de diciembre, rec.7923/2019, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería: reagrupación de familiares no comunitarios: no cabe denegarla por mera carencia de medios económicos sin examinar la situación de dependencia.

“QUINTO.- (...) en relación con la cuestión que nos plantea el auto de admisión, debemos responder que el art. 7 del Real Decreto 240/2007,

de 16 de febrero, resulta aplicable a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles que no hayan ejercido el derecho a la libre circulación con las matizaciones que se han indicado antes, tanto en relación con las circunstancias a valorar para determinar la concurrencia del derecho del ciudadano del tercer país como ampliación del derecho del ciudadano de la Unión, conforme a los arts. 7 de la Directiva 2004/38 y 7 del Real Decreto 240/2007, como, en su defecto, si concurre el derecho derivado de la situación de dependencia”.

(STS 56/2021, de 21 de enero, rec.2826/2018, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería: situación de estancia irregular: unificación de doctrina: determina expulsión sin posibilidad de sustituirse por multa; exige tramitación de procedimiento con plenitud de garantía y valoración individualizada de circunstancias.

“CUARTO.- (...) respondiendo a la cuestión de interés casacional suscitada en el auto de admisión del recurso, en relación con el alcance de la sentencia del TJUE 2020/807, ha de entenderse:

Primero, que la situación de estancia irregular determina, en su caso, la decisión de expulsión y no cabe la posibilidad de sustitución por una sanción de multa.

Segundo, que la expulsión, comprensiva de la decisión de retorno y su ejecución, exige, 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, tras la tramitación de un procedimiento con plenas garantías de los derechos de los afectados, conforme exige la jurisprudencia comunitaria.

Tercero, que por tales circunstancias de agravación han de 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, y que pueden comprender otras de análoga significación”.

(STS 336/2021, de 17 de marzo, rec.2870/2020, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería: arraigo laboral: puede acreditarse por cualquier medio de prueba válido en Derecho.

“QUINTO.- (...)nuestra respuesta a la cuestión sobre la que se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debe ser que para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral no es imprescindible que la acreditación de la relación laboral y de su duración lo sea exclusivamente a través de los medios establecidos en el párrafo segundo del art. 124.1 del Real Decreto 557/11, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, pudiendo acreditarse por cualquier medio de prueba válido, incluido el certificado de vida laboral que acredite una relación laboral derivada de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia.”.

(STS 452/2021, de 25 de marzo, rec.1602/2020, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XIII. FUENTES

Instrucciones o circulares interpretativas: efectos ad intra: impugnabilidad: improcedente respecto a la circular, siendo impugnables sus actos de aplicación.

“SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

En las circunstancias del caso, la dimensión meramente interna de la circular sin incidencia directa en los derechos de los ciudadanos determina que sea necesario un previo acto singular que la aplique para que las pautas interpretativas que en ella se contienen sean susceptibles de impugnación jurisdiccional”.

(STS 76/2021, de 12 de enero, rec.3439/2019, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XIII. FUENTES

Impugnación indirecta de Ordenanza municipal: alegación de arbitrariedad, exceso o falta de justificación de la normativa, amparada en la alegación de datos,



documentos o actuaciones tomados en consideración para su elaboración: no constituyen vicios de forma insusceptibles de recurso indirecto ex art.26 LJCA.

“CUARTO.- Doctrina jurisprudencial procedente que interpreta el artículo 26 LJCA en casos como el debatido.

De todo lo razonadamente expuesto y en armonía con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art.24.1 CE) y con el principio de justiciabilidad plena de los actos y disposiciones generales de la Administración ( art. 106 CE), es de declarar que los datos, documentos o actuaciones que afecten a la ulterior determinación de los elementos esenciales del tributo -como lo es, en el caso examinado, el coeficiente de situación en el IAE-, pueden ser objeto de alegación y prueba como fundamento de la ilicitud del acto de aplicación basado en tales datos, en su fundamentación o su ausencia.

A tales efectos, la denuncia de arbitrariedad, exceso o falta de justificación no atribuye a la ordenanza defectos formales que impidan un análisis y decisión judicial al respecto, sino que forma parte indudable del derecho subjetivo procesal que habilita el artículo 26, en relación con el 56.1, de la LJCA, de obtener una respuesta judicial plena y razonada, lo que conlleva el correlativo deber del juez o tribunal de examinar los motivos así planteados, dándoles respuesta fundada, sin poder soslayarlos de modo liminar”.

(STS 76/2021, de 12 de enero, rec.3439/2019, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XIV. HACIENDA PÚBLICA

Recargo de apremio: exigencia al responsable solidario: procedencia.

“CUARTO.- (...) resulta ajustado al ordenamiento jurídico exigir al responsable solidario un recargo de apremio sobre la deuda que se le deriva por la vía del art. 42.2 LGT, si no la abona en el periodo que le confiere el artículo 62.2.LGT, pues el recargo de apremio impuesto al deudor principal conforma, junto a la deuda tributaria pendiente, sanciones e intereses, el alcance global de la responsabilidad a la que se extiende la responsabilidad solidaria del artículo 42.2 de la Ley General Tributaria”.

(STS 1736/2020, de 17 de diciembre, rec.6732/2018, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: María Esperanza Córdoba Castroverde).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Acción de nulidad del art.106 LPAC: no cabe ejercerla contra disposiciones generales; Anulación judicial de acuerdo de inadmisión de acción de nulidad en vía administrativa: efectos: no debe circunscribirse a la retroacción de actuaciones, debiendo entrar en el fondo del motivo de nulidad; límites del art.110 LPAC: afectan a la declaración de nulidad, sin que autoricen a conservar efectos de actos declarados nulos.

“DUODÉCIMO.-Doctrina de interés casacional.

En atención a las singulares circunstancias que presenta el caso que enjuicamos, y atendido el limitado alcance con que se ha impugnado la sentencia recurrida, procede declarar, respecto a las cuestiones de interés casacional que:

i) el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no otorga legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a obtener la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales;

ii) en un caso como el que examinamos, en que la Administración inadmite la revisión de oficio de actos administrativos, por haber rechazado en el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, la estimación del recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecerlos derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea;

iii) los límites que a la revisión de actos nulos de pleno Derecho impone el artículo 110 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad ha sido correctamente declarada”.

(STS 1636/2020, de 1 de diciembre, rec.3857/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Legitimación procesal: necesidad de justificar relación o vinculación entre el objeto del proceso y la esfera de intereses del recurrente; ONGs que impugnan Acuerdo del Consejo de Ministros sobre autorización del Fondo de Contingencia: inexistencia de interés legítimo.

“TERCERO.- Esta Sala ha interpretado y ha establecido una doctrina consolidada sobre la legitimación para recurrir y si bien hemos interpretado con amplitud la noción de interés legítimo, hemos indicado que queda excluida la legitimación de la persona física o jurídica que pretenda recurrir actuando como mero defensor de la legalidad, sin justificar la existencia de relación o vinculación entre el objeto del proceso y su esfera de intereses. (...) Pues bien, el análisis de la relación entre las entidades recurrentes (ONGS «Access Info Europe» y «Andalucía Acoge»), el objeto del presente recurso contencioso-administrativo y las pretensiones deducidas conducen a que no cabe reconocer la necesaria legitimación activa a los recurrentes pues los fines estatutarios de dichas entidades no les confieren un interés legítimo, que pueda identificarse como un interés propio específico y concreto en la impugnación del Acuerdo sobre el Fondo de Contingencia con base en su falta de ajuste a la legalidad presupuestaria”.

(STS 1817/2020, de 23 de diciembre, rec.386/2019, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: María Isabel Perelló Doménech).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Legitimación procesal: entidades asociativas: no asumen los intereses propios de sus miembros, sino los que se le encomienden estatutariamente: la flexibilidad en la legitimación activa no amplía los intereses propios de la asociación, sino su conexión con el acto impugnado.

“QUINTO.- Criterio interpretativo que se fija sobre las cuestiones de interés casacional objetivo delimitadas en el auto de admisión.

I.- Es esencial subrayar inicialmente estas dos ideas principales:

(i) Que una persona jurídica asociativa es un ente de base corporativa con personalidad diferente a la de sus asociados y, por tal razón, sus intereses no son la totalidad de los que afectan a los asociados, sino únicamente aquellos concretos que hayan precisado los estatutos para definir cuáles son las singulares posibilidades de actuación jurídica de la asociación.

(ii) Y que los particulares miembros de la Asociación tienen legitimación para defender individualmente sus intereses frente a cualquier acto de los poderes públicos españoles que les afecten.

II.- Una necesaria consecuencia de lo anterior es que resulta obligado respetar el límite estatutariamente establecido sobre cuáles son los concretos intereses que encarnan el objeto de la asociación. Lo cual comporta que la flexibilidad interpretativa que la jurisprudencia viene preconizando sobre la legitimación activa para combatir una determinada actuación administrativa litigiosa en un proceso contencioso-administrativo opera a partir del necesario respeto de esa delimitación estatutaria; en el sentido de interpretar con amplitud la vinculación que debe existir entre los intereses u objeto asociativo, que los estatutos hayan definido singularizadamente, y la concreta actuación administrativa litigiosa que pretenda combatirse jurisdiccionalmente.

Pero no el sentido de ampliar esos intereses, que encarnan el singular objetivo asociativo, más allá de lo que los fundadores de la asociación hayan definido, en el ejercicio de su libertad, en los estatutos asociativos”.

(STS 2/2021, de 5 de enero, rec.1890/2019, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Ámbito de la jurisdicción: impugnación de real decreto de declaración del estado de alarma: fuerza y valor de ley: incompetencia; impugnabilidad de los actos de aplicación.

“QUINTO.- Consecuencias de la fuerza o valor de ley de los Reales Decretos no equivalen a una inmunidad frente al control jurisdiccional.

La conclusión que hemos alcanzado, en definitiva, sobre la caracterización del objeto de impugnación, en cuanto concerniente al efecto directo de medidas incorporadas al Real Decreto 463/2020, que tiene "fuerza y valor de ley", determina que no sean disposiciones de carácter general, de rango reglamentario, a las que se refiere el artículo 1.1 de nuestra LJCA . Ello nos conduce a declarar la inadmisión del recurso contencioso administrativo, en aplicación del artículo 51.1.a ) y 69.1.a) de la LJCA , pues sin jurisdicción ni competencia no podemos ejercer válidamente la función jurisdiccional que constitucionalmente tenemos encomendada (artículo 117.3de la CE), y que,

con carácter general, se atribuye, en régimen de monopolio, a los jueces y tribunales.

Cuánto hemos señalado, sin embargo, no comporta que este tipo de Reales Decretos estén exentos o sean inmunes a todo tipo de control jurisdiccional. Sucede, simplemente, que al poseer ese "rango y valor de ley", la impugnación ha de ajustarse al régimen previsto por nuestro ordenamiento jurídico, en lo que afecta a la posición de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, para las normas con rango de ley. Nos referimos no sólo a su impugnación ante Tribunal Constitucional, mediante los correspondientes procesos constitucionales que prevé la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley (artículos 161 y 163 CE, 27.2 b. LOTC), sino también ante las impugnaciones que pueden sustanciarse ante nuestra propia jurisdicción contencioso administrativa en relación con los actos y disposiciones generales dictadas en aplicación de tal Real Decreto, en los que, como es natural, podría promoverse, en su caso, el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad al respecto”.

(ATS de 8 de marzo de 2021, rec.124/2020, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

### XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Cómputo de plazos de interposición del recurso contencioso-administrativo: inhabilidad del mes de agosto: debe descontarse el mes en el cómputo del plazo bimensual.

“QUINTO.- (...) El art. 128.2 LJCA debe interpretarse en el sentido de que durante el mes de agosto no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo y, por lo tanto, debe descontarse el mes de agosto en el cómputo del plazo bimensual que establece el art. 46.1 LJCA, dejando a salvo el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales”.

(STS 386/2021, de 18 de marzo, rec.3684/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Legitimación procesal: condición de accionista: no confiere condición de legitimado para impugnar acuerdos que afecten a la sociedad.

“TERCERO.- (...) La mera condición de accionista (o partícipe de una sociedad limitada) no atribuye a éste, por sí sola, la condición de legitimado para impugnar ante el órgano judicial competente aquellas decisiones administrativas que afecten a la sociedad a la que pertenecen pues dicha condición no confiere al socio per se el interés real, actual y cierto al que debe anudarse la existencia de legitimación activa”.

(STS 417/2021, de 23 de marzo, rec.5855/2019, Sala 3ª, Secc.2ª. Ponente: Jesús Cudero Blas).

## XVIII. PERSONAL

Excedencia voluntaria por cuidado de familiares: cómputo como servicio activo, a todos los efectos.

“SEXTO.- La doctrina de interés casacional.

A la vista de lo reflejado en el fundamento precedente la respuesta a la cuestión de interés casacional es que las previsiones del art. 57 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tienen efecto directo sin mediación de las correspondientes bases de la convocatoria imponiendo una valoración de la situación administrativa de excedencia voluntaria por cuidado de familiares idéntica a la que se otorga a la situación de servicio activo”.

(STS 1768/2020, de 17 de diciembre, rec.1365/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

## XVIII. PERSONAL

Clases pasivas: ejercicio de otra actividad compatible con la función pública en la que se continúa tras la jubilación: reducción de la pensión en un 50%.

“QUINTO.- La doctrina jurisprudencial.

La doctrina jurisprudencial que establecemos, a tenor de lo expuesto, es que el art. 33.2 del texto refundido de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, tras su reforma

por la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, a) determina la reducción al 50% de la cuantía de la pensión de jubilación en la forma prevista en dicho precepto, en supuestos en los que, conjuntamente con la actividad que ha producido el derecho a la pensión, se ha venido ejerciendo anteriormente una actividad compatible con el disfrute de la pensión de jubilación y se continúa en ella tras la declaración de jubilación; y, b) no resulta relevante, para la efectividad de la reducción dispuesta en la citada norma, que sea innecesaria la integración de cotizaciones de ese otro régimen de Seguridad Social al que estuviere sujeta la actividad compatible, a los fines de causar el derecho a la pensión contributiva de jubilación de clases pasivas”.

(STS 1815/2020, de 22 de diciembre, rec.1495/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

### XVIII. PERSONAL

Funcionario en situación de suspensión provisional de funciones: solicitud de licencia por enfermedad: improcedencia.

“SEXTO.- Fijación de la doctrina jurisprudencial.

En consecuencia declaramos como doctrina jurisprudencial respecto a la cuestión de interés casacional que no es posible otorgar la licencia por enfermedad al funcionario que se encuentra en situación administrativa de suspensión de funciones, por corresponder a una situación administrativa, la de servicio activo, en la que no se encuentra el funcionario en suspensión de funciones por la aplicación de una medida cautelar en un procedimiento disciplinario”.

(STS 119/2021, de 2 de febrero, rec.3882/2019, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Rafael Toledano Cantero).

### XVIII. PERSONAL

Convocatoria de plaza sanitaria por concurso: restricción de la alegación de méritos de formación a los últimos diez años: proporcionalidad: procedencia.

“SEGUNDO.- (...) Debemos reparar, a estos efectos, que entre los deberes del personal estatutario, señalados en el artículo 19 del Estatuto Marco

de tanta cita, se encuentra el de "mantener debidamente actualizados los conocimientos y aptitudes necesarios para el correcto ejercicio de la profesión o para el desarrollo de las funciones que correspondan a su nombramiento, a cuyo fin los centros sanitarios facilitarán el desarrollo de actividades de formación continuada" (...)

Resulta difícil encontrar algún ámbito en el que resulte tan esencial la actualización, por el beneficio para la salud y la vida las personas, como en medicina, teniendo en cuenta la inmediatez de sus efectos sobre la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades. Por no citar los constantes avances que tienen lugar en esa disciplina.

En definitiva, la limitación controvertida establece una diferencia justificada y proporcionada”.

(STS 220/2021, de 18 de febrero, rec.5881/2018, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

## XVIII. PERSONAL

Interinidad por vacante: superación del plazo de tres años: conversión en indefinido no fijo: improcedente: unificación de doctrina.

“TERCERO. - La existencia de contradicción y la doctrina correcta

1.- De conformidad con lo informado por el Ministerio Fiscal, apreciamos que, en lo que al presente recurso importa, existe contradicción entre la sentencia recurrida y la de contraste sobre la aplicación o no del artículo 70.1 EBEP.

En efecto, la sentencia recurrida considera que la superación del plazo de tres años previsto en el artículo 70.1 EBEP convierte en indefinido no fijo el contrato de interinidad por vacante, mientras que, por el contrario, la sentencia de contraste entiende que el hecho de que el contrato de interinidad por vacante dure más de tres años no lo convierte en indefinido no fijo.

2.- Respecto a la determinación de cuál sea la doctrina correcta, hemos dicho con reiteración que lo que hace el artículo 70.1 EBEP es imponer obligaciones a las administraciones públicas fijando un plazo de tres años para la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar, sin que lo establecido en ese precepto permita concluir que la mera superación del plazo de tres años, sin que se haya producido fraude o abuso en la contratación, pueda tener como consecuencia la novación de los contratos de



interinidad por vacante ni tampoco que estos contratos hayan de tener una duración máxima de tres años, pues como se ha dicho ese plazo va referido a la ejecución de la oferta de empleo público”.

(STS 31/2021, de 14 de enero, rec.4387/2018, Sala 4ª de lo Social. Ponente: Ignacio García-Perote Escartín).

### XVIII. PERSONAL

Procesos selectivos: promoción interna vertical: reserva de plazas a funcionarios que ocupaban determinados puestos: improcedencia: las pruebas deben basarse en la idea de cuerpo o escala, permitiendo el ascenso de los inferiores a los superiores, y no en concretos puestos de trabajo.

“CUARTO.- (...) 3. A los efectos de la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (artículo 93.1 de la LJCA) cabe concluir lo siguiente:

1º Cada Administración, ejerciendo su potestad de autoorganización, puede negociar la determinación de las condiciones para ordenar los procesos selectivos para la promoción interna vertical mediante los que sus funcionarios ejercitan el derecho individual a la carrera profesional. Tal negociación debe desarrollarse dentro de los límites normativamente exigidos y sobre la base de la normativa que regula y estructura el empleo público.

2º Dentro de las modalidades de ejercicio del derecho a la carrera profesional, si se trata de promoción interna vertical, las pruebas selectivas deben basarse en la idea de cuerpo o escala en cuanto que implica la posibilidad de ascender de los inferiores a los superiores.

3º Los criterios de admisión a dichas pruebas son los normativamente previstos en el EBEP: exigencias de titulación, antigüedad en el cuerpo o escala de procedencia, más lo que puedan precisar las normas de desarrollo de la legislación básica; y, con arreglo a todo ello, lo que pudiera determinarse mediante negociación, siempre y en todo caso que el proceso selectivo quede sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

4º Dentro de esos límites y ejerciendo las potestades ligadas a la ordenación del empleo público y, dentro del mismo, la gestión del derecho funcional a la carrera profesional, cabe diseñar tales procesos selectivos atendiendo a las concretas situaciones de cada Administración y dentro de las mismas, a

la de los distintos cuerpos o escalas, pero siempre con respeto a los principios antes citados”.

(STS 220/2021, de 18 de febrero, rec.5881/2018, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Procedimiento desfavorable o de gravamen: caducidad: impide la iniciación de un nuevo procedimiento mientras no se dicte resolución expresa declarando la caducidad.

“TERCERO. Propuesta sobre la cuestión que suscita interés casacional para la formación de la jurisprudencia.

Conforme a lo expuesto, debemos concluir, en relación con la cuestión casacional, que para la reapertura de un procedimiento administrativo en que se ejercitan potestades de gravamen, existiendo uno previo que debe considerarse caducado, es necesario una previa resolución administrativa expresa declarando la caducidad del inicial, sin que, mientras tanto, pueda considerarse que se trate de un nuevo procedimiento”.

(STS 1667/2020, de 3 de diciembre, rec.8332/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sentencias anulatorias por vicios formales: supuestos de retroacción de actuaciones, expresos o implícitos; plazo para resolver tras la retroacción: el restante que quedaba en el procedimiento originario.

“SÉPTIMO.- Criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional objetivo delimitada por el auto de admisión.

1.- Lo decisivo para determinar si una resolución anulatoria, por razones formales, de una liquidación tributaria, dispone o no una retroacción de actuaciones para subsanar el vicio formal que haya sido advertido en el procedimiento donde fue dictada la liquidación anulada, viene determinado por el contenido del pronunciamiento de esa resolución anulatoria.

Debiéndose subrayar que el análisis de dicho contenido habrá de efectuarse de manera singularizada, según las específicas circunstancias del concreto caso que haya sido decidido por la resolución anulatoria de que se trate.

Esto es, ha de constatarse si tal resolución impone a la Administración tributaria que dicte directamente una nueva liquidación, según los parámetros establecidos por la propia resolución; o si se ordena, de manera expresa o implícita, una retroacción.

Y será de apreciar que esa retroacción ha sido dispuesta de manera implícita, en aquellos casos en los que, aunque la resolución anulatoria no lo afirme literalmente, sí haya dispuesto que, con carácter previo al acto final de la nueva liquidación que haya de sustituir a la anterior liquidación anulada, la Administración tributaria habrá de desarrollar necesariamente una actuación distinta de lo que es la concreta la determinación de la deuda tributaria que constituye el objeto esencial de la liquidación.

2.- Una vez constatada esa retroacción en la resolución anulatoria, tanto si se manifiesta como pronunciamiento expreso como si es advertida como un pronunciamiento implícito, el plazo de que dispone el órgano competente para adoptar la decisión que proceda es, exclusivamente, el restante que quedaba en el procedimiento originario para adoptar y notificar la resolución final procedente; y, en consecuencia, la parte que se considerará agotada, del plazo máximo duración del procedimiento, será el lapso temporal comprendido entre estas dos fechas: la de inicio del procedimiento en su primera fase y aquella otra en la que haya tenido lugar el defecto formal determinante de la anulación.

(STS 1803/2020, de 17 de diciembre, rec.2222/2018, Sala 3ª, Secc. 2ª. Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén).

### XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Falta de motivación: anulación del acto administrativo: efecto de la sentencia: retroacción de actuaciones, aunque no se especifique en el fallo; consecuencia: reanudación del procedimiento originario debiendo completarlo en el plazo que reste.

“TERCERO.- (...) respondemos a las cuestiones con interés casacional, manifestando que:

“a) Los actos dictados por la Administración tributaria en ejecución de una resolución judicial que se limita a anular una liquidación tributaria por falta

de motivación, sin abordar el fondo del asunto, suponen una retroacción de actuaciones -al margen de que se ordene ésta formalmente en el fallo-, formando parte del mismo procedimiento de gestión en el que tuvo su origen el acto administrativo anulado por aquélla.

b) La ejecución de las sentencias judiciales se rige por mandato por el artículo 117.3 CE, en relación con los artículos 103 y siguientes LJCA. La regulación administrativa que complementa el régimen procesal de la ejecución resulta aplicable en la medida en que no se oponga a la LJCA.

c) En función del alcance del fallo y el contenido de la sentencia anulatoria, pueden producirse diversas situaciones en la ejecución. En particular, habida cuenta de que la anulación por motivos formales produce la retroacción de actuaciones, lo que procede es que se vuelva al procedimiento para que se subsane el vicio formal, momento en el que debe continuar el procedimiento dirigido a dictar la liquidación dentro del plazo que resta".

(STS 1811/2020, de 22 de diciembre, rec.2931/2018, Sala 3ª, Secc. 2ª. Ponente: Isaac Merino Jara).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Acción de nulidad: ejercicio una vez transcurridos cinco años desde que se dictó el acuerdo impugnado: inadmisión en vía administrativa: improcedente, el largo tiempo transcurrido no es causa de inadmisión: retroacción de actuaciones.

“QUINTO.- (...) Arguye el Acuerdo impugnado que el recurrente pudiendo haber impugnado su cese no lo hizo y que formula su pretensión cinco años más tarde desde su cese y casi dos desde la sentencia en que fundamenta su pretensión.

Tal motivación carece de encaje suficiente en el apartado tercero del art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que limita la inadmisión, tal cual hacia el derogado art. 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a las solicitudes que no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 47.2. de la Ley 39/2015, o carezcan manifiestamente de fundamento o cuando se hubieren desestimado en cuanto al fondo otras resoluciones sustancialmente iguales.

Así pues, en ninguno de los citados supuestos tiene su encaje la resolución de inadmisión, pues tampoco puede encuadrarse en la carencia de fundamento opuesta por el Abogado del Estado si se apoya en la existencia de una sentencia del Tribunal Supremo y otra del TJUE.

(...) Por ello, procede declarar la nulidad del Acuerdo de inadmisión, acordar retrotraer al momento anterior a la inadmisión de la solicitud, a fin de que se siga el procedimiento por sus propios trámites hasta su conclusión mediante la adecuada resolución expresa, previo dictamen del Órgano Consultivo correspondiente."

(STS 192/2021, de 12 de febrero, rec.229/2019, Sala 3ª, Secc. 2ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

### XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Subvenciones: actuaciones de comprobación una vez presentada la justificación: no constituyen un procedimiento administrativo sujeto a plazo de caducidad.

“CUARTO.- (...) Una vez que el beneficiario de la subvención presenta la justificación a la que viene obligado ( artículos 2.1.b/, 14.1.b/ y 30, apartados 1 y 2, de la Ley38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), la subsiguiente labor de comprobación o verificación que lleva a cabo la Administración ( artículo 32.1 de la misma Ley) no constituye un procedimiento autónomo en el que puedan identificarse fases diferenciadas -acuerdo de inicio, trámite de alegaciones, prueba, propuesta de resolución y resolución final- y que como tal procedimiento autónomo habría que considerar sujeto a plazo de caducidad, pues tales actividades de comprobación y verificación no son sino trámites que forman parte del procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención”.

(STS 286/2021, de 1 de marzo, rec.3057/2019, Sala 3ª, Secc. 3ª. Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

### XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Responsabilidad de la Administración sanitaria: daños causados por un fármaco autorizado cuya toxicidad se desconocía: inexistencia.

“SÉPTIMO.- (...) debemos concluir señalando que 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, de concurrir las concretas circunstancias necesarias para ello”.

(STS 1806/2020, de 21 de diciembre, rec.803/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Rafael Fernández Valverde).

## XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Cuantía de la reclamación: incremento en vía judicial: no constituye desviación procesal en cuanto que responda a los mismos hechos y causa de pedir: procedencia.

“CUARTO.- De acuerdo con todo lo expuesto y dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso, ha de entenderse que: reclamada una indemnización en vía administrativa en evaluación de responsabilidad patrimonial, puede esta modificarse en su cuantía en vía judicial en cuanto responda a los mismos hechos y causa de pedir, sin incurrir por ello en desviación procesal.”.

(STS 99/2021, de 28 de enero, rec.5982/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina).

## XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Daños indemnizables: asesoramiento jurídico en vía administrativa: improcedencia.

“ TERCERO.- (...) debemos declarar que, con carácter general, no puede estimarse como daño indemnizable, a los efectos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, los gastos ocasionados en concepto de asesoramiento jurídico en el seno de un procedimiento administrativo, aunque la terminación del mismo se hubiera ocasionado por el desistimiento de quien podía instarlo [el procedimiento administrativo fue una expropiación forzosa de que se desistió la beneficiaria titular de una concesión minera]”.

(STS 437/2021, de 24 de marzo, rec.1292/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Nulidad de planes urbanísticos: efectos sobre licencias concedidas a su amparo, incluso las otorgadas por silencio positivo.

“SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

Concluyendo, a las preguntas que nos formulaba el auto de admisión sobre las cuestiones en las que apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debemos responder que:

1ª.- El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado por la Administración competente resolución expresa sobre la solicitud de una licencia de obra amparada en un Plan General de Ordenación Municipal, vigente al transcurso de dicho plazo, pero que es anulado poco después por sentencia judicial firme, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo siempre que la licencia fuera conforme con dicho planeamiento posteriormente anulado.

2ª.- La declaración de nulidad de un plan general de ordenación municipal no comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación que sean anteriores a que la anulación de dicha norma general produzca efectos generales y hayan ganado firmeza, también en los casos en los que estos actos se hayan producido por silencio positivo”.

(STS 1717/2020, de 14 de diciembre, rec.7929/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Ángeles Huet de Sande).

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Modificación de la legalidad urbanística: derecho a indemnización por la pérdida de eficacia de títulos habilitantes: hecho causante: el cambio sobrevenido de la legalidad urbanística.

“CUARTO.- De acuerdo con lo anteriormente expuesto y como respuesta a la cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión del recurso, ha de entenderse que el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) del TRLS de 2008, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa, en cuanto determina la pérdida de eficacia del título habilitante de obras y actividades y la producción de la lesión patrimonial indemnizable. Sin perjuicio de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración autonómica

en el procedimiento correspondiente sobre el alcance de la modificación o extinción de dichos títulos habilitantes”.

(STS 161/2021, de 10 de febrero, rec.7639/2019, Sala 3ª, Secc. 5ª. Ponente: Octavio Juan Herrero Pina).





# **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía<sup>1</sup>**

## **I.- ACTO ADMINISTRATIVO**

Notificación no aceptada. Necesidad de nuevos intentos y de que estos reflejen coherencia en su resultado de otros anteriores.

Necesidad de un agotamiento previo de los medios racionales de puesta en conocimiento de los actos administrativos a los interesados, sin que baste el simple y único intento en tal sentido realizado por la Administración.

PRIMERO.- La sentencia apelada declara la nulidad del acuerdo sancionador dado el incumplimiento de formalidades esenciales del procedimiento seguido por la Administración determinantes de indefensión concretadas en el no agotamiento de los medios proporcionados y racionales para intentar notificar al denunciado el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, privándole con ello de la posibilidad de formular alegaciones, presentar documentos y proponer prueba. En particular se indica en la sentencia el intento de notificación tanto del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador como de la propuesta de sanción por dos veces mediante el servicio de Correos con idéntico resultado infructuoso por desconocido, procediéndose entonces a la notificación edictal. No obstante, en lo referente a la propuesta de sanción al mismo tiempo que la notificación edictal se solicitó la colaboración de la Policía Local para la notificación de la misma lo que se practicó sin dificultad alguna, al igual que sucedió con el acuerdo sancionador.

Por su parte la Administración apelante niega tanto la existencia de irregularidad alguna en la notificación como la producción de indefensión pues la imposibilidad de notificar el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador por correo se debió exclusivamente a su negativa a recibir la notificación, sin que mostrara oposición alguna cuando la lleva a cabo la Policía Local y, en todo caso, no cabe duda que se le notificó personalmente la propuesta de imposición de sanción sin que formulara alegación alguna.

SEGUNDO.- En la sentencia recurrida se hace una correcta aplicación de la normativa reguladora de la notificación de los actos administrativos interpretada a la luz de su conformidad con los principios constitucionales.

---

<sup>1</sup> Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

Así, si bien la notificación por edictos es legalmente válida cuando intentada la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador ésta no se hubiera podido llevar a cabo por resultar el interesado desconocido en el domicilio de envío (art. 59 de la Ley 30/92, aplicable por razones temporales), no puede desconocerse que también se ha hecho caso omiso de la doctrina del Tribunal Constitucional que al respecto señala la necesidad de un agotamiento previo de los medios racionales de puesta en conocimiento de los actos administrativos a los interesados, sin que baste el simple y único intento en tal sentido realizado por la Administración. En este sentido, devuelto el acuse de recibo por encontrarse ausente su destinatario en un primer intento y desconocido en el segundo, no puede considerarse excesivo ni desproporcionado un nuevo intento a tal fin o bien la notificación a través del respectivo agente de la Administración, como sucedió en el presente caso al recabar la colaboración de la Policía Local para practicar la notificación, también en principio infructuosa en lo referente a la practicada por correo postal, de la propuesta de sanción. No se entiende por qué se recabó el auxilio de los agentes para notificar la propuesta de sanción y sin embargo se omitiera en lo referente al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador imposibilitando con ello al interesado la formulación de alegaciones o la proposición de prueba y causándole evidente indefensión que justifica la declaración de nulidad contenida en la sentencia apelada.

TERCERO.- La desestimación del recurso de apelación conlleva la imposición las costas originadas en esta segunda instancia a la Administración apelante, si bien limitamos su importe a la cantidad máxima total de 600 €.

(St. de 6 de mayo de 2021. Sala de Sevilla. Ponente José Ángel Vázquez García)

## X.- DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRESCRIPCIÓN

Computo del plazo de prescripción en los supuestos de retroactividad de disposiciones restrictivas más favorables (Ley 40/2015). La aplicación del principio de retroactividad de la norma posterior más favorable al inculpado se refiere no sólo a la tipificación de la infracción y sanción sino también al nuevo plazo de prescripción, si resulta ser inferior.

PRIMERO.- En la sentencia apelada se estima el alegato de los demandantes sobre prescripción de las sanciones impuestas en aplicación retroactiva de lo dispuesto en el art. 30.3 en relación con el art. 26.2, ambos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, pues el

recurso de alzada se interpuso el 25 de mayo de 2011 y la notificación de su resolución desestimatoria tuvo lugar el 3 de octubre de 2016 por lo que habría transcurrido el plazo de prescripción de 5 años para este tipo de infracciones y donde la fecha de inicio de dicho cómputo tendría lugar transcurridos los tres meses con los que contaba la Administración autonómica para resolver el recurso de alzada.

La Administración apelante considera que en este supuesto no se encuentra presente el presupuesto para la aplicación del art. 30.3 de la Ley 40/2015 cuál es la inexistencia de resolución expresa del recurso de alzada, siendo así que aquí se dictó acuerdo desestimatorio del mismo el 16 de septiembre de 2016. Además considera en todo caso inaplicable la previsión sobre retroactividad del art. 26.2 de la Ley 40/2015 sobre los siguientes argumentos : a) el art. 26.2 se refiere a las disposiciones que establecen un régimen sancionador específico, condición no trasladable al art. 30 de la Ley 40/2015; b) porque el art. 26.2 no menciona la retroactividad referida a la fecha de inicio o dies a quo de la prescripción y c) por aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 40/2015 que imposibilita la aplicación de sus disposiciones a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor. En todo caso, de forma subsidiaria, se indica en el recurso de apelación que nos encontraríamos ante una retroactividad de grado mínimo en la que el cómputo del plazo de prescripción debería iniciarse desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015.

SEGUNDO.- Sobre la cuestión planteada y en idénticos términos se ha pronunciado esta Sala en sentencia de su Sección 1ª de fecha 12 de marzo de 2018 dictada en recurso de apelación con número 601/2016. Su argumentación ha venido a ser ratificada por la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 30 de noviembre de 2020, dictada en recurso de casación nº 6120/2019 en cuanto asume la argumentación de la sentencia del TSJ de Murcia sobre retroactividad de la Ley 40/2015. Basta por ello con la transcripción de la sentencia de este mismo TSJ de Andalucía, Sala de Sevilla, antes mencionada y a cuyo tenor:

*“La sentencia apelada en su fallo estima el recurso interpuesto contra resolución de doce de septiembre de 2016 de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía que desestimaba la alzada contra otra del Delegado de la Consejería en Sevilla de 21 de febrero de 2011 por la que se imponía una sanción de sesenta mil ciento dos euros, por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 112.2 de la ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía.*”

*Se estima el recurso por aplicación del artículo 30 de la ley 40/2015, en relación con el 132 de la ley 30/1992 y el 119.3 de la ley 14/2007 de patrimonio histórico de Andalucía.*

*La sanción, concluye la sentencia, ha prescrito al haber transcurrido más de cinco años desde que finalizó el plazo de tres meses del que disponía la administración para resolver la alzada.*

*Se apoya la sentencia apelada en la jurisprudencia del TS (S.3/2/2011. Ponente Montero Fernández casación 4482/2006).*

*"SEGUNDO.- La única cuestión en debate suscitada por el Sr. Abogado del Estado, como motivo casacional... por infracción de los arts. 9.3 de la CE, 4.3, 24,c) y Disposición Final Primera, nueva redacción del artº 64 de la LGT, de la Ley 1/1998, y Disposición Final Cuarta, apartado 3 del RD 136/2000, en relación con la sentencia de este Tribunal de 25 de septiembre de 2001, concretada en la inaplicación con carácter retroactivo del plazo de prescripción de cuatro años a las sanciones tributarias.*

*Cuestión esta que ha sido resuelta por esta Sala en numerosísimas ocasiones, y tal y como se ha dicho en pronunciamientos precedentes: "Esta Sala, con base en el art. 25 de la Constitución, tiene declarado en su sentencia de 20 de febrero de 2007 (rec. Núm. 6422/2001) y repetido en las de 10 de mayo y 21 de junio de 2007(recs. Nums. 63/2002 y 5483/2002), 27 de junio de 2008 (rec. cas. unif. doctrina 119/2004) y 22 de enero de 2009 (rec. num. 7117/2004), que el precepto aplicable a una infracción administrativa es la ley que está vigente en el momento de la comisión de infracción, habiéndose positivizado este criterio, para todas las infracciones administrativas en el nivel de la legislación ordinaria, por el art. 128.1 de la Ley 30/1992, según el cual será de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyen infracción administrativa.*

*Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, razonando a sensu contrario, a partir de la prohibición de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, plasmada en el art. 9.3 de la Constitución ha elaborado el principio de la retroactividad de las leyes sancionadoras posteriores más favorables, criterio hoy asumido, a nivel general por el art. 128.2 de la Ley 30/1992, según el cual las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.*

*A su vez, el art. 4.3 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente, reiterando en cierto modo el principio establecido en el citado 128.2 de la Ley Procedimental, dispone que "las normas que regulan el régimen de infracciones y sanciones tributarias, así como el de los recargos, tendrán efectos retroactivos cuando su aplicación resulte más favorable para el afectado".*

*La cuestión clave que ha de resolverse es la relativa a si las normas que regulan la prescripción de la acción para imponer sanciones tributarias pueden o no entenderse incluidas entre aquellas que regulan el régimen de infracciones y sanciones tributarias.*

*La respuesta viene condicionada por el carácter sustantivo o simplemente procedimental que se asigne a la prescripción.*

*Si tiene carácter sustantivo la aplicación de la retroactividad de la prescripción será preceptiva en aquellos casos en que resulte favorable.*

*Por el contrario, si solo se le reconoce carácter procedimental regirá la norma de aplicación temporal del derecho, sin posibilidad alguna de retrotraer su eficacia a resoluciones adoptadas con anterioridad.*

*Pues bien, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han afirmado la naturaleza material de la prescripción en la esfera de lo punitivo. Así el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 83/1989, de 10 de Mayo, 157/1990, de 18 de octubre, 12/1991, de 28 de enero, 62/2001, de 17 de marzo y 63/2005, de 14 de marzo, mantiene que la prescripción de los delitos y faltas por paralización del procedimiento puede ser considerada como institución de naturaleza sustantiva o material.*

*También lo viene constantemente declarando así la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en reiteradas sentencias, entre las que basta citar las de 10 de marzo de 1993, 12 de febrero de 2002, 19 de noviembre de 2003 y 30 de marzo de 2004. Por otra parte, esta Sala, en sentencia de 22 de enero de 1991, de modo expreso declara que la aplicación del principio de retroactividad de la norma posterior más favorable al inculpado se refiere no sólo a la tipificación de la infracción y sanción sino también al nuevo plazo de prescripción, si resulta ser inferior.*

*Ante esta valoración del alcance de la prescripción hay que concluir que la retroactividad establecida en el art. 4,3 de la Ley 1/1998 es aplicable a la prescripción de la acción para imponer sanciones tributarias al integrarse en las normas sancionadoras sustantivas.*

*Frente a la anterior no cabe alegar que las normas sobre prescripción suponen una plasmación concreta del principio general de seguridad jurídica y que afectan a cualesquiera relaciones y situaciones jurídicas entre el contribuyente y la Administración, pues todo ello no es óbice para que en relación con el Derecho sancionador se apliquen los principios propios de esta materia.*

*Tampoco cabe invocar que la Ley 1/1998 entró en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE, esto es, el 19 de marzo de 1998, y que el apartado 2 de su disposición final 7<sup>a</sup> estableció que el nuevo plazo de cuatro años entraba en vigor el 1 de enero de 1999, porque lo único que podría pretenderse con la posposición del momento de entrada en vigor del nuevo plazo de prescripción era otorgar unos meses a la Administración para que*

*podiese ultimar actuaciones en curso en relación a la cuota e intereses, aunque se hubieran iniciado con posterioridad a los cuatro años, pero sin que ello pudiera afectar a la materia sancionadora, ya que el nuevo plazo de prescripción, por la naturaleza de esta institución, obligaba a revisar las sanciones impuestas, cuando las actuaciones inspectoras se hubieran iniciado con posterioridad a los cuatro años o tales actuaciones se hubieran paralizado por más de seis meses dando lugar a que se completase el citado plazo de cuatro años desde el dies a quo".*

*Ante la doctrina expuesta y establecido en cuatro años el plazo de prescripción para las sanciones, al haber transcurrido en el presente caso más de cuatro años desde la fecha de finalización del plazo para la presentación de la declaración correspondiente al ejercicio 1990 (julio de 1991) hasta la notificación del acuerdo liquidatorio, 25 de junio de 1996, con la interrupción señalada, procedía declarar la prescripción en cuanto a la sanción, tal y como hizo la sentencia de instancia."*

La extensa cita jurisprudencial se justifica por cuanto la misma ofrece respuesta a varias de las cuestiones planteadas en la apelación y que, como es de ver, ya fueron resueltas en la sentencia.

Así pues, concluye la sentencia apelada, si los plazos de la ley 40/2015 para la prescripción de las sanciones son más ventajosos, deben aplicarse, aun cuando la ley haya entrado en vigor con posterioridad. Siendo la infracción imputada muy grave el plazo de prescripción de la ley 40/2015 es de tres años (art. 30.1). Interpuesta la alzada el 19 de abril de 2011 y notificada la resolución el 28 de septiembre de 2017 el plazo de prescripción ha transcurrido.

Dispone el artículo 30.3 de la ley 40/2015 3.El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

Por su parte el artículo 26 de la misma ley dispone:

1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

La parte apelante sostiene que el artículo 30.3 de la ley 40/2015 parte de la inexistencia de resolución expresa y en el caso sí existe resolución; el precepto no es aplicable pues.

No puede prosperar la alegación. Desestimación presunta hubo; cuestión distinta es que, al cabo de cinco años, recayera resolución expresa. El inicio del plazo de prescripción - con independencia ahora de si es aplicable de forma retroactiva el artículo 30.3 de la ley 40/2015 - se produjo desde que concluyó el plazo para resolver la alzada por la administración.

En segundo lugar, estima la apelante que los efectos retroactivos a los que se refiere el artículo 26.2 de la ley 40/2015 no se extienden al dies a quo para el cómputo de los plazos de prescripción. Y es que el artículo 30. 2 no es una disposición sancionadora, sino "norma de normas en materia sancionadora".

Tampoco el argumento puede ser estimado. Y es que, en palabras del TS "tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han afirmado la naturaleza material de la prescripción en la esfera de lo punitivo. Así el Tribunal Constitucional, mantiene que la prescripción de los delitos y faltas por paralización del procedimiento puede ser considerada como institución de naturaleza sustantiva o material."

Por lo tanto, siendo la prescripción de los delitos y las faltas una institución de naturaleza sustantiva, es obvio que puede ser incluida sin forzar la naturaleza jurídica de la norma entre las disposiciones sancionadoras.

Sostiene la apelante que el artículo 26.2 no habla del dies a quo de la prescripción. Mas, aunque se entienda así, ello no obstaculiza la inteligencia de que el precepto debe ser aplicado. De otra forma, quedaría vacío de contenido. O, expuesto de otra forma ¿cuál sería entonces el dies a quo?. El derecho no puede predicar el absurdo.

En tercer lugar, opone la apelante, sería de aplicación la disposición transitoria tercera letra a) de la ley 39/2015, ante la ausencia de normas transitorias en la ley 40/2015, en cuanto dispone: a) A los procedimientos



ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

Subsidiariamente estima que debe aplicarse una retroactividad en grado mínimo: el plazo de prescripción de las sanciones habría de empezar a contarse desde el momento de entrada en vigor de la ley 40/2015: dos de octubre de 2016, pero no a situaciones anteriores pues aquí ya existía una resolución de 12 de septiembre de 2016.

Tampoco este argumento puede prosperar. Sobre la aplicación de los artículos 30 y 26 de la ley 40/2015, ya hemos expuesto las razones de su aplicación. Frente a la *transitoria tercera de la ley 39/2015*, cabe añadir que en el caso presente es de preferible aplicación la norma especial (los referidos artículos 26 y 30) frente a la norma general. Y en cuanto a la aplicación de la retroactividad en grado mínimo entendemos que tampoco es procedente porque la aplicación postulada dejaría sin sentido la retroactividad de las normas sancionadoras más favorables que impone el artículo 26 ya referido. El recurso pues, no puede prosperar.”

TERCERO.- La desestimación del recurso de apelación conlleva la imposición del pago de las costas causadas en esta segunda instancia a la Administración apelante, si bien limitamos su importe a la cantidad máxima de 600 €.

(St. de 18 de marzo de 2021. Sala de Sevilla Ponente José Ángel Vázquez García)

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. EXTRANJERÍA. INADMISIBILIDAD. CUESTIÓN NO RECURRIBLE. VÍA DE HECHO VS EJECUCIÓN DE ACUERDO

La devolución del recurrente a su país es ejecución del acuerdo que así lo establece, por lo que no existe actividad administrativa susceptible de impugnación

PRIMERO.- El objeto, único, de este recurso de apelación es determinar si se ajusta o no a Derecho el auto apelado en cuanto considera inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto al amparo del art. 114 y siguientes de la Ley reguladora de esta jurisdicción.

El procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos, previsto en el art. 53.2 CE, se rige en la orden contencioso-administrativo por lo dispuesto en el Capítulo Primero, Título V (arts. 114 a 122 IJCA). El objeto de este procedimiento especial es limitado, pues no puede extenderse a otro tema que no sea la comprobación de si un acto del poder público afecta

o no a los derechos fundamentales reconocido en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo de la Constitución Española. Por otro lado, en cuanto a la disposición de este procedimiento especial, no basta con que se invoque, sin más, un derecho fundamental para que necesariamente haya de seguirse los trámites del art. 114 y siguientes LJCA. La viabilidad de este tipo de proceso exige que sea en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo donde se fundamente la violación de los derechos fundamentales que se encuadran en su ámbito de protección y ello a fin de que el juzgador pueda emitir con fundamento su resolución sobre adecuación del procedimiento elegido y, con carácter general, que nos encontremos ante un acto administrativo, expreso o presunto, inactividad de la Administración o vía de hecho susceptible de impugnación jurisdiccional.

Partiendo de lo hasta aquí expuesto, se advierte que el auto apelado fundamenta la declaración de inadmisibilidad en el hecho de que la actuación material de devolución del recurrente a Marruecos no es sino mera ejecución de una resolución que así lo ordena, dictada por el órgano competente y de conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido.

SEGUNDO.- El escrito de apelación se indica que la vía de hecho deriva de la deportación del apelante utilizando el acuerdo de fecha 13 de febrero de 1992 cuya finalidad es la readmisión de extranjeros entre España y Marruecos, pero que no se trata de la ejecución de un acuerdo de devolución.

Al margen de que en las actuaciones procesales desarrolladas en primera instancia se confunde el ámbito del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales con la posibilidad de impugnar en el recurso contencioso-administrativo lo que se denomina vía de hecho que, a su vez, puede ser objeto de ese procedimiento especial, lo cierto y que viene a justificar el dictado del auto apelado es que no existe la vía de hecho que se invoca pues, de haberse realizado la devolución, extremo que no se acredita, ésta no sería sino ejecución del acuerdo que así lo establece y derivado de un intento de entrada en territorio nacional sin estar provisto de pasaporte o documento de viaje, por lo que no existe actividad administrativa susceptible de impugnación en vía jurisdiccional en los términos del art. 25 y siguientes LJCA que pudiera dar lugar a la formulación de alguna de las pretensiones recogidas en los arts. 31 y 32, tal y como señala a su vez el art. 114.2 LJCA. De aquí que no quepa sino confirmar el auto recurrido.

TERCERO.- La desestimación del recurso de apelación conlleva la imposición al apelante de las costas originadas en esta segunda instancia. (art. 139 LJCA)

(St. de 18 de marzo de 2021. Sala de Sevilla. Ponente José A. Vázquez García)

## XII.- EXPROPIACION FORZOSA

Criterios de valoración: servidumbre aérea sobre suelo rústico. Costes de reposición del terreno

... es la propia entidad beneficiaria, una vez realizadas las obras, la que ha de restituir los terrenos ocupados de forma que queden en condiciones de aprovechamiento para el cultivo a que viene destinado la finca, lo que excluye la posibilidad de obtener además una indemnización en tal concepto.

PRIMERO. El presente recurso contencioso-administrativo se dirige contra la resolución de 25 de septiembre de 2018, de la Comisión Provincial de Valoraciones de Sevilla, de fijación de justiprecio de las fincas nº 51, 53, 55, y 56 de la localidad de Écija por la constitución de servidumbre de paso aéreo de línea eléctrica en 2.106,01 metros lineales con una superficie de vuelo de 42.026,90 m<sup>2</sup>, del pleno dominio de 268,01 m<sup>2</sup> para la instalación de seis apoyos, ocupación temporal de 20.953,27 m<sup>2</sup> y premio de afección, como consecuencia de la ejecución del “proyecto de construcción de la línea eléctrica de alta tensión de 220 KV para evacuación de energía eléctrica producida en la plantas termosolares Palma I y II hasta la subestación de Villanueva del Rey en los términos municipales de Palma del Río en Córdoba y Écija en Sevilla”, expediente SE 0518-CV.

La Comisión fijó el justiprecio en la suma total de 56.770,57 €, incluido premio de afección, correspondiente a la indemnización por la constitución de servidumbre de paso aéreo de línea eléctrica en 2.106,01 metros lineales con una superficie de vuelo de 42.026,90 m<sup>2</sup>, del pleno dominio de 268,01 m<sup>2</sup> para la instalación de seis apoyos y ocupación temporal de 20.953,27 m<sup>2</sup>

La actora, expropiada, pretende ver incrementado dicho resultado al de 669.117,88 €, mostrando su disconformidad con todos y cada uno de los conceptos objeto de valoración por la Comisión Provincial de Valoraciones, remitiéndose a lo fijado en los informes periciales que acompaña.

SEGUNDO. Con carácter previo conviene precisar que el resultado valorativo alcanzado deberá ser examinado a la vista de especial

consideración que merecen las opiniones procedentes de órganos de valoración expropiatoria (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1976 , de 19 de enero de 1977 , de 31 de mayo de 1978 , 28 de febrero de 1979 , de 4 de junio de 1980 , de 29 de enero de 1981 , de 30 de mayo de 1983 , de 28 de diciembre de 1984 , de 21 de enero de 1985 , de 18 de marzo de 1985 , de 18 de julio de 1986 , de 26 de mayo de 1987 , de 26 de diciembre de 1989 ,de 11 de octubre de 1989 , de 22 de enero de 1990 y de 12 de abril de 1995 ), consideración que, no obstante, podría ser superada cuando la motivación empleada no sea suficiente o cuando se incurra en errores manifiestos, e incluso a tenor de lo informado en los autos por el perito judicial, cuya opinión, a pesar de todo, debe ser valorada con arreglo a las reglas de la sana crítica ( artículo 348 Ley 1/2000 , de 7 de enero), lo que permite en casos concretos descartar dicha opinión de acuerdo precisamente con tales reglas ( Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1992 , de 25 de enero de 1993 , de 25 de abril de 1994 , de 29 de enero ,de 3 de febrero de 1997 , de 29 de mayo de 2000 -casación 1965/1995 - y de 20 de mayo de 2004 -casación 714/2000 -).

TERCERO. Pues bien, tratándose de suelo rural y en aplicación del art. 36 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, dicho suelo se tasaré mediante la capitalización de la renta anual o potencial, la que sea superior, de la explotación, según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración, reprochando la entidad expropiada la infracción de tal previsión al utilizar el órgano de valoración un indicador meramente estadístico como es el denominado “Márgenes netos” para determinar la renta de las parcelas expropiadas, sin tener en cuenta la realidad de los cultivos de las fincas sino meros indicadores económicos basados en muestreos estadísticos de medias, sin ningún rigor contable que reflejen la realidad y, además, obviando la toma en consideración de una parte importante de los ingresos como son las subvenciones de la PAC.

Basta con examinar el método y forma en que lleva a cabo la Comisión Provincial de Valoraciones la determinación del valor del suelo para desestimar las alegaciones de la sociedad recurrente. Así, el órgano de valoración, partiendo de las previsiones normativas contenidas tanto en el Real Decreto Legislativo 7/2015 como en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, para el cálculo de la renta de explotación y, a falta de acreditación por la propiedad de la información técnica, económica y contable de la explotación, utiliza, como método preferente, en los términos contemplados

en el art. 9 del R.D. 1492/2011, el analítico de valoración de capitalización de la renta de explotación sobre la base de los índices técnico-económicos que emplea la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural para valorar las Órdenes de modernización de las explotaciones agrarias en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía. Al margen de la viabilidad legal de la utilización de este método, no es cierta la afirmación de la recurrente que no se ha tomado en consideración el tipo de cultivo de las fincas pues en la determinación del valor del terreno la Comisión Provincial ha considerado la orientación productiva de la labor de regadío en la finca nº 51 y de secano en el resto de las fincas y así determinar el margen neto y, en particular, precisando la valoración, ha tomado en consideración los indicadores técnico económicos para cultivos extensivos de regadíos y de secano en la comarca de la Campiña donde se sitúan las fincas expropiadas. Por otro lado, a diferencia de lo argumentado por la expropiada, en la determinación del margen neto se incluyen en el acuerdo de la Comisión Provincial de Valoraciones las subvenciones de explotación, entre ellas la PAC, así como los demás gastos fijos y variables, excepto los atribuidos a la retribución de los capitales propios y de la mano de obra familiar. No se advierte por tanto error en el acuerdo del órgano de valoración al determinar el valor del suelo pues hace uso correcto de un método válido que no se ha acreditado por la actora conduzca a un resultado valorativo desacertado.

CUARTO. En la medida en que aceptamos el valor del suelo reconocido en el acuerdo del órgano de valoración decae la pretensión actora de elevar la indemnización por el establecimiento de la servidumbre de paso aéreo de línea eléctrica al fundamentarse exclusivamente en la discrepancia sobre dicho valor de referencia para calcular la indemnización y que fue fijado en un 50% del valor del suelo afectado.

Igual conclusión cabe llegar en la impugnación que se hace a la indemnización fijada por ocupación temporal, añadiendo únicamente que la alegación que se hace por la propiedad de que no se han tenido en cuenta los costes de reposición del terreno a su estado inicial queda contestada por la propia Comisión Provincial de Valoraciones cuando indica que es la propia entidad beneficiaria, una vez realizadas las obras, la que ha de restituir los terrenos ocupados de forma que queden en condiciones de aprovechamiento para el cultivo a que viene destinado la finca, lo que excluye la posibilidad de obtener además una indemnización en tal concepto.

En cuanto a la reclamación de que el justiprecio se incremente en un 1% del valor de la parte de la finca no expropiada por demérito la falta de acogida

de tal petición deriva de la dificultad de concebir un demérito en los terrenos sobre los que se extiende el tendido eléctrico cuando el total de la superficie de las fincas afectadas y explotadas alcanza los 324.577 m<sup>2</sup> y el pleno dominio que se expropia para sostén de los postes sólo es de 268.01 m<sup>2</sup>, al margen del hecho de que ya se reconoce y valora la indemnización por el tendido aéreo.

Por último inviable también resulta la pretensión actora de que el 5% del premio de afección se aplique respecto de la indemnización por la servidumbre aérea pues la misma, fijada en un 50% del valor del suelo, indica por sí misma que no existe una afectación de intensidad suficiente para equiparla con la privación del dominio, único concepto sobre el que se calcula el premio de afección.

QUINTO. La íntegra desestimación de la demanda conlleva la imposición a la parte demandante del pago de las costas procesales causadas, si bien limitamos su importe a la cantidad de 1.000 € respecto de cada codemandada.

(St. de 8 da abril de 2021. Sala de Sevilla. Ponente José Ángel Vázquez García)

## XV.- JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Consideraciones generales sobre la desviación procesal, el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y el contenido limitado del escrito de conclusiones. Urbanismo. Reversión y sus consecuencias sobre la situación urbanística de la parcela

Es cierto que el proceso contencioso-administrativo no permite la "desviación procesal", la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones nuevas (no motivos), respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse – la imposibilidad de plantear cuestiones nuevas tiene dentro del proceso una plasmación legal concreta en el art. 65 LJCA.

Sin embargo, lo que la Ley Jurisdiccional sí permite es la alteración de los fundamentos jurídicos aducidos ante la Administración, de tal suerte que el escrito de demanda, dejando intacta la cuestión suscitada ante dicha vía previa, puede albergar razones y fundamentos diversos a los expuestos en el expediente administrativo.

PRIMERO.- Objeto de impugnación en primera instancia fue el acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla de fecha 3 de noviembre de 2017 accediendo a la reversión de la finca sita en Plaza de San Laureano nº 4 y respecto al cual la sentencia apelada emite los siguientes pronunciamiento : 1º) que se produzca el cambio de uso respecto a la finca reversionada; 2º)

que del importe de la indemnización restitutoria fijada se reduzca en un 5% correspondiente al indebido premio de afección y 3º) que la superficie registral de la finca reversionada se fije en 614 m<sup>2</sup>.

De los aspectos respecto de los que se pronuncia la sentencia, únicamente el primero es objeto del presente recurso de apelación. El primer reproche que se dirige a la sentencia es el de haber incurrido en incongruencia interna (art. 218.1 LE) y de dar cobertura a la falta de congruencia en que incurrió la parte actora en primera instancia. Así, se indica por la apelante que el fallo de la sentencia, que estima en su totalidad la pretensión actora, lo que determina es que en el acuerdo de reversión se incluya el reconocimiento del cambio de uso de la parcela, sin mayor precisión, cuando la sociedad demandante lo que instaba es que dicho reconocimiento implicara el cambio del uso público no ejecutado, posibilitando así la reversión, a un uso privado residencial, plantándose por ejemplo la duda de si en ejecución de sentencia, el demandante podría solicitar que se reconociese el uso residencial de la parcela reversionada sin el preceptivo procedimiento de modificación del planeamiento. Y si la juzgadora de instancia no quiso que el derecho del actor alcanzase a un pronunciamiento que posibilitara que el uso permitido fuera el residencial lo que debió es estimar parcialmente la demanda.

Por lo otra, dentro de este apartado de la alegada incongruencia de la sentencia, la Gerencia de Urbanismo sostiene en el escrito de apelación que el cambio de uso de la finca reversionada es materia de planeamiento urbanístico sobre la cual carece de competencia el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y, además, debe llevarse a cabo siguiendo el procedimiento legalmente establecido. Se invoca que el cambio de calificación urbanística del suelo afectado por la solicitud de reversión no constituye un contenido propio, necesario o automático del acuerdo de reversión y, sin embargo, en la sentencia, si bien se reconoce que no es contenido necesario o automático, sí se considera propio del acuerdo de reversión y ello, según señala la apelante, no obstante reconociendo la juzgadora de primera instancia que la petición de cambio de uso no formó parte de la solicitud de reversión. Reconoce la apelante que el cambio de uso de un terreno, cuando ha lugar a una declaración de reversión, no deriva del *ius variandi* del planificador urbanístico, sino de la propia resolución accediendo a la reversión, pero considera que ello no excluye la necesidad de tramitar el correspondiente procedimiento para la modificación del PGOU y determinar su concreta calificación urbanística. Como argumento a favor de dicha tesis se alega que si en el procedimiento de modificación del planeamiento se advierte la imposibilidad de aprobar el uso privado pretendido del terreno puede

acordarse que no procede la restitución in natura sustituyéndola por una indemnización.

Finalmente el recurso de apelación insiste en la falta de competencia del Juzgado de lo Contencioso para la emisión de un pronunciamiento afectante al planeamiento urbanístico, la vulneración del art. 65 LJCA pues la parte actora modifica en conclusiones su pretensión inicial y la existencia de desviación procesal por estimarse en vía judicial lo que no ha sido antes objeto de petición en vía administrativa.

SEGUNDO.- La apelada, a las alegaciones contenidas en el recurso de apelación, responde indicando que la propia Gerencia de Urbanismo, en su contestación a la demanda, reconoció que la estimación de la solicitud de reversión conlleva el derecho de los reversionistas a que se modifique la calificación urbanística del suelo, siendo la apelante la que incurre en incongruencia y desviación procesal. Además, indica el apelado que las dudas sobre el alcance de la sentencia podría haberlas despejado con una simple petición de aclaración, sin necesidad de articular un recurso de apelación y niega el cambio de pretensión en conclusiones, sostiene que en vía administrativa no solicitó el cambio de uso porque se impugnó directamente ante esta jurisdicción sin formular previo recurso de reposición y que lo impugnado es un acuerdo de reversión y no de modificación del planeamiento para lo que es plenamente competente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

TERCERO.- Es cierto que el proceso contencioso-administrativo no permite la "desviación procesal", la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones nuevas (no motivos), respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse, por ser una petición o pretensión que no fue objeto de la resolución administrativa impugnada y no alterar la función esencialmente revisora de la Jurisdicción respecto de la actuación administrativa, sin que a ello se oponga lo preceptuado en los arts. 33.1 y 56.1 de la LJCA, al determinar respectivamente que: "esta Jurisdicción juzgará dentro del límite de las pretensiones de las partes y de las alegaciones para fundamentar el recurso y la oposición" y que "en los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de los cuales pueden alegarse cuantos motivos procedan aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste", pues si dichos preceptos autorizan nuevas alegaciones o motivos nuevos, en manera alguna permiten pueda alterarse, reformarse



ni menos adicionarse a la pretensión, peticiones que no se discutieron en vía administrativa y que ni siquiera se formularon en ella. Sin embargo lo que la Ley Jurisdiccional sí permite es la alteración de los fundamentos jurídicos aducidos ante la Administración, de tal suerte que el escrito de demanda, dejando intacta la cuestión suscitada ante dicha vía previa, puede albergar razones y fundamentos diversos a los expuestos en el expediente administrativo, no produciéndose entonces una discordancia objetiva entre lo pedido en vía administrativa y lo interesado en vía jurisdiccional. Esta imposibilidad de plantear cuestiones nuevas tiene también dentro del proceso una plasmación legal concreta en el art. 65 LJCA, cuyo apartado 1º dispone que “en el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación”. Las “cuestiones” a que se refiere el precepto ha de entenderse que se refiere a la imposibilidad de introducir nuevos hechos capaces de individualizar histórica y jurídicamente nuevas pretensiones, pero que no impide la entrada de nuevas alegaciones en su sentido propio de argumentaciones que se dirigen a sostener jurídicamente la pretensión, esta sí, claramente inalterable.

Estas consideraciones generales sobre la desviación procesal, el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y el contenido limitado del escrito de conclusiones, en la aplicación al particular supuesto que nos ocupa, sirven de base, aunque precisan de matización y complemento en su sentido jurídico, para desestimar las alegaciones de la Gerencia de Urbanismo apelante.

Así, en relación con la supuesta desviación procesal por introducir la demandante una cuestión como es la del cambio de uso de la finca inicialmente expropiada sin que se haya hecho valer esta pretensión en el procedimiento de culmina con la declaración del derecho de reversión, la conclusión a la que cabe llegar es que no existe tal desviación. Es obvio que una petición de reversión de un terreno se limita a incluir los hechos y causas jurídicas que legitiman la reversión, sin entrar en consideraciones sobre el cambio o no del uso de la finca objeto de reversión. Incluso podemos afirmar que esta cuestión no debería dar lugar a controversia alguna. La duda surge, y legítimamente el actor pretende ponerle fin aprovechando la impugnación del acuerdo de reversión por otros motivos, cuando el propio acuerdo de reversión, asumiendo los informes técnicos y jurídicos en que fundamenta su decisión, tras indicar que la expropiación se llevó a cabo en su día para la ejecución de la actuación simple de viario ASV-C-9, prevista en la Revisión del PGOU de Sevilla de 28 de diciembre de 1987, con el objetivo de

posibilitar la conexión de la calle Marqués de Paradás con el nuevo trazado previsto para la calle Torneo, viene a incluir, iniciándolo la expresión “sin embargo”, que el 9 de septiembre de 1999 se aprobó el Plan Especial de Protección del Sector 9.1 “Los Humeros” del Conjunto Histórico de Sevilla, que supuso una modificación del planeamiento aplicable en la zona de tal forma que la finca que nos ocupa quedó calificada para su destino a espacios libres “Compás del Rosario” y SIPS público, añadiendo finalmente que en el vigente PGOU de 19 de julio de 2006 la finca se califica como destino a uso de Servicio de Interés Público y Social, Equipamiento Administrativo (S-EA). El que la finca expropiada, según se indica también en los citados informes, no se encuentre en la actualidad edificada ni destinada a ningún uso es precisamente el motivo por el cual se accede a la reversión solicitada pero en ningún instante se pone fin a la duda de cuál pudiera ser en la actualidad la calificación del suelo en cuestión, sino que, más bien parece que la Administración municipal mantiene que su uso es de Servicio de Interés Público y Social, Equipamiento Administrativo. Es pues el propio acuerdo reconociendo el derecho de reversión el que introduce, cuando menos, dudas sobre la calificación del suelo que posibilita que en vía contencioso-administrativa se traiga a colación la cuestión y se formule una pretensión a tal fin que, ya adelantamos, consideramos correcta en los términos en que se hace valer en el escrito de conclusiones.

CUARTO.- Como antes dijimos tampoco apreciamos un incorrecto cambio de pretensión entre la articulada en demanda y la formulada en conclusiones de la parte demandante. En la demanda, punto primero del suplico, se solicita que se dicte sentencia por la que se acuerde: *“reconocer el cambio de uso derivado del acuerdo de reversión de la finca en favor de Sevilla Centro S.L.U. de forma que la finca recupere el aprovechamiento lucrativo que disponía con anterioridad a la modificación del PGOU de 1987 que legitimó la expropiación primitiva, a privativo correspondiente residencial (Centro Histórico)”*. En conclusiones, el suplico se limita a que *“se tenga evacuado el trámite concedido y dicte sentencia conforme al suplico de nuestra demanda y teniendo en cuenta la fundamentación jurídica y jurisprudencia invocada”*, si bien en el cuerpo jurídico de dicho escrito se incluyen consideraciones sobre que el reconocimiento del cambio de uso que le asiste lo es a meros efectos declarativos, sin que esto le exonere de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo dispuesto al efecto para materializar dicho derecho. Desde luego no hay formalmente modificación alguna de pretensión por cuanto nada en concreto se incluye en conclusiones, no se articula pretensión alguna distinta a la formulada en demanda, limitándose el recurrente a incluir consideraciones jurídicas que

vienen a matizar e incluso efectivamente modificar, las inicialmente vertidas en su escrito de demanda, aspecto plenamente legítimo e incluso propio de conclusiones donde se incluyen consideraciones resultado de las pruebas practicadas y de los argumentos vertidos por las demás partes en el proceso. Estas consideraciones, o alteraciones si la apelante quiere considerarla así, son acogidas por la juzgadora de instancia en su sentencia para precisar el alcance de un pronunciamiento que viene en definitiva a estimar la pretensión del demandante y que, ciertamente, podrían haber dado lugar a un pronunciamiento de estimación parcial (o tal vez con mayor precisión “sustancial”) de la demanda en cuanto que no se menciona que el cambio de uso deba ser necesariamente al de residencial. Pero la circunstancia que el fallo sea de estimación total o parcial es irrelevante (podiera tener trascendencia en cuanto a imposición de costas pero el pronunciamiento judicial es de no imposición a ninguna de las partes) y toda duda que pudiera surgir en ejecución de la sentencia la hoy apelante podría haberla evitado mediante una solicitud de aclaración o complemento de la sentencia, aunque resulta difícil de admitir la existencia de confusión alguna en la medida en que claramente la sentencia viene a reconocer un derecho al cambio de uso tras el procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente, siendo allí donde obviamente habrá de dilucidarse cual sea el que efectivamente corresponda en derecho a la finca cuya reversión tiene lugar, como por lo demás incluso la propia Gerencia de Urbanismo apelante reconoce cuando señala en su apelación que *“el hecho de que la decisión que se adopte en el procedimiento de modificación del planeamiento, en cuanto al cambio de calificación, haya de venir impuesta por la reversión acordada y no por decisión discrecional del planificador ...”*

En conclusión de lo hasta aquí expuesto: 1) no hay desviación procesal porque se haya hecho valer en el proceso una pretensión sobre la cual no haya podido pronunciarse previamente la Administración, sino, por el contrario, es el propio acuerdo el que, por remisión a los informes en que se fundamenta, introduce las dudas jurídicas que motivan el recurso contencioso-administrativo; 2) no hay “incongruencia interna” por un fallo que estima totalmente la pretensión actora, incluso reconociendo que lo más certero hubiera sido una estimación sustancial de la demanda o, llevándolo al extremo, una estimación parcial, pero sin que ello permita hablar de incongruencia alguna; 3) no se formula en conclusiones alteración sustancial de la pretensión articulada en demanda sino modulación de la misma en función de la respuesta que en derecho se da a las alegaciones de las otras partes en el proceso y 4) no puede hablarse de falta de competencia

del Juzgado de lo Contencioso Administrativo cuando el acuerdo objeto del recurso emana de la Administración Local en materia de reversión expropiatoria.

QUINTO.- La desestimación del recurso de apelación conlleva la imposición a la parte apelante de la condena al pago de las costas originadas en esta segunda instancia, si bien limitamos su importe a la cantidad máxima de 1.500 €.

(St. de 18 de febrero de 2021. Sala de Sevilla. Ponente Ilmo. Sr D. José Ángel Vázquez García).

## XX. RESPONSABILIDAD

Responsabilidad sanitaria del SAS. Consentimiento Informado incorrectamente documentado y actos del paciente que parecen demostrar su conocimiento de la intervención sanitaria. Desestimación

PRIMERO.- Alterando en su examen el orden de los motivos de impugnación de la sentencia de primera instancia que se hacen valer por el apelante, señalar que se invoca la existencia de daño desproporcionado como motivo determinante de la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria andaluza. Así, se indica que en ningún momento se aporta explicación suficiente de por qué un paciente que es diagnosticado de hernia inguinal acaba, tras sucesivas intervenciones, declarado incapaz permanente total para su profesión habitual y diagnosticado de inguinodinia recurrente.

SEGUNDO.- Es preciso indicar que el art. 217.2 LEC dispone con claridad que corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda. Es por tanto al que reclama, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, a quien corresponde acreditar los hechos y circunstancias determinantes y necesarios para la afirmación de dicha responsabilidad, entre otros, los correspondientes a la prueba de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el efectivo daño producido. Lo que sucede es que, en virtud de lo que señala el apartado 6º del art. 217 LEC, es en la aplicación concreta de esta regla sobre carga de la prueba donde el juzgador deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponda a cada una de las partes en litigio. Una cosa es por tanto la carga de la prueba (que en el presente supuesto corresponde a la reclamante)

y otra las reglas de valoración de los elementos probatorios para afirmar si se ha cumplido con la citada carga y que se mueven en la órbita de la facilidad y disponibilidad probatoria.

Igualmente reseñar que, con carácter general, la aceptación de las conclusiones recogidas en los dictámenes periciales deriva de su contenido, que sean completos y respondan a todas las cuestiones que puede plantearse. Por otro lado los dictámenes periciales han de ser valorados en su conjunto, atendiendo a las conclusiones emitidas y la congruencia de estas con los hechos y consideraciones técnicas tomadas en consideración para su formulación, siendo esos informes periciales, en la mayoría de los casos, el soporte de la decisión judicial.

En tercer lugar resulta conveniente precisar que aun cuando el recurso de apelación transmite al Tribunal ad quem la plenitud de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en primera instancia, el examen que corresponde a la fase de apelación es un examen crítico de la sentencia, dirigida a llevar a la conclusión de si se apreció o no en ella la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada, así como que en la formación de la decisión judicial, dada la carencia del Tribunal de conocimientos científicos en el ámbito de asistencia médica, cobra extraordinario valor los dictámenes emitidos por especialistas en la materia y que ilustran al juzgador en su toma de decisión.

**TERCERO.-** Desde las premisas anteriores la conclusión a la que cabe llegar es la de inexistencia de la presencia de la denominada por nuestra jurisprudencia “pérdida de oportunidad”, formulado al amparo de aquellas situaciones en las que el resultado provocado por la intervención médica es dañino e incompatible con las consecuencias de una terapéutica normal. Y es que la inguinodinia recurrente que finalmente padece el apelante es precisamente un riesgo típico de la primera intervención que, ciertamente es diagnosticado bastante tiempo después, pero precisamente por los intentos de los facultativos, finalmente baldíos, de que el paciente no quedara con esa secuela y se recuperara totalmente de la cirugía inicial. Por otro lado no hay dictamen pericial alguno que nos haga suponer que en alguna de las intervenciones quirúrgicas practicadas la mala praxis estuviera presente, excluyéndose por esta doble circunstancia la presencia de responsabilidad patrimonial.

CUARTO.- En lo referente al primero de los motivos de impugnación de la sentencia hechos valer en el recurso de apelación, esto es la ausencia de consentimiento informado, como preceptúa el art. 8 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente, toda actuación en el ámbito de la salud de un paciente necesita el consentimiento libre y voluntario del afectado una vez que, recibida información asistencial, haya valorado las opciones propias del caso. El consentimiento, por regla general, es verbal. Dicho consentimiento será por escrito en los siguientes supuestos: intervención quirúrgica, procedimientos diagnósticos y terapéuticos invasores y, en general, aplicación de procedimientos que suponen riesgos o inconvenientes de notoria y previsible repercusión negativa sobre la salud del paciente. A su vez el art. 10.1 de la Ley 41/2002, incluye como información básica que debe proporcionarse al paciente, antes de recabar su consentimiento escrito, la siguiente: los riesgos o consecuencias seguras y relevantes de la intervención, los riesgos personalizados, los riesgos probables, los riesgos típicos y las contraindicaciones. Hay que tener presente que la adecuación y consiguiente suficiencia o insuficiencia de la información y formalización del consentimiento debe ponerse en relación con el padecimiento, la intervención médica, grado de riesgos y condiciones personales del paciente.

En el presente caso el recurrente esgrime que no se cumple con lo establecido en la legislación sanitaria respecto al contenido y forma del consentimiento informado por cuanto las fechas de los modelos de consentimiento informado obrantes en el expediente administrativo no coinciden con las fechas en que se practican las intervenciones quirúrgicas, no se le informa de los daños neurológicos que podría haber sufrido consecuencia de la intervención, no se le da una alternativa menos gravosa y menos perjudicial para su salud, en el documento de abril de 2015 no se marca la cruz de autorización expresa ni se fija fecha ni figura el nombre debajo de la firma y en el que guarda relación con la intervención de diciembre de 2015 no se explica en qué consiste la neuronotmesis que se le practica.

Del examen del expediente administrativo se aprecia como ya en la primera ocasión que tiene lugar el tratamiento quirúrgico de la hernia en el documento que suscribe el paciente se indica la finalidad de la intervención, en qué consiste, los riesgos de toda intervención quirúrgica y los específicos y propios de la que va a sufrir el paciente, sin que exista ningún otro método para tratar la dolencia que padece, con firma (nombre y apellidos del paciente) y si bien la fecha es la del 25 de noviembre de 2013 cuando la cirugía tuvo lugar el 18 de febrero de 2014, ese desfase es propio del

transcurso del tiempo desde que se prescribe y solicita la intervención (folio 90 del expediente) hasta que tiene lugar la misma, pero ello no desvirtúa la validez del consentimiento prestado cuando no hay una alteración de las circunstancias que hagan suponer el decaimiento de dicho consentimiento. Por lo demás no es detalle que haga pensar que el paciente no mostró conformidad con la intervención el que no se hubiera marcado con una X la palabra SÍ en la autorización de la cirugía que tiene lugar en abril de 2015, cuando el paciente, en la larga evolución y tratamiento de la hernia tiene pleno conocimiento de su dolencia y la propuesta de reparación de la misma, figurando, sin duda de autenticidad, su firma en el documento que presta el consentimiento. Por último la triple neuronotmesis que se le practica en diciembre de 2015 encuentra imágenes explicativas en el documento obrante al folio 34 del expediente, que forma parte de la documentación sobre el consentimiento informado y que, realizadas manualmente hay que suponer que implicaron la explicación por el médico de en qué consistía una intervención que, por lo demás, tampoco legalmente precisa de una minuciosa y detallada información sobre cómo se lleva a cabo cuando el paciente desconoce por completo la complejidad y alcance de esa técnica y poco utilidad podría obtener de esa compleja explicación.

QUINTO.- Dado que no resulta perfecto e intachable el reflejo documental del consentimiento informado, aunque sí suficiente a los efectos de su validez, lo que justifica su impugnación en el recurso de apelación al existir dudas jurídicas sobre el mismo, unido a que la Administración sanitaria ha seguido la legal, pero desconsiderada fórmula del silencio administrativo para dar respuesta a la solicitud de declaración de responsabilidad patrimonial, es por lo que, no obstante la desestimación del recurso de apelación, no condenamos en costas al recurrente, en ninguna de las instancias.

(St. de 18 de febrero de 2021. Sala de Sevilla. Ponente Ilmo. Sr. D. José Ángel Vázquez García)

## XX. RESPONSABILIDAD

... ante un diagnóstico erróneo o equivocado, la exclusión de responsabilidad patrimonial en el supuesto de que se produzca un daño, exige, no sólo que la valoración de la sintomatología que presenta el paciente sea correcta, sino, además, que para alcanzar el diagnóstico se hayan realizado las comprobaciones médicas y pruebas clínicas que se estiman necesarias, adecuadas y proporcionadas, según el estado de la ciencia médica.

PRIMERO.- Fundamenta el juzgador de instancia su decisión de estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo fundamentalmente en una valoración o juicio crítico de los diversos informes periciales obrantes en el expediente y la prueba practicada en el proceso. Se concluye en la sentencia, tras transcribir la argumentación de las partes y los informes periciales incorporados, que el tromboembolismo pulmonar masivo que determinó el fallecimiento del hijo de los demandantes, de 26 años de edad, seguramente trae su causa en una trombosis venosa profunda localizada en miembro inferior que ya fue sospechada por el facultativo del servicio de urgencias del centro de salud que le remite al Hospital Reina Sofía para su confirmación y, donde, sin realizarse las pruebas específicas para eliminar tal diagnóstico, como sería la prueba analítica de coagulación Dímero D y el Ecodople, es diagnosticado de contractura muscular en los abductores, diagnóstico que se repitió a las 24 horas cuando el paciente regresa al Hospital y que solo, al día siguiente, cuando acude por tercera vez al centro hospitalario con sensación de ahogo, presentando disnea, dolor torácico y sudoración se sospecha la presencia de un tromboembolismo pulmonar que tres días después determinó su fallecimiento.

Por su parte, el recurso de apelación incide en varios hechos: 1º) que el paciente presentaba como único síntoma el dolor en la pierna que puede obedecer a muchas causas, no presentando el resto de la sintomatología propia de la trombosis venosa profunda (inflamación con edema, incremento de la temperatura corporal, cambios en el color de la piel con enrojecimiento y empastamiento) según se indica en el segundo informe del alta de urgencia hospitalaria. Además el paciente manifestó que el dolor comenzó de forma brusca al agacharse, lo que reforzaba el diagnóstico propio de un problema osteomuscular, unido a que era una persona joven sin factores de riesgo ni antecedentes que hiciera sospechar una trombosis venosa. 2º) que pese acudir reiteradamente a los servicios médicos nada prueba la existencia una trombosis venosa profunda que bien pudo debutar posteriormente y 3º) que la sospecha del facultativo del centro de salud que le derivó al centro hospitalario de que pudiera darse una trombosis venosa profunda precisamente determinó que en el Hospital Reina Sofía se comprobara que presentaba los síntomas propios de esa dolencia, circunstancia que precisamente fue excluida por lo antes expuesto.

SEGUNDO.- Al respecto hay que indicar que, con carácter general, la aceptación de las conclusiones recogidas en los dictámenes periciales deriva de su contenido, que sean completos y respondan a todas las cuestiones que puede plantearse. Por otro lado los dictámenes periciales han de ser valorados



en su conjunto, atendiendo a las conclusiones emitidas y la congruencia de estas con los hechos y consideraciones técnicas tomadas en consideración para su formulación

También es preciso indicar que el art. 217.2 LEC dispone con claridad que corresponde al actor la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda. Es por tanto al que reclama, en los supuestos de responsabilidad patrimonial, a quien corresponde acreditar los hechos y circunstancias determinantes y necesarios para la afirmación de dicha responsabilidad, entre otros, los correspondientes a la prueba de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el efectivo daño producido. Lo que sucede es que, en virtud de lo que señala el apartado 6º del art. 217 LEC, es en la aplicación concreta de esta regla sobre carga de la prueba donde el juzgador deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponda a cada una de las partes en litigio. Una cosa es por tanto la carga de la prueba (que en el presente supuesto corresponde a la reclamante) y otra las reglas de valoración de los elementos probatorios para afirmar si se ha cumplido con la citada carga y que se mueven en la órbita de la facilidad y disponibilidad probatoria.

En tercer lugar resulta conveniente precisar que aun cuando el recurso de apelación transmite al Tribunal ad quem la plenitud de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en primera instancia, el examen que corresponde a la fase de apelación es un examen crítico de la sentencia, dirigida a llevar a la conclusión de si se apreció o no en ella la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada, así como que en la formación de la decisión judicial, dada la carencia del Tribunal de conocimientos científicos en el ámbito de asistencia médica, cobra extraordinario valor los dictámenes emitidos por especialistas en la materia y que ilustran al juzgador en su toma de decisión.

**TERCERO.-** Desde las premisas anteriores la conclusión a la que cabe llegar es la de inexistencia de una errónea valoración de la prueba que, como principal argumento impugnatorio, viene a hacer valer la parte apelante. Es cierto que no todo diagnóstico equivocado provoca inexcusablemente responsabilidad ya que no es jurídicamente exigible el acierto del médico en todo caso, pero tampoco cabe olvidar que ante un diagnóstico erróneo

o equivocado, la exclusión de responsabilidad patrimonial en el supuesto de que se produzca un daño, exige, no sólo que la valoración de la sintomatología que presenta el paciente sea correcta, sino, además, que para alcanzar el diagnóstico se hayan realizado las comprobaciones médicas y pruebas clínicas que se estiman necesarias, adecuadas y proporcionadas, según el estado de la ciencia médica.

En el presente caso las sospechas de una trombosis venosa profunda (TVP) ya fue advertida por el facultativo del centro de salud. La remisión hospitalaria que el médico de atención primaria prescribe precisamente no tiene otra finalidad que la de eliminar o confirmar esa sospecha y la mejor, incluso diríamos que única forma de cumplir la misma no es otra que la realización de las pruebas indicadas para advertir dicha patología (prueba analítica de coagulación Dimero D y Ecodopler), no especialmente complejas, sin que basta a tal fin con la exploración física del paciente, máxime cuando éste acude en dos ocasiones, en poco tiempo, la centro hospitalario. Si a ello añadimos la dificultad para advertir la presencia de una TVP sólo por la sintomatología y que las pruebas clínicas citadas precisamente son el medio más adecuado para alcanzar ese diagnóstico, la conclusión no puede ser otra que la alcanzada por el juzgador de primera instancia al apreciar la concurrencia de los elementos configuradores de responsabilidad patrimonial de la Administración, con la consiguiente desestimación del recurso de apelación.

CUARTO.- La desestimación del recurso de apelación conlleva la imposición de las costas originadas en esta segunda instancia a la parte apelante, si bien limitamos su importe a la cantidad de 1.200 €.

(St. de 13 de mayo de 2021. Sala de Sevilla. Ponente Ilmo. Sr. D. José Ángel Vázquez García).



# CRÓNICA PARLAMENTARIA



## **La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz**

*Víctor F. Vázquez Alonso*

El Reglamento del Parlamento andaluz ha sido objeto, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios a excepción del de VOX, de una reforma<sup>1</sup> cuyo significado bien podemos calificar de trascendental, en tanto avanza, como veremos, una interpretación del mandato representativo y, en concreto, de la relación entre el diputado y la formación política en cuyas listas éste concurrió a las elecciones, que intensifica, mucho más allá de lo hasta ahora asumido, el vínculo entre el cargo representativo y el partido político.

Sobre los hechos que dan origen a esta reforma ya hemos tenido ocasión de ocuparnos en el anterior número de esta misma publicación, y no son otros que la expulsión del grupo parlamentario de Adelante Andalucía de los diputados Teresa Rodríguez, Ángela Aguilera, José Ignacio García, Luz Marina Dorado, María Vanessa García, María Gracia González, Nacho Molina y Diego Crespo. El origen de esta expulsión se encuentra en la imputación de transfuguismo tras el abandono por parte de éstos de su militancia en Podemos -formación a través de la cual lograron sus escaños, dentro de la coalición Adelante Andalucía- con el objetivo de crear una formación autónoma. La Mesa del Parlamento andaluz refrendó la decisión comunicada por el portavoz parlamentario de la formación, de tal manera que estos diputados quedaron fuera del grupo Adelante Andalucía, pasando, en virtud de las disposiciones reglamentarias, a ser diputados no adscritos a todos los efectos.

No vamos a insistir de nuevo, por ser bien conocida, en la suerte de “capitis diminutio” que supone para el ejercicio del cargo representativo la exclusión del grupo parlamentario. Sí lo haremos, en cambio, en las muchas dudas que generaba la adecuación jurídica de la decisión tomada por la Mesa en este caso. Dudas que tienen que ver, por un lado, con el propio hecho de que la coalición había conformado sus listas a través de un proceso abierto de primarias, para cuya concurrencia no se exigía la previa militancia política, de tal forma que nos encontramos ante un caso que pone de manifiesto los propios matices con los que, en función de las circunstancias, ha de comprenderse la relación de dependencia entre el candidato electo y el partido o la coalición a través de la cual concurrió en sus listas. Pero, más allá de esto, lo significativo, en este caso, es que el acuerdo de la Mesa se produce en ausencia de

---

<sup>1</sup> BOPA N° 566, 4 de mayo DE 2021, Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía en relación con los Grupos Parlamentarios (Aprobada en sesión del Pleno del Parlamento de 28 de abril de 2021)

una previsión reglamentaria expresa, refrendando así el órgano de gobierno de la Cámara, de forma expedita, la decisión de la formación política, aun cuando, como ocurre en este supuesto, eso suponga dejar fuera de la cobertura jurídica del grupo parlamentario a una mayoría de los diputados que integraban el mismo.

La reforma del Reglamento andaluz trata, como veremos, de colmar esta laguna, intensificando la relación de dependencia entre el diputado el partido político de una forma inédita. Como es conocido, el perímetro dibujado por el Tribunal Constitucional, en lo relativo al marco de relación subsistente entre el diputado y la formación política en la que este concurrió a las elecciones, parte de que la condición de representante no puede ser cuestionada por el partido, en tanto eso supondría atentar *de manera absolutamente frontal el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y también el de los representantes mismos a mantenerse en sus funciones*. En cualquier caso, el juez constitucional no ha dejado de atender al hecho de que, en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, no puede afirmarse de forma rotunda que “los votos son recibidos por los candidatos y deben imputárseles individualmente a estos”, de tal forma que “no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a estos, de cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura”<sup>2</sup>.

Pues bien, dentro de este marco, y a rebufo de la III Adenda aprobada por la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo, denominada “Pacto por la estabilidad institucional. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas”, en la que se establece que “las fuerzas políticas se comprometen a impulsar la modificación, desde el respeto a su autonomía e idiosincrasia, de los reglamentos de las cámaras y los reglamentos orgánicos de las corporaciones locales, para adaptarlos a lo establecido en los Acuerdos y las modificaciones legales que de estos se deriven”, el Parlamento Andaluz ha optado por prescindir de cualquier correa de transmisión entre el partido político y el diputado, para situar al primero en el centro mismo de la vida parlamentaria, otorgándole, como ahora vamos a ver, competencias determinantes en la gestión del grupo parlamentario.

A este respecto, llama en primer lugar la atención el hecho de que la nueva redacción del 21.2 del Reglamento, haya incorporado en proceso de constitución del grupo parlamentario, el *escrito de conformidad del representante legal del sujeto político que presentó la candidatura*, un requisito sin duda revelador del nuevo rol que la norma reglamentaria otorga al partido político en el ámbito puramente parlamentario.

---

<sup>2</sup> STC 64/2002, FJº 5.

Por otro lado, el número 3 de este mismo artículo, impone al grupo parlamentario la comunicación de su normativa interna, dentro de la cual habrá de detallarse, junto con la denominación y especificación de los órganos de gobierno, tanto el procedimiento de incorporación como el procedimiento de salida del Grupo. Acto seguido, el 21.4 afirma la autoridad del Portavoz del Grupo parlamentario, o su adjunto, para llevar a cabo las facultades, funciones o actuaciones atribuidas al grupo parlamentario.

Por su parte, el 24.2, regula la baja en el grupo parlamentario y la adquisición de la condición de diputado no adscrito, que deberá ser reconocida por la mesa, en tres supuestos, *a) Por abandono voluntario del Diputado o Diputada, que surtirá efecto cuando el Diputado o Diputada afectado comunique tal circunstancia a la Mesa del Parlamento de Andalucía. b) Por expulsión motivada del Grupo parlamentario en aplicación de las causas expresamente previstas en la Normativa Interna a la que se refiere el artículo 21.3 de este Reglamento, y finalmente, c) En el supuesto de transfuguismo, siendo aquí especialmente relevante el hecho de que, en este supuesto, la comunicación a la Mesa del abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes del Diputado o Diputada que concurrió por la candidatura de la que trae causa el Grupo parlamentario corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral.* Es decir, que es, en último término, el partido político o agrupación de electores, quien puede determinar la expulsión del grupo parlamentario, siendo muy limitada la propia función de control que puede llevar aquí la Mesa, a la hora de velar por la integridad en el ejercicio de sus funciones parlamentarias de aquellos diputados afectados por la decisión y que adquirirán desde ese momento la condición de no adscritos.

A este respecto, el propio artículo 24 establece que, *sin perjuicio de las previsiones adicionales que la Normativa Interna del Grupo parlamentario pueda contener sobre la baja, para tener esta por acreditada, con los efectos consiguientes, la Mesa del Parlamento de Andalucía se limitará a comprobar, conforme al procedimiento de acreditación establecido, que el acuerdo de baja ha sido adoptado por el órgano o las personas competentes, con las mayorías en su caso previstas, y que la causa invocada se halla expresamente prevista en la Normativa Interna del Grupo parlamentario.*

Del mismo modo, la nueva Disposición Adicional Quinta, va a acotar el concepto de tráfuga, en sintonía con la nueva Adenda ya mencionada al pacto anti-transfuguismo, para considerar como tráfugas a aquellos diputados que, *traicionando al sujeto político (partido político, coalición electoral o agrupaciones de electores) que los presentó a las elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes.* E igualmente, puntualiza este artículo, *se considerará tráfuga... al Diputado o Diputada electo por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es expulsado del partido político coaligado que propuso su incorporación*



en la candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso. Llama sin duda la atención, de este intento por parte del Parlamento de cerrar la definición de tránsfuga, el hecho de que se haya recurrido a un término, en principio tan ajeno al lenguaje jurídico, como es el de la traición, que, precisamente por esa ajenidad e indeterminación, puede ser presupuesto un para uso arbitrario por parte de los partidos políticos, con el consiguiente menoscabo de la autonomía mínima predicable de la función representativa.

La reforma ha servido también para perfilar el estatus de la figura, ya prevista en el derecho parlamentario andaluz desde la reforma de 2003, del diputado no adscrito, quienes *gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los Diputados individualmente considerados, exceptuándose expresamente aquellos previstos para los Grupos parlamentarios o las actuaciones agrupadas de Diputados establecidas en el presente Reglamento, y que, cuando adquieran tal condición, dejarán de ocupar cualquier puesto o cargo en los órganos del Parlamento o de ostentar la condición de miembros de aquellos, sin perjuicio de su posterior elección o designación conforme a los procedimientos establecidos*. Si bien, como establece el 26.3, *en cualquier momento el Diputado o Diputada no Adscrito podrá retornar al Grupo parlamentario al que hubiese pertenecido, siempre que medien el consentimiento y la firma de su Portavoz*.

Del mismo modo, el 26.7 determina ahora que *cuando el número de Diputados no Adscritos altere significativamente la proporcionalidad prevista en el artículo 103.4, in fine, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, podrá establecer fórmulas que repongan la representación política emanada del proceso electoral, incluida la del voto ponderado, sin que se produzca en ningún caso la sobrerrepresentación de los Diputados no Adscritos*. Asimismo, dichas fórmulas se podrán establecer en los supuestos en que la composición del Grupo Parlamentario Mixto comprometa el principio de proporcionalidad.

Por otro lado, la nueva regulación vela específicamente para que la expulsión o baja de diputados de un grupo no modifique el estatuto jurídico que este obtuvo como consecuencia de su constitución. De esta forma, se establece que *cualesquiera derechos, facultades, funciones, posibilidades de actuación y medios reconocidos a los Grupos parlamentarios en este Reglamento y demás normativa parlamentaria lo serán sobre la base del número de Diputados obtenidos por la candidatura electoral en la que concurrieron a las elecciones y de la que el Grupo parlamentario trae causa, sin que resulte relevante el número de Diputados con que cuente en cada momento el Grupo parlamentario*. Ahora bien, todo esto con la excepción expresa de los supuestos de ponderación de voto.

Durante la tramitación de esta reforma, quien es, a buen seguro, el mejor conocedor del derecho parlamentario andaluz, el profesor José María Morales, escribió que las modificaciones anunciadas proyectaban “inquietantes expectativas para el futuro del parlamentarismo andaluz”. En su opinión, con esta reforma, finalmente consolidada, “el Parlamento cedería gran parte de su autonomía decisoria en favor

de entes externos indeterminados (partidos, coaliciones de partidos, federaciones), con órganos que podrían decidir desde fuera del Parlamento y hasta de Andalucía, y renunciaría a que sus órganos continúen siendo los garantes del pluralismo político y de las minorías”. En el momento de entregar esta crónica, otro experto en derecho parlamentario, Carlos Fernández Esquer, apuntaba también a la “inquietud democrática” y al pernicioso precedente que dicha reforma supone, en tanto desincentiva “cualquier atisbo de sana discrepancia dentro de los márgenes de la coincidencia ideológica y programática que se le presupone al parlamentario respecto a su partido”. Cabe terminar esta crónica haciendo nuestras estas críticas, que van de la mano de las propias dudas de constitucionalidad que plantea una alteración de la lógica del mandato representativo como la aprobada, que consolida jurídicamente una forma de entender la relación entre el diputado y el partido político marcada por el vasallaje, y en la que se hace ya difícilmente reconocible la esencia de la función representativa.



# CRÓNICAS Y DOCUMENTOS





# **Mecanismos a disposición de los organismos públicos para garantizar una adecuada protección de la privacidad de los administrados frente a estados de urgencia**

## **Mechanisms available to public bodies to guarantee adequate protection of the privacy of those administered in emergency situations**

*Juan Francisco Rodríguez Ayuso*

Profesor Contratado Doctor

Coordinador Académico del Máster Universitario en Protección de Datos

Universidad Internacional de La Rioja

SUMARIO - I. ESTADO DE ALARMA ANTE SITUACIONES EXCEPCIONALES DE CRISIS SANITARIAS. II. SALUD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 1. Consentimiento del interesado. 2. Cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. 3. Interés vital del interesado o de otra persona física. 4. Interés público. III. TRATAMIENTOS QUE NO REQUIEREN LA IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR DE LOS DATOS COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE MINIMIZACIÓN DE DATOS. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN: El presente estudio ofrece una investigación sistemática, exhaustiva y actualizada de la declaración del Estado de alarma y el tratamiento de datos personales relativos a la salud de los ciudadanos afectados y/o potencialmente afectados por la situación excepcional derivada del COVID-19. En concreto, analiza la distinción del estado de alarma con los estados de excepción y sitio y la posible afectación del derecho fundamental a la protección de datos personales en situaciones excepcionales de crisis sanitarias y los efectos que dicha declaración puede tener en la normativa aplicable, emanada, a nivel comunitario, por el Reglamento general de protección de datos y, a nivel nacional, como complemento y desarrollo del mismo, en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y de Garantía de los Derechos Digitales.

**PALABRAS CLAVE:** dato personal; RGPD; Administraciones Públicas; bases de legitimación

**ABSTRACT:** This study offers a systematic, exhaustive and updated investigation of the declaration of the state of alarm and the processing of personal data relating to the health of citizens affected and/or potentially affected by the exceptional situation resulting from COVID-19. Specifically, it analyses the distinction between the state of alarm and the states of exception and siege and the possible effect on the fundamental right to the protection of personal data in exceptional health crisis situations and the effects that this declaration may have on the applicable regulations, issued, at a Community level, by the General Data Protection Regulation and, at a national level, as a complement and development of the same, in the Organic Law on the Protection of Personal Data and the Guarantee of Digital Rights.

**KEYWORDS:** personal data; GDPR; public administrations; legitimacy bases

### I. ESTADO DE ALARMA ANTE SITUACIONES EXCEPCIONALES DE CRISIS SANITARIAS

El presente estudio de investigación podría comenzar con una frase, tantas veces repetida, que adquiere especial intensidad en nuestros días: “ante situaciones excepcionales, medidas excepcionales”.

En efecto, como resultado del potente efecto globalizador propio de la sociedad de la información en la que nos hallamos plenamente inmersos, asistimos en la actualidad a un complejo escenario de emergencia sanitaria, hasta hace unos meses inimaginable, que ha puesto progresivamente en jaque el entramado político, institucional, económico, ético y sanitario de los Estados<sup>1</sup> y que está llamado a transformar, casi definitivamente, el comportamiento relacional de los individuos y del entorno en el que se desenvuelven.

El COVID-19, excepcional en sus efectos más adversos, exige la adopción de medidas extraordinarias que permitan acabar o, cuanto menos, minorar el, ya, más que elevado número de víctimas. En este punto, el ordenamiento jurídico debe articularse del modo más preciso y riguroso posible para permitir, sin resultar mermado, dar acertada respuesta a las aspiraciones propias de todo ser humano en orden a la preservación del más alto valor humano que da razón y sirve de sustento al resto: la vida<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE SANIDAD, *Informe del Ministerio de Sanidad sobre los aspectos éticos en situaciones de pandemia: El SARS-CoV-2*, 2020.

<sup>2</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *Los tratamientos de datos personales en la crisis del COVID-19: un enfoque desde la salud pública*, *Diario La Ley*, 38, 1, 2020.

A tal fin, la labor de todo jurista e investigador debe ser la de conseguir, con pretensiones honestas y circunscritas, por ende, a su ámbito de estudio, encontrar, de forma escalonada y suficientemente motivada, el sustento normativo que permita alcanzar tan excelso objetivo. En lo que aquí respecta, este análisis busca ahondar, desde una perspectiva teleológica, en el modo en el que la protección de datos personales (especialmente de categorías especiales, como son los datos de salud), como derecho fundamental pero no absoluto que es, debe articularse para no obstaculizar la plena efectividad de las medidas que adopten las autoridades sanitarias en el, ya declarado, estado de alarma<sup>3</sup>.

El artículo 116.1 de la Constitución Española<sup>4</sup> (en adelante, CE) establece que una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, así como las competencias y limitaciones correspondientes<sup>5</sup>. Al amparo de esta previsión, surge la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>6</sup> (en adelante, LOEAES), cuyo Capítulo II (artículos 4 a 12) regula el estado de alarma, plenamente justificado para situaciones, como la actual, provocada por “[c]risis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” [artículo 4.b) LOEAES]. Entre las medidas que puede llegar a comportar, las indicadas en el artículo 11 LOEAES, además del deber de colaboración que, siguiendo la previsión del artículo 30.4 CE, se recoge en el artículo 7 bis de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil<sup>7</sup>.

El estado de alarma (artículo 116.2 CE):

“[...] será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo”.

Así ha sido. Constatada la expansión del coronavirus en nuestro país, el Gobierno ha promulgado, con aplicación en todo el territorio nacional, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión

---

<sup>3</sup> Sobre el carácter limitado y necesariamente ponderable de los derechos fundamentales, *vid.* Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 08/04/1981, FF. JJ. 7º y 10º; 2/1982, de 29/01/1982, F. J. 5º; 62/1982, de 15/10/1982, F. J. 5º; 110/1984, de 26/11/1984, F. J. 5º; 13/1985, de 31/01/1985, F. J. 2º; 53/1986, de 05/05/1986, F. J. 3º; 196/1987, de 11/12/1987, FF. JJ. 4º, 5º y 6º; 197/1987, de 11/12/1987, F. J. 11º; 37/1989, de 15/02/1989, F. J. 7º; 120/1990, de 27/06/1990, F. J. 5º.

<sup>4</sup> *Boletín Oficial del Estado* (en adelante, BOE) núm. 311, de 29/12/1978.

<sup>5</sup> Recuérdese que, de acuerdo con el artículo 81.1 CE, corresponde a las leyes orgánicas el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

<sup>6</sup> BOE núm. 134, de 05/06/1981.

<sup>7</sup> BOE núm. 164, de 10/07/2015.



de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>8,9</sup> (en adelante, RD-DEA), que se ha visto acompañado con la aprobación de numerosas disposiciones en todos los niveles territoriales (Rodríguez Ayuso, 2020) encaminadas a hacer frente al impacto ocasionado por la pandemia. La duración inicial del estado de alarma es de quince días (que se extiende desde la entrada en vigor del Real Decreto en el BOE -14 de marzo- y hasta quince días después -28 de marzo-, tal y como establecen el artículo 3 y la disposición final tercera), si bien ha sido objeto de sucesivas prórrogas merced, primero, al Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>10</sup>, después, al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>11</sup>, y al Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>12</sup>. En cuanto a las medidas previstas, estas quedan recogidas en los artículos 7 a 19 RDDEA.

La declaración del estado de alarma no supone, en ningún caso, ni expresa ni tácitamente, la suspensión del derecho fundamental a la protección de datos; es más, tan sólo supone la adopción de determinadas medidas que traen consigo la limitación, que no suspensión, en el ejercicio de determinados derechos y libertades<sup>13</sup>. Cosa distinta sucede con el estado de excepción o de sitio, que, a tenor del artículo 55.1 CE, sí que comportaría la suspensión de los derechos reconocidos en los artículos 17; 18.2 y 3; 19; 20.1, a) y d), y 5; 21; 28.2, y 37.2 CE. El derecho fundamental a la protec-

---

<sup>8</sup> BOE núm. 67, de 14/03/2020.

<sup>9</sup> En España, el único precedente lo encontramos en el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE núm. 295, de 04/12/2010), promulgado con objeto de garantizar el derecho de todos los españoles a la libre circulación por todo el territorio nacional, tras las circunstancias extraordinarias acaecidas tras el cierre del espacio aéreo español como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo.

<sup>10</sup> BOE núm. 86, de 28 de marzo de 2020.

<sup>11</sup> BOE núm. 101, de 11 abril de 2020, precedida de la Resolución de 9 de abril 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 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y que se extiende hasta el 26 de abril de 2020.

<sup>12</sup> BOE núm. 115, de 25 de abril de 2020.

<sup>13</sup> PIÑAR MAÑAS, J. L., *La protección de datos durante la crisis del coronavirus*, Consejo General de la Abogacía Española, 2020 (disponible en: <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/la-proteccion-de-datos-durante-la-crisis-del-coronavirus/>).

ción de datos personales emana del artículo 18.1 CE<sup>14</sup>, precepto que no se encuentra recogido en el elenco anterior y que nos permite concluir de forma taxativa que, ni en el estado de alarma, ni en el estado de excepción ni en el estado de sitio podrán adoptarse medidas que supongan una suspensión, si siquiera mínima, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE<sup>15</sup> (en adelante, Reglamento general de protección de datos o RGPD), de la Ley Orgánica 3/2018, de 05 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales<sup>16</sup> (en adelante, LOPDGDD) ni de cualquier otra normativa conexas, que seguirán siendo aplicables en toda su integridad<sup>17</sup>.

Cuestión distinta es que sea necesario amoldar este derecho fundamental para, en palabras de la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), “[...] permitir legítimamente los tratamientos de datos personales en situaciones, como la presente, en que existe una emergencia sanitaria de alcance general”<sup>18</sup>. Así lo ha reiterado, a nivel comunitario y de forma prácticamente simultánea, el Comité Europeo de Protección de Datos, quien subraya que, en absoluto, el respeto a la privacidad de los interesados ni al derecho que la sustenta puede suponer un escollo en la toma de decisiones que impliquen el uso de datos personales para atajar la pandemia actual, incluso cuando estemos hablando de datos sensibles, como son los datos relativos a la salud de las personas<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Así lo declaró la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 292/2000, de 30/11/2000.

<sup>15</sup> Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) L 119/1, de 05/05/2016.

<sup>16</sup> BOE núm. 294, de 06/12/2018.

<sup>17</sup> Debe tenerse en cuenta que, merced a la disposición derogatoria única de la LOPDGDD, se deroga la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD -BOE núm. 298, de 14/12/1999-), el Real Decreto-ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos (BOE núm. 183, de 30/07/2018) y cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan, o resulten incompatibles con lo dispuesto en el RGPD. De este modo, y así lo ha ratificado, entre otros, la Autoridad Catalana de Protección de Datos (<https://apdc.gencat.cat/es/documentacio/preguntes-freqüents/Entrada-en-vigor-del-Reglament-general-de-proteccio-de-dades-i-LOPDGDD/>), sigue en vigor el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, RDLOPD -BOE núm. 17, de 19/01/2008-) en todo aquello que no se oponga o resulte incompatible con el RGPD y la LOPDGDD.

<sup>18</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Informe del Gabinete Jurídico* núm. 0017/2020, 2020.

<sup>19</sup> EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020.

## II. SALUD Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Llegados a este punto, y a la vista de la (relevante) conclusión anterior respecto del encuadre y enfoque constitucional del derecho fundamental a la protección de datos, el siguiente paso reside en articular el posible tratamiento, por parte de las Administraciones Públicas (a nivel público) y de las empresas (a nivel privado), de información personal de los ciudadanos como medida de control, prevención y solución de esta situación de emergencia sanitaria de alcance general.

Un primer aspecto, no exento de debate, reside precisamente en determinar quién puede intervenir en este contexto como responsable del tratamiento, entendido este como “[...] la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo que, sólo o junto con otros, determine los fines y medios del tratamiento”. Para poder responder a esta cuestión, necesitamos saber cuáles son las finalidades para las cuales se van a tratar los datos y quién determina estas finalidades y los medios para poder alcanzarlas.

En relación con la primera cuestión, parece evidente que todas las finalidades deberán estar relacionadas directamente con el control del virus y, por ende, con la salvaguarda de la vida de las personas físicas, ya sean identificadas o identificables, que, en cuanto titulares de los datos, tendrán la consideración de interesados [artículo 4.1) RGPD].

Por tanto, la clave está en determinar quién debe alcanzar la consecución de estas finalidades e implementar, en su correspondiente ámbito de actuación, los instrumentos necesarios para su obtención. A mi juicio, y pese a la opinión contraria de organismos tan procedentes y relevantes como las autoridades de control italiana<sup>20</sup> y francesa<sup>21</sup>, considero que el RGPD habilita plenamente en estos casos tanto a las Administraciones Públicas (personificadas en el Ministerio de Sanidad o el Instituto Nacional de Estadística) como a las empresas privadas a tratar, en su condición de responsables del tratamiento, datos personales de personas infectadas o susceptibles de llegar a estarlo, con el fin de evitar la propagación del coronavirus y procurar la defensa de sus vidas<sup>22</sup>. Ninguna interpretación distinta de la anterior consideraría coherente con el espíritu de la norma, cual es, repito, atender a una medida excepcional

---

<sup>20</sup> GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Coronavirus: No do-it-yourself (DIY) data collection, says the Italian DPA*, 2020 (disponible en: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9282117#1>).

<sup>21</sup> COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS, *Coronavirus (COVID-19: les rappels de la CNIL sur la collecte de données personnelles*, 2020 (disponible en: <https://www.cnil.fr/fr/coronavirus-covid-19-les-rappels-de-la-cnil-sur-la-collecte-de-donnees-personnelles>).

<sup>22</sup> MARZO PORTERA, A., *La inoportuna doctrina de las autoridades europeas de protección de datos frente al Covid-19*. Hay Derecho, 2020 (disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/03/18/la-inoportuna-doctrina-de-las-autoridades-europeas-de-proteccion-de-datos-frente-al-covid-19/#comments>).

como la actual, con recursos limitados, donde todos tenemos la obligación de colaborar y donde es preciso defender la privacidad de los ciudadanos, sí, pero sin que ello suponga, de manera alguna, una merma de su integridad física, ya que, huelga decirlo, difícilmente podremos garantizar la privacidad de quien no vive para disfrutarla.

Un segundo elemento vendrá determinado por la naturaleza de los datos personales a tratar con ocasión de esta crisis sanitaria, que, en su mayor parte, se encuadrarán dentro de lo que se conoce como categorías especiales de datos personales (artículo 9 RGPD)<sup>23</sup>. En concreto, y en lo que aquí interesa, serán datos relativos a la salud “[...] aquellos datos personales relativos a la salud física o mental de una persona física, incluida la prestación de servicios de atención sanitaria, que revelen información sobre su estado de salud” [artículo 4.15) RGPD].

Un primer estadio en el análisis de la licitud del tratamiento de datos personales relativos a la salud de sus titulares nos lleva a las bases jurídicas del artículo 6.1 RGPD. Y es que, contrariamente a lo que pudiera pensarse, será preciso, primero, establecer si concurre alguna justificación de las previstas en la normativa para determinar si el tratamiento es lícito como condición sine qua non para, sólo después, determinar si, además, existe alguna circunstancia excepcional del artículo 9.2 RGPD que permita superar la regla general que prohíbe tratar datos especialmente protegidos<sup>24</sup>; algo que, a priori, parece contrario con el fin último de tratamientos de

---

<sup>23</sup> Dentro de este artículo quedarían incluidos todos aquellos datos personales que, de un modo más palpable o con efectos más evidentes, inciden en la esfera privada de los interesados, como son aquellos que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la afiliación sindical o el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida u orientación sexual del interesado. Al respecto y por lo que respecta al tratamiento de datos de salud en este contexto, *vid.* ; COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA, *Informe del Comité de Bioética de España sobre los requisitos ético-legales en la investigación con datos de salud y muestras biológicas en el marco de la pandemia de COVID-19*, 2020; EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, Statement by the EDPB Chair on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak, 2020.

<sup>24</sup> En este punto, discrepo con MINERO ALEJANDRE, G., COVID-19 y protección de datos personales. *Quo vadis?. Blog de la Facultad de Derecho*, 2020 (disponible en: <https://www.blog.fder.uam.es/2020/03/27/covid-19-y-proteccion-de-datos-personales-quo-vadis/>), cuando sostiene que “[...] cuando hablamos de datos de la salud, al tratarse de una categoría especial de datos, el precepto aplicable para identificar las bases jurídicas del tratamiento de estos datos no es el artículo 6 del RGPD, sino una norma de protección reforzada, el artículo 9 del RGPD, que prevé una serie de circunstancias que permiten no aplicar la regla general del tratamiento basado en el consentimiento del interesado”. En primer lugar, y así lo ha establecido la AEPD (2016). Guía para el cumplimiento del deber de informar, porque el consentimiento no es la regla general que permite el tratamiento, sino una regla más de todas las existentes o, tanto más, la causa residual, aplicable únicamente “[...] cuando la legitimación para la finalidad principal no encuentre acomodo en ninguna de las bases jurídicas anteriores”. En segundo lugar, porque, tal y como reitera la propia AEPD en su Informe 0017/2020, las bases jurídicas del artículo 6 RGPD deberán concurrir siempre, ya que son las que permiten cumplir el principio de licitud del tratamiento [artículo 5.1.a) RGPD]; si, además, concurren datos sensibles, tendremos que buscar salvar la prohibición general del tratamiento que establece

esta naturaleza, alineados con el valor constitucional fundamental de garantizar la vida, la salud y la dignidad humanas y muy alejado, por ende, de todo fin discriminatorio inspirador de la prohibición del artículo 9.1 RGPD.

No obstante, para un mejor entendimiento de cuanto se expone, parece más didáctico o clarificador exponerlas conjuntamente, estableciendo la concordancia de cada una de las bases jurídicas habilitantes con su correspondiente excepción.

### **1. Consentimiento del interesado**

La noción de consentimiento encierra una de las más relevantes novedades que trae consigo el nuevo marco regulador sobre protección de datos. Así, mientras que la normativa anterior entendía por consentimiento toda manifestación de voluntad libre, específica e informada, mediante la que el interesado consentía el tratamiento de sus datos personales [artículo 2.h) Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos<sup>25</sup>], el RGPD se refiere al consentimiento como toda manifestación de voluntad, libre, específica, informada e inequívoca, por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de sus datos personales [artículo 4.11) RGPD]; de este modo, incorpora el adjetivo inequívoco y, aún más relevante, introduce la obligación de que el consentimiento se exteriorice mediante una declaración o una clara acción afirmativa.

Siguiendo el orden que marca la normativa (que no predispone prelación alguna, pues todas cumplen el mismo fin y lo hacen en la misma medida), hemos de acudir al consentimiento del interesado como base jurídica para el tratamiento de sus datos personales [artículos 6.1.a) RGPD y 6 LOPDGDD], consentimiento que deberá ser explícito para poder superar la prohibición general del tratamiento de datos de salud [artículo 9.2.a) RGPD].

Con fecha de 27 de marzo, el Ministerio de Sanidad ha promulgado la Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>26</sup>, desarrollando diversas actuaciones

---

el artículo 9 RGPD, que actuará como una especie de segundo requisito o exigencia adicional pero que, en ningún caso, podrá sustituir o reemplazar la concurrencia de una base legal.

<sup>25</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 281/31, de 23 de noviembre de 1995.

<sup>26</sup> BOE núm. 86, de 28/03/20.

que persiguen contribuir a mejorar la gestión de la crisis<sup>27</sup>. Entre estas actuaciones, esta orden prevé el desarrollo de soluciones tecnológicas y aplicaciones móviles para la recopilación de datos con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los servicios sanitarios, así como la mejor atención y accesibilidad por parte de los ciudadanos.

En concreto, establece la necesidad de implementar una aplicación informática que permitirá realizar al usuario la autoevaluación, con base en los síntomas médicos que comunique, de la probabilidad de que esté infectado por el COVID-19, ofrecerle información al respecto y proporcionarle consejos prácticos y recomendaciones a seguir según la evaluación, además de posibilitarle la geolocalización para verificar que se encuentra donde declara estar<sup>28</sup>. Estas funcionalidades serán voluntarias, de modo que todo interesado que quiera someterse a ellas habrá de prestar su consentimiento explícito. El responsable del tratamiento será el Ministerio de Sanidad y el encargado del tratamiento la Secretaría General de Administración Digital (artículos 28 RGPD y 33 LOPDGDD).

También prevé el desarrollo de un asistente conversacional/chatbot para ser utilizado mediante aplicaciones de mensajería instantánea y que proporcionará información oficial, siendo necesario, igualmente, el consentimiento de quien plantee las dudas o consultas relacionadas con la crisis sanitaria. El responsable del tratamiento será el Ministerio de Sanidad y el encargado del tratamiento será la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial mediante la Subdirección General de Inteligencia Artificial y Tecnologías Habilitadoras Digitales.

Ya en el ámbito privado, también se están produciendo iniciativas tecnológicas que tienen por finalidad el seguimiento de contactos para identificar y alertar a las personas que han estado en contacto con alguien infectado por coronavirus y que se harán depender del consentimiento de los interesados. Es el caso, entre otras, de la solución conjunta llevada a cabo por Apple y Google<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Esta orden acoge el mandato emanado de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (en adelante, LMESP -BOE núm. 102, de 29/04/1986-), modificada mediante Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública (BOE núm. 62, de 11/03/2020); del RDDEA, y de la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 68, de 15/03/2020), modificada por la Orden SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y medidas de contención y remisión de información al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 78, de 21/03/2020).

<sup>28</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., *A la muerte por protección de datos. LOPD y seguridad*, 2020 (disponible en: <http://lopdyseguridad.es/a-la-muerte-por-proteccion-de-datos/>).

<sup>29</sup> No obstante, hay autores como COTINO HUESO, L., “*Inteligencia Artificial y vigilancia digital contra el Covid-19 y contra la privacidad. El diablo está en los detalles*”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 36, 2020, que sostiene que, en estos casos, puede no proceder el consentimiento como base jurídica;

También podrán verse amparadas en el consentimiento del interesado las investigaciones científicas que, sobre datos personales de salud de los interesados, pueden implementarse para luchar contra la pandemia. Así lo establece, al amparo del artículo 9.2.j) RGPD, la disposición adicional decimoséptima, apartado 2.a), LOP-DGDD. Este precepto comunitario permite el tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89.1 RGPD, sobre la base del Derecho nacional o comunitario, que deberá ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.

## **2. Cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento**

Una segunda base jurídica que concurre en los datos de salud en el contexto del COVID-19 es la necesidad del tratamiento para el cumplimiento de obligaciones del responsable del tratamiento (el empleador) o el ejercicio de derechos específicos del interesado en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social [artículos 6.1.c) y 9.2.b) y h) y 9.3, ambos del RGPD, y 8 LOPDGDD]<sup>30</sup>.

De acuerdo con el artículo 6.1.c) RGPD, será legítimo el tratamiento de datos con el fin de cumplir una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. Esta previsión encuentra continuidad, en el caso analizado, en el artículo 9.2, letras b) (que alude al tratamiento para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos específicos en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad y protección social) y h) (que, en el ámbito específico sanitario, regula el tratamiento para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho nacional o comunitario o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el artículo 9.3

---

en concreto, establece lo siguiente: “[o]tro detalle no poco importante es la voluntariedad de estas aplicaciones. De momento, en España y la UE (y el sistema PEPP-PT), así como Google y Apple, hablan de voluntariedad. Pero lo cierto es que jurídicamente el consentimiento, por lo general, no vale cuando se trata de los poderes públicos teniendo en cuenta el artículo 7. 4º RPDG (Informe 185/2018 AEPD). Y, en ningún caso, sería un consentimiento válido si el uso de la app es condición para el acceso a zonas de la ciudad, transporte, servicios sociales, sanitarios, etc. Y siendo realistas, si estas aplicaciones son voluntarias y no se utilizan por casi toda la población, podrían llegar a ser inútiles para sus finalidades. De ahí la necesidad de legitimar legalmente su uso”.

<sup>30</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Informe del Gabinete Jurídico* núm. 0017/2020. En la misma línea, AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Comunicado de la AEPD sobre apps y webs de autoevaluación del Coronavirus*, 2020.



RGPD)<sup>31</sup>; este último apartado dispone que los datos de salud podrán ser tratados cuando el tratamiento (por ejemplo, controles de temperatura, test PCR, test de anticuerpos, etc.) sea realizado por un profesional sujeto a la obligación de secreto profesional (artículo 5 LOPDGDD) o bajo su responsabilidad o por cualquier otra persona sujeta también a la obligación de secreto, habilitando, pues, la realización, por empresas de seguridad privada (en virtud del artículo 31.10 de la Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada<sup>32</sup>), de pruebas a los trabajadores de la empresa en el marco de la prevención del riesgo de contagio del virus.

En este caso, el empresario tiene un deber de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales, motivo por el que deberá garantizar la seguridad y salud de todos los que estén a su servicio en los aspectos relacionados con el trabajo. Así lo impone el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores<sup>33</sup> (en adelante, ET) y los artículos 2.1 y 14 y ss. de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL). Centrados en el tratamiento específico de datos de salud, y merced a la habilitación prevista en la disposición adicional decimoséptima LOPDGDD<sup>34</sup>, también resultará aplicable el artículo 33 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante, LGSP)<sup>35</sup>, que regula la actuación sanitaria de forma coordinada con los empresarios y los representantes de los trabajadores.

Por su parte, el artículo 21.c), al igual que el artículo 29 LPRL (que transpone el artículo 13 de la Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo<sup>36</sup>), hace recaer en el empleado una serie de obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Más concretamente, le obliga a:

“[...] informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores; contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente

---

<sup>31</sup> BOE núm. 42, de 18/02/2011.

<sup>32</sup> BOE núm. 42, de 18/02/2011

<sup>33</sup> BOE núm. 255, de 24/10/2015.

<sup>34</sup> Esta disposición adicional ampara en las letras g), h), i) y j) RGPD los tratamientos de datos relacionados con la salud y de datos genéticos que estén regulados en las leyes y disposiciones de desarrollo en ella contempladas.

<sup>35</sup> BOE núm. 240, de 05/10/2011.

<sup>36</sup> BOE núm. 240, de 05/10/2011.



con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo y cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. En el ámbito de la situación actual derivada del COVID-19 ello supone que el trabajador deberá informar a su empleador en caso de sospecha de contacto con el virus, a fin de salvaguardar, además de su propia salud, la de los demás trabajadores del centro de trabajo, para que se puedan adoptar las medidas oportunas<sup>37</sup>.

### **3. Interés vital del interesado o de otra persona física**

De acuerdo con el considerando 46 RGPD:

“El tratamiento de datos personales también debe considerarse lícito cuando sea necesario para proteger un interés esencial para la vida del interesado o la de otra persona física. En principio, los datos personales únicamente deben tratarse sobre la base del interés vital de otra persona física cuando el tratamiento no pueda basarse manifiestamente en una base jurídica diferente. Ciertos tipos de tratamiento pueden responder tanto a motivos importantes de interés público como a los intereses vitales del interesado, como por ejemplo cuando el tratamiento es necesario para fines humanitarios, incluido el control de epidemias y su propagación, o en situaciones de emergencia humanitaria, sobre todo en caso de catástrofes naturales o de origen humano”.

Sobre esta base, surgen los artículos 6.1.d) y 9.2.c), ambos del RGPD, que aluden a la necesidad del tratamiento por parte de las Administraciones Públicas cuando sea preciso para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física, si bien el último de ellos exige, además, que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento. En este caso, no tendrá que ampararse en norma alguna de carácter nacional o comunitario [a diferencia de las letras c) y e) del artículo 6.1 RGPD], pues así lo establece el artículo 6.3 RGPD.

Esta extensión del tratamiento a terceros supone, en palabras de la propia AEPD, que “[...] dicha base jurídica del tratamiento (el interés vital) puede ser suficiente para los tratamientos de datos personales dirigidos a proteger a todas aquellas personas susceptibles de ser contagiadas en la propagación de una epidemia, lo que justificaría, desde el punto de vista de tratamiento de datos personales, en la manera más amplia posible, las medidas adoptadas a dicho fin, incluso aunque se dirijan a proteger personas innominadas o en principio no identificadas o identificables, por

---

<sup>37</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Informe del Gabinete Jurídico* núm. 0017/2020.

cuanto los intereses vitales de dichas personas físicas habrán de ser salvaguardados”<sup>38</sup>.

#### **4. Interés público**

Además del considerando anterior, conviene añadir, a este supuesto de legitimación, el considerando 54 RGPD, que establece que:

“El tratamiento de categorías especiales de datos personales, sin el consentimiento del interesado, puede ser necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública. Ese tratamiento debe estar sujeto a medidas adecuadas y específicas a fin de proteger los derechos y libertades de las personas físicas. En ese contexto, “salud pública” debe interpretarse en la definición del Reglamento (CE) nº 1338/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, es decir, todos los elementos relacionados con la salud, concretamente el estado de salud, con inclusión de la morbilidad y la discapacidad, los determinantes que influyen en dicho estado de salud, las necesidades de asistencia sanitaria, los recursos asignados a la asistencia sanitaria, la puesta a disposición de asistencia sanitaria y el acceso universal a ella, así como los gastos y la financiación de la asistencia sanitaria, y las causas de mortalidad. Este tratamiento de datos relativos a la salud por razones de interés público no debe dar lugar a que terceros, como empresarios, compañías de seguros o entidades bancarias, traten los datos personales con otros fines”.

En consecuencia, deberemos aludir a los artículos 6.1.e) y 9.2.g) e i), todos ellos del RGPD, y 8 LOPDGDD, respaldados, además, por la precitada disposición adicional decimoséptima. El primero alude al cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos a las Administraciones Públicas en su condición de responsables del tratamiento, mientras que, el segundo, en sendas letras y haciéndose eco de esta previsión, alude, respectivamente, al tratamiento por razones de un interés público esencial (propias de la urgencia derivada del coronavirus) y al tratamiento por razones de interés público en el ámbito de la salud pública (característica de la crisis sanitaria actual).

En estos casos, será necesario contar con una base normativa que ampare estos tratamientos y que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado. Pues bien, esta normativa emana:

En primer lugar, de los artículos 1 a 3 LMESP, que aluden a las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos, a fin de controlar las enfermedades transmisibles, sobre los enfermos y quienes estén o hayan estado en contacto con ellos.

---

<sup>38</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (2020).

En segundo lugar, el artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad<sup>39</sup>, que atribuye competencias a los servicios sanitarios ante la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud.

En tercer lugar, ligado también con el tratamiento de datos de salud, el artículo 7 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica<sup>40</sup>, que establece el derecho de toda persona a que se respete la confidencialidad de sus datos de salud y a que nadie pueda acceder a ellos sin previa autorización legal.

En cuarto lugar, los artículos 10.3 y 55.1.j) de la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública<sup>41</sup>, que, de una parte, regulan la obligación de las Administraciones Públicas, de los organismos competentes en materia de salud pública y de los centros, servicios y establecimientos y los profesionales sanitarios, de participar en el Sistema de Formación e Investigación en Salud Pública y en el Sistema de Información de Salud Pública, y, de otra, su capacidad para adoptar medidas de reconocimiento médico, tratamiento, hospitalización o control si hay indicios racionales de la existencia de peligro para la salud de las personas.

En quinto y último lugar, de los artículos 5 y 9 LGSP, que establecen el derecho y el deber de todas las personas de participar de forma efectiva en las actuaciones de salud pública y de comunicar aquello que pudiera constituir un riesgo o peligro grave para la salud, respectivamente. La colaboración con los servicios competentes resulta esencial para el logro de los objetivos del Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica<sup>42</sup>.

De este modo, y conjugando esta base de legitimación con la dispuesta en la letra anterior, aludimos al tratamiento de datos de salud de personas físicas cuando “[...] por indicación de las autoridades sanitarias competentes, sea necesario comunicar a otras personas con las que dicha persona física ha estado en contacto la circunstancia del contagio de esta, para salvaguardar tanto a dichas personas físicas de la posibilidad de contagio (intereses vitales de las mismas) cuanto para evitar que dichas personas físicas, por desconocimiento de su contacto con un contagiado puedan expandir la enfermedad a otros terceros (intereses vitales de terceros e interés público esencial y/o cualificado en el ámbito de la salud pública)”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> BOE núm. 102, de 29/04/1986.

<sup>40</sup> BOE núm. 274, de 15/11/2002.

<sup>41</sup> BOE núm. 276, de 16/11/2009.

<sup>42</sup> BOE núm. 21, de 24/01/1996.

<sup>43</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Informe del Gabinete Jurídico* núm. 0017/2020.

Por último, también podrá ampararse en la base jurídica del artículo 6.1.e) RGPD la realización, por las Administraciones Públicas, de investigaciones científicas en materia de salud y en la lucha contra el coronavirus, sobre la base de la excepción situada en el artículo 9.2.j) RGPD y al amparo de lo dispuesto por la letra b) del apartado 2 de la disposición adicional decimoséptima LOPDGDD<sup>44</sup>.

De conformidad con el considerando 159 RGPD:

“El presente Reglamento también debe aplicarse al tratamiento de datos personales que se realice con fines de investigación científica. El tratamiento de datos personales con fines de investigación científica debe interpretarse, a efectos del presente Reglamento, de manera amplia, que incluya, por ejemplo, el desarrollo tecnológico y la demostración, la investigación fundamental, la investigación aplicada y la investigación financiada por el sector privado. Además, debe tener en cuenta el objetivo de la Unión establecido en el artículo 179, apartado 1, del TFUE de realizar un espacio europeo de investigación. Entre los fines de investigación científica también se deben incluir los estudios realizados en interés público en el ámbito de la salud pública. Para cumplir las especificidades del tratamiento de datos personales con fines de investigación científica deben aplicarse condiciones específicas, en particular en lo que se refiere a la publicación o la comunicación de otro modo de datos personales en el contexto de fines de investigación científica. Si el resultado de la investigación científica, en particular en el ámbito de la salud, justifica otras medidas en beneficio del interesado, las normas generales del presente Reglamento deben aplicarse teniendo en cuenta tales medidas”.

A su vez, el Grupo de Trabajo del Artículo 29 añadió que el ámbito de investigaciones de esta naturaleza no puede extenderse más allá de su significado común, aunque entiende que el término investigación científica en este contexto alude a pro-

---

<sup>44</sup> EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020. De acuerdo con este organismo, cuando se habla de tratamiento de datos de salud con fines de investigación científica hay dos tipos de usos de los datos: la investigación de datos personales (sobre la salud) que consiste en el uso de datos recogidos directamente con fines de estudios científicos (uso primario) y la investigación sobre datos personales (de salud) que consiste en el tratamiento ulterior de datos inicialmente reunidos para otro fin (uso secundario). Como ejemplo del primer caso, menciona aquel en el que, para la realización de un ensayo clínico con personas sospechosas de estar infectadas por el COVID-19, se reúnen datos sanitarios y se utilizan cuestionarios; del segundo, aquel en el que un sujeto de datos ha consultado a un proveedor de atención de la salud en calidad de paciente en relación con los síntomas del SRAS-CoV-2, de modo que si los datos sanitarios registrados por el proveedor de atención de la salud se utilizan posteriormente con fines de investigación científica, ese uso se clasifica como tratamiento ulterior de los datos sanitarios (uso secundario) que se han reunido con otro propósito inicial. Esta distinción entre la investigación científica basada en el uso primario o secundario de los datos sobre la salud, concluye el Supervisor Europeo de Protección de Datos, será especialmente importante cuando se aluda a la base jurídica del tratamiento, a las obligaciones de información y al principio de limitación de la finalidad.

yectos de investigación establecidos de conformidad con las normas metodológicas y éticas pertinentes relacionadas con el sector, de conformidad con las buenas prácticas. En este sentido, el artículo 89 RGPD contiene un apartado primero que establece la necesidad de que este tipo de tratamiento se vea acompañado de la adopción de garantías adecuadas en forma de medidas técnicas y organizativas acordes al riesgo elevado que normalmente conlleva el manejo de información sensible de los individuos. Como podemos observar, la normativa no obstaculiza la implementación de medidas adoptadas en la lucha contra la pandemia de COVID-19, siendo un instrumento legislativo amplio que prevé varias disposiciones que permiten manejar el procesamiento de datos personales a efectos de la investigación científica relacionada con la pandemia, en cumplimiento de los derechos fundamentales a la privacidad y a la protección de los datos personales<sup>45</sup>.

La letra b) de la disposición adicional decimoséptima permite al responsable del tratamiento, cuando este sea un grupo de investigación (no sólo de naturaleza pública), de realizar estudios científicos sin necesidad (a diferencia del supuesto precedente) de contar con el consentimiento del interesado, siempre que la excepcionalidad, relevancia y gravedad de la situación para la salud pública así lo aconseje. Es este supuesto el que, precisamente, legitimará la investigación científica que podrá llevarse a cabo para corregir los efectos propios del coronavirus, toda vez que las especiales circunstancias derivadas de esta pandemia así lo justifican.

A este respecto, resultan fundamentales las recientes conclusiones aportadas por el Comité de Bioética de España<sup>46</sup>, que establecen lo siguiente:

“[...] con carácter general, el uso secundario de los datos de salud y muestras biológicas se somete a un régimen muy estricto, al tratarse de datos especialmente protegidos. Por ello, tal uso secundario, distinto de aquél para el que fue recabado el dato o tomada la muestra (véase, asistencia sanitaria) en circunstancias de normalidad, exigiría la autorización expresa de los pacientes y, en su caso, representantes legales.

Sin embargo, tal regla general encuentra excepciones en nuestro ordenamiento jurídico, lo que permite el uso secundario sin necesidad de recabar un nuevo consentimiento ad hoc o incluso sin contar con un consentimiento amplio (broad consent) en el que se haya autorizado el uso de los datos y muestras para otros fines y en relación con líneas de investigación vinculadas a la enfermedad que provocó la asistencia sanitaria y recabar tales datos y muestras.

---

<sup>45</sup> EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD (2020).

<sup>46</sup> COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA, *Informe del Comité de Bioética de España sobre los requisitos ético-legales en la investigación con datos de salud y muestras biológicas en el marco de la pandemia de COVID-19*, 2020.

[...] Así pues, en situaciones de excepcional relevancia y gravedad para la salud pública, contexto que evidentemente concurre en el momento actual, se autorizan dos tipos de actuaciones. Por un lado, las autoridades sanitarias e instituciones públicas con competencias en vigilancia de la salud pública podrán llevar a cabo estudios científicos sin el consentimiento de los afectados e incluso manteniéndose los datos de identificación del sujeto fuente (DA 17.<sup>a</sup> 2 b)”.

### III. TRATAMIENTOS QUE NO REQUIEREN LA IDENTIFICACIÓN DEL TITULAR DE LOS DATOS COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE MINIMIZACIÓN DE DATOS

El RGPD contempla expresamente aquellos supuestos en los que, para la consecución de los fines del tratamiento perseguidos por el responsable o, bajo sus instrucciones, del encargado del tratamiento, no es necesario conocer la identidad del interesado en cuanto titular de los datos personales. En concreto, el considerando 57 de la norma dispone, de un modo literal, cuanto se indica a continuación:

“Si los datos personales tratados por un responsable no le permiten identificar a una persona física, el responsable no debe estar obligado a obtener información adicional para identificar al interesado con la única finalidad de cumplir cualquier disposición del presente Reglamento. No obstante, el responsable del tratamiento no debe negarse a recibir información adicional facilitada por el interesado a fin de respaldarle en el ejercicio de sus derechos. La identificación debe incluir la identificación digital de un interesado, por ejemplo, mediante un mecanismo de autenticación, como las mismas credenciales, empleadas por el interesado para abrir una sesión en el servicio en línea ofrecido por el responsable”.

Al amparo de este considerando, surge el artículo 11 RGPD, que, clasificando en dos apartados diferenciados el contenido del párrafo precedente, sostiene de forma clara lo siguiente:

“1. Si los fines para los cuales un responsable trata datos personales no requieren o ya no requieren la identificación de un interesado por el responsable, este no estará obligado a mantener, obtener o tratar información adicional con vistas a identificar al interesado con la única finalidad de cumplir el presente Reglamento.

2. Cuando, en los casos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, el responsable sea capaz de demostrar que no está en condiciones de identificar al interesado, le informará en consecuencia, de ser posible. En tales casos no se aplicarán los artículos 15 a 20, excepto cuando el interesado, a efectos del ejercicio de sus derechos en virtud de dichos artículos, facilite información adicional que permita su identificación”.

De una lectura sosegada del precepto anterior podemos extraer tres conclusiones básicas:

En primer lugar, y aunque pueda parecer lo mismo, que no es así, el apartado primero del supra citado artículo exonera al responsable del tratamiento de la obligación de asumir cargas adicionales con vistas a cumplir la normativa (entiéndase, en esencia, RGPD y LOPDGDD). En cambio, el apartado segundo impone al interesado un deber de actuación con el fin de poder ejercitar los derechos que legítimamente puedan llegar a corresponderle de los previstos, no sólo en los artículos 15 a 22 RGPD y 13 a 18 LOPDGDD (acceso, rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad de los datos y a no ser objeto de decisiones individuales automatizadas, incluida la elaboración de perfiles), sino también en los artículos 77 a 79 RGPD (que regulan, respectivamente, el derecho del titular de los datos a presentar una reclamación ante una autoridad de control<sup>47</sup>, el derecho a la tutela judicial efectiva contra una autoridad de control y el derecho a la tutela judicial efectiva contra un responsable o encargado del tratamiento); en concreto, le exige renunciar al secreto o confidencialidad de su identidad, ya que, hasta el momento en que lo haga, no dejará de ser una persona física identificable, pero no identificada.

De acuerdo con el artículo 4.1) RGPD, será dato personal cualquier información sobre una persona física (que tendrá la consideración de interesado a los efectos de la normativa comunitaria en materia de protección de datos) identificada o identificable. A su vez, esta misma letra define qué se entiende por persona física identificable, aludiendo a aquella cuya identidad pueda determinarse, ya sea de forma directa o indirecta, «[...] en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona», siendo este un elenco numerus apertus, no numerus clausus.

Ahora bien, aun cuando el responsable del tratamiento no esté obligado a implementar estas medidas, ciertamente voluntarias o proactivas, dirigidas a la identificación del interesado, sí que tendrá la obligación de no oponerse o negarse a actuar cuando sea el titular de los datos personales quien, voluntariamente y con la intención de hacer valer sus derechos, remita la información adicional que, en su caso, resulte necesaria para su identificación ante el responsable del tratamiento. Así lo confirma el apartado segundo del artículo 12 RGPD, precepto que regula el deber de información al que ha de atender el responsable del tratamiento para dar adecuado

---

<sup>47</sup> En nuestro país, la AEPD tendrá la condición de representante común de las autoridades de protección de datos del Reino de España en el CEPD (artículo 44.2 LOPDGDD).

cumplimiento a la transparencia en su actuación como parte integrante del, más amplio, principio de licitud, lealtad y transparencia regulado en el artículo 5.1.a) RGPD.

En segundo lugar, dentro del artículo 11.1 RGPD podemos, a su vez, establecer una distinción entre dos supuestos: a) aquel en el que los fines perseguidos por el responsable del tratamiento no requieren la identificación del interesado, en cuyo caso, este no estará obligado a obtener<sup>48</sup> (pues nunca llegó a disponer de ella) información adicional para identificar al interesado con el fin de que este pueda ejercitar, llegado el caso, los derechos que le corresponden; b) aquel otro en el que los objetivos que el responsable del tratamiento pretende alcanzar ya no requieren conocer la identidad del titular de los datos personales objeto de tratamiento, donde no será preciso mantener (pues ya dispone de ella) aquella información personal que permite la identificación de este.

En tercer y último lugar, resulta necesario prestar atención a uno de esos que se conocen como “conceptos jurídicos indeterminados”, entendidos como aquellos elementos que se contienen en una norma jurídica y que sólo pueden reconocerse o explicarse de manera abstracta o genérica<sup>49</sup>. Nos estamos refiriendo, en lo que aquí interesa, al término información adicional, que ostenta un papel fundamental en la plasmación práctica del contenido del artículo 11 RGPD, habida cuenta de que, parece evidente, será preciso que el responsable del tratamiento, aun no teniendo la obligación de obtener o mantener esta información adicional, sí que deberá concretar, con carácter previo, aquella que habrá de proporcionar el interesado para poder identificarse y ejercitar los derechos que, en su caso, le correspondan<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> En mi opinión, el artículo 11 RGPD incurre en una tautología del término “tratar” que no induce sino confusión en el lector; toda vez que da a entender que la obtención, el mantenimiento y el tratamiento de los datos personales son operaciones distintas, cuando, en realidad, tanto la obtención como el mantenimiento son operaciones que se insertan dentro de una categorías más amplia o general: la del tratamiento propiamente dicho. Así puede deducirse del artículo 4.2) RGPD, que define el tratamiento como “[C]ualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

<sup>49</sup> Para un análisis más preciso o exhaustivo del significado y alcance de los conceptos jurídicos indeterminados, *vid.* DEI CAS, B., *El concepto jurídico indeterminado como límite de la discrecionalidad*, en *Revista de Derecho*, núm. 14, 2008, pp. 71 a 86; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado, en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 89, 1996, pp. 69 a 89.

<sup>50</sup> PUYOL MONTERO, J., Transparencia en la información al interesado del tratamiento de sus datos personales y en el ejercicio de sus derechos. *Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Madrid, Ed. Reus, 2016, pp. 149 y 150.



#### IV. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos podido concluir que la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria actual derivada del COVID-19 no supone, ni directa ni indirectamente, la suspensión del derecho fundamental a la protección de datos, aun cuando sí que trae consigo la implementación de determinadas actuaciones que pueden llegar a limitarlo. Resulta necesario, por tanto, determinar las bases jurídicas que permiten que los tratamientos de datos implementados, tanto por organismos públicos como por empresas privadas, sean lícitos.

Así, entre las causas de legitimación que, habiendo de ser combinadas con las excepciones del artículo 9 RGD, resultan aplicables, se encuentran fundamentalmente, las siguientes:

En primer lugar, el consentimiento del propio interesado, que experimentando una renovación ciertamente más exigente con la nueva normativa en materia de protección de datos, permite el tratamiento para: a) el desarrollo de soluciones tecnológicas y aplicaciones móviles que, sobre la base de la autoevaluación del propio titular de los datos, permiten que estos sean recopilados con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los servicios sanitarios, así como la mejor atención y accesibilidad por parte de los ciudadanos, ofreciéndoles información y proporcionándoles consejos prácticos y recomendaciones a seguir según la evaluación, además de posibilitarles la geolocalización para verificar que se encuentra donde declaran estar, b) el seguimiento de contactos para identificar y alertar a las personas que han estado en contacto con alguien infectado por coronavirus y c) la realización de investigaciones científicas que, sobre datos personales de salud de los interesados, pueden implementarse para luchar contra la pandemia.

En segundo lugar, el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, que, derivada de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, habilita a las empresas a realizar controles a los empleados para garantizar la seguridad del entorno de trabajo. Esta obligación, de doble vertiente, impele igualmente a los trabajadores a informar de inmediato a su superior jerárquico directo de cualquier situación que pueda entrañar un riesgo para la seguridad y la salud de los demás compañeros.

En tercer lugar, el interés vital del afectado por la enfermedad del coronavirus o de un tercero, siempre que el interesado no esté capacitado, física o jurídicamente, para dar su consentimiento. Esta extensión del tratamiento a terceros comporta que la legitimación pueda ser suficiente cuando el tratamiento se dirija también a proteger a aquellas personas susceptibles de ser contagiadas en la propagación de la epidemia.

En cuarto y último lugar, se encontraría el interés público perseguido por el responsable del tratamiento, donde será necesario disponer de una base normativa (numerosa y enumerada en estas páginas) que ampare estos tratamientos y que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado. En este supuesto se encontraría: de un lado, el tratamiento de datos de salud de interesados cuando sea necesario comunicar a otros individuos con los que dicha persona física ha estado en contacto la circunstancia del contagio, para salvaguardarlas del mismo e impedir que estas, por desconocimiento de su contacto con un contagiado, puedan expandir la enfermedad a otros terceros; de otro, la realización de estudios científicos sin necesidad de contar con el consentimiento del titular de los datos, siempre que la excepcionalidad, relevancia y gravedad de la situación para la salud pública así lo aconseje, como sucederá con aquellas investigaciones científicas que podrán llevarse a cabo para corregir los efectos propios del COVID-19, toda vez que las especiales circunstancias derivadas de esta pandemia así lo justifican.

Finalmente, hemos analizado, como expresión del principio de minimización de datos, aquellos tratamientos de datos personales que no requerirán la identificación del interesado, a fin de procurar cumplir más satisfactoriamente el principio de responsabilidad proactiva que demanda el RGPD. En estos casos, si los fines para los cuales el responsable trata datos personales no requieren o ya no requieren la identificación del interesado, este no estará obligado a mantener, obtener o tratar información adicional con vistas a identificar al interesado con la única finalidad de cumplir la regulación sobre protección de datos, debiendo de ser este quien decida facilitar esta información a cambio de poder ejercitar los derechos que le corresponden.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Guía para el cumplimiento del deber de informar*, 2016.

AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Informe del Gabinete Jurídico* núm. 0017/2020, 2020.

BARRAL VIÑALS, I., “La ‘contratación por vía electrónica’: adaptación del marco jurídico mediante los principios de equivalencia funcional”, en *Estudios de derecho de obligaciones: homenaje al profesor Mariano Alonso Pérez*, Wolters Kluwer, Madrid, 2006, pp. 107 a 124.

COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA, *Informe del Comité de Bioética de España sobre los requisitos ético-legales en la investigación con datos de salud y muestras biológicas en el marco de la pandemia de COVID-19*, 2020.

COMMISSION NATIONALE DE L’INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS, *Coronavirus (COVID-19: les rappels de la CNIL sur la collecte de données personnelles*, 2020 (disponible en: <https://www.cnil.fr/fr/coronavirus-covid-19-les-rappels-de-la-cnil-sur-la-collecte-de-donnees-personnelles>).

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Enmiendas e índice de enmiendas al articulado*. 121/000013 *Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, 2018, pp. 129 y 130.

DEI CAS, B., “El concepto jurídico indeterminado como límite de la discrecionalidad”, en *Revista de Derecho*, núm. 14 (2008), pp. 71 a 86

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Statement by the EDPB Chair on the processing of personal data in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020.

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020.

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Coronavirus: No do-it-yourself (DIY) data collection, says the Italian DPA*, 2020 (disponible en: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9282117#1>).

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”, en *Revista española de Derecho Administrativo*, 89 (1996), pp. 69 a 89.

GRUPO DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 29 SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS, *Dictamen 03/2017 sobre el tratamiento de los datos personales en el contexto de los sistemas de transporte inteligentes (STI) cooperativos*. 17/ES WP 252, adoptado el 04 de octubre de 2017, 2017, p. 7.

GRUPO DE TRABAJO DEL ARTÍCULO 29 SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS, *Directrices sobre el consentimiento en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679*, 17/ES WP259, 2018.

ILLESCAS ORTIZ, R., “*La equivalencia funcional como principio básico del derecho de la contratación electrónica*”, en *Revista Aranzadi de Derecho y nuevas tecnologías*, núm. 1 (2003), pp. 19 a 31.

MINISTERIO DE SANIDAD, *Informe del Ministerio de Sanidad sobre los aspectos éticos en situaciones de pandemia: El SARS-CoV-2*, 2020.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., “*Los tratamientos de datos personales en la crisis del COVID-19: un enfoque desde la salud pública*”, en *Diario La Ley*, 38, núm. 1 (2020).

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., “*A la muerte por protección de datos. LOPD y seguridad*” (2020) (disponible en: <http://lopdyseguridad.es/a-la-muerte-por-proteccion-de-datos/>).

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., “*Protección de datos y geolocalización en la Orden SND/297/2020*”, en *Hay Derecho* (2020) (disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/03/31/proteccion-de-datos-y-localizacion-en-la-orden-snd-297-2020/>).

MARZO PORTERA, A., “*La inoportuna doctrina de las autoridades europeas de protección de datos frente al Covid-19*”, en *Hay Derecho* (2020) (disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/03/18/la-inoportuna-doctrina-de-las-autoridades-europeas-de-proteccion-de-datos-frente-al-covid-19/#comments>).

MINERO ALEJANDRE, G., “*COVID-19 y protección de datos personales. Quo vadis?*”, en *Blog de la Facultad de Derecho* (2020) (disponible en: <https://www.blog.fder.uam.es/2020/03/27/covid-19-y-proteccion-de-datos-personales-quo-vadis/>).

PIÑAR MAÑAS, J. L., “*La protección de datos durante la crisis del coronavirus*”, en *Consejo General de la Abogacía Española* (2020) (disponible en: <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/la-proteccion-de-datos-durante-la-crisis-del-coronavirus/>).

PUYOL MONTERO, J., “*Transparencia en la información al interesado del tratamiento de sus datos personales y en el ejercicio de sus derechos*”, en J. L. PIÑAR MAÑAS (dir.),

*Reglamento general de protección de datos: hacia un nuevo modelo europeo de privacidad*, Madrid, Ed. Reus (2016), pp. 135-150.

RODRÍGUEZ AYUSO, J.F. “Principio de autoría nos trámites ante as administracions públicas: adaptación á nova época dixital”. en REGAP: *Revista galega de administración pública*, núm. 60 (2020), pp. 459 a 479.

RODRÍGUEZ AYUSO, J.F. “Criterios para el acceso oficial de ciudadanos especialmente vulnerables a servicios prestados por las Administraciones Públicas”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 53 (2021), pp. 147 a 175.

# RESEÑA LEGISLATIVA



# RESEÑA LEGISLATIVA

## Disposiciones de la Unión Europea

**Año 2020-2021 \***

### I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

En lo que respecta a los Asuntos Generales de la Unión Europea en estos meses de finales de 2020 y comienzos de 2021, se deciden: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en lo que respecta a las modalidades prácticas de trabajo en lo referente al ejercicio de los derechos de los representantes de la Unión (DOUE L435, 23.12.2020, p. 65), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en lo que respecta a la adopción de una decisión 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, y relativa a una lista de reserva de personas dispuestas y capaces para ejercer como miembros del panel de arbitraje previsto en el Acuerdo designadas por la Unión, entre los que se encuentra D. Javier Díez-Hochleitner Rodríguez (DOUE L437, 28.12.2020, p. 182).

También se decide la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional 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, y del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada (DOUE L444, 31.12.2020, p. 2) y se autoriza la celebración, por la Comisión Europea, del Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la cooperación en el uso seguro y pacífico de la energía nuclear, y la celebración, por la Comisión Europea, en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una

---

\* Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOUE, series L y C, durante diciembre de 2020 y enero, febrero y marzo de 2021.



parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra (DOUE L444, 31.12.2020, p. 11).

Así se adoptan y publican: 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 (DOUE L444, 31.12.2020, p. 14), el Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada (DOUE L444, 31.12.2020, p. 1463) y las Declaraciones previstas en la Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo de Comercio y Cooperación y del Acuerdo relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada (DOUE L444, 31.12.2020, p. 1475), el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido - Notificación de la Unión (DOUE L444, 31.12.2020, p. 1486).

Se decide la celebración, por la Comisión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la Cooperación sobre los usos seguros y pacíficos de la energía nuclear y a la celebración, por la Comisión Europea, en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y la aplicación provisional 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 (DOUE L445, 31.12.2020, p. 2), se adopta y publica el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comunidad Europea de la Energía Atómica en el ámbito de los usos seguros y pacíficos de la energía nuclear (DOUE L445, 31.12.2020, p. 5) y Exchange of letters on the provisional application of the Agreement between the European Atomic Energy Community and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy (DOUE L445, 31.12.2020, p. 23), así como la Notificación relativa a la aplicación provisional 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, y del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a los procedimientos de seguridad para el intercambio y la protección de información clasificada, y del Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comunidad Europea de la Energía Atómica para la cooperación en el uso seguro y pacífico de la energía nuclear (DOUE L1, 1.01.2021, p. 1).

Se adopta un reglamento relativo a la formulación de comunicaciones sobre el origen en función de las declaraciones del proveedor para las exportaciones prefe-

renciales al Reino Unido durante un período transitorio (DOUE L446, 31.12.2020, p. 1).

Se decide sobre: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en lo que respecta a las subvenciones agrícolas (DOUE L2, 6.01.2021, p. 1), la posición que deberá adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en lo que respecta a la adopción de una decisión por la que se modifica el Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte (DOUE L2, 6.01.2021, p. 6), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en lo que respecta a la determinación de las mercancías que no presentan riesgo (DOUE L5, 8.01.2021, p. 5).

El Comité Mixto creado en virtud del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 17 de diciembre de 2020, decide: la fecha a partir de la cual se aplicarán las disposiciones del título III de la segunda parte del Acuerdo a los nacionales de Islandia, del Principado de Liechtenstein, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza [2020/2246] (DOUE L443, 30.12.2020, p. 1), decide la modificación del Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte incluido en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2020/2247] (DOUE L443, 30.12.2020, p. 3), decide sobre la determinación de las mercancías que no presentan riesgo 2020/2248 (DOUE L443, 30.12.2020, p. 6), decide el nivel de ayuda anual global exento máximo inicial y el porcentaje mínimo inicial a que se refiere el artículo 10, apartado 2, del Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica [2020/2249] (DOUE L443, 30.12.2020, p. 13), decide las modalidades prácticas de trabajo en lo referente al ejercicio de los derechos de los representantes de la Unión a que se refiere el artículo 12, apartado 2, del Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte [2020/2250] (DOUE L443, 30.12.2020, p. 16), y decide una lista de veinticinco personas dispuestas y capaces para ejercer como miembros del panel de arbitraje previsto en el Acuerdo [2020/2251] (DOUE L443, 30.12.2020, p. 22).

El Consejo decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en 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, con respecto a la fecha de cese de la aplicación provisional de conformidad con el Acuerdo de Comercio y Cooperación (DOUE L85, 12.03.2021, p. 198).

Y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/570 en lo que respecta a las capacidades de rescEU en el ámbito de los incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (DOUE L30, 28.01.2021, p. 6).

En los Asuntos Financieros, se produce la Adopción definitiva (UE, Euratom) 2021/417, del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021 (DOUE L93, 17.03.2021, p. 1).

Se adopta una decisión sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom (DOUE L424, 15.12.2020, p. 1), un reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE L433I, 22.12.2020, p. 1) y otro reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L433I, 22.12.2020, p. 11). Y un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios (DOUE L433I, 22.12.2020, p. 28).

También se adopta una decisión que completa el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo con condiciones detalladas para el cálculo de la tasa de provisión efectiva del fondo de provisión común (DOUE L42, 5.02.2021, p. 9). Y un reglamento por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DOUE L433I, 22.12.2020, p. 23), otro por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE) (DOUE L437, 28.12.2020, p. 30). Y se autoriza a España a no tomar en consideración, hasta

finales de 2024, determinadas clases de operaciones en el cálculo de la base de los recursos propios procedentes del IVA en relación con las prestaciones de servicios efectuadas por autores (DOUE L15, 18.01.2021, p. 9).

Se moviliza el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para prestar asistencia a Croacia y Polonia en relación con catástrofes naturales y para pagar anticipos a Alemania, Croacia, España, Grecia, Hungría, Irlanda y Portugal en relación con una emergencia de salud pública (DOUE L27, 27.01.2021, p. 18).

Y se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n° 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DOUE L437, 28.12.2020, p. 49).

En relación con los Asuntos Institucionales, se establecen normas de desarrollo sobre la seguridad industrial en relación con las subvenciones clasificadas (DOUE L58, 19.02.2021, p. 55).

Se modifica el Reglamento Interno del Consejo (DOUE L419, 11.12.2020, p. 24), se prorroga de nuevo la excepción temporal al Reglamento interno del Consejo establecida por la Decisión (UE) 2020/430, y prorrogada por las Decisiones (UE) 2020/556, (UE) 2020/702, (UE) 2020/970, (UE) 2020/1253 y (UE) 2020/1659, habida cuenta de las dificultades para viajar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 en la Unión (DOUE L11, 14.01.2021, p. 19; DOUE L89, 16.03.2021, p. 15).

Se nombra a cuatro jueces y a un abogado general del Tribunal de Justicia (DOUE L64, 24.02.2021, p. 4), se nombra a un juez del Tribunal General (DOUE L64, 24.02.2021, p. 5), se sustituye a un miembro del comité previsto en el artículo 255 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L21, 22.01.2021, p. 1) y se adopta el Código de conducta aplicable a los Miembros y a los antiguos Miembros del Tribunal (DOUE L30, 28.01.2021, p. 10).

Se nombra a un miembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (DOUE L420, 14.12.2020, p. 22), se decide respecto al nombramiento del vicepresidente del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo (DOUE L64, 24.02.2021, p. 6).

El Tribunal de Cuentas Europeo decide la modificación del artículo 19 de su Reglamento interno (DOUE L434, 23.12.2020, p. 66).

Se adopta el Reglamento interno del Comité Económico y Social Europeo — Enero de 2021 (DOUE L46, 10.02.2021, p. 47).

Se decide la ubicación de la sede del Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad, en Bucarest (DOUE L4, 7.01.2021, p. 7).

Y se crea la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente, la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación, la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes, la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación y la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura, y se derogan las Decisiones de Ejecución 2013/801/UE, 2013/771/UE, 2013/778/UE, 2013/779/UE, 2013/776/UE y 2013/770/UE (DOUE L50, 15.02.2021, p. 9).

## II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

En los ámbitos de la Unión aduanera y Libre circulación de mercancías, se establece el programa Aduana para la cooperación en el ámbito aduanero y se deroga el Reglamento (UE) n° 1294/2013 (DOUE L87, 15.03.2021, p. 1). Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 en lo que respecta a los requisitos comunes en materia de datos y el Reglamento Delegado (UE) 2016/341 en lo que respecta a los códigos que se habrán de utilizar en ciertos formularios (DOUE L63, 23.02.2021, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 en lo que respecta a los formatos y códigos de los requisitos comunes en materia de datos, determinadas normas sobre vigilancia y la aduana competente para la inclusión de mercancías en un régimen aduanero (DOUE L63, 23.02.2021, p. 386).

Se adoptan reglamentos, uno relativo a las disposiciones técnicas para el desarrollo, el mantenimiento y la utilización de sistemas electrónicos para el intercambio y el almacenamiento de información con arreglo al Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L81, 9.03.2021, p. 37), otro relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las islas Canarias desde 2021 hasta 2027 (DOUE L403, 1.12.2020, p. 1), otro relativo a la eliminación de los derechos de aduana aplicados a determinadas mercancías (DOUE L430, 18.12.2020, p. 1).

Se modifican: el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 en lo que respecta a los plazos de presentación de las declaraciones sumarias de entrada y las declaraciones previas a la salida en caso de transporte de mercancías por vía marítima desde y hacia el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las Islas Anglonormandas y la Isla de Man (DOUE L434, 23.12.2020, p. 8), el Reglamento de Ejecución

(UE) n° 1352/2013 en lo que atañe al formulario de solicitud de intervención previsto en el Reglamento (UE) n° 608/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, con el fin de introducir la posibilidad de solicitar la intervención en Irlanda del Norte (DOUE L416, 11.12.2020, p. 11), el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 en lo que respecta a los formularios para los compromisos del fiador y a la inclusión de los gastos de transporte aéreo en el valor en aduana a fin de tener en cuenta la retirada del Reino Unido de la Unión (DOUE L416, 11.12.2020, p. 48), el Reglamento (UE) n° 1387/2013 por el que se suspenden los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre algunos productos agrícolas e industriales (DOUE L437, 28.12.2020, p. 135), el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DOUE L431, 21.12.2020, p. 34).

Y por último, en esta materia se adoptan varios reglamentos relativos a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L423, 15.12.2020, p. 3; DOUE L433, 22.12.2020, p. 33; DOUE L50, 15.02.2021, p. 1; DOUE L106, 26.03.2021, p. 49; DOUE L106, 26.03.2021, p. 52; DOUE L106, 26.03.2021, p. 55).

En cuanto a la Política Comercial, la celebración de Tratados internacionales suele ser un elemento fundamental de la misma, así se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio con respecto a la adopción de una decisión por la que se eximen determinadas compras de productos alimenticios de la aplicación de prohibiciones o restricciones a la exportación (DOUE L419, 11.12.2020, p. 16), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto UE-Suiza creado por el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza, relativo a la facilitación de los controles y formalidades en el transporte de mercancías y a las medidas aduaneras de seguridad, en lo que respecta a la modificación del capítulo III y de los anexos I y II de dicho Acuerdo (DOUE L81, 9.03.2021, p. 70), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Comité de Comercio creado por el Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros por una parte, y Colombia, el Perú y Ecuador, por otra, con respecto a la modificación del apéndice I del anexo XII (Contratación pública) (DOUE L64, 24.02.2021, p. 8).

Se decide la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Tailandia en virtud del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio («GATT de 1994») sobre la modificación de las concesiones de 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 L72, 3.03.2021, p. 1), la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo en

forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la Commonwealth de 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 L104, 25.03.2021, p. 27), la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Indonesia, 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 L104, 25.03.2021, p. 29), la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República Islámica de Pakistán, 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 L106, 26.03.2021, p. 1). 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 fecha en que cesará la aplicación provisional en virtud del Acuerdo de Comercio y Cooperación [2021/356] (DOUE L68, 26.02.2021, p. 227).

Se adopta un reglamento por el que se suspenden las medidas de política comercial relativas a determinados productos procedentes de los Estados Unidos de América impuestas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1646 a raíz de la resolución de una diferencia comercial en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (DOUE L84, 11.03.2021, p. 16).

El Comité Mixto del CETA, decide la regulación las cuestiones administrativas y organizativas relativas al funcionamiento del Tribunal de Apelación [2021/264] (DOUE L59, 19.02.2021, p. 41), adopta un procedimiento de adopción de interpretaciones de conformidad con el artículo 8.31, apartado 3, y el artículo 8.44, apartado 3, letra a), del CETA, como anexo de su Reglamento interno [2021/265] (DOUE L59, 19.02.2021, p. 45). El Comité de Servicios e Inversión, adopta un código de conducta de los miembros del Tribunal, de los miembros del Tribunal de Apelación y de los mediadores [2021/263] (DOUE L59, 19.02.2021, p. 36), adopta reglas de mediación para que sean utilizadas por las partes en las diferencias en materia de inversiones [2021/266] (DOUE L59, 19.02.2021, p. 48), y el Comité de Comercio modifica el Apéndice 1 del Anexo XIII del Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Es-



tados miembros, por una parte, y Colombia, Ecuador y el Perú, por otra [2021/273] (DOUE L61, 22.02.2021, p. 27).

Se modifican: el Reglamento (UE) n° 654/2014 sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales (DOUE L49, 12.02.2021, p. 1), el Reglamento (CE) n° 1215/2009 del Consejo, por el que se introducen medidas comerciales excepcionales para los países y territorios participantes o vinculados al Proceso de Estabilización y Asociación de la Unión Europea (DOUE L432, 21.12.2020, p. 7), el anexo II bis del Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo por lo que respecta a la concesión de una autorización general de exportación de la Unión para la exportación de determinados productos de doble uso de la Unión al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DOUE L432, 21.12.2020, p. 4), y el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (DOUE L421, 14.12.2020, p. 1).

Se adoptan reglamentos: sobre la aplicación de los contingentes arancelarios de la Unión y otros contingentes de importación (DOUE L432, 21.12.2020, p. 1), sobre la aplicación en el Reino Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte de las normas de origen establecidas en los regímenes comerciales preferenciales de la Unión (DOUE L431, 21.12.2020, p. 55), sobre la concesión de un acceso ilimitado libre de derechos a la Unión en 2021 para determinadas mercancías originarias de Noruega resultantes de la transformación de productos agrícolas regulados por el Reglamento (CE) n° 510/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L426, 17.12.2020, p. 32).

También se modifican: el Reglamento (UE) n° 1388/2013 relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para determinados productos agrícolas e industriales (DOUE L437, 28.12.2020, p. 120), el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1628, por el que se establece una vigilancia retrospectiva de la Unión respecto a las importaciones de etanol renovable para combustible (DOUE L434, 23.12.2020, p. 52), el Reglamento (CE) n° 2368/2002 del Consejo, por el que se aplica el sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto, a fin de añadir a Italia como autoridad de la Unión y de tomar en consideración la retirada del Reino Unido de la Unión (DOUE L428, 18.12.2020, p. 38), el Reglamento de Ejecución (UE) n° 498/2012, relativo a la asignación de contingentes arancelarios aplicables a las exportaciones de madera de la Federación de Rusia a la Unión Europea (DOUE L5, 8.01.2021, p. 1), el Reglamento (CE) n° 1362/2000 del Consejo en lo que respecta al contingente arancelario de la Unión de bananas originarias de México (DOUE L12, 15.01.2021, p. 1), los anexos II y III del Reglamento (UE) n° 978/2012 del Par-



lamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a Armenia y Vietnam (DOUE L36, 2.02.2021, p. 5), los anexos I y V del Reglamento (UE) 2019/125 del Consejo, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, para tener en cuenta la retirada del Reino Unido de la Unión (DOUE L43, 8.02.2021, p. 5).

En relación con las vacunas COVID-19, se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una autorización de exportación (DOUE L31I, 30.01.2021, p. 1; DOUE L85, 12.03.2021, p. 190) y se establecen disposiciones específicas con respecto al mecanismo por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una autorización de exportación (DOUE L104, 25.03.2021, p. 52).

Finalmente, se produce una recomendación del Comité Aduanero del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra de 8 de diciembre de 2020 sobre la aplicación del artículo 27 del Protocolo relativo a la definición de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L434, 23.12.2020, p. 67).

### III. POLÍTICA AGRÍCOLA

En lo que se refiere a la financiación de la Política Agrícola común (PAC), se adapta para el año civil 2020 el porcentaje de ajuste de los pagos directos de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L402, 1.12.2020, p. 49) y se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013 y (UE) n° 1307/2013 en lo que respecta a sus recursos y a su aplicación en los años 2021 y 2022 y el Reglamento (UE) n° 1308/2013 en lo que respecta a los recursos y la distribución de dicha ayuda en los años 2021 y 2022 (DOUE L437, 28.12.2020, p. 1).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/532 en lo relativo a una excepción al Reglamento de Ejecución (UE) n° 809/2014 con relación a los controles mediante monitorización de las solicitudes de ayuda presentadas en el marco de los regímenes de ayuda por superficie y de las solicitudes de pago presentadas al amparo de las medidas de ayuda por superficie (DOUE L423, 15.12.2020, p. 48), y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 808/2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Con-

sejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DOUE L27, 27.01.2021, p. 9).

Se establece el saldo neto disponible para los gastos del FEAGA (DOUE L40, 4.02.2021, p. 8), se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DOUE L59, 19.02.2021, p. 10), 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) (DOUE L59, 19.02.2021, p. 33).

Igualmente se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) n° 809/2014 en lo que atañe a determinadas obligaciones de notificación, controles sobre el terreno de las solicitudes de ayuda por ganado y solicitudes de pago en el marco de las medidas de ayuda relacionadas con los animales, así como a la presentación de la solicitud única, las solicitudes de ayuda o las solicitudes de pago (DOUE L108, 29.03.2021, p. 15), el anexo I del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los importes de la ayuda de la Unión al desarrollo rural en el año 2021 (DOUE L79, 8.03.2021, p. 1), se completa el Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la constitución y la liberación de garantías en la gestión de los contingentes arancelarios sobre la base del orden cronológico de presentación de las solicitudes (DOUE L422, 14.12.2020, p. 1), se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (UE) n° 1308/2013 y (UE) n° 510/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la administración de los contingentes arancelarios de importación conforme al principio de «orden de llegada» (DOUE L422, 14.12.2020, p. 4) y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/386 en lo que atañe a las normas específicas para el reparto de contingentes arancelarios cuyo período contingentario esté en curso en la fecha de aplicación del artículo 1, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/216 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L425, 16.12.2020, p. 19).

En lo que se refiere a la producción ecológica, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/464 en lo que respecta a su fecha de aplicación y a otras fechas pertinentes para la aplicación del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre producción ecológica (DOUE L420, 14.12.2020, p. 9), se completa el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas excepcionales de producción aplicables a la producción ecológica (DOUE L428, 18.12.2020, p. 5), se establecen normas detalladas para ejecutar el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los controles y otras medidas que garanticen la trazabilidad y el

cumplimiento de lo dispuesto en materia de producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (DOUE L62, 23.02.2021, p. 6), se modifica el Reglamento (CE) n° 1235/2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países (DOUE L434, 23.12.2020, p. 31), se modifica el Reglamento (CE) n° 889/2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control (DOUE L53, 16.02.2021, p. 99), se modifica el Reglamento (CE) n° 1235/2008 en lo que respecta a la fecha de recepción de las solicitudes de reconocimiento de autoridades y organismos de control a efectos de la equivalencia en virtud de los regímenes de importación de productos ecológicos basados en el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo (DOUE L91, 17.03.2021, p. 14), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/427 en lo que atañe a la fecha de aplicación de las modificaciones de determinadas normas de producción aplicables a los productos ecológicos que figuran en el anexo II del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L60, 22.02.2021, p. 24).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/585 en lo que respecta al número de muestras que debe tomar y analizar cada Estado miembro teniendo en cuenta la retirada del Reino Unido de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DOUE L420, 14.12.2020, p. 6), el anexo de la Decisión 2011/163/UE en lo relativo a la aprobación de los planes de vigilancia de residuos presentados por el Reino Unido y las dependencias de la Corona (DOUE L438, 28.12.2020, p. 63).

Como suele ser habitual el Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo experimenta cambios, así se modifican: los anexos II, III y V por lo que respecta a los límites máximos de residuos del tetracloruro de carbono, el clorotalonil, el clorprofam, el dimetoato, el etoprofos, la fenamidona, el metiocarb, el ometoato, el propiconazol y la pimetrozina en determinados productos (DOUE L46, 10.02.2021, p. 5).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/600 de la Comisión, por el que se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/892, al Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150, al Reglamento de Ejecución (UE) n° 615/2014, al Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1368 y al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 en lo que respecta a determinadas medidas para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19 (DOUE L29, 28.01.2021, p. 5), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1715 en lo que respecta a los procedimientos para el establecimiento y la utilización de ADIS y EUROPHYT, la expedición de

certificados zoosanitarios, certificados oficiales, certificados zoosanitarios/oficiales y documentos comerciales electrónicos, la utilización de firmas electrónicas y el funcionamiento de TRACES, y por el que se deroga la Decisión 97/152/CE (DOUE L109, 30.03.2021, p. 60). Se establecen normas para la aplicación de los Reglamentos (UE) 2016/429 y (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos de certificados zoosanitarios y los modelos de certificados zoosanitarios-oficiales para la entrada en la Unión y los desplazamientos entre Estados miembros de las partidas de determinadas categorías de animales terrestres y sus productos reproductivos y a la certificación oficial relativa a dichos certificados, y por el que se deroga la Decisión 2010/470/UE (DOUE L113, 31.03.2021, p. 1), el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/532 en lo que respecta a una excepción a los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 180/2014 y (UE) n° 181/2014 para los controles de medidas específicas en el sector agrícola en las regiones ultraperiféricas de la Unión y en las islas menores del mar Egeo (DOUE L56, 17.02.2021, p. 10) y los Reglamentos de Ejecución (UE) 2020/761 y (UE) 2020/1988, así como los Reglamentos (CE) n° 218/2007 y (CE) n° 1518/2007, en lo que respecta a las importaciones de productos originarios del Reino Unido y se excluyen dichos productos de los contingentes arancelarios con períodos contingentarios vigentes (DOUE L58, 19.02.2021, p. 17).

En relación con la regulación de productos, vegetales, cereales, y hortalizas se adopta un reglamento sobre la adecuación de las denominaciones de las variedades de las especies de plantas agrícolas y especies hortalizas y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 637/2009 (DOUE L74, 4.03.2021, p. 27), se modifica la Decisión 2008/971/CE del Consejo en lo que respecta a la equivalencia de los materiales forestales de reproducción producidos en el Reino Unido (DOUE L108, 29.03.2021, p. 1), se modifican las Decisiones 2003/17/CE y 2005/834/CE del Consejo en lo que respecta a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno y a la equivalencia de los controles de las selecciones conservadoras de las especies de plantas agrícolas que se llevan a cabo en el Reino Unido (DOUE L108, 29.03.2021, p. 4).

Se homologan los controles de conformidad con las normas de comercialización de frutas y hortalizas efectuados por el Reino Unido y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 543/2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (DOUE L425, 16.12.2020, p. 84), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/884, que establece excepciones, para el año 2020, al Reglamento Delegado (UE) 2017/891 de la Comisión, en lo que atañe al sector de las frutas y hortalizas, y al Reglamento Delegado (UE) 2016/1149 de la Comisión, en lo que atañe al sector vitivinícola, debido a la pandemia de COVID-19, y por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2016/1149 (DOUE L72, 3.03.2021,

p. 3). Se fijan los derechos de importación aplicables a determinadas clases de arroz descascarillado a partir del 8 de marzo de 2021 (DOUE L79, 8.03.2021, p. 7).

Se modifican: la parte I del anexo II del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe al uso de material de reproducción vegetal en conversión y no ecológico (DOUE L402, 1.12.2020, p. 23), las Directivas 66/401/CEE y 66/402/CEE del Consejo con el fin de adaptar los grupos taxonómicos y los nombres de determinadas especies de semillas y malas hierbas a la evolución de los conocimientos científicos y técnicos (DOUE L81, 9.03.2021, p. 65), el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2019 en lo que respecta a determinados vegetales para plantación de *Jasminum polyanthum* Franchet originarios de Israel, se adaptan los códigos de la nomenclatura combinada de *Ullucus tuberosus* y se modifica 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 L83, 10.03.2021, p. 6), se modifican los artículos 7 y 8 del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo que respecta a las medidas temporales para la introducción o el traslado en el territorio de la Unión de determinados vegetales, productos vegetales u otros objetos (DOUE L406, 3.12.2020, p. 58).

Se establecen los requisitos relativos a la introducción en el territorio de la Unión de material de embalaje de madera para el transporte de determinadas mercancías originarias de determinados terceros países y a los controles fitosanitarios de dicho material, y por el que se deroga la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1137 (DOUE L40, 4.02.2021, p. 3), se modifican los anexos III, VI, VII, IX, X, XI y XII del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 con respecto a los requisitos relativos a la zona protegida de Irlanda del Norte y a las prohibiciones y requisitos para la introducción en la Unión de vegetales, productos vegetales y otros objetos procedentes del Reino Unido (DOUE L438, 28.12.2020, p. 28). Se decide la equivalencia de los plantones de hortalizas y materiales de multiplicación de hortalizas, distintos de las semillas, y de los materiales de multiplicación de frutales y los plantones de frutal destinados a la producción frutícola producidos en el Reino Unido (DOUE L438, 28.12.2020, p. 66), se modifica el anexo VI del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo que respecta al Reino Unido (DOUE L438, 28.12.2020, p. 41). Se modifica, en lo referente a la entrada del Reino Unido, el anexo I de la Decisión 2004/3/CE, por la que se autoriza la adopción, contra determinadas enfermedades, de medidas más estrictas que las previstas en los anexos I y II de la Directiva 2002/56/CE del Consejo respecto de la comercialización de patatas de siembra en todo el territorio de determinados Estados miembros o en una parte del mismo (DOUE L427, 17.12.2020, p. 21).

Se modifica el Reglamento (CE) n° 1295/2008 relativo a la importación del lúpulo procedente de terceros países (DOUE L425, 16.12.2020, p. 87), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1191, sobre medidas para evitar la introducción y propagación en la Unión del virus rugoso del tomate (ToBRFV) (DOUE L27, 27.01.2021, p. 15), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/592, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado causada por la pandemia de COVID-19 en el sector de las frutas y hortalizas y en el sector vitivinícola, así como medidas conexas (DOUE L31, 29.01.2021, p. 198).

En cuanto a la regulación de materias referidas a la ganadería, animales y aves de corral, se modifica varias veces el Reglamento (CE) n° 1484/95 en lo que respecta a la fijación de los precios representativos en los sectores de la carne de aves de corral, de los huevos y de la ovoalbúmina (DOUE L428, 18.12.2020, p. 54; DOUE L31, 29.01.2021, p. 196; DOUE L68, 26.02.2021, p. 179; DOUE L106, 26.03.2021, p. 58).

En materia de piensos, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/962 en lo que respecta a la revisión de la suspensión de la autorización de la etoxiquina como aditivo en piensos (DOUE L81, 9.03.2021, p. 30). Se autorizan como aditivo en piensos para todas las especies animales: el quelato de hierro de lisina y ácido glutámico (DOUE L402, 1.12.2020, p. 27), la L-glutamina producida por *Corynebacterium glutamicum* NITE BP-02524 (DOUE L402, 1.12.2020, p. 31), la L-valina producida por *Escherichia coli* KCCM 80159 (DOUE L402, 1.12.2020, p. 36), el monoclóhidrato de L-lisina producido por *Corynebacterium glutamicum* DSM 32932 y el sulfato de L-lisina producido por *Corynebacterium glutamicum* KFCC 11043 (DOUE L402, 1.12.2020, p. 39), el glutamato monosódico producido por fermentación con *Corynebacterium glutamicum* KCCM 80188 (DOUE L402, 1.12.2020, p. 46), un preparado de *Lactobacillus buchneri* DSM 29026 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 157), el monolaurato de sorbitano (DOUE L68, 26.02.2021, p. 160), un preparado de *Lactobacillus parafarraginis* DSM 32962 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 167), un preparado de esterasa de fumonisina producida por *Komagataella phaffii* DSM 32159 (DOUE L70, 1.03.2021, p. 3), el metanotiol (DOUE L102, 24.03.2021, p. 4), tintura derivada de *Artemisia vulgaris* L. (tintura de artemisa) (DOUE L83, 10.03.2021, p. 21). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1964 en lo que concierne a la autorización de un preparado de montmorillonita-illita como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L426, 17.12.2020, p. 22) y se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1263/2011 en lo que se refiere a la autorización de *Lactococcus lactis* (NCIMB 30160) como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L84, 11.03.2021, p. 18).

Se renueva la autorización como aditivo en piensos para todas las especies animales de: la seleniometionina producida por *Saccharomyces cerevisiae* CNCM I-3399 con la nueva denominación «levadura selenizada *Saccharomyces cerevisiae* CNCM I-3399» (DOUE L426, 17.12.2020, p. 11), el *Pediococcus pentosaceus* DSM 16244 (DOUE L426, 17.12.2020, p. 15), el clorhidrato de piridoxina (vitamina B6) (DOUE L102, 24.03.2021, p. 8).

Por otra parte se autorizan: extracto de cúrcuma, aceite de cúrcuma y oleoresina de cúrcuma obtenidos de rizomas de *Cúrcuma longa* L. como aditivos para piensos para todas las especies animales, y de tintura de cúrcuma obtenida de rizomas de *Cúrcuma longa* L. como aditivo para piensos para caballos y perros (DOUE L111, 31.03.2021, p. 3), el preparado de 6-fitasa producida por *Komagataella phaffii* DSM 32854 como aditivo en piensos para todas las especies de aves de corral, las aves ornamentales, los lechones, los cerdos de engorde, las cerdas y las especies porcinas menores de engorde o reproducción (titular de la autorización: Huvepharma EOOD) (DOUE L426, 17.12.2020, p. 28), un preparado de *Enterococcus faecium* DSM 7134 como aditivo de piensos para gallinas ponedoras (titular de la autorización: Lactosan GmbH & Co KG) (DOUE L83, 10.03.2021, p. 25), un preparado de 3-fitasa producido por *Komagataella phaffii* CECT 13094 como aditivo en los piensos para cerdos de engorde, especies porcinas menores, pavos de engorde y pavos criados para reproducción (titular de la autorización: Fertinagro Biotech SL) (DOUE L65, 25.02.2021, p. 43), un preparado de 6-fitasa producida por *Komagataella phaffii* CGMCC 12056 como aditivo en piensos para pollos de engorde y gallinas ponedoras (titular de la autorización: Andrés Pintaluba SA) (DOUE L402, 1.12.2020, p. 43), el aceite esencial de jengibre (*Zingiber officinale* Roscoe) para todas las especies animales, 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 la tintura de jengibre (*Zingiber officinale* Roscoe) para caballos y perros (DOUE L100, 23.03.2021, p. 3). Y se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1097 relativo a la autorización de extractos de *Tagetes erecta* ricos en luteína y a base de luteína/ceaxantina como aditivos en piensos para aves de corral de engorde y ponedoras (excepto los pavos) y para especies menores de aves de corral de engorde y ponedoras (DOUE L83, 10.03.2021, p. 16).

También se renueva la autorización de: un preparado de *Saccharomyces cerevisiae* MUCL 39885 como aditivo para la alimentación de lechones destetados (DOUE L102, 24.03.2021, p. 11), un preparado de endo-1,4-beta-xilanasas y endo-1,3(4)-beta-glucanasas para pollos de engorde (titular de la autorización: Aveve NV) (DOUE L65, 25.02.2021, p. 38), el preparado de ácido cítrico, ácido sórbico,



timol y vainillina como aditivo en piensos para todas las especies porcinas (destetadas), pollos de engorde, pollitas para puesta, todas las especies menores de aves de engorde y todas las especies menores de aves para puesta (DOUE L426, 17.12.2020, p. 18), un preparado de *Saccharomyces cerevisiae* CNCM I-4407 como aditivo en piensos para terneros de cría (DOUE L71, 2.03.2021, p. 1), monoclóhidrato de L-histidina monohidrato producido por *Escherichia coli* ATCC 9637 como aditivo en piensos para salmónidos y la extensión de su uso a otros peces de aleta (DOUE L426, 17.12.2020, p. 7).

Se deniega la autorización del ácido fosfórico 60 % en soporte de sílice como aditivo para piensos perteneciente al grupo funcional de los conservantes (DOUE L102, 24.03.2021, p. 1).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/626 en lo que respecta a las listas de terceros países y regiones de terceros países desde los que se autoriza la introducción en la Unión Europea de partidas de insectos (DOUE L50, 15.02.2021, p. 4), el anexo I del Reglamento (CE) n° 798/2008 en lo referente a la entrada sobre Japón en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L423, 15.12.2020, p. 20), en lo que respecta a la entrada correspondiente al Reino Unido en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión y el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L40, 4.02.2021, p. 16; DOUE L58, 19.02.2021, p. 36), en lo que respecta a la entrada correspondiente al Reino Unido en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión y el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L49, 12.02.2021, p. 18), y en lo relativo a la entrada correspondiente a Ucrania en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los que se permite la importación en la Unión o el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L91, 17.03.2021, p. 7).

Se autoriza a laboratorios de Brasil, Camboya, China, México, Reino Unido, Sudáfrica, Túnez y Ucrania a efectuar pruebas serológicas de control de la eficacia de las vacunas antirrábicas en perros, gatos y hurones (DOUE L110, 30.03.2021, p. 34), se modifica el anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) n° 577/2013 en lo que respecta a las entradas correspondientes al Reino Unido, Guernesey, la Isla de Man y Jersey (DOUE L415, 10.12.2020, p. 39), se modifica la parte 2 del anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/878 por lo que se refiere a la entrada del Reino



Unido en lo que respecta a Irlanda del Norte (DOUE L415, 10.12.2020, p. 43), se modifica el anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/627 en relación con el mercado sanitario que debe utilizarse para determinadas carnes destinadas al consumo humano en el Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte (DOUE L427, 17.12.2020, p. 1).

Se completa el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a los requisitos zoonosarios, de certificación y de notificación para los desplazamientos dentro de la Unión de productos de origen animal procedentes de animales terrestres (DOUE L431, 21.12.2020, p. 5), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/2124 en lo que respecta a los controles oficiales en el puesto de control fronterizo en el que las mercancías abandonan la Unión y a determinadas disposiciones sobre tránsito y transbordo (DOUE L434, 23.12.2020, p. 3), se modifica el anexo II del Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la marca de identificación que debe utilizarse para determinados productos de origen animal en el Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte (DOUE L434, 23.12.2020, p. 10), se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n° 1251/2008 con respecto a las entradas correspondientes al Reino Unido y a las dependencias de la Corona en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos autorizados a importar en la Unión Europea partidas de animales de la acuicultura (DOUE L438, 28.12.2020, p. 1), se modifica el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/659 con respecto a las entradas correspondientes al Reino Unido y a las dependencias de la Corona en la lista de terceros países y partes del territorio de terceros países a partir de los cuales se autoriza la entrada en la Unión de partidas de équidos y de espermatozoides, óvulos y embriones de équidos (DOUE L438, 28.12.2020, p. 4).

Se modifican: los anexos I y II del Reglamento (UE) n° 206/2010 con respecto a las entradas correspondientes al Reino Unido y a las dependencias de la Corona en las listas de terceros países, territorios o bien partes de terceros países o territorios autorizados a introducir en la Unión determinados animales y carne fresca (DOUE L438, 28.12.2020, p. 7), el anexo I del Reglamento (CE) n° 798/2008 con respecto a las entradas correspondientes al Reino Unido y a la dependencia de la Corona Guernesey en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la introducción en la Unión o el tránsito por ella de partidas de aves de corral y productos derivados (DOUE L438, 28.12.2020, p. 11), el anexo I del Reglamento (CE) n° 119/2009 con respecto a la entrada correspondiente al Reino Unido en la lista de terceros países o partes de terceros países autorizados a introducir en la Unión partidas de carne de leporinos silvestres, de determinados mamíferos terrestres silvestres y de conejo de granja (DOUE L438, 28.12.2020, p. 15), el anexo I del Reglamento (UE) n° 605/2010 con respecto a las entradas corres-

pondientes al Reino Unido y a las dependencias de la Corona en la lista de terceros países o partes de terceros países autorizados a introducir en la Unión leche cruda, productos lácteos, calostro y productos a base de calostro destinados al consumo humano (DOUE L438, 28.12.2020, p. 18) y se incluye al Reino Unido como tercer país autorizado para la importación en la Unión de partidas de heno y paja (DOUE L438, 28.12.2020, p. 21).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1368 en lo que respecta a la ampliación de los programas nacionales en el sector apícola (DOUE L48, 11.02.2021, p. 1), se modifican los anexos I, II y III del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/626 con respecto a las entradas correspondientes al Reino Unido y a las dependencias de la Corona en la lista de terceros países o regiones de terceros países autorizados a introducir en la Unión Europea determinados animales y productos destinados al consumo humano (DOUE L438, 28.12.2020, p. 24), se modifica el anexo II de la Decisión 2007/777/CE en lo relativo a la incorporación del Reino Unido y de las dependencias de la Corona a la lista de terceros países o partes de ellos autorizados a importar en la Unión partidas de determinados productos cárnicos y de estómagos, vejigas e intestinos tratados que estén destinados al consumo humano (DOUE L438, 28.12.2020, p. 48), se modifica el anexo I de la Decisión de Ejecución 2012/137/UE en lo que respecta a la incorporación del Reino Unido a la lista de terceros países o partes de ellos autorizados a importar en la Unión esperma de porcinos domésticos (DOUE L438, 28.12.2020, p. 51), el anexo I de la Decisión de Ejecución 2011/630/UE en lo relativo a la inclusión del Reino Unido y de algunas dependencias de la Corona en la lista de terceros países o partes de ellos autorizados a importar en la Unión esperma de bovinos domésticos (DOUE L438, 28.12.2020, p. 54), el anexo I de la Decisión 2006/168/CE en lo relativo a la incorporación del Reino Unido y de algunas de las dependencias de la Corona a la lista de terceros países autorizados en lo que respecta a la importación de embriones bovinos en la Unión (DOUE L438, 28.12.2020, p. 57), los anexos I y III de la Decisión 2010/472/UE en lo relativo a la incorporación del Reino Unido a las listas de terceros países o partes de terceros países autorizados a importar en la Unión esperma, óvulos y embriones de ovinos y caprinos (DOUE L438, 28.12.2020, p. 60).

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 L114, 31.03.2021, p. 1), se establecen las listas de terceros países, o regiones de los mismos, autorizados a introducir en la Unión determinados animales y mercancías destinadas al consumo humano, de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L114, 31.03.2021, p. 118).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/466 en lo que respecta a la realización de controles oficiales y otras actividades oficiales por parte de personas físicas específicamente autorizadas y al período de aplicación de las medidas temporales (DOUE L29, 28.01.2021, p. 23), se modifican las Decisiones 93/52/CEE, 2003/467/CE, 2004/558/CE y 2008/185/CE en lo que respecta a las listas de Estados miembros y regiones de estos reconocidos oficialmente indemnes de varias enfermedades de los animales terrestres (DOUE L427, 17.12.2020, p. 4), se modifica la parte C del anexo I de la Decisión 2009/177/CE en lo referente a la calificación de libre de enfermedad del Reino Unido respecto a Irlanda del Norte en relación con determinadas enfermedades de los animales acuáticos (DOUE L427, 17.12.2020, p. 10), se modifica el anexo I de la Decisión 2010/221/UE respecto a la referencia al Reino Unido en lo relativo a Irlanda del Norte para la aprobación de medidas nacionales destinadas a limitar el impacto de determinadas enfermedades de los animales de la acuicultura y los animales acuáticos silvestres de conformidad con el artículo 43 de la Directiva 2006/88/CE del Consejo (DOUE L427, 17.12.2020, p. 14), se modifican los anexos de las Decisiones 93/455/CEE, 1999/246/CE y 2007/24/CE en lo referente a la aprobación de los planes de alerta o emergencia del Reino Unido respecto de Irlanda del Norte para el control de la fiebre aftosa, la peste porcina clásica, la gripe aviar y la enfermedad de Newcastle (DOUE L427, 17.12.2020, p. 17), se modifica el anexo de la Decisión 2007/453/CE en lo relativo a la situación del Reino Unido y de la dependencia de la Corona de Jersey con respecto a la EEB (DOUE L438, 28.12.2020, p. 44).

Se establecen normas para la aplicación de los Reglamentos (UE) 2016/429 y (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos de certificados zoosanitarios, los modelos de certificados oficiales y los modelos de certificados zoosanitarios oficiales para la entrada en la Unión y los desplazamientos dentro de la Unión de las partidas de determinadas categorías de animales y mercancías, así como la certificación oficial relativa a dichos certificados, y se derogan el Reglamento (CE) n° 599/2004, los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 636/2014 y (UE) 2019/628, la Directiva 98/68/CE y las Decisiones 2000/572/CE, 2003/779/CE y 2007/240/CE (DOUE L442, 30.12.2020, p. 1), se prorroga la duración del mandato de la Comisión de Investigación encargada de examinar las alegaciones de infracción y de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión en relación con la protección de los animales durante el transporte dentro y fuera de la Unión (DOUE L86, 12.03.2021, p. 1), se establecen normas para la aplicación de los Reglamentos (UE) 2016/429 y (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos de certificados zoosanitarios para la entrada en la Unión y los desplazamientos dentro de la Unión de las partidas de animales acuáticos y de determinados productos de origen animal procedentes de animales acuáticos,

así como la certificación oficial relativa a dichos certificados, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1251/2008 (DOUE L442, 30.12.2020, p. 410), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la trazabilidad de determinados animales terrestres en cautividad (DOUE L104, 25.03.2021, p. 39).

Se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1918, relativa a determinadas medidas de salvaguardia frente a la caquexia crónica, ampliando su período de aplicación (DOUE L431, 21.12.2020, p. 70) se adopta una decisión relativa a determinadas medidas de protección en relación con la notificación de infecciones por SARS-CoV-2 en visones y otros animales de la familia de los mustélidos y en perros mapaches (DOUE L433, 22.12.2020, p. 76) se modifica el anexo de la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1742, relativa a determinadas medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena del subtipo H5N8 en el Reino Unido (DOUE L436, 28.12.2020, p. 34), se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n° 798/2008 en lo que respecta a la entrada correspondiente al Reino Unido en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión y el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L11, 14.01.2021, p. 1), se adopta una decisión relativa a determinadas medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena del subtipo H5N1 en el Reino Unido (DOUE L436, 28.12.2020, p. 69), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1375 en lo que respecta a los análisis para detectar la presencia de triquinas en solípedos y a la excepción que aplica el Reino Unido de la realización de análisis para detectar la presencia de triquinas en cerdos domésticos (DOUE L104, 25.03.2021, p. 36).

Se establecen medidas de emergencia para los desplazamientos entre Estados miembros y la entrada en la Unión de partidas de salamandras en relación con la infección por *Batrachochytrium salamandrivorans* (DOUE L69, 26.02.2021, p. 12), se modifican el anexo II de la Decisión 93/52/CEE por lo que respecta a la calificación de oficialmente indemne de brucelosis (*Brucella melitensis*), los anexos I y II de la Decisión 2003/467/CE por lo que respecta al estatuto de oficialmente indemne de tuberculosis y brucelosis, y los anexos I y II de la Decisión 2008/185/CE por lo que respecta al estatuto indemne de la enfermedad de Aujeszky y a la aprobación de los programas de erradicación de dicha enfermedad para determinadas regiones (DOUE L76, 4.03.2021, p. 1), se aprueban las medidas nacionales destinadas a limitar el impacto de determinadas enfermedades de los animales acuáticos, de conformidad con el artículo 226, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se deroga la Decisión 2010/221/UE de la Comisión (DOUE L59, 19.02.2021, p. 1), se establecen normas de desarrollo del Reglamento

(UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo relativas a la notificación a la Unión y al envío de informes a la Unión sobre enfermedades de la lista, al sistema informático de información, así como a los formatos y los procedimientos de presentación y envío de informes relacionados con los programas de vigilancia y erradicación de la Unión y con la solicitud de reconocimiento del estatus de libre de enfermedad (DOUE L412, 8.12.2020, p. 1).

En lo que se refiere a los centros escolares y ayuda alimentaria, se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 con respecto a los años lectivos 2019/2020 y 2020/2021 en lo que atañe a los controles sobre el terreno en los locales de los solicitantes de ayuda o de los centros escolares a efectos del programa escolar (DOUE L420, 14.12.2020, p. 11), y se establece la asignación definitiva de ayuda de la Unión a los Estados miembros para frutas y hortalizas destinadas a los centros escolares y para leche destinada a los centros escolares para el período comprendido entre el 1 de agosto de 2021 y el 31 de julio de 2022 y por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/467 (DOUE L92, 17.03.2021, p. 1).

#### IV. POLÍTICA PESQUERA

En el ámbito de la Política de Pesca, es frecuente que la Unión Europea celebre Tratados internacionales de pesca, sobre distintos aspectos de la misma. Así, se decide la celebración del Protocolo de aplicación del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y la República de Senegal (DOUE L403, 1.12.2020, p. 5), la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y la República de Seychelles y su Protocolo de aplicación (2020-2026) (DOUE L413, 8.12.2020, p. 1), la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República Islámica de Mauritania, relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Asociación en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania, Protocolo que expira el 15 de noviembre de 2020 (DOUE L34, 1.02.2021, p. 1), la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Gobierno de las Islas Cook relativo a la prórroga del Protocolo de aplicación del Acuerdo de Colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Gobierno de las Islas Cook (DOUE L36, 2.02.2021, p. 3) y se decide también la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en las reuniones de las Partes en el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DOUE L68, 26.02.2021, p. 184).

En cuanto al régimen general de la pesca y flotas pesqueras, se modifica el Reglamento (UE) 2017/2403 en lo que se refiere a las autorizaciones de pesca para los buques pesqueros de la Unión en aguas del Reino Unido y las operaciones de pesca de los buques pesqueros del Reino Unido en aguas de la Unión (DOUE L437, 28.12.2020, p. 102), y se establecen las medidas de ordenación, conservación y control aplicables en la zona de la Convención Interamericana del Atún Tropical y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 520/2007 del Consejo (DOUE L24, 26.01.2021, p. 1).

La protección del medio marino y las cuotas generales de pesca son también objeto de regulación, y así se efectúan deducciones de las cuotas de pesca disponibles para determinadas poblaciones en 2020 debido a la sobrepesca practicada en años anteriores en otras poblaciones y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1247 (DOUE L414, 9.12.2020, p. 1), se modifican los Reglamentos (UE) 2021/91 y (UE) 2021/92 en lo que respecta a determinadas posibilidades de pesca provisionales en 2021 en aguas de la Unión y en aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L81, 9.03.2021, p. 1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2018/161, por el que se establece una exención de minimis a la obligación de desembarque para determinadas pesquerías de pequeños pelágicos en el mar Mediterráneo, en lo que concierne a su período de aplicación (DOUE L415, 10.12.2020, p. 1), 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 del Norte y de las aguas suroccidentales (DOUE L415, 10.12.2020, p. 3), se fijan, para 2021, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Mediterráneo y el mar Negro (DOUE L31, 29.01.2021, p. 1), se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en los años 2021 y 2022 de determinadas poblaciones de peces de aguas profundas (DOUE L31, 29.01.2021, p. 20).

También se establecen para 2021 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 L31, 29.01.2021, p. 31). Se amplía una excepción al Reglamento (CE) n° 1967/2006 del Consejo en lo relativo a la prohibición de faenar por encima de hábitats protegidos, la distancia mínima de la costa y la profundidad marina mínima para los arrastreros que pescan con «gangui» en determinadas aguas territoriales de Francia (Provenza-Alpes-Costa Azul) (DOUE L43, 8.02.2021, p. 10), se establece el cierre de las pesquerías de bacalao en la subzona 1 y la división 2b para los buques que enarbolan el pabellón de determinados Estados miembros (DOUE L72, 3.03.2021, p. 7), se establece el cierre temporal de las pesquerías de gallinetas en la zona NAFO 3M para los buques que enarbolan el pabellón de un Estado

miembro de la Unión Europea (DOUE L72, 3.03.2021, p. 9), se detallan las disposiciones de aplicación de la obligación de desembarque en determinadas pesquerías del mar del Norte para el período 2021-2023 (DOUE L415, 10.12.2020, p. 10), se detallan las disposiciones de aplicación de la obligación de desembarque en determinadas pesquerías de las aguas occidentales para el período 2021-2023 (DOUE L415, 10.12.2020, p. 22), se modifica el Reglamento (UE) 2020/123 en lo que respecta a las posibilidades de pesca de faneca noruega en 2020 (DOUE L430, 18.12.2020, p. 5), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/3 en lo que respecta a la excepción a la talla mínima de referencia a efectos de conservación de las chirilas (*Venus spp.*) en determinadas aguas territoriales italianas (DOUE L436, 28.12.2020, p. 1).

### V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES, POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

En lo que se refiere a la Libre Circulación de los Trabajadores, la Política Social y de Empleo, se produce una recomendación sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DOUE L80, 8.03.2021, p. 1).

### VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En relación al Derecho de Establecimiento y Libre prestación de Servicios, se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/815 en lo que respecta a la actualización de 2020 de la taxonomía establecida en las normas técnicas de regulación relativas al formato electrónico único de presentación de información (DOUE L429, 18.12.2020, p. 1), se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las especificaciones y los procedimientos técnicos necesarios para el sistema de interconexión de registros, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/884 de la Comisión (DOUE L439, 29.12.2020, p. 1), 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 2020 y el 30 de marzo de 2021 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 L53, 16.02.2021, p. 6), se modifica la Directiva 2014/65/UE en lo relativo a los requisitos de información, la gobernanza de productos y la limitación de posiciones, y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/878 en lo relativo a su aplicación a las empresas de servicios de inversión con el fin de contribuir a la recuperación de la crisis de la COVID-19 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 14), se modifica el Reglamento Delegado (UE) n° 1222/2014 de la Comisión, por



el que se completa la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que determinan el método para la identificación de las entidades de importancia sistémica mundial y la definición de las subcategorías de entidades de importancia sistémica mundial (DOUE L108, 29.03.2021, p. 10) y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/565 en lo que respecta a los umbrales para la comunicación semanal de posiciones (DOUE L106, 26.03.2021, p. 30).

## VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

En el ámbito de la Política de Transportes también es frecuente la celebración de Tratados internacionales, y así se decide sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en respuesta a la circular remitida por la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la enmienda 28 del anexo 9, capítulo 9, sección D, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (DOUE L37, 3.02.2021, p. 6), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre un espacio aéreo común entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, respecto al establecimiento del reglamento interno del Comité Mixto (DOUE L430, 18.12.2020, p. 17), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemí de Jordania, por otra, con respecto a la adopción del reglamento interno del Comité Mixto (DOUE L430, 18.12.2020, p. 19), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno del Estado de Israel, por otra, con respecto a la adopción del reglamento interno del Comité Mixto (DOUE L430, 18.12.2020, p. 21), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el procedimiento escrito de los participantes en el Acuerdo sectorial sobre crédito a la exportación de aeronaves civiles que figura en el anexo III del Acuerdo en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial, por lo que respecta al aplazamiento temporal del reembolso del principal de los préstamos (DOUE L100, 23.03.2021, p. 11), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto creado por el Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, en relación con la adopción del reglamento interno del Comité Mixto (DOUE L34, 1.02.2021, p. 29), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto creado por el Acuerdo sobre una zona de aviación común entre la Unión Europea y sus Estados miembros y la República de Moldavia, con respecto a la adopción del reglamento interno del Co-



mité Mixto (DOUE L430, 18.12.2020, p. 23), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Grupo de expertos sobre el Acuerdo europeo sobre trabajo de tripulaciones de vehículos que efectúen transportes internacionales por carretera (AETR) y en el Grupo de trabajo sobre transporte por carretera de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (DOUE L70, 1.03.2021, p. 12), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Administrativo establecido por el Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR, en lo que respecta a las enmiendas a dicho Convenio (DOUE L95, 18.03.2021, p. 1). Y el Consejo decide la celebración del Acuerdo sobre seguridad de la aviación civil entre la Unión Europea y Japón (DOUE L36, 2.02.2021, p. 1).

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 [2021/34] (DOUE L15, 18.01.2021, p. 11). El Comité de Transportes Terrestres Comunidad/Suiza, de 11 de diciembre de 2020, 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 nº 2/2019 del Comité relativa a las medidas transitorias para mantener un tráfico ferroviario fluido entre Suiza y la Unión Europea [2021/35] (DOUE L15, 18.01.2021, p. 34) y decide el sistema de cánones sobre los vehículos aplicable en Suiza a partir del 1 de julio de 2021 [2021/36] (DOUE L15, 18.01.2021, p. 48).

También se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de la Comunidad del Transporte para 2021 (DOUE L435, 23.12.2020, p. 73).

En los aspectos más generales de la Política de Transportes, se establecen medidas específicas y temporales, como consecuencia de la persistencia de la crisis de la COVID-19, relativas a la renovación o prórroga de determinados certificados, permisos, licencias y autorizaciones, al aplazamiento de determinados controles periódicos y formación continua en ciertos ámbitos de la legislación en materia de transporte y a la ampliación de determinados períodos contemplados en el Reglamento (UE) 2020/698 (DOUE L60, 22.02.2021, p. 1).

En relación con los transportes aéreos se adopta un reglamento relativo a la creación del Proyecto Común Uno de apoyo a la ejecución del Plan Maestro de Gestión del Tránsito Aéreo europeo, previsto en el Reglamento (CE) nº 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) nº 409/2013 de la Comisión y se deroga el Reglamento de Ejecución

(UE) n° 716/2014 de la Comisión (DOUE L36, 2.02.2021, p. 10), se modifica el Reglamento (CE) n° 474/2006 en lo que respecta a la lista de las compañías aéreas cuya explotación queda prohibida o sujeta a restricciones dentro de la Unión (DOUE L410, 7.12.2020, p. 49), se complementa el Reglamento (UE) n° 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema europeo común de clasificación de riesgos (DOUE L416, 11.12.2020, p. 1), se modifica el Reglamento (UE) n° 965/2012 en lo que respecta a los requisitos relativos a la competencia y los métodos de entrenamiento de la tripulación, y se aplazan las fechas de aplicación de determinadas medidas en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DOUE L416, 11.12.2020, p. 24).

El Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo se modifica por lo que respecta a la prórroga temporal de las medidas excepcionales para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en relación con la selección de agentes de asistencia en tierra (DOUE L426, 17.12.2020, p. 1) y en lo que respecta a la prórroga temporal de las medidas excepcionales para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en relación con las licencias de explotación (DOUE L426, 17.12.2020, p. 4). Se modifica el Reglamento (UE) n° 139/2014 en lo que respecta a la seguridad de las pistas y a los datos aeronáuticos (DOUE L428, 18.12.2020, p. 10), se modifica y se corrige el Reglamento (UE) 2015/640 en lo que respecta a la introducción de nuevos requisitos de aeronavegabilidad adicionales (DOUE L31, 29.01.2021, p. 208), se modifica el Reglamento (UE) n° 1178/2011 en lo que respecta a los requisitos de competencia y métodos de instrucción de la tripulación de vuelo, y en lo que respecta a la notificación, el análisis y el seguimiento de los sucesos en la aviación civil (DOUE L434, 23.12.2020, p. 13).

Se decide el nombramiento de determinados miembros y sus suplentes del Consejo de Administración de la Red y de la Célula de Coordinación de Crisis de la Aviación Europea para las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo (DOUE L434, 23.12.2020, p. 59), se establecen normas comunes para garantizar las conexiones aéreas básicas una vez finalizado el período transitorio previsto en 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 (DOUE L437, 28.12.2020, p. 86).

Se adopta un reglamento sobre determinados aspectos de la seguridad aérea por lo que respecta al final del período transitorio previsto en 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 (DOUE L437, 28.12.2020, p. 97), se modifica el Reglamento (UE) 2015/1998 por el que se establecen medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea (DOUE

L58, 19.02.2021, p. 23) y se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo en lo que respecta a la flexibilización temporal de las normas de utilización de las franjas horarias en los aeropuertos de la Unión debido a la crisis de la COVID-19 (DOUE L58, 19.02.2021, p. 1 ).

En el sector de los transportes por carretera, se adopta un reglamento sobre normas comunes para garantizar las conexiones básicas del transporte de mercancías y viajeros por carretera una vez finalizado el período transitorio previsto en el Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DOUE L437, 28.12.2020, p. 74).

En relación con el transporte ferroviario, se decide el Año Europeo del Ferrocarril (2021) (DOUE L437, 28.12.2020, p. 108), y se decide sobre la conformidad de la propuesta conjunta presentada por los Estados miembros interesados relativa a la prolongación del corredor Mar del Norte-Báltico de transporte ferroviario de mercancías con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 913/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DOUE L431, 21.12.2020, p. 72). Se prorroga el período de referencia del Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible habida cuenta del brote de COVID-19 (DOUE L433, 22.12.2020, p. 37), se adopta un reglamento sobre determinados aspectos de la seguridad y conectividad ferroviarias de las infraestructuras transfronterizas que comunican entre sí a la Unión y el Reino Unido a través de la conexión fija del canal de la Mancha (DOUE L437, 28.12.2020, p. 43) y se modifica el Reglamento (UE) n° 1305/2014 en lo que respecta a la simplificación y mejora del cálculo y el intercambio de datos y a la actualización del proceso de gestión del control de cambios (DOUE L108, 29.03.2021, p. 19).

Por último, en lo que respecta al transporte de mercancías peligrosas, se modifican los anexos de la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a la adaptación al progreso científico y técnico (DOUE L408, 4.12.2020, p. 1).

## VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

En lo que se refiere a la regulación de los derechos antidumping, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159, que impone medidas de salvaguardia definitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DOUE L416, 11.12.2020, p. 32), se inicia una reconsideración de los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 443/2011 y (UE) n° 444/2011 del Consejo, por los que se amplían,

respectivamente, el derecho compensatorio definitivo y el derecho antidumping definitivo a las importaciones de biodiésel expedido desde Canadá, haya sido o no declarado 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 L425, 16.12.2020, p. 13), se acepta una solicitud de trato de nuevo productor exportador en relación con las medidas antidumping definitivas impuestas a las importaciones de determinados artículos de cerámica para el servicio de mesa o de cocina originarios de la República Popular China y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1198 (DOUE L96, 19.03.2021, p. 9).

En relación con los productos de la República Popular China, se establece un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de productos de fibra de vidrio de filamento continuo (DOUE L65, 25.02.2021, p. 1), un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de extrusiones de aluminio (DOUE L109, 30.03.2021, p. 1), se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1156 por el que se amplía el derecho antidumping definitivo establecido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/186 sobre las importaciones de determinados aceros resistentes a la corrosión (DOUE L410, 7.12.2020, p. 67) y se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido sulfánico originario de la República Popular China (DOUE L85, 12.03.2021, p. 154).

También se establecen: un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de nitrato de amonio originario de Rusia (DOUE L425, 16.12.2020, p. 21), un derecho antidumping provisional relativo a las importaciones de determinados productos planos laminados en caliente de hierro, de acero sin alear o de los demás aceros aleados, originarios de Turquía (DOUE L3, 7.01.2021, p. 4), y se restablece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinado maíz dulce en grano preparado o conservado originario del Reino de Tailandia, en la medida en que afecta a River Kwai International Food Industry Co., Ltd, (DOUE L68, 26.02.2021, p. 149).

En cuanto a las ayudas de Estado, se modifican los Reglamentos (UE) n° 702/2014, (UE) n° 717/2014 y (UE) n° 1388/2014, en lo que respecta a su período de aplicación y otros ajustes pertinentes (DOUE L414, 9.12.2020, p. 15).

En lo que se refiere a ayudas de Estado a España, se autorizan ayudas en casi todos los sectores económicos elegibles para recibir la ayuda por Covid-19 (DOUE C421, 4.12.2020, p. 1; DOUE C7, 8.01.2021, p. 1; DOUE C41, 5.02.2021, p. 11; DOUE C84, 12.03.2021, p. 1; DOUE C25, 22.01.2021, p. 1), también por deduc-

ción por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales (DOUE C25, 22.01.2021, p.1), se establece el mapa de ayudas regionales (DOUE C430, 11.12.2020, p. 1) y se autoriza otra ayuda (DOUE C77, 5.03.2021, p. 1).

También se autoriza una ayuda a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en Vizcaya (DOUE C77, 5.03.2021, p. 1).

### IX. FISCALIDAD

En materia de Política Fiscal se decide sobre el impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias (DOUE L402, 1.12.2020, p. 13), se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a medidas temporales en relación con el impuesto sobre el valor añadido aplicable a las vacunas contra la COVID-19 y los productos sanitarios para diagnóstico in vitro de esta enfermedad en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L419, 11.12.2020, p. 1) y se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DOUE L104, 25.03.2021, p. 1).

### X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

En la Política Económica y Monetaria y la Libre circulación de capitales, y en relación con el Banco Central Europeo, se adopta un reglamento relativo a la aplicación de las reservas mínimas (refundición) (BCE/2021/1) (DOUE L73, 3.03.2021, p. 1) y otro relativo a las partidas del balance de entidades de crédito y del sector de las instituciones financieras monetarias (refundición) (BCE/2021/2) (DOUE L73, 3.03.2021, p. 16).

Respecto a las medidas económicas, se decide sobre el importe total de las tasas anuales de supervisión para 2020 (BCE/2021/8) (DOUE L101, 23.03.2021, p. 107), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/2361 en lo que respecta al pago de contribuciones a los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución (DOUE L104, 25.03.2021, p. 30), se modifica la Decisión (UE) 2017/1198 sobre la presentación por las autoridades nacionales competentes al Banco Central Europeo de los planes de financiación de las entidades de crédito (BCE/2021/7) (DOUE L86, 12.03.2021, p. 14).

También se decide la prolongación de la supervisión reforzada para Grecia (DOUE L61, 22.02.2021, p. 3), se modifica la Decisión (UE) 2020/440 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2021/6) (DOUE L50, 15.02.2021, p. 29), y se adoptan tres recomendaciones, una del Banco

Central Europeo sobre el reparto de dividendos durante la pandemia de COVID-19 y por la que se deroga la Recomendación BCE/2020/35 (BCE/2020/62) (DOUE C437, 18.12.2020, p. 1) y dos de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, una por la que se modifica la Recomendación JERS/2020/7 sobre la limitación de las distribuciones de capital durante la pandemia de COVID-19, (JERS/2020/15) (DOUE C27, 25.01.2021, p. 1) y otra por la que se modifica la Recomendación JERS/2015/2 sobre la determinación de los efectos transfronterizos y la reciprocidad voluntaria de las medidas de política macroprudencial, (JERS/2020/16) (DOUE C43, 8.02.2021, p. 1).

En lo que respecta al régimen del Euro, se aprueba el volumen de emisión de monedas en 2021 (BCE/2020/57) (DOUE L410, 7.12.2020, p. 104), se modifica la Decisión BCE/2013/10 sobre las denominaciones, especificaciones, reproducción, canje y retirada de los billetes de banco denominados en euros (BCE/2020/60) (DOUE L423, 15.12.2020, p. 62) y se modifica la Orientación BCE/2003/5 sobre la aplicación de medidas contra la reproducción irregular de billetes en euros y sobre el canje y la retirada de billetes en euros (BCE/2020/61) (DOUE L423, 15.12.2020, p. 65).

En Política monetaria, se modifica la Decisión (UE) 2019/1311 sobre la tercera serie de operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (BCE/2021/3) (DOUE L38, 3.02.2021, p. 93), se modifica el anexo del Convenio monetario entre la Unión Europea y el Estado de la Ciudad del Vaticano (DOUE L43, 8.02.2021, p. 18), se modifica el anexo A del Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Mónaco (DOUE L43, 8.02.2021, p. 25), se modifica el anexo del Convenio monetario entre la Unión Europea y la República de San Marino (DOUE L43, 8.02.2021, p. 33), se modifica el anexo del Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Andorra (DOUE L43, 8.02.2021, p. 47) y se modifica la Decisión 98/683/CE sobre el régimen cambiario aplicable al franco CFA y al franco comorano (DOUE L69, 26.02.2021, p. 1).

## XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En materia de Relaciones Exteriores, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto de Cooperación Aduanera UE-Canadá en relación con la adopción de la Decisión relativa al reconocimiento mutuo del programa de socios en protección de Canadá y del programa de operadores económicos autorizados de la Unión Europea (DOUE L424, 15.12.2020, p. 58), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 3 relativo a la definición de la noción

de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 11), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto creado en virtud del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, en lo que respecta a la modificación del anexo II de dicho Acuerdo, relativo a la coordinación de los regímenes de seguridad social (DOUE L430, 18.12.2020, p. 10), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Europea, por una parte, y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno local de las Islas Feroe, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo n° 3 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 13), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Noruega con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo n° 3 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 15), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Islandia con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo n° 3 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 17).

El Comité Mixto UE-Suiza, modifica los cuadros III y IV del Protocolo n° 2 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza de 22 de julio de 1972 en su versión modificada [2021/274] (DOUE L61, 22.02.2021, p. 29).

En lo que se refiere a los Acuerdos de Asociación, se decide la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Asociación Global y Reforzado entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Armenia, por otra (DOUE L61, 22.02.2021, p. 1). Se decide posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo Conjunto creado por el Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados del AAE de la SADC, por otra, por lo que respecta al ajuste de determinadas cantidades de referencia establecidas en el anexo IV de dicho Acuerdo (DOUE L409, 4.12.2020, p. 36), 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° 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 L403, 1.12.2020, p. 8).

El Comité de Embajadores ACP-UE modifica la Decisión nº 3/2019 del Comité de Embajadores ACP-UE, con el fin de adoptar medidas transitorias de conformidad con el artículo 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE [2020/2052] (DOUE L420, 14.12.2020, p. 32), prorroga el mandato de los miembros del Consejo de Administración del Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural (CTA) [2021/20] (DOUE L10, 12.01.2021, p. 8), y aprueba la gestión del director del Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural (CTA) en relación con la ejecución del presupuesto de dicho Centro para el ejercicio 2019 [2021/21] (DOUE L10, 12.01.2021, p. 10).

Se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación UE-Centroamérica por lo que respecta a las modificaciones del apéndice 2 del anexo II y a la introducción de notas explicativas de los artículos 15, 16, 19, 20 y 30 del anexo II del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, y por la que se derogan las Decisiones (UE) 2016/1001 y (UE) 2016/1336 (DOUE L419, 11.12.2020, p. 18) y la firma, en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, y a la aplicación provisional del Protocolo del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea (DOUE L441, 30.12.2020, p. 1 y 3).

Se adopta el Protocolo del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, para tener en cuenta la Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea (DOUE L39, 3.02.2021, p. 1).

El Consejo de Asociación UE-Centroamérica, modifica el apéndice 2 (Lista de las elaboraciones o transformaciones que deben aplicarse a los materiales no originarios para que el producto transformado pueda obtener el carácter originario) del anexo II (relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa) [2020/45] (DOUE L25, 26.01.2021, p. 1), introduce notas explicativas de los artículos 15, 16, 19, 20 y 30 del anexo II (relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa) del Acuerdo, en relación con el certificado de circulación de mercancías EUR.1, las declaraciones en factura, los exportadores autorizados y la verificación de las pruebas de origen [2021/46] (DOUE L25, 26.01.2021, p. 96).

Se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Comercio y Desarrollo Cariforum-UE establecido por el Acuerdo de



Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, con respecto a la creación de un Comité Especial de Servicios (DOUE L430, 18.12.2020, p. 15), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación CE-Turquía con respecto a la modificación de la Decisión nº 1/98 del Consejo de Asociación CE-Turquía relativa al régimen comercial aplicable a los productos agrícolas, mediante la sustitución de su Protocolo nº 3 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 49).

Se decide la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo Voluntario de Asociación entre la Unión Europea y la República de Honduras sobre la Aplicación de las Leyes Forestales, la Gobernanza y el Comercio de Productos de la Madera con destino a la Unión Europea (DOUE L435, 23.12.2020, p. 63), se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la República de Turquía obre el comercio de los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 1 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 51), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Montenegro, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 3 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L419, 11.12.2020, p. 20), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación y Estabilización instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Albania, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 4 relativo a la noción de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 27).

También se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación y Estabilización instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bosnia y Herzegovina, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 2 sobre la definición del concepto de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 29), la posición que debe adoptarse en nom-

bre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación y Estabilización instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Kosovo, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo III relativo al concepto de «productos originarios» (DOUE L424, 15.12.2020, p. 39), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la ex República Yugoslava de Macedonia, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo n° 4 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 43), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Estabilización y Asociación instituido en virtud del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Serbia, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo n° 3 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 47), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en 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, con respecto a la modificación de determinadas disposiciones del Protocolo II relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 21), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en 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, en lo que respecta a la modificación de dicho Acuerdo para tener en cuenta la adhesión del Estado Independiente de Samoa y de las Islas Salomón (DOUE L424, 15.12.2020, p. 23), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en 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, en lo que respecta al establecimiento del Reglamento interno del Comité de Comercio y el Reglamento interno de los comités especiales (DOUE L424, 15.12.2020, p. 25).

El Comité Mixto en el marco del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una Asociación Económica, modifica el anexo 14-A y el anexo 14-B sobre indicaciones geográficas [2021/109] (DOUE L35, 1.02.2021, p. 31), modifica los apéndices 2-C-1 y 2-C-2 del anexo 2-C sobre vehículos de motor y sus componentes [2021/110] (DOUE L35, 1.02.2021, p. 42).

Igualmente se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 3 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y métodos de cooperación administrativa (DOUE L419, 11.12.2020, p. 22), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 4 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 31), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 4 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 35), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 3 relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 37), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo nº 4 sobre la definición del concepto de «productos originarios» y los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 41), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Subcomité Aduanero instituido en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo I relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 33), la posición que debe adoptarse en

nombre de la Unión Europea en el seno del Subcomité Aduanero instituido en virtud 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, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo II relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 45), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Subcomité Aduanero instituido en virtud 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, con respecto a la modificación de dicho Acuerdo mediante la sustitución de su Protocolo I relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y los métodos de cooperación administrativa (DOUE L424, 15.12.2020, p. 53).

El Comité Conjunto UE-México, modifica el anexo III de la Decisión nº 2/2000 del Consejo Conjunto CE México relativo a la definición del concepto de productos originarios y a los procedimientos de cooperación administrativa (Andorra y San Marino y determinadas normas de origen específicas de los productos aplicables a los productos químicos) [2021/10] (DOUE L3, 7.01.2021, p. 37).

Respecto al Espacio Económico Europeo (EEE), se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en relación con una modificación del anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE (DOUE L419, 11.12.2020, p. 12), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en relación con una modificación del anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE (DOUE L419, 11.12.2020, p. 13), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en relación con una modificación del anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE (DOUE L419, 11.12.2020, p. 14), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en relación con una modificación del anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE (DOUE L419, 11.12.2020, p. 15), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en lo que respecta a la modificación del anexo VI (Seguridad Social) del Acuerdo EEE (DOUE L430, 18.12.2020, p. 12), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el seno del Comité Mixto instituido en virtud del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, por lo que se refiere a la modificación del Protocolo nº 4 (sobre las normas de origen) de dicho Acuerdo (DOUE L424, 15.12.2020, p. 19), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE creado por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo con respecto a la modificación del capítulo II bis y de los anexos I y II del Protocolo 10 de dicho

Acuerdo, sobre la simplificación de los controles y formalidades respecto al transporte de mercancías (DOUE L77, 5.03.2021, p. 27).

También en relación con el Espacio Económico Europeo (EEE), se modifican el anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) del Acuerdo EEE [2021/185] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 1; DOUE L67, 25.02.2021, p. 3; DOUE L67, 25.02.2021, p. 5; DOUE L67, 25.02.2021, p. 7; DOUE L67, 25.02.2021, p. 8; DOUE L67, 25.02.2021, p. 10; DOUE L67, 25.02.2021, p. 12; DOUE L67, 25.02.2021, p. 14; DOUE L75, 4.03.2021, p. 1; DOUE L105, 25.03.2021, p. 1); el anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) y el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2021/193] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 16; DOUE L67, 25.02.2021, p. 18; DOUE L67, 25.02.2021, p. 20), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2021/196] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 22; DOUE L67, 25.02.2021, p. 23; DOUE L67, 25.02.2021, p. 24; DOUE L67, 25.02.2021, p. 26; DOUE L67, 25.02.2021, p. 27; DOUE L67, 25.02.2021, p. 29; DOUE L67, 25.02.2021, p. 30; DOUE L67, 25.02.2021, p. 32; DOUE L67, 25.02.2021, p. 33; DOUE L67, 25.02.2021, p. 34; DOUE L67, 25.02.2021, p. 35; DOUE L67, 25.02.2021, p. 38; DOUE L67, 25.02.2021, p. 39; DOUE L67, 25.02.2021, p. 40; DOUE L75, 4.03.2021, p. 3; DOUE L75, 4.03.2021, p. 4; DOUE L75, 4.03.2021, p. 6; DOUE L75, 4.03.2021, p. 8; DOUE L75, 4.03.2021, p. 9; DOUE L75, 4.03.2021, p. 11; DOUE L75, 4.03.2021, p. 13; DOUE L75, 4.03.2021, p. 14; DOUE L75, 4.03.2021, p. 16; DOUE L75, 4.03.2021, p. 18; DOUE L75, 4.03.2021, p. 19; DOUE L75, 4.03.2021, p. 21; DOUE L75, 4.03.2021, p. 22; DOUE L75, 4.03.2021, p. 23; DOUE L75, 4.03.2021, p. 24; DOUE L75, 4.03.2021, p. 25; DOUE L75, 4.03.2021, p. 26; DOUE L75, 4.03.2021, p. 27; DOUE L105, 25.03.2021, p. 3; DOUE L105, 25.03.2021, p. 4; DOUE L105, 25.03.2021, p. 6), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) y el anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE [2021/210] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 41), el anexo IV (Energía) del Acuerdo EEE [2021/211] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 42), el anexo IX (Servicios financieros) del Acuerdo EEE [2021/306] (DOUE L75, 4.03.2021, p. 28; DOUE L105, 25.03.2021, p. 8; DOUE L105, 25.03.2021, p. 9), el anexo X (Servicios en general) y el anexo XVIII (Salud y seguridad en el trabajo, Derecho laboral e igualdad de trato para hombres y mujeres) del Acuerdo EEE [2021/498] (DOUE L105, 25.03.2021, p. 11), el anexo XI (Comunicación electrónica, servicios audiovisuales y sociedad de la información) del Acuerdo EEE [2021/212] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 43; DOUE L67, 25.02.2021, p. 44; DOUE L67, 25.02.2021, p. 45; DOUE L67, 25.02.2021, p. 46; DOUE L75, 4.03.2021, p. 29; DOUE L75, 4.03.2021, p. 30), el anexo XIII (Transporte) del Acuerdo EEE [2021/216] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 47; DOUE L67, 25.02.2021, p. 49; DOUE L67, 25.02.2021, p. 50; DOUE L75, 4.03.2021, p. 31; DOUE L75, 4.03.2021, p. 33; DOUE L105,

25.03.2021, p. 14; DOUE L105, 25.03.2021, p. 15; DOUE L105, 25.03.2021, p. 16; DOUE L105, 25.03.2021, p. 17), el anexo XVII (Propiedad intelectual) del Acuerdo EEE [2021/219] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 51), el anexo XVIII (Salud y seguridad en el trabajo, derecho laboral e igualdad de trato para hombres y mujeres) del Acuerdo EEE [2021/220] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 52), el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE [2021/221] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 53; DOUE L67, 25.02.2021, p. 54; DOUE L67, 25.02.2021, p. 55; DOUE L67, 25.02.2021, p. 56; DOUE L67, 25.02.2021, p. 57; DOUE L67, 25.02.2021, p. 59; DOUE L67, 25.02.2021, p. 61; DOUE L105, 25.03.2021, p. 18), el anexo XXI (Estadísticas) del Acuerdo EEE [2021/228] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 62; DOUE L67, 25.02.2021, p. 64; DOUE L75, 4.03.2021, p. 35; DOUE L75, 4.03.2021, p. 36; DOUE L75, 4.03.2021, p. 38; DOUE L75, 4.03.2021, p. 39; DOUE L75, 4.03.2021, p. 40; DOUE L75, 4.03.2021, p. 41; DOUE L75, 4.03.2021, p. 42; DOUE L75, 4.03.2021, p. 43), el anexo XXII (Derecho de sociedades) del Acuerdo EEE [2021/319] ( DOUE L75, 4.03.2021, p. 44; DOUE L75, 4.03.2021, p. 46), el Protocolo 30 del Acuerdo EEE relativo a las disposiciones específicas sobre la organización de la cooperación en materia de estadísticas [2021/230] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 65), el Protocolo 31 del Acuerdo EEE sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades [2021/231] (DOUE L67, 25.02.2021, p. 67; DOUE L67, 25.02.2021, p. 69; DOUE L67, 25.02.2021, p. 70; DOUE L105, 25.03.2021, p. 20).

En cuanto a la Asociación Europea de Libre comercio (AELC), su Órgano de Vigilancia de la AELC establece un programa de controles para el año 2021 que deben llevarse a cabo en los Estados AELC del EEE a fin de comprobar la aplicación de la legislación del EEE en el ámbito alimentario y veterinario [2021/336] (DOUE L66, 25.02.2021, p. 66).

## XII. ENERGÍA

En la Política de Energía, se publica el Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de la India para la cooperación en el ámbito de la investigación y el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear (DOUE L440, 30.12.2020, p. 1) y se aprueba la celebración, por la Comisión Europea, del Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de la República de la India para la cooperación en el ámbito de la investigación y el desarrollo de los usos pacíficos de la energía nuclear (DOUE L77, 5.03.2021, p. 1).

Se decide sobre las tasas adeudadas a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía por la recopilación, la gestión, el tratamiento y el análisis de la información notificada con arreglo al Reglamento (UE)

nº 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L428, 18.12.2020, p. 68), se completa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de un régimen común voluntario de la Unión Europea para la valoración del grado de preparación para aplicaciones inteligentes de los edificios (DOUE L431, 21.12.2020, p. 9) y se detallan las modalidades técnicas para la aplicación efectiva de un régimen común voluntario de la Unión para la valoración del grado de preparación para aplicaciones inteligentes de los edificios (DOUE L431, 21.12.2020, p. 25).

Se establece un programa financiero específico para la clausura de instalaciones nucleares y la gestión de residuos radiactivos y se deroga el Reglamento (Euratom) nº 1368/2013 del Consejo (DOUE L34, 1.02.2021, p. 3) y se modifica la Decisión 2007/198/Euratom por la que se establece la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión y por la que se le confieren ventajas (DOUE L62, 23.02.2021, p. 41).

### 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 modificaciones de los Reglamentos nº 13, 13-H, 18, 30, 41, 46, 48, 53, 54, 67, 74, 75, 79, 86, 97, 98, 106, 107, 113, 116, 117, 118, 123, 124, 125, 141, 142, 148, 149, 150, 152, 154 y 157 y del Reglamento de las Naciones Unidas sobre el registrador de datos de eventos, a la propuesta de modificaciones del Reglamento Técnico Mundial nº 9, a la propuesta de enmiendas a la Resolución Consolidada R.E.5, a las propuestas de cuatro nuevos Reglamentos de las Naciones Unidas en relación con el registrador de datos de eventos, la protección de los vehículos de motor contra la utilización no autorizada y la homologación del dispositivo contra esa utilización, la homologación de inmovilizadores y la homologación de un vehículo en lo que concierne a su inmovilizador, así como la homologación de un sistema de alarma para vehículos y la homologación de un vehículo en lo que concierne a su sistema de alarma para vehículos, a la propuesta de una nueva Resolución Mutua M.R.4 y a las propuestas de Documentos Interpretativos de los Reglamentos nº 155 y 156 de las Naciones Unidas (DOUE L65, 25.02.2021, p. 55).

En lo que se refiere a los Reglamentos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas se adoptan varios: Disposiciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en lo que respecta a la integridad del sistema de alimentación de combustible y la seguridad del grupo motopropulsor eléctrico en caso de



colisión trasera [2021/386] (DOUE L82, 9.03.2021, p. 1), Disposiciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos de motor en lo que respecta a la ciberseguridad y al sistema de gestión de esta [2021/387] (DOUE L82, 9.03.2021, p. 30), Disposiciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en lo que respecta a las actualizaciones de software y al sistema de gestión de actualizaciones de software [2021/388] (DOUE L82, 9.03.2021, p. 60), Disposiciones uniformes relativas a la homologación de los vehículos de motor por lo que respecta al sistema automático de mantenimiento del carril [2021/389] (DOUE L82, 9.03.2021, p. 75).

El Reglamento (CE) nº 1126/2008, por el que se adoptan determinadas Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifica: en lo relativo a la Norma Internacional de Información Financiera 4 (DOUE L425, 16.12.2020, p. 10), y en lo que respecta a la Norma Internacional de Contabilidad nº 39 y a las Normas Internacionales de Información Financiera 4, 7, 9 y 16 (DOUE L11, 14.01.2021, p. 7).

El Comité mixto instituido en el marco del Acuerdo sobre reconocimiento mutuo entre la Comunidad Europea y Japón, decide el registro de un organismo de evaluación de la conformidad en el anexo sectorial sobre equipos terminales de telecomunicación y equipos radioeléctricos [2021/43] (DOUE L18, 20.01.2021, p. 1; DOUE L86, 12.03.2021, p. 17; DOUE L86, 12.03.2021, p. 19).

En relación con la protección de la salud humana y animal, se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2016/161 en lo que concierne a una excepción respecto a la obligación de los mayoristas de desactivar el identificador único de los medicamentos exportados al Reino Unido (DOUE L91, 17.03.2021, p. 1), se establecen las medidas necesarias y las disposiciones prácticas para la base de datos de la Unión sobre medicamentos veterinarios (base de datos de la Unión sobre medicamentos) (DOUE L7, 11.01.2021, p. 1), se establece, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, una lista de modificaciones que no exigen evaluación (DOUE L7, 11.01.2021, p. 22).

Se adoptan formatos de datos normalizados para la presentación de solicitudes de aprobación o de modificación de las condiciones de aprobación de las sustancias activas con arreglo al Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y el Consejo (DOUE L84, 11.03.2021, p. 25), se modifican los anexos II y III del Reglamento (UE) nº 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas (DOUE L106, 26.03.2021, p. 3).

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 del biocida Biobor JF de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L402, 1.12.2020, p. 138),



se concede una autorización de la Unión para: la familia de biocidas «perform-IPA» (DOUE L410, 7.12.2020, p. 1), la familia de biocidas «DEC-AHOL® Product Family» (DOUE L111, 31.03.2021, p. 13), para el biocida único «Aero-Sense Aircraft Insecticide ASD» (DOUE L71, 2.03.2021, p. 4), se modifica el Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo para incluir el ácido cítrico como sustancia activa en su anexo I (DOUE L81, 9.03.2021, p. 15), se aprueban: el cloro activo generado a partir de cloruro de sodio por electrólisis como sustancia activa para su uso en biocidas de los tipos 2, 3, 4 y 5 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 163), el cloro activo liberado a partir de ácido hipocloroso como sustancia activa para su uso en biocidas de los tipos 2, 3, 4 y 5 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 170), el cloro activo generado a partir de cloruro de sodio por electrólisis como sustancia activa para su uso en biocidas del tipo 1 (DOUE L70, 1.03.2021, p. 6), el cloro activo liberado a partir de ácido hipocloroso como sustancia activa para su uso en biocidas del tipo 1 (DOUE L70, 1.03.2021, p. 9), se aprueba el uso de la carbendazima como sustancia activa existente en biocidas de los tipos de producto 7 y 10 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 174).

Se retrasa la fecha de expiración de la aprobación de la metoflutrina para su uso en biocidas del tipo de producto 18 (DOUE L64, 24.02.2021, p. 10), de la alfacloralosa para su uso en biocidas del tipo de producto 14 (DOUE L65, 25.02.2021, p. 58), del propiconazol para su uso en biocidas del tipo de producto 8 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 219).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1261 en lo que respecta a cambios administrativos en la información relativa a la autorización de la Unión para la familia de biocidas «Hypred's iodine based products» (DOUE L410, 7.12.2020, p. 70), se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, donde se detalla la lista de coformulantes que no pueden entrar en la composición de los productos fitosanitarios (DOUE L74, 4.03.2021, p. 7).

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y modificando Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 de la Comisión, se aprueba la sustancia básica extracto del bulbo de *Allium cepa* L. (DOUE L29, 28.01.2021, p. 12), la sustancia activa 24-epibrasinólida como sustancia de bajo riesgo (DOUE L84, 11.03.2021, p. 21), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 en lo que respecta a las condiciones de aprobación de la sustancia activa fenpirazamina (DOUE L91, 17.03.2021, p. 4), se renueva la aprobación del kieselgur (tierra de diatomeas) como sustancia activa (DOUE L425, 16.12.2020, p. 79), se renueva la aprobación de la sustancia activa etoxazol como candidata a la sustitución (DOUE L425, 16.12.2020, p. 96), se renueva la aprobación de la sustancia activa extracto de ajo (DOUE L40, 4.02.2021, p. 11), se renueva la aprobación de la sustancia acti-

va de bajo riesgo *Akanthomyces muscarius* cepa Ve6 (anteriormente *Lecanicillium muscarium* cepa Ve6 (DOUE L42, 5.02.2021, p. 4), se renueva la aprobación de la sustancia activa de bajo riesgo harina de sangre (DOUE L81, 9.03.2021, p. 32).

El Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 se modifica lo que respecta a la ampliación del período de aprobación de la sustancia activa aceites de parafina (DOUE L425, 16.12.2020, p. 93), en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas 1-decanol, 1,4-dimetilnaftaleno, 6-benciladenina, acequinocilo, granulovirus de *Adoxophyes orana*, sulfato de aluminio, amilulbrom, *Aureobasidium pullulans* (cepas DSM 14940 y DSM 14941), azadiractina, *Bacillus pumilus* QST 2808, benalaxilo-M, bixafen, bupirimate, *Candida oleophila*, cepa O, clorantraniliprol, fosfonato de sodio, ditianona, dodina, emamectina, flubendiamida, fluometurón, fluxapiroxad, flutriafol, hexitiazox, imazamox, ipconazol, isoxabeno, ácido L-ascórbico, sulfuro de calcio, aceite de naranja, *Paecilomyces fumosoroseus*, cepa FE 9901, pendimetalina, penflufén, pentiopirad, fosfonatos de potasio, prosulfurón, *Pseudomonas* sp., cepa DSMZ 13134, piridilil, piriofenona, piroxsulam, quinmeraco, ácido S-abcísico, sedaxane, sintofeno, tiosulfato de plata y sodio, spinetoram, espirotetramato, *Streptomyces lydicus*, cepa WYEC 108, tau-fluvalinato, tebufenozida, tembotriona, tiencarbazona, valifenalato, fosfuro de cinc (DOUE L414, 9.12.2020, p. 10), en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas benfluralina, dimoxistrobina, fluazinam, flutolanilo, mecoprop-P, mepicuat, metiram, oxamil y piraclostrobina (DOUE L23, 25.01.2021, p. 13).

No se renueva la aprobación de la sustancia activa mancoceb con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y por el que se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n° 540/2011 de la Comisión (DOUE L423, 15.12.2020, p. 50) y se establece la no aprobación de la sustancia activa topramezona (DOUE L29, 28.01.2021, p. 8), no se aprueba la esbiotrina como sustancia activa existente para su uso en biocidas del tipo 18 (DOUE L31, 29.01.2021, p. 214), no se aprueba el extracto del dióxido de carbono como sustancia básica (DOUE L29, 28.01.2021, p. 10), no se aprueba la sustancia *Capsicum annum* L. var. *annuum*, grupo *longum*, extracto de cayena como sustancia básica de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DOUE L94, 18.03.2021, p. 1) y no se concede una autorización de la Unión para la familia de biocidas «Contec Hydrogen Peroxide» (DOUE L426, 17.12.2020, p. 54).

Se decide 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 de des-

infectantes de manos que siguen la formulación 2 recomendada por la OMS, de conformidad con el Reglamento (UE) n° 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L436, 28.12.2020, p. 32), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2017/2453 en lo que respecta al titular de la autorización y su representante en la Unión para la comercialización de productos que se compongan de determinadas colzas oleaginosas modificadas genéticamente, las contengan o se hayan producido a partir de ellas (DOUE L55, 16.02.2021, p. 2) y se modifican las Decisiones 2009/813/CE, 2009/814/CE y 2010/429/UE y las Decisiones de Ejecución 2012/82/UE, 2012/83/UE, 2012/347/UE, 2013/649/UE, (UE) 2015/683, (UE) 2015/684, (UE) 2015/685, (UE) 2015/686, (UE) 2015/687, (UE) 2015/688, (UE) 2015/689, (UE) 2015/693, (UE) 2015/695, (UE) 2015/696, (UE) 2015/700, (UE) 2015/701, (UE) 2015/2279, (UE) 2015/2281, (UE) 2016/1216, (UE) 2016/1217, (UE) 2017/1207, (UE) 2018/1111, (UE) 2018/2045, (UE) 2018/2046, (UE) 2019/1307, (UE) 2019/1308, (UE) 2019/1309, (UE) 2019/2083 y (UE) 2020/1360 en lo que se refiere al titular de la autorización y su representante en la Unión para la comercialización de determinados productos que contienen, se componen o se han producido a partir de determinados organismos modificados genéticamente (DOUE L55, 16.02.2021, p. 4).

La protección de la salud alimentaria y la seguridad suele originar o modificar variada normativa, así se deniega la autorización de determinadas declaraciones de propiedades saludables en los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños (DOUE L29, 28.01.2021, p. 1), se modifican los anexos del Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios, en lo que respecta a la gestión de los alérgenos alimentarios, la redistribución de alimentos y la cultura de seguridad alimentaria (DOUE L74, 4.03.2021, p. 3), se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las especies botánicas que contienen derivados hidroxiantracénicos (DOUE L96, 19.03.2021, p. 6), se modifica la Directiva 2002/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al cloruro de nicotinamida ribósido y al citrato malato de magnesio utilizados en la fabricación de complementos alimenticios y en lo que respecta a la unidad de medida utilizada para el cobre (DOUE L83, 10.03.2021, p. 1).

Se modifica Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2468 por el que se establecen requisitos administrativos y científicos acerca de los alimentos tradicionales de terceros países de conformidad con el Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos (DOUE L406, 3.12.2020, p. 51), se autoriza la comercialización de la sal sódica de 6'-sialilactosa como nuevo alimento 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 (DOUE L29, 28.01.2021, p. 16), se autoriza la comercialización de la sal sódica de 3'-sialilactosa como nuevo alimento 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 (DOUE L31, 29.01.2021, p. 201), se autoriza la comercialización del polvo de semillas de colza parcialmente desgrasadas obtenido de *Brassica rapa* L. y *Brassica napus* L. como nuevo alimento 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 (DOUE L37, 3.02.2021, p. 1), se autoriza la comercialización de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir del maíz modificado genéticamente MON 87427 × MON 89034 × MIR162 × NK603, y de maíz modificado genéticamente que combine dos o tres de los eventos únicos MON 87427, MON 89034, MIR162 y NK603, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por la que se deroga la Decisión de Ejecución (UE) 2018/1111 (DOUE L26, 26.01.2021, p. 5), y se autoriza la comercialización de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de maíz modificado genéticamente MON 87427 × MON 87460 × MON 89034 × MIR162 × NK603, y de maíz modificado genéticamente que combina dos, tres o cuatro de los eventos únicos MON 87427, MON 87460, MON 89034, MIR162 y NK603, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 12).

Se renueva la autorización de comercialización de los productos que contengan, estén compuestos o hayan sido producidos a partir de maíz modificado genéticamente MIR604 (SYN-IR604-5) con arreglo al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 19), se renueva la autorización de comercialización de los productos que se compongan del maíz modificado genéticamente MON 89034 (MON-89034-3), lo contengan o se hayan producido a partir de él, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 25), se autoriza la comercialización de productos que contengan o consistan en soja modificada genéticamente SYHT0H2 (SYN-000H2-5), o hayan sido producidos a partir de ella, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 31), se autoriza la comercialización de los productos que contengan, estén compuestos o hayan sido producidos a partir de maíz modificado genéticamente MON 87427 × MON 89034 × MIR162 × MON 87411 o maíz modificado genéticamente que combine dos o tres de los eventos únicos MON 87427, MON 89034, MIR162 y MON 87411, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 37), se autoriza la comercialización de productos que contengan soja modificada genéti-

camente MON 87751 × MON 87701 × MON 87708 × MON 89788, se compongan de dicha soja o se hayan producido a partir de ella, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 44).

Se renueva la autorización de comercialización de los productos que contengan maíz modificado genéticamente MON 88017 (MON-88Ø17-3), se compongan de dicho maíz o se hayan producido a partir de él, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L26, 26.01.2021, p. 50), se autoriza la comercialización de *Euglena gracilis* desecada como nuevo alimento 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 (DOUE L406, 3.12.2020, p. 29), se autoriza la comercialización de un extracto de *Panax notoginseng* y *Astragalus membranaceus* como nuevo alimento de conformidad con el Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 de la Comisión (DOUE L406, 3.12.2020, p. 34), se autoriza la comercialización de biomasa de levadura (*Yarrowia lipolytica*) con cromo como nuevo alimento de conformidad con el Reglamento (UE) 2015/2283 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 de la Comisión (DOUE L406, 3.12.2020, p. 39), se autoriza la comercialización de biomasa de levadura (*Yarrowia lipolytica*) con selenio como nuevo alimento 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 (DOUE L410, 7.12.2020, p. 62), se autoriza una ampliación del uso y un cambio en las especificaciones del nuevo alimento «mezcla 2'-fucosil-lactosa/difucosil-lactosa» y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 (DOUE L23, 25.01.2021, p. 7), se autoriza un cambio en las condiciones de uso del nuevo alimento «trans-resveratrol» 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 (DOUE L23, 25.01.2021, p. 10).

Se modifican: el Reglamento (UE) n° 234/2011 de ejecución del Reglamento (CE) n° 1331/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento de autorización común para los aditivos, las enzimas y los aromas alimentarios (DOUE L406, 3.12.2020, p. 43), el Reglamento (UE) n° 257/2010 por el que se establece un programa para la reevaluación de aditivos alimentarios autorizados de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aditivos alimentarios (DOUE L44, 9.02.2021, p. 3), el anexo II del Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo al uso de colorantes en sucedáneos de salmón (DOUE L406, 3.12.2020, p. 26), y el Reglamento (CE) n° 1881/2006 en lo que respecta al contenido máximo

de alcaloides pirrolizidínicos en determinados productos alimenticios (DOUE L420, 14.12.2020, p. 1).

En lo que se refiere a la etiquetación y presentación productos, se modifica el anexo II de la Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al etiquetado de las fragancias alergénicas presentes en los juguetes (DOUE L423, 15.12.2020, p. 53).

En el sector obstáculos técnicos a los intercambios, se adopta una decisión sobre las normas armonizadas para acreditación y evaluación de la conformidad (DOUE L408, 4.12.2020, p. 6). Se decide sobre: las normas armonizadas sobre ascensores y componentes de seguridad para ascensores elaboradas en apoyo de la Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L27, 27.01.2021, p. 20), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/919 en lo referente a las normas armonizadas para embarcaciones pequeñas, respecto a la ventilación de las salas de motores de gasolina o de los compartimentos de tanques de gasolina y de los ventiladores eléctricos (DOUE L36, 2.02.2021, p. 39), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/436 relativa a las normas armonizadas para las máquinas establecidas en apoyo de la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L72, 3.03.2021, p. 12), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/668 en lo que respecta a las normas armonizadas sobre propiedades electrostáticas de las ropas de protección, ropa de protección para bomberos y para motociclistas, ropa de protección para snowboard, ropa de protección para operadores que aplican líquidos pesticidas y trabajadores expuestos a estos pesticidas aplicados, equipos de visibilidad realzada para situaciones de riesgo medio, equipos de alpinismo y escalada y ropa de protección contra los peligros térmicos de los arcos eléctricos (DOUE L77, 5.03.2021, p. 3), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1326 en lo que concierne a las normas armonizadas de compatibilidad electromagnética de los aparatos y elementos de conmutación para circuitos de mando, y de los equipos multimedia (DOUE L89, 16.03.2021, p. 17).

Se establecen las normas sobre el intercambio de datos en línea y la notificación de las homologaciones de tipo UE de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L404, 2.12.2020, p. 5), se establecen las normas de desarrollo del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al formato y la estructura básicos, así como a los medios de intercambio de los datos del certificado de conformidad en formato electrónico (DOUE L42, 5.02.2021, p. 1) y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1616 en lo que respecta a las válvulas industriales, los procedimientos de soldeo, los equipos para sistemas de refrigeración y bombas de calor, las calderas pirotubulares, las tuberías metálicas industriales, el cobre y las aleaciones

de cobre, los equipos y accesorios para GLP y los dispositivos de seguridad para la protección contra la presión excesiva (DOUE L46, 10.02.2021, p. 40).

En materia de seguridad de los productos, se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1698 en lo que respecta a las normas europeas sobre determinados artículos de puericultura, mobiliario infantil, equipos fijos para entrenamiento y la tendencia a la ignición de los cigarrillos (DOUE L402, 1.12.2020, p. 140). El anexo XVII del Reglamento (CE) n° 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 modifica: en lo que respecta a las sustancias contenidas en las tintas para tatuaje o maquillaje permanente (DOUE L423, 15.12.2020, p. 6), en lo que se refiere a las sustancias carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción (sustancias CMR), los productos contemplados por el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo, los contaminantes orgánicos persistentes, determinadas sustancias o mezclas líquidas, el nonilfenol y los métodos de ensayo para los colorantes azoicos (DOUE L425, 16.12.2020, p. 3), en lo que respecta al plomo en la munición de las armas de fuego utilizadas en los humedales o en sus inmediaciones (DOUE L24, 26.01.2021, p. 19).

Se modifica el anexo XIV del Reglamento (UE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al grupo de sustancias 4-(1,1,3,3-tetrametilbutil)fenol, etoxilado (que abarca sustancias bien definidas y sustancias de composición desconocida o variable, productos de reacción compleja o materiales biológicos, polímeros y homólogos) (DOUE L431, 21.12.2020, p. 38), se establece la respuesta definitiva, en nombre de la Unión, sobre la futura importación de determinados productos químicos de conformidad con el Reglamento (UE) n° 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifica la Decisión de Ejecución de la Comisión de 15 de mayo de 2014 por la que se adoptan decisiones de importación de la Unión relativas a determinados productos químicos con arreglo a ese Reglamento (DOUE L433, 22.12.2020, p. 55) y se modifica el anexo II de la Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la prohibición de fragancias alergénicas en los juguetes (DOUE L423, 15.12.2020, p. 58).

Como suele ser habitual, la regulación del mercado interior afecta a una gran cantidad de materias, algunas de las cuales son también objeto de normativa en este cuatrimestre. Así, se reconoce al Gobierno de Nunavut como organismo autorizado para expedir documentos acreditativos del cumplimiento del Reglamento (CE) n° 1007/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo para la comercialización de productos derivados de la foca en el mercado de la Unión (DOUE L426, 17.12.2020, p. 56), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/541 sobre la equivalencia del marco jurídico y de supervisión aplicable a los mercados organizados aprobados y



los organismos rectores del mercado reconocidos en Singapur, de conformidad con el Reglamento (UE) n° 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L426, 17.12.2020, p. 65).

Se modifica el Reglamento Delegado (UE) n° 876/2013, por el que se completa el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a las modificaciones en la composición, el funcionamiento y la gestión de los colegios de las entidades de contrapartida central (DOUE L428, 18.12.2020, p. 1), se adopta un reglamento relativo a un marco para la recuperación y la resolución de entidades de contrapartida central y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 y (UE) 2015/2365 y las Directivas 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE y (UE) 2017/1132 (DOUE L22, 22.01.2021, p. 1), se establecen normas técnicas de regulación que modifican el Reglamento Delegado (UE) 2017/583 en lo que respecta al ajuste de los umbrales de liquidez y los percentiles de transacción utilizados para determinar el tamaño específico del instrumento aplicable a determinados instrumentos distintos de acciones y de instrumentos asimilados (DOUE L106, 26.03.2021, p. 47), se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio al contado de terceros países y a la designación de índices sustitutivos de determinados índices de referencia en caso de cesación, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 (DOUE L49, 12.02.2021, p. 6), y se decide sobre la equivalencia del marco regulador de los Estados Unidos de América para las entidades de contrapartida central autorizadas y supervisadas por la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos con los requisitos del Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L29, 28.01.2021, p. 27).

La Autoridad Europea de Valores y Mercados renueva la exigencia a las personas físicas o jurídicas que mantengan posiciones cortas netas de reducir los umbrales de notificación de posiciones cortas netas en relación con el capital en acciones emitido de sociedades cuyas acciones están admitidas a negociación en un mercado regulado por encima de un determinado umbral, que notifiquen a las autoridades competentes de conformidad con el artículo 28, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) n° 236/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L61, 22.02.2021, p. 7), se modifican el Reglamento (UE) 2017/1129 por lo que respecta al folleto de la Unión de recuperación y los ajustes específicos para los intermediarios financieros y la Directiva 2004/109/CE por lo que respecta al uso del formato electrónico único de presentación de información para los informes financieros anuales, con el fin de apoyar la recuperación de la crisis de COVID-19 (DOUE L68, 26.02.2021, p. 1), se completa el Reglamento (UE) 2017/1129 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al contenido mínimo de información del documento que debe publi-



carse con objeto de acogerse a una exención de la obligación de publicar un folleto en relación con una adquisición mediante una oferta de canje, una fusión o una escisión (DOUE L106, 26.03.2021, p. 32).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2197 en lo que respecta a las divisas estrechamente correlacionadas con arreglo al Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L57, 18.02.2021, p. 86), se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al método estándar alternativo para el riesgo de mercado (DOUE L84, 11.03.2021, p. 1), se establecen normas técnicas de ejecución orientadas a la aplicación del Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos específicos de presentación de información por riesgo de mercado (DOUE L89, 16.03.2021, p. 3), se establecen normas técnicas de ejecución para la aplicación del Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la comunicación de información con fines de supervisión por parte de las entidades, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n° 680/2014 (DOUE L97, 19.03.2021, p. 1).

Se modifican las normas técnicas establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2016/2251 en lo que respecta al calendario para el inicio de la aplicación de determinados procedimientos de gestión del riesgo a efectos del intercambio de garantías reales (DOUE L56, 17.02.2021, p. 1), se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en los Reglamentos Delegados (UE) 2015/2205, (UE) 2016/592 y (UE) 2016/1178 en lo relativo a la fecha en que surte efecto la obligación de compensación para determinados tipos de contratos (DOUE L56, 17.02.2021, p. 6), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2018/1229 en lo que respecta a las normas técnicas de regulación relativas a la disciplina de liquidación, por lo que se refiere a su entrada en vigor (DOUE L27, 27.01.2021, p. 1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) n° 241/2014 en lo relativo a la deducción de activos consistentes en programas informáticos de los elementos del capital de nivel 1 ordinario (DOUE L433, 22.12.2020, p. 27).

Se complementa el Reglamento (UE) 2016/1011 del Parlamento Europeo y del Consejo: en lo que se refiere a la explicación incluida en la declaración sobre el índice de referencia del modo en que cada índice de referencia elaborado y publicado refleja los factores ambientales, sociales y de gobernanza (DOUE L406, 3.12.2020, p. 1), en lo que se refiere al contenido mínimo de la explicación del modo en que la metodología de los índices de referencia refleja los factores ambientales, sociales y de gobernanza (DOUE L406, 3.12.2020, p. 12), en lo relativo a los estándares mínimos aplicables a los índices de referencia de transición climática de la UE y los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París (DOUE L406, 3.12.2020,

p. 17), y en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican los requisitos relativos a los documentos informativos, los gastos y las comisiones incluidos en la limitación de costes y las técnicas de reducción del riesgo en relación con el producto paneuropeo de pensiones individuales (DOUE L99, 22.03.2021, p. 1).

Se modifican los Reglamentos (UE) 2015/1222, (UE) 2016/1719, (UE) 2017/2195 y (UE) 2017/1485 con el fin de adaptarlos al Reglamento (UE) 2019/943 (DOUE L62, 23.02.2021, p. 24) y se adoptan dos recomendaciones por la Comisión, una relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DOUE L439, 29.12.2020, p. 23) y otra sobre la forma, el contenido, los plazos y el nivel de detalle que deben presentar las notificaciones a tenor de los procedimientos previstos en el artículo 32 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DOUE L112, 31.03.2021, p. 5).

#### XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

En relación con la Política Regional y la Coordinación de los Instrumentos Estructurales, se adopta un reglamento por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (DOUE L107, 26.03.2021, p. 30).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 288/2014 por lo que respecta a las modificaciones en los modelos para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo y del objetivo de cooperación territorial europea para proporcionar asistencia en el marco del objetivo temático «Favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía» (DOUE L85, 12.03.2021, p. 1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/207 en lo que atañe a las modificaciones del modelo de los informes de ejecución para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo (DOUE L85, 12.03.2021, p. 73), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1011/2014 por lo que respecta a las modificaciones del modelo para la transmisión de datos financieros, el modelo de solicitud de pago, incluida información adicional sobre los instrumentos financieros, así como el modelo para las cuentas (DOUE L85, 12.03.2021, p. 107).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 184/2014 en lo que respecta a la adición de un nuevo objetivo temático a la nomenclatura relativa a las categorías

de intervención en el marco del objetivo de cooperación territorial europea (DOUE L85, 12.03.2021, p. 147), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 215/2014 por lo que respecta a la adición de un nuevo objetivo temático a la nomenclatura de las categorías de intervención para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo (DOUE L85, 12.03.2021, p. 149), se adoptan dos reglamentos, uno por el que se establece un instrumento de apoyo técnico (DOUE L57, 18.02.2021, p. 1), y otro por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE L57, 18.02.2021, p. 17) y una decisión por la que se establece el desglose de los recursos REACT-UE para 2021 por Estado miembro (DOUE L53, 16.02.2021, p. 103).

También se modifica el Reglamento (UE) n° 223/2014 en lo que respecta a la introducción de medidas específicas para hacer frente a la crisis ligada al brote de COVID-19 (DOUE L53, 16.02.2021, p. 1), se decide el compromiso de los fondos precedentes de reflujos en el marco del Instrumento de Ayuda a la Inversión ACP derivados de operaciones con cargo a los 9º, 10º y 11º Fondos Europeos de Desarrollo (DOUE L437, 28.12.2020, p. 188), se autoriza a la Comisión a votar a favor de una ampliación del capital autorizado del Fondo Europeo de Inversiones (DOUE L3, 7.01.2021, p. 1) y se establece la media ponderada de las tarifas máximas de terminación móvil en toda la Unión y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2116 (DOUE L423, 15.12.2020, p. 18).

## 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 sobre la presentación, en nombre de la Unión Europea, de propuestas de modificación del anexo IV, así como de determinadas entradas de los anexos II y IX, del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, para su consideración en la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes, y sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en dicha reunión en relación con las propuestas de modificación por otras Partes del anexo IV y determinadas entradas de los anexos II, VIII y IX de dicho Convenio (DOUE L409, 4.12.2020, p. 28), también se decide sobre la posición que deberá adoptarse en nombre de la Unión Europea en la cuadragésima reunión del Comité Permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) (DOUE L409, 4.12.2020, p. 34) y se aprueban las enmiendas del Acuerdo sobre la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas (Acuerdo de Bonn) en

lo referente a la ampliación del ámbito de aplicación de dicho Acuerdo y la adhesión del Reino de España al mismo (DOUE L54, 16.02.2021, p. 1). Las Partes contratantes del Acuerdo sobre la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas deciden la ampliación del ámbito de aplicación del Acuerdo con vistas a la cooperación a efectos de la vigilancia respecto de los requisitos del anexo VI del Convenio MARPOL (DOUE L54, 16.02.2021, p. 3) y deciden también la adhesión del Reino de España al Acuerdo (DOUE L54, 16.02.2021, p. 6).

En los ámbitos más generales de esta Política, se modifica la Guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS con arreglo al Reglamento (CE) n° 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DOUE L402, 1.12.2020, p. 51) y se modifica el anexo I del Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contaminantes orgánicos persistentes, por lo que respecta al pentaclorofenol y sus sales y ésteres (DOUE L62, 23.02.2021, p. 1).

En lo que se refiere a residuos, se establecen las conclusiones sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), con arreglo a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales, para el tratamiento de superficies con disolventes orgánicos, incluida la conservación de la madera y los productos derivados de la madera utilizando productos químicos (DOUE L414, 9.12.2020, p. 19), se establecen normas sobre las especificaciones armonizadas del marcado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte D del anexo de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (DOUE L428, 18.12.2020, p. 57), se modifican los anexos IC, III, IIIA, IV, V, VII y VIII del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos (DOUE L433, 22.12.2020, p. 11), se establece una metodología común y un formato para la comunicación de datos sobre la reutilización de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L10, 12.01.2021, p. 1) y se modifica el anexo I del Reglamento (UE) 2019/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al ácido perfluorooctanoico (PFOA), sus sales y las sustancias afines al PFOA (DOUE L36, 2.02.2021, p. 7).

En lo que respecta a la emisión de gases y calidad del aire ambiente, se produce una Comunicación sobre la cantidad de derechos de emisión en el conjunto de la Unión para 2021 y la reserva de estabilidad del mercado en virtud del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (DOUE C428I, 11.12.2020, p. 1), se esta-

blecen las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período comprendido entre 2021 y 2030 de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L426, 17.12.2020, p. 58), se determinan los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión en el período comprendido entre 2021 y 2025 con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L87, 15.03.2021, p. 29), se determinan las cuotas sometidas a subasta de los Estados miembros durante el período 2021-2030 del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (DOUE L431, 21.12.2020, p. 66), se deciden las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L68, 26.02.2021, p. 221).

Se decide respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero contempladas en la Decisión nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo correspondientes a cada Estado miembro en 2018 (DOUE L408, 4.12.2020, p. 3), se determinan los límites cuantitativos y se asignan cuotas de sustancias reguladas en el marco del Reglamento (CE) nº 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre sustancias que agotan la capa de ozono, para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021 (DOUE L433, 22.12.2020, p. 39), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1604 en lo que respecta a la determinación de los valores de referencia de determinados importadores y productores para el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023 (DOUE L90, 16.03.2021, p. 1).

Se decide la aprobación de la utilización de la función de conducción a vela con el motor en marcha en turismos con motores de combustión interna y en turismos eléctricos híbridos sin carga exterior como tecnología innovadora, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se derogan las Decisiones de Ejecución 2013/128/UE, 2013/341/UE, 2013/451/UE, 2013/529/UE, 2014/128/UE, 2014/465/UE, 2014/806/UE, (UE) 2015/158, (UE) 2015/206, (UE) 2015/279, (UE) 2015/295, (UE) 2015/1132, (UE) 2015/2280, (UE) 2016/160, (UE) 2016/265, (UE) 2016/588, (UE) 2016/362, (UE) 2016/587, (UE) 2016/1721, (UE) 2016/1926, (UE) 2017/785, (UE) 2017/1402, (UE) 2018/1876, (UE) 2018/2079, (UE) 2019/313, (UE) 2019/314, (UE) 2020/728, (UE) 2020/1102, (UE) 2020/1222 de la Comisión (DOUE L402, 1.12.2020, p. 91) y se adopta un reglamento relativo al seguimiento y la notificación de los datos sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos y los vehículos comerciales ligeros de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan los Reglamentos de Ejecución (UE) nº 1014/2010, (UE) nº 293/2012, (UE)

2017/1152 y (UE) 2017/1153 de la Comisión (DOUE L77, 5.03.2021, p. 8), se modifican las Decisiones de Ejecución (UE) 2020/174 y (UE) 2020/1167 en lo que respecta a la utilización de las tecnologías innovadoras aprobadas en determinados turismos y vehículos comerciales ligeros que pueden funcionar con gas licuado de petróleo, gas natural comprimido y E85 (DOUE L100, 23.03.2021, p. 15), se modifica y corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2067 relativo a la verificación de los datos y a la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L423, 15.12.2020, p. 23), se modifica y corrige 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 L423, 15.12.2020, p. 37), se modifican los anexos I, II y III del Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo a fin de actualizar los parámetros de seguimiento y aclarar determinados aspectos relativos al cambio del procedimiento de ensayo reglamentario (DOUE L433, 22.12.2020, p. 1), se modifica el anexo IV del Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los niveles de referencia forestal que deberán aplicar los Estados miembros para el período comprendido entre 2021 y 2025 (DOUE L60, 22.02.2021, p. 21) y se corrigen la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1119, relativa a la aprobación de una tecnología de iluminación eficiente para el exterior de los vehículos que utiliza diodos emisores de luz para su uso en vehículos de motor de combustión interna y en vehículos eléctricos híbridos no recargables desde el exterior como tecnología innovadora para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1339, relativa a la aprobación, con arreglo al Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de una tecnología de iluminación eficiente para el exterior de los vehículos que utiliza diodos emisores de luz como tecnología innovadora para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de determinados vehículos comerciales ligeros en relación con el procedimiento de ensayo de vehículos ligeros armonizado a nivel mundial (DOUE L42, 5.02.2021, p. 13).

En lo que se refiere al diseño y etiquetado de productos, se establecen los criterios de la etiqueta ecológica de la UE aplicables a la categoría de productos «papel impreso, papel para escritorio y bolsas de papel» (DOUE L402, 1.12.2020, p. 53), los criterios para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a las pantallas electrónicas (DOUE L402, 1.12.2020, p. 73), se prorroga el período de validez de los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a los productos textiles y al calzado, así como los requisitos de evaluación y verificación correspondientes (DOUE L402, 1.12.2020, p. 89), se establecen los criterios para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a revestimientos rígidos (DOUE L99, 22.03.2021, p. 37),

se modifican los Reglamentos Delegados (UE) 2019/2013, (UE) 2019/2014, (UE) 2019/2015, (UE) 2019/2016, (UE) 2019/2017 y (UE) 2019/2018 en lo relativo a los requisitos de etiquetado energético de las pantallas electrónicas, las lavadoras domésticas y las lavadoras-secadoras domésticas, las fuentes luminosas, los aparatos de refrigeración, los lavavajillas domésticos y los aparatos de refrigeración con función de venta directa (DOUE L68, 26.02.2021, p. 62), y se modifican los Reglamentos (UE) 2019/424, (UE) 2019/1781, (UE) 2019/2019, (UE) 2019/2020, (UE) 2019/2021, (UE) 2019/2022, (UE) 2019/2023 y (UE) 2019/2024 en lo relativo a los requisitos de diseño ecológico aplicables a servidores y productos de almacenamiento de datos, motores eléctricos y controladores de velocidad variable, aparatos de refrigeración, fuentes luminosas y mecanismos de control independientes, pantallas electrónicas, lavavajillas domésticos, lavadoras domésticas y lavadoras-secadoras domésticas y aparatos de refrigeración con función de venta directa (DOUE L68, 26.02.2021, p. 108).

En cuanto a la protección de aguas, se adopta una directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida) (DOUE L435, 23.12.2020, p. 1).

Respecto a la protección de espacios, se adoptan: la decimocuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica boreal (DOUE L51, 15.02.2021, p. 1), la decimocuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (DOUE L51, 15.02.2021, p. 187), la duodécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica panónica (DOUE L51, 15.02.2021, p. 303), la decimocuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DOUE L51, 15.02.2021, p. 330), la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica macaronésica (DOUE L51, 15.02.2021, p. 596), la decimocuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DOUE L51, 15.02.2021, p. 605), la sexta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del mar Negro (DOUE L51, 15.02.2021, p. 698), la decimocuarta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DOUE L51, 15.02.2021, p. 702).

En la Política de Consumidores se adopta una directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE (DOUE L409, 4.12.2020, p. 1).

En cuanto a la Política de Salud, se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 282/2014 (DOUE L107, 26.03.2021,



p. 1) y se adopta una recomendación sobre un enfoque común para establecer una vigilancia sistemática del SARS-CoV-2 y sus variantes en las aguas residuales de la UE (DOUE L98, 19.03.2021, p. 3).

## XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

La Política de Información de la UE en los últimos años suele referirse a distintos aspectos sobre la elaboración de estadísticas en distintas materias. Así se modifica el Reglamento (UE) n° 1333/2014 relativo a las estadísticas de los mercados monetarios (BCE/2020/58) (DOUE L412, 8.12.2020, p. 31), se modifica el Reglamento (UE) n° 1409/2013 sobre estadísticas de pagos (BCE/2013/43) (BCE/2020/59) (DOUE L418, 11.12.2020, p. 1), se conceden a determinados Estados miembros excepciones a la aplicación del Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basadas en datos individuales recogidos a partir de muestras (DOUE L420, 14.12.2020, p. 23), se completa el Reglamento (UE) 2019/1700 del Parlamento Europeo y del Consejo especificando el número y el título de las variables correspondientes al ámbito de la renta y a las condiciones de vida en materia de salud y de calidad de vida (DOUE L96, 19.03.2021, p. 1), se conceden a determinados Estados miembros excepciones a la aplicación del Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional (DOUE L86, 12.03.2021, p. 5), se conceden excepciones a Grecia, España y Malta en materia de suministro de estadísticas, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las estadísticas sobre energía (DOUE L112, 31.03.2021, p. 1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2020/256, por el que se establece una planificación de la rotación plurianual (DOUE L433, 22.12.2020, p. 20), y se completa el Reglamento (UE) 2019/516 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante la definición de la lista de temas que se deben abordar en cada ciclo de verificación (DOUE L428, 18.12.2020, p. 9).

En lo que se refiere a la Política de Cultura y Deporte, se modifica la Decisión n° 445/2014/UE por la que se establece una acción de la Unión relativa a las Capitales Europeas de la Cultura para los años 2020-2033 (DOUE L437, 28.12.2020, p. 116), se produce una Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa al Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (1 de enero de 2021 - 30 de junio de 2024) 2020/C 419/01 (DOUE C419, 4.12.2020, p. 1) y unas Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del



Consejo, sobre la promoción de la cooperación intersectorial en beneficio del deporte y la actividad física en la sociedad 2020/C 419/08 (DOUE C419, 4.12.2020, p. 18).

### XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

En la Política Científica se renueva el mandato del Grupo Europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías (DOUE L46, 10.02.2021, p. 34).

En el ámbito de la Propiedad Intelectual e Industrial, se decide la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de la República Popular China sobre cooperación en materia de indicaciones geográficas y protección de indicaciones geográficas (DOUE L407, 3.12.2020, p. 1 y 3; DOUE L408I, 4.12.2020, p. 1 y 3).

Se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de un nombre inscrito en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Aceite de la Comunitat Valenciana» (DOP)] (DOUE L425, 16.12.2020, p. 1), [«Vinagre del Condado de Huelva» (DOP)] (DOUE L57, 18.02.2021, p. 77), [«Jabugo» (DOP)] (DOUE L70, 1.03.2021, p. 1).

### 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 adoptan las normas internas relativas a las limitaciones de ciertos derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco del funcionamiento del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) (DOUE L408, 4.12.2020, p. 12), la Defensora del Pueblo Europeo decide sobre el reglamento interno para limitar determinados derechos de los interesados en el tratamiento de sus datos personales (DOUE L415, 10.12.2020, p. 81), se modifica el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo en lo que respecta a las categorías de datos personales operativos y a las categorías de interesados cuyos datos personales operativos pueden ser tratados por la Fiscalía Europea en el índice de expedientes (DOUE L431, 21.12.2020, p. 1), el Comité Director de la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas, decide sobre las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Agencia (DOUE L26,

26.01.2021, p. 116), el Comité Director de la INEA, decide sobre las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (DOUE L45, 9.02.2021, p. 80), el Comité Director, decide sobre la limitación de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (DOUE L92, 17.03.2021, p. 6).

Se adopta una recomendación por el Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (DOUE C93, 19.03.2021, p. 1).

En relación con las iniciativas ciudadanas, se decide sobre la prórroga de los plazos de recogida de declaraciones de apoyo a determinadas iniciativas ciudadanas europeas de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/1042 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L434, 23.12.2020, p. 56), sobre la ampliación de los plazos de recogida de declaraciones de apoyo a determinadas iniciativas ciudadanas europeas de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/1042 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L69, 26.02.2021, p. 9) y se decide sobre la solicitud de registro de la iniciativa ciudadana europea titulada «Iniciativa de la sociedad civil para la prohibición de las prácticas de vigilancia biométrica masiva» (DOUE L13, 15.01.2021, p. 1).

## XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), se modifica la Decisión (PESC) 2018/904 del Consejo por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para Asia Central (DOUE L62, 23.02.2021, p. 45), se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Sahel, el mandato de D. Ángel Losada Fernández se prorroga hasta el 30 de junio de 2021 (DOUE L62, 23.02.2021, p. 47), se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para los derechos humanos (DOUE L62, 23.02.2021, p. 49), se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE L62, 23.02.2021, p. 51), se nombra al representante especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo (DOUE L62, 23.02.2021, p. 53), se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África (DOUE L68, 26.02.2021, p. 187), y se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Diálogo Belgrado Pristina y otros asuntos regionales de los Balcanes Occidentales (DOUE L96, 19.03.2021, p. 13).

En los ámbitos más generales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528 (DOUE L102, 24.03.2021, p. 14).

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 modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a 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 (DOUE L435, 23.12.2020, p. 74), Se nombra al vicealmirante Eugenio Díaz del Río comandante de la Operación de la UE para 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) y se deroga la Decisión (PESC) 2019/1613 (ATALANTA/1/2021) (DOUE L30, 28.01.2021, p. 4), y se nombra al comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta), y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2020/1826 (ATALANTA/2/2021) (DOUE L98, 19.03.2021, p. 1).

La constante colaboración de la Unión Europea con la Organización de Naciones Unidas continúa y se concreta en la aplicación de distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad, llevando a la adopción de determinadas medidas restrictivas, tanto contra Estados como respecto de diversas entidades, personas y grupos terroristas. En cuanto a Estados, se adoptan determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Irak (DOUE L412, 8.12.2020, p.29; DOUE L434, 23.12.2020, p.50; DOUE L23, 25.01.2021, p.16; DOUE L40, 4.02.2021, p. 21), medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DOUE L419, 11.12.2020, p. 30; DOUE L430, 18.12.2020, p. 27), medidas restrictivas con respecto a Belarús (DOUE L426I, 17.12.2020, p. 1; DOUE L426I, 17.12.2020, p. 14; DOUE L68, 26.02.2021, p. 29; DOUE L68, 26.02.2021, p. 189), medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L430, 18.12.2020, p. 26), medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE L87, 15.03.2021, p. 19; DOUE L87, 15.03.2021, p. 35), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE L12I, 15.01.2021, p. 1; DOUE L12I, 15.01.2021, p. 3), medidas restrictivas relativas a Somalia (DOUE L23, 25.01.2021, p. 1; DOUE L23, 25.01.2021, p. 18), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Zimbabue (DOUE L58, 19.02.2021, p. 9; DOUE L58, 19.02.2021, p. 15; DOUE L58, 19.02.2021, p. 51), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DOUE L60I, 22.02.2021, p. 1; DOUE L60I, 22.02.2021, p.

9), medidas restrictivas en vista de la situación en Yemen (DOUE L77I, 5.03.2021, p. 1; DOUE L77I, 5.03.2021, p. 3), medidas restrictivas aplicables a Myanmar/Birmania (DOUE L99I, 22.03.2021, p. 13; DOUE L99I, 22.03.2021, p. 15; DOUE L99I, 22.03.2021, p. 37; DOUE L99I, 22.03.2021, p. 40), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L108, 29.03.2021, p. 8), medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina (DOUE L108, 29.03.2021, p. 59), medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos (DOUE L410I, 7.12.2020, p. 1; DOUE L410I, 7.12.2020, p. 13; DOUE L71I, 2.03.2021, p. 1; DOUE L71I, 2.03.2021, p. 6; DOUE L99I, 22.03.2021, p. 1; DOUE L99I, 22.03.2021, p. 25).

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 EIL (Daesh) y Al-Qaida, (DOUE L68, 26.02.2021, p. 182; DOUE L109, 30.03.2021, p. 77), se aplican medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DOUE L77, 5.03.2021, p. 2; DOUE L77, 5.03.2021, p. 29) medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurrir en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DOUE L419, 11.12.2020, p. 5; DOUE L430, 18.12.2020, p. 8), medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Túnez (DOUE L23, 25.01.2021, p. 5; DOUE L23, 25.01.2021, p. 22), medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto (DOUE L87, 15.03.2021, p. 17; DOUE L87, 15.03.2021, p. 46), medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1128 (DOUE L43, 8.02.2021, p. 1; DOUE L43, 8.02.2021, p. 14).

En cuanto a las Misiones de la UE, se modifica y prorroga la Decisión (PESC) 2018/653 relativa a la creación de una capacidad de almacén para las misiones de gestión civil de crisis (DOUE L100, 23.03.2021, p. 13), se modifica la Decisión 2010/452/PESC sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia) (DOUE L411, 7.12.2020, p. 1), se nombra al Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (EUCAP Sahel Mali/2/2020) (DOUE L434, 23.12.2020, p. 54), se modifica la Decisión 2014/219/PESC relativa a la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (DOUE L5, 8.01.2021, p. 16), se nombra al Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger) (EUCAP Sahel Níger/2/2020) (DOUE L9,

12.01.2021, p. 1), se nombra al jefe de la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia) (EUBAM Libia/1/2021) (DOUE L26, 26.01.2021, p. 3), se prorroga el mandato del Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia) (EUMM GEORGIA/2/2020) (DOUE L420, 14.12.2020, p. 21), se prorroga el mandato del Jefe de Misión de la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia) (EUCAP Somalia/1/2020) (DOUE L431, 21.12.2020, p. 59), se prorroga el mandato del jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (EUCAP Sahel Mali/1/2021) (DOUE L26, 26.01.2021, p. 1), se modifica la Decisión 2012/389/PESC sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia) (DOUE L419, 11.12.2020, p. 26), se modifica la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (DOUE L419, 11.12.2020, p. 28) y se nombra al general de brigada Fernando Luis Gracia Herreiz comandante de la fuerza de la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2020/603 (EUTM Mali/2/2020) (DOUE L4, 7.01.2021, p. 10).

En cuanto a las Operaciones Militares de la UE, se confirma la autorización de la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (EUNAVFOR MED IRINI/2/2020) (DOUE L404, 2.12.2020, p. 9), se modifica la Decisión (PESC) 2020/472 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (DOUE L108, 29.03.2021, p. 57), se nombra al comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta), y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2020/895 (ATALANTA/3/2020) (DOUE L406, 3.12.2020, p. 60). Se nombra al vicealmirante Eugenio Díaz del Río comandante de la Operación de la UE para 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) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2019/1613 (ATALANTA/1/2021) (DOUE L30, 28.01.2021, p. 4) y se nombra al 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) 2019/783 (BiH/31/2020) (DOUE L4, 7.01.2021, p. 8).

Y finalmente, en cuanto al Control y reducción de armamentos se modifica la Decisión (PESC) 2018/1789 en apoyo de la lucha contra el tráfico ilícito y la proliferación de armas pequeñas y ligeras en los Estados miembros de la Liga de los Estados Árabes (DOUE L430, 18.12.2020, p. 25), se establece un enfoque común sobre los

elementos de los certificados de usuario final en el contexto de la exportación de armas pequeñas y ligeras y su munición (DOUE L14, 18.01.2021, p. 4), se decide en apoyo del Plan de Acción de Oslo para la aplicación de la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (DOUE L58, 19.02.2021, p. 41).

## XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y en relación con el convenio y el espacio de Schengen, se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas mínimas de calidad de los datos y las especificaciones técnicas para la introducción de fotografías y datos dactiloscópicos en el Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas y los retornos (DOUE L431, 21.12.2020, p. 61) y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas mínimas de calidad de los datos y las especificaciones técnicas para la introducción de fotografías, perfiles de ADN y datos dactiloscópicos en el Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y por la que se deroga la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1345 de la Comisión (DOUE L15, 18.01.2021, p. 1).

En lo que respecta a la regulación de la libre circulación, del asilo y los flujos migratorios, el Comité Mixto establecido en virtud del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, modifica el anexo II de dicho Acuerdo, relativo a la coordinación de los regímenes de seguridad social [2021/137] (DOUE L42, 5.02.2021, p. 15). Se adopta un reglamento relativo a la denuncia de los abusos cometidos por los intermediarios comerciales que prestan servicios de solicitud de autorización de viaje con arreglo al Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L65, 25.02.2021, p. 47), y se adoptan varias recomendaciones: una por la 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 L431, 21.12.2020, p. 75), una segunda sobre un enfoque coordinado en materia de viajes y transportes en respuesta a la nueva variante del SARS-COV-2 detectada en el Reino Unido (DOUE L436, 28.12.2020, p. 72), una tercera por la 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 L33, 29.01.2021, p. 1), otra por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el po-

sible levantamiento de dicha restricción (DOUE L41, 4.02.2021, p. 1) y una quinta y última por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DOUE L36I, 2.02.2021, p. 1).

En los ámbitos referidos a la justicia, se publica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DOUE L19, 21.01.2021, p. 1), se adopta un reglamento relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil (obtención de pruebas) (versión refundida) (DOUE L405, 2.12.2020, p. 1), otro relativo a la notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos») (versión refundida) (DOUE L405, 2.12.2020, p. 40) y las Conclusiones del Consejo «La orden de detención europea y los procedimientos de extradición: retos actuales y camino a seguir» 2020/C 419/09 (DOUE C419, 4.12.2020, p. 23).

Y finalmente, en la lucha contra la delincuencia, se decide sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la continuación del sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes sobre la inclusión del cannabis y de las sustancias relacionadas con el cannabis 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 L4, 7.01.2021, p. 1), sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en relación con la Declaración de Kioto «Promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de Derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030» en el 14.º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se celebrará del 7 al 12 de marzo de 2021 en Kioto (Japón) (DOUE L86, 12.03.2021, p. 2).

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 supresión de Mongolia del cuadro que figura en el punto I del anexo (DOUE L14, 18.01.2021, p. 1) y se establecen las especificaciones técnicas y los procedimientos necesarios para el sistema de interconexión de registros centrales a que se refiere la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L71, 2.03.2021, p. 11).



## Crónica normativa de la Junta de Andalucía<sup>1</sup>

**Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 85, de 2 de diciembre de 2020)**

Este Decreto-ley se ocupa de una materia, la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuya anterior regulación cuya incompatibilidad con la normativa europea y básica estatal (la Directiva 2001/42/CE y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, respectivamente) había dado lugar a pronunciamientos judiciales que habían anulado planes urbanísticos. También modifica 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, ampliando las posibilidades de realización de proyectos de absorción de emisiones en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones. Adicionalmente, establece medidas de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus, en una situación económica particularmente difícil, dado que han tenido que adoptar medidas de prevención que afectan directamente a su gestión habitual mediante la exigencia de planes de contingencia y actuación para la prevención de la epidemia por COVID-19, adaptados a las tipologías de cada centro y afectando a todos los locales y espacios existentes, así como asegurar equipos de protección, material sanitario y de desinfección. Medidas, todas ellas, que conllevan un incremento en los gastos, lo que está suponiendo un perjuicio notable a la capacidad económica de las entidades prestadoras del servicio, con el consiguiente riesgo para el sostenimiento del sector social y, por ende, para el mantenimiento de los puestos de trabajos correspondientes, y, en última instancia, amenazando la continuidad de la prestación del servicio público de atención a las personas en situación de dependencia, pudiendo ello conllevar un importante impacto y repercusión social. Se adoptan también medidas referidas al personal directivo del Sistema Sanitario de Andalucía, respecto del

---

<sup>1</sup> En esta sección, elaborada por Emilio GUICHOT REINA, se recogen y comentan las disposiciones generales más relevantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el período de diciembre de 2020 a marzo de 2021.



que se dispone que podrá realizar las jornadas complementarias y, en su caso, conti-  
nuidades asistenciales, de la categoría y especialidad de la que tenga titulación previa  
autorización de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud o de la Agencia  
Pública Empresarial Sanitaria correspondiente, por causa asistencial debidamente  
motivada y dentro de los cuadrantes de las respectivas unidades de cada centro,  
cuando las mismas se produzcan estando declarada la pandemia del coronavirus  
Covid-19 percibiendo por ello las retribuciones correspondientes al trabajo realizado.

**Decreto 195/2020, de 1 de diciembre, por el que se regula la organiza-  
ción administrativa y la competencia de la Administración de la Junta  
de Andalucía en materia de protección de menores (BOJA núm. 235, de  
4 de diciembre de 2020)**

La Administración de la Junta de Andalucía tiene atribuida la responsabilidad  
del ejercicio de las actuaciones de protección de los menores a las que se refiere el artí-  
culo 12 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, esto es,  
prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, el ejercicio de la guarda y  
en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la  
ley, y desempeña tal responsabilidad a partir de la competencia en materia de menores  
que le atribuye el artículo 18 y el 61.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El  
decreto desconcentra el ejercicio de la referida competencia en materia de protección  
de menores en las Delegaciones Territoriales o Provinciales adscritas a la Consejería  
competente, tal y como se viene ejerciendo en la actualidad, señala las funciones que  
se atribuyen a la Dirección General adscrita a la Consejería competente en materia de  
protección de menores, regula la Comisión Provincial de Tutela y Guarda como un  
órgano colegiado de carácter decisorio, y atribuye a la persona titular de la Delegación  
Territorial o Provincial y al servicio de protección de menores, las demás funciones  
que, bien por necesidad de agilizar la toma de decisión en unos casos y en otros por re-  
ferirse a actuaciones administrativas derivadas de la instrucción de los procedimientos  
de protección, no considera necesario que estén atribuidas al órgano colegiado.

**Decreto 205/2020, de 1 de diciembre, por el que se crean las condecora-  
ciones dirigidas al personal de la Unidad del Cuerpo Nacional de Poli-  
cía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía y las distinciones  
honoríficas dirigidas a personas, colectivos y entidades públicas o pri-  
vadas que colaboren con la misma y se regula su concesión (BOJA núm.  
237, de 10 de diciembre de 2020)**

Mediante Orden de 31 de agosto de 1993, del Ministerio del Interior, se cons-  
tituyó la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autóno-

ma de Andalucía, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como en los artículos 37.1 y 47 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que disponen que las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos de Autonomía esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía y que, en el caso de no hacerlo, podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las que le atribuye la citada Ley Orgánica a través de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a dichas Comunidades Autónomas. Este Decreto crea una Orden al Mérito Policial como reconocimiento público a servicios meritorios de carácter extraordinario, que preste el personal de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que hayan tenido lugar en beneficio de la seguridad pública, así como también al servicio continuado en esa Unidad, garantizando el ejercicio y el respeto de los derechos y libertades de la ciudadanía. Se establece, además, una Distinción Honorífica para aquellas personas, colectivos y entidades públicas o privadas, que colaboren con la misma que hayan realizado, en razón de su constancia o su relevancia, una labor de apoyo y colaboración con el personal de la Unidad, en el ejercicio de sus funciones, favoreciendo de esta manera la eficacia de las mismas y facilitando, asimismo, la prestación de un servicio público de mayor calidad.

**Decreto 212/2020, de 15 de diciembre, por el que se crea el Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía (IESPA) y se regulan sus competencias, estructura y funcionamiento (BOJA núm. 244, de 21 de diciembre)**

Este Decreto transforma la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía en servicio administrativo con gestión diferenciada como Instituto de Emergencias y Seguridad Pública de Andalucía, regulando sus competencias, estructura y funcionamiento, e incorpora herramientas de gestión como el establecimiento de objetivos eficientes en relación con la selección de personal docente, y la elaboración de los planes de formación y la evaluación.

**Decreto 221/2020, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, por el que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se crea el Catálogo de Premios concedidos por la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 247, de 24 de diciembre de 2020).**

Como explica la Exposición de Motivos de este Decreto, la entrada en vigor del Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, por el que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se crea el Catálogo de Premios concedidos por la Administración de la Junta de Andalucía, cuya aprobación

se hizo coincidir con el cuarenta aniversario del referéndum en el que el pueblo andaluz manifestó su voluntad de iniciar el proceso autonómico de Andalucía, supuso que el ámbito de las distinciones honoríficas de nuestra Comunidad Autónoma contara con un marco jurídico único, revisado y actualizado pues su regulación llevaba vigente más de tres décadas y había sido modificada en numerosas ocasiones. El Decreto 602/2019, de 3 de diciembre, aportaba además una nueva perspectiva a estas distinciones, mediante la regulación del título de Hija Predilecta o Hijo Predilecto de Andalucía, la regulación de la Bandera de Andalucía como distinción honorífica de carácter provincial y la creación de nueve categorías de la Medalla de Andalucía, además de la Medalla de Andalucía Manuel Clavero Arévalo. Estas categorías incluían los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Letras, las Artes, el Deporte, la Solidaridad y la Concordia, la Economía y la Empresa, la Investigación, la Ciencia y la Salud, la Proyección de Andalucía, el Mérito Medioambiental y los Valores Humanos. Para completar los ámbitos reconocidos por las distinciones reguladas en el citado decreto, se considera necesaria su modificación para crear una nueva categoría de distinción honorífica de carácter extraordinario, la Medalla de Honor de Andalucía, cuya concesión excepcional reconocerá a aquella persona física o jurídica, grupo o entidad, de gran relevancia en agradecimiento a su vinculación con Andalucía y como reconocimiento a los valores dimanantes de su trayectoria vital.

**Decreto del Presidente 13/2020, de 28 de diciembre, por el que se adscribe a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior la Fundación Pública Andaluza El Legado Andalusi (BOJA extraordinario núm. 90, de 30 de diciembre de 2020)**

Este Decreto adscribe a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior la Fundación Pública Andaluza El Legado Andalusi, hasta ahora adscrita a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

**Decreto 225/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifican diversos decretos por los que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas (BOJA extraordinario núm. 90, de 30 de diciembre de 2020)**

La adopción del Reglamento (UE) núm. 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Reglamento General de Exención) impulsó la adaptación del marco jurídico andaluz por medio de cuatro decretos: el 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; el Decreto 115/2014, de 22 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía para promover el desarrollo de las actividades económicas de las pequeñas y medianas empresas; el Decreto 185/2014, de 30 de diciembre, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas para promover la investigación y el desarrollo e innovación, y el Decreto 303/2015, de 21 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía a empresas para promover la protección del medio ambiente y el desarrollo energético sostenible. Con la adopción del Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión, de 2 de julio de 2020, por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) núm. 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes se amplía la vigencia del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, hasta el 31 de diciembre de 2023 y se introducen una serie de modificaciones que flexibilizan la condición de empresa en crisis y la deslocalización a raíz del brote de COVID-19. La adopción de este reglamento justifica la realización de una nueva modificación de los decretos por los que se establece el marco regulador de las ayudas que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales a empresas. Además de las modificaciones comunes, se introduce una modificación puntual en el Decreto 114/2014, de 22 de julio, en lo que se refiere a la deslocalización. Mediante esta modificación, se establece que no debe considerarse que las empresas que se vean obligadas a despedir personal de forma temporal o permanente como consecuencia del brote de COVID-19 han infringido los compromisos de deslocalización asumidos antes del 31 de diciembre de 2019 si la pérdida de puestos de trabajo se produce entre el 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2021.

**Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía. (BOJA extraordinario núm. 90, de 30 de diciembre de 2020)**

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dedicó todo el Capítulo III de su Título II a sistematizar la organización de la Administración periférica de la Junta de Andalucía.

Posteriormente, el Decreto-ley 2/2012, de 19 de junio, por el que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial, permitió distinguir, dentro de la estructura de una Consejería, entre órganos directivos centrales y órganos di-

rectivos periféricos. Dentro de los órganos directivos periféricos, y manteniendo en cualquier caso la condición de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía como primera autoridad de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, la modificación legislativa previó la existencia de dos posibles modelos de organización territorial provincial. El primer modelo basado en la estructura tradicional de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, vigente en Andalucía desde los orígenes de la Administración de nuestra Comunidad Autónoma. El segundo modelo sustentaba sus bases en una novedosa figura: las Delegaciones Territoriales. Mediante el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el ejercicio de la potestad de autoorganización, a la que se ha hecho referencia, se vino a desarrollar normativamente los modelos de organización territorial provincial. Su objetivo era establecer de manera clara, uniforme y homogénea la existencia de dos paradigmas de organización territorial provincial: la regulación de estructuras ya existentes y regladas como las Delegaciones del Gobierno y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, y la regulación ex novo de las Delegaciones Territoriales y las Secretarías Generales Provinciales de las Consejerías. Este Decreto fue objeto de diversas modificaciones posteriores. El Decreto que ahora reseñamos establece la posibilidad de que, al igual que el anterior texto permitía agrupar en una misma Delegación Territorial los servicios periféricos de varias Consejerías, se permita que una Consejería pueda organizar sus servicios periféricos a través de diversas Delegaciones Territoriales. Esta nueva posibilidad organizativa de la estructura territorial de la Administración de la Junta de Andalucía que se regula en el presente decreto posibilita que mediante sus disposiciones adicionales tercera, cuarta, quinta, octava y novena se creen y estructuren dos Delegaciones Territoriales para los servicios periféricos de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local y otras dos para los de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Por otra parte, se procede a modificar el Decreto 98/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo Regeneración, Justicia y Administración Local, especificando como una de las competencias específicas de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo las relativas al apoyo y al fomento de la calidad de la hostelería y de la restauración turística.

**Decreto 228/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud, así como el Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales**

**y Conciliación (BOJA extraordinario núm. 90, de 30 de diciembre de 2020)**

Este Decreto dispone la doble adscripción de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía a la Consejería de Salud y Familias y a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, dadas las competencias de la primera en materia de drogodependencia.

**Decreto 218/2020, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Manual de Diseño Gráfico para su utilización por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA extraordinario núm. 2, de 4 de enero de 2021)**

Mediante el Decreto 11/2020, de 3 de febrero, por el que se actualiza el Manual de Diseño Gráfico, aprobado mediante Decreto 245/1997, de 15 de octubre, para su utilización por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, el Gobierno de la Junta de Andalucía inició la actualización del Manual de Diseño Gráfico para su utilización por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía, con motivo del 40.º Aniversario de la celebración del referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía. La finalidad del Decreto 11/2020, de 3 de febrero, era permitir, hasta tanto se aprobara un nuevo Manual, la aplicación inmediata de una serie de elementos que formarían parte del Manual definitivo: el escudo simplificado, la marca institucional, la marca genérica y las tipografías corporativas y la cromática, a materiales relacionados con las actividades de comunicación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, portal web institucional de la Junta de Andalucía, Consejerías y Entidades Instrumentales, aplicaciones para dispositivos móviles y perfiles en redes sociales institucionales, material audiovisual de la Junta de Andalucía y material relativo al área de comunicación y publicaciones. Por el Decreto que ahora reseñamos se procede a completar el proceso de renovación de la imagen corporativa iniciado con el citado Decreto 11/2020, de 3 de febrero, aprobando el nuevo Manual de Diseño Gráfico para su utilización por el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía.

**Decreto-ley 1/2021, de 12 de enero, por el que se establecen medidas urgentes para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería y agencias de viajes y se modifican varios decretos-leyes dictados como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario núm. 5, de 12 de enero de 2021)**

Durante el estado de alarma, la situación de las pequeñas y medianas empresas del sector comercial, de la hostelería y la intermediación turística fue especialmente

grave, ya que vieron interrumpida en su mayoría su actividad debido a las medidas de contención de la pandemia decretadas por el Gobierno y quedaron suprimidos sus ingresos e incluso muchas de aquellas que no se vieron obligadas a suspender la actividad, o la reanudaron después del estado de alarma, vieron reducida su facturación por la contracción de la demanda y las limitaciones impuestas a causa del COVID-19. Si bien el Gobierno andaluz fue aprobando desde la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, medidas de ayudas excepcionales en favor de las personas trabajadoras autónomas más afectadas por las consecuencias de la crisis del COVID-19, la prolongación de la pandemia, lleva al Gobierno a prever ayudas al turismo, la hostelería y el comercio, tres sectores estratégicos en los que la pandemia tuvo un impacto especialmente negativo y que en Andalucía suponen algo más del 20% del PIB de la Comunidad Autónoma.

**Ley 1/2021, de 22 de enero, por la que se articula un período transitorio para garantizar la prestación del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito local en Andalucía gestionado por particulares (BOJA núm. 16, de 26 de enero de 2021)**

Esta Ley pretende dar solución al rosario de convocatorias de licencias y adjudicaciones anuladas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Esta Ley pretende evitar el perjuicio que se causaría a los residentes en las demarcaciones afectadas por un cese de emisiones, partiendo de la consideración de servicio de interés general de la televisión privada, y a las decenas de personas y empresas privadas que, ajenas a las causas que han motivado la anulación de las concesiones que efectuaba el acuerdo, resultaron adjudicatarias y cuya viabilidad económica queda ahora seriamente en entredicho, y a otros sectores vinculados con el audiovisual, como el publicitario. O, incluso a las televisiones públicas que comparten un canal múltiple, ya que el cese de las emisiones dejaría sin efecto los tres programas privados, eliminando la presencia en el órgano de gestión conjunta del múltiple de los tres licenciarios privados y abandonando a su suerte al concesionario municipal. Sin embargo, los gastos que antes se repartían proporcionalmente para el ordinario funcionamiento del múltiple tendrían que ser asumidos ahora en su integridad por este último y, en definitiva, acabarían siendo repercutidos a la ciudadanía de dichos municipios. De este modo, la Ley ordena la publicación en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ley de la convocatoria por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de un nuevo concurso público para la adjudicación, en régimen de concurrencia, de licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisivo privado de carácter comercial de ámbito local en Andalucía para la emisión de programación en abierto, en aquellas demarcaciones territoriales andaluzas donde las licencias adjudicadas en virtud del Acuerdo del

Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2020 fueron anuladas judicialmente, así como en aquellas demarcaciones donde las licencias estuvieran vacantes en el momento de adopción de la convocatoria.

**Decreto 75/2021, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego (BOJA núm. 19, de 29 de enero de 2021)**

La Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía dispone, en su artículo 47 la creación del Consejo Andaluz del Fuego, como órgano colegiado con carácter consultivo y de participación en cuestiones relativas a la prevención y extinción de incendios y salvamento, adscrito a la Consejería competente en materia de protección civil y regulando, asimismo, los aspectos básicos de su composición, organización y régimen de funcionamiento. En desarrollo de esta previsión legal y de acuerdo con su disposición adicional única, se aprobó el Decreto 290/2003, de 14 de octubre, por el que se regula la composición, organización y régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Fuego, que ahora se deroga y sustituye.

**Decreto del Presidente 5/2021, de 1 de febrero, por el que se adscribe a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (BOJA núm. 24, de 5 de febrero de 2021)**

Este Decreto adscribe a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., en la actualidad adscrita a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.

**Decreto-ley 2/2021, de 2 de febrero, por el que se modifican, con carácter urgente, la normativa de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras disposiciones normativas, y se regulan los estudios con finalidad de diagnóstico precoz o de detección de casos de infección activa (cribados) dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario núm. 14, de 5 de febrero de 2021)**

La normativa básica que regula los procedimientos de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados fue modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. Este Decreto-ley acomete las modificaciones precisas para adaptar la normativa andaluza a los requerimientos recogidos en la mencionada norma básica. Además, en materia de lucha contra la COVID-19, se establece la ne-



cesidad previa de realizar una evaluación de riesgo específica para cada municipio, en base a la información epidemiológica suministrada por el Servicio de Vigilancia Epidemiológica de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica, determinándose, dentro de un marco coordinado de intervención, la necesidad de aplicar cribados poblacionales. Se establecen también otras medidas de diversa índole, que afectan a la Agencia Digital de Andalucía, a las ayudas a la acuicultura, a la protección de consumidores y usuarios o a las ayudas al sector cultural.

**Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 35, de 22 de febrero de 2021)**

La Comunidad Autónoma de Andalucía va a ser receptora de un amplio volumen de fondos: los Fondos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea («Next Generation EU»), que se suman a los correspondientes al Marco Financiero Plurianual para 2014-2020, que se han visto reforzados con los fondos adicionales del «React EU», que se centrarán en gastos correspondientes a sanidad, educación, empleo, inclusión social, servicios sociales y gasto derivado del COVID-19. Para gestionarlos, se establecen medidas que permitan una selección de proyectos ágil y una ejecución eficaz que faciliten iniciar de forma temprana la puesta en marcha de los distintos proyectos orientada a agotar la financiación asignada. La Administración de la Junta de Andalucía deberá garantizar el impulso, seguimiento y control de los fondos europeos que le correspondan, asumiendo el importantísimo reto de alcanzar los objetivos establecidos para generar los necesarios impactos estructurales y canalizar inversiones, teniendo muy presente su importe y el breve periodo de tiempo establecido para la ejecución. Ello hace preciso revisar la normativa y los procedimientos e instrumentos de gestión pública y afrontar reformas que permitan contar con una Administración más ágil y apta para responder al citado desafío, haciéndolo sin disminuir sus obligaciones de control, como ya hiciera el Estado también por Real Decreto-Ley. El Decreto-ley se estructura en seis Capítulos. El Capítulo I regula las disposiciones generales, definiendo el objeto y el ámbito de aplicación. El Capítulo II contiene las medidas en materia de gestión de los recursos humanos. En el Capítulo III se establecen medidas de simplificación y agilización en materia presupuestaria. El Capítulo IV establece las medidas en materia de contratación. El Capítulo V recoge las medidas en materia de subvenciones. El Capítulo VI se dedica a las medidas en materia de convenios. Las disposiciones adicionales completan el marco jurídico de este Decreto-ley, regulando en materia retributiva la retribución extraordinaria por consecución de objetivos. Además se prevé, en relación con el pago de ciertos importes subvencionables previstos en el Decreto-ley 11/2020, de 5 de mayo, por el

que se establecen medidas urgentes, extraordinarias y complementarias de apoyo financiero al sector económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), que la justificación del pago de los gastos, por la comisión de apertura e intereses del periodo de carencia de los préstamos avalados, se realice mediante la aportación de certificación de la entidad financiera, que podrá presentarse en original o copia auténtica, en forma de documento electrónico o no electrónico, así como en forma de copia digitalizada por los propios interesados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la obligación de conservación de los certificados originales de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo g) del artículo 14.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En materia de evaluación ambiental se recoge como especialidad para los proyectos financiables total o parcialmente mediante fondos europeos, la posibilidad prevista por la normativa estatal de excluir un proyecto determinado de la evaluación de impacto ambiental. Para ello se concretan como supuestos excepcionales que habilitan para dicha exclusión aquellos proyectos que siendo financiados con fondos europeos, contemplen variables medioambientales y de eficiencia energética y que no supongan incrementos de volumen y superficie de edificación. Con esta finalidad es necesario modificar la normativa autonómica contenida en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, para incluir una nueva disposición que prevea esta posibilidad de excepcionar la evaluación de impacto ambiental. Respecto a las disposiciones transitorias, el Decreto-ley establece el régimen transitorio de participación en el Comité Técnico para el Seguimiento de la Ejecución de los Fondos Europeos en tanto no se haga efectiva la entrada en funcionamiento de la Agencia Digital de Andalucía. En cuanto a las disposiciones finales, estas tienen aplicabilidad general no vinculada a fondos europeos, y son de la máxima diversidad, que modifican, entre otras, la legislación sobre altos cargos, hacendística, la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales

**Decreto 122/2021, de 16 de marzo, por el que se modifica el Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea (BOJA núm. 53, de 19 de marzo de 2021)**

Por Decreto del Presidente 5/2021, de 1 de febrero, se adscribió a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., (VEIASA). Ello supone la necesaria modificación del Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea. Al propio tiempo, por razones de mejora de técni-

ca normativa y para proporcionar la adecuada claridad y seguridad jurídica se modifica, en relación a las competencias de la Dirección General de Energía, el párrafo k) del apartado 2 del artículo 7 del Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, determinando las normas jurídicas aplicables al régimen, autorización, inspección y control de actividades e instalaciones energéticas de generación, almacenamiento, transporte y distribución; así como, por idénticas razones, se añade un nuevo párrafo h) del apartado 4 del artículo 9 del mismo decreto, en relación a la competencia de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego para, sin perjuicio de la necesaria coordinación y cooperación interadministrativa, instar a la impugnación cuando resulte procedente, de actos o acuerdos de las entidades locales que infrinjan normativa en materia de Juegos y Apuestas.

**Decreto 123/2021, de 16 de marzo, por el que se modifica el Decreto 117/2020, de 8 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades (BOJA núm. 53, de 19 de marzo de 2021)**

El Decreto del Presidente 5/2021, de 1 de febrero, adscribe a la Consejería de Hacienda y Financiación Europea la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., hasta ese momento adscrita a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado Decreto del Presidente, resulta necesaria la modificación del Decreto 117/2020, de 8 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, dejando a salvo, tras el mencionado cambio de adscripción de la entidad Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., las competencias que en materia de metrología e inspección técnica de vehículos siguen estando atribuidas a la Consejería, a través de la Secretaría General de Industria y Minas. Por otra parte, se procede a introducir algunas precisiones en las atribuciones de la Secretaría General de Industria y Minas, para delimitar de forma más clara las competencias que le corresponden en relación con la calidad y seguridad industrial.

**Decreto 124/2021, de 16 de marzo, por el que se modifica el Decreto 32/2018, de 30 de enero, por el que se regula la Comisión Asesora sobre vacunaciones y enfermedades susceptibles de vacunación en Andalucía. (BOJA núm. 53, de 19 de marzo de 2021)**

Mediante Orden de 26 de septiembre de 1995, de la Consejería de Salud, se creó la Comisión Asesora sobre vacunaciones y enfermedades susceptibles de vacunación en Andalucía, con objeto de establecer los criterios de consenso y asesorar desde un punto de vista técnico y estratégico a la Consejería de Salud en las deci-

siones que repercutieran en el Programa de Vacunaciones de Andalucía. El Decreto 32/2018, de 30 de enero, por el que se regula la Comisión Asesora sobre vacunaciones y enfermedades susceptibles de vacunación en Andalucía, vino a derogar la Orden de 26 de septiembre de 1995 dando una nueva regulación a dicho órgano colegiado, adecuando su estructura, así como sus competencias, incorporando aspectos éticos para adaptarse a los requerimientos de la organización. Conforme al mismo, dicha Comisión tiene como función la de asesorar a la Consejería competente en materia de salud, en el ámbito de la planificación y promoción de las actuaciones relacionadas con las vacunaciones y las enfermedades susceptibles de vacunación, así como en los aspectos estratégicos, epidemiológicos y científico-técnicos pertinentes para elaborar las medidas de actuación que en este ámbito puedan determinarse. Con este Decreto, que lo modifica, se refuerza el procedimiento de participación mediante la inclusión de tres nuevas vocalías en la composición de la Comisión, así como el cambio de la titularidad de la vicepresidencia y otra serie de cambios para adaptarse a la normativa vigente en materia de órganos colegiados.

**Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, por el que se adoptan diversas medidas, con carácter urgente y extraordinario, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y se modifican otras disposiciones normativas (BOJA extraordinario núm. 25, de 25 de marzo de 2021)**

Este Decreto-ley adopta nuevas medidas de carácter económicas para paliar la situación provocada por la pandemia. Se estructura en cinco capítulos, cincuenta y siete artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, once disposiciones finales y cinco anexos. El Capítulo I establece medidas extraordinarias y urgentes para el sector turístico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). El Capítulo II establece medidas para el mantenimiento del empleo asalariado en empresas, excluidas las del sector público, afectadas por un expediente de regulación temporal de empleo tras la declaración del estado de alarma, aprobando y convocando una línea de subvención dirigida a tal finalidad en los supuestos de afección por un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), y que se encuentren basados en causas relacionadas con la situación pandémica. El Capítulo III tiene por objeto establecer medidas extraordinarias de ayudas para compensar la pérdida de rentas de las personas trabajadoras por cuenta ajena, afectadas por un ERTE y de las personas trabajadoras fijas discontinuas beneficiarias de la prestación extraordinaria a causa del COVID-19. El Capítulo IV establece una bonificación del 75% de la cuota trimestral de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, relativa a máquinas recreativas y de azar. El Capítulo V establece medidas relativas a las escuelas-hogar y los centros docentes

privados concertados, de educación especial o con planes de compensación educativa de Andalucía para la prestación del servicio de comedor escolar. Por su parte, la disposición adicional única se refiere al tratamiento de datos de carácter personal de las personas beneficiarias y, mediante la disposición transitoria única, se establece que los procedimientos de las subvenciones relativas al Bono Turístico de Andalucía iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto-ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de su iniciación. Por último, las disposiciones finales modifican toda una heterogénea serie de leyes.

**Decreto-ley 5/2021, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), para el sector de las agencias de viajes, para la reactivación de actos culturales promovidos por Agrupaciones, Consejos, Federaciones, Uniones u otras entidades de análoga naturaleza que integren hermandades y cofradías de Andalucía en 2021, para el mantenimiento de la actividad de los sectores del comercio minorista y de la hostelería, y se modifican otras disposiciones (BOJA extraordinario núm. 27, de 31 de marzo de 2021)**

De nuevo en la lógica de paliar los estragos económicos de la pandemia, el Consejo de Gobierno aprobó este Decreto-ley, que se estructura en dos capítulos, cuarenta y nueve artículos, dos disposiciones adicionales, cinco disposiciones finales y tres anexos. El Capítulo I establece medidas extraordinarias y urgentes para el sector de las agencias de viajes como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). El Capítulo II prevé medidas para la reactivación de actos culturales promovidos por Agrupaciones, Consejos, Federaciones, Uniones u otras entidades de análoga naturaleza que integren hermandades y cofradías de Andalucía en 2021 como consecuencia de la crisis sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19). La disposición adicional primera, establece la delegación de competencias en la persona titular de la Dirección General de Patrimonio Histórico y Documental, en relación con el procedimiento de concesión de subvenciones del Capítulo II del este Decreto-ley, y en la persona titular de la Secretaría General de Patrimonio Cultural, la competencia para la resolución de los procedimientos sancionadores de las subvenciones, derivado de las infracciones administrativas cometidas en relación con aquéllas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Y la disposición adicional segunda establece que la convocatoria de las subvenciones reguladas en el Capítulo II de este Decreto-ley deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, en el plazo máximo de 20 días hábiles a contar desde el día de su entrada en vigor. Por su parte, las disposiciones finales modifican leyes de índole diversa.

# **OTRAS DISPOSICIONES DE INTERÉS PARA LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA<sup>1</sup>**

## **PRESIDENCIA**

Decreto del Presidente 11/2020, de 9 de diciembre, por el que se prorrogan las medidas establecidas en el Decreto 10/2020, de 23 de noviembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 87, de 9 de diciembre).

Decreto del Presidente 12/2020, de 11 de diciembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 88, de 11 de diciembre).

Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 (BOJA 251, de 31 de diciembre).

Decreto del Presidente 1/2021, de 2 de enero, por el que se modifica el Decreto del Presidente 12/2020, de 11 de diciembre, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 1, de 2 de enero).

Decreto del Presidente 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 3, de 8 de enero).

Decreto del Presidente 3/2021, de 15 de enero, por el que se modifica el Decreto del Presidente 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 6, de 16 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 2020 a marzo de 2021.

Decreto del Presidente 4/2021, de 30 de enero, por el que se prorrogan las medidas establecidas en el Decreto del Presidente 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 12, de 30 de enero).

Decreto del Presidente 6/2021, de 12 de febrero, por el que se prorrogan las medidas establecidas en el Decreto 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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, y se modifica parcialmente el mismo (BOJA extraordinario 16, de 12 de febrero; corrección de errores en BOJA 33, de 18 de febrero).

Decreto del Presidente 7/2021, de 25 de febrero, por el que se prorrogan las medidas establecidas en el Decreto 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 19, de 25 de febrero).

Decreto del Presidente 8/2021, de 4 de marzo, por el que se prorrogan las medidas establecidas en el Decreto 2/2021, de 8 de enero, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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, y se modifica parcialmente el mismo (BOJA extraordinario 21, de 4 de marzo).

Decreto del Presidente 9/2021, de 18 de marzo, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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 (BOJA extraordinario 24, de 18 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Orden de 25 de noviembre de 2020, por la que se aprueba el Plan Turístico de Grandes Ciudades de Andalucía de la ciudad de Dos Hermanas (BOJA 232, de 1 de diciembre).

Orden de 25 de noviembre de 2020, por la que se constituyen los Archivos Judiciales Territoriales de Cádiz, Granada, Huelva y Jaén de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en aplicación de lo dispuesto por el Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de Modernización de los Archivos Judiciales (BOJA 237, de 10 de diciembre).

Orden de 3 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el Plan de Inspección Programada en materia de turismo para el año 2021 (BOJA 238, de 11 de diciembre).

Orden de 15 de diciembre de 2020, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Estadística y Cartográfica y de la Unidad Estadística y Cartográfica de la Consejería y de sus entidades instrumentales (BOJA 245, de 22 de diciembre).

Orden de 1 de febrero de 2021, por la que se aprueba el Plan Turístico de Grandes Ciudades de Andalucía de la ciudad de Sevilla (BOJA 29, de 12 de febrero).

Orden de 8 de marzo de 2021, por la que se adaptan los formularios aprobados por el Decreto 116/2016, de 5 de julio, por el que se regulan las Declaraciones de Interés Turístico de Andalucía, por el Decreto 146/2016, de 30 de agosto, por el que se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades de Andalucía y los convenios de colaboración mediante los que se articulan y por el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía (BOJA 54, de 22 de marzo).

Corrección de errores del Decreto 64/2020, de 5 de mayo, por el que se regulan los méritos correspondientes al conocimiento de las especialidades de la organización territorial y de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de aplicación en los concursos del personal funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional (BOJA núm. 89, de 12.5.2020) (BOJA 29, de 12 de febrero).

## **CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR**

Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueba y publica la Guía de Normalización e Inscripción de Formularios de la Junta de Andalucía (BOJA 245, de 22 de diciembre).

Resolución de 17 de diciembre de 2020, conjunta de la Dirección General de Estrategia Digital y Gobierno Abierto, Intervención General de la Junta de Andalucía y Dirección General de Patrimonio, por la que se extiende el uso del Sistema Informático ERIS-G3 a las Agencias Públicas Empresariales que se citan (BOJA 10, de 18 de enero).



Decreto 219/2020, de 21 de diciembre, por el que se regulan el Foro Andaluz y los Foros Provinciales, para la integración de las personas de origen migrante (BOJA 248, de 28 de diciembre; corrección de errores en BOJA 53, de 19 de marzo).

Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se actualizan y publican los formularios tipo de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva (BOJA 248, de 28 de diciembre).

Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se actualizan y publican los formularios tipo de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva (BOJA 248, de 28 de diciembre).

Orden de 13 de enero de 2021, por la que se regula la homologación de acciones formativas en el ámbito del Instituto Andaluz de Administración Pública (BOJA 11, de 19 de enero).

Resolución de 14 de enero de 2021, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por la que se modifica la Resolución de 14 de abril de 2020, por la que se establecen las bases que articulan el procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal necesario en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 (BOJA 11, de 19 de enero).

Acuerdo de 19 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de las actuaciones practicadas por la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior en relación con la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025, y se aprueba su formulación (BOJA 14, de 22 de enero).

Orden de 3 de febrero de 2021, por la que se regulan las comunicaciones electrónicas interiores en la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA 26, de 9 de febrero).

Acuerdo de 9 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía para el año 2021 (BOJA 29, de 12 de febrero).

Acuerdo de 23 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza para la Coordinación Sociosanitaria (BOJA 58, de 26 de marzo).

Resolución de 23 de marzo de 2021, de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por la que se modifica la Resolución de 14 de abril de 2020, por la que se establecen las bases que articulan el procedimiento de emergencia para la selección del personal funcionario interino y laboral temporal necesario en el

marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 (BOJA 58, de 26 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO**

Resolución de 22 de diciembre de 2020, 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 2021 (BOJA 250, de 30 de diciembre).

Corrección de errores de la Orden de 6 de agosto de 2020, por la que se modifica la Orden de 29 de julio de 2016, por la que se regula el procedimiento de autorización, seguimiento, evaluación y control de acciones formativas conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad en la modalidad presencial, no financiados con fondos de formación profesional para el empleo (BOJA núm. 158, de 17.8.2020) (BOJA 16, de 26 de enero).

## **CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA**

Orden de 16 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el modelo 169 de declaración de ingresos por entrega de bienes y prestaciones de servicios de la Junta de Andalucía sujetos a IVA (BOJA 246, de 23 de diciembre).

Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 7/2020, por la que se establece la Guía de Fiscalización Previa de los expedientes de gasto derivados de la contratación administrativa llevada a cabo por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias administrativas y sus agencias de régimen especial, y la Instrucción 11/2018, por la que se establece la Guía de Fiscalización Previa de los expedientes de gasto derivados de encargos a medios propios regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOJA 248, de 28 de diciembre).

Orden de 29 de diciembre de 2020, por la que regula el procedimiento de reintegro a la Tesorería de la Junta de Andalucía de transferencias de financiación abonadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas a entidades del sector público andaluz con contabilidad no presupuestaria (BOJA 8, de 14 de enero).

Orden de 28 de enero 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 22, de 3 de febrero).

Resolución de 1 de febrero de 2021, de la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que se da publicidad a las directrices generales del Plan de Control Tributario para 2021 (BOJA 24, de 5 de febrero).

Resolución de 9 de febrero de 2021, de la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que se aprueba la actuación administrativa automatizada para la tramitación de los embargos por medios telemáticos mediante el Procedimiento Centralizado de Embargos descrito en el Cuaderno 63 de la Asociación Española de Banca (AEB)/Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)/Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) (BOJA 30, de 15 de febrero).

Resolución de 9 de febrero de 2021, de la Agencia Tributaria de Andalucía, por el que se aprueba el uso del CSV como sistema de catalogación en la cumplimentación de actos de trámite (BOJA 30, de 15 de febrero).

Acuerdo de 23 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Energética de Andalucía 2030 (BOJA 58, de 26 de marzo).

Resolución de 23 de marzo de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 4/2021, de 23 de febrero, por la que se establece la Guía de Fiscalización Previa de los expedientes de gasto derivados de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (BOJA 61, de 31 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE**

Orden de 1 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Deporte para el año 2021 (BOJA 242, de 17 de diciembre).

Orden de 3 de diciembre de 2020, por la que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones de la Consejería de Educación y Deporte (BOJA 242, de 17 de diciembre).

Resolución de 14 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Reglamento General y de Competiciones de la Federación Andaluza de Baloncesto (BOJA 246, de 23 de diciembre).

Resolución de 14 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publi-

cación del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Tiro con Arco (BOJA 246, de 23 de diciembre).

Orden de 16 de diciembre de 2020, por la que se establecen las normas de las convocatorias para acogerse al régimen de conciertos educativos en las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Especial, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, desde el año académico 2021/22 hasta el año académico 2024/25 (BOJA 244, de 21 de diciembre).

Acuerdo de 21 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Innovación Educativa 2021-2027 (BOJA 250, de 30 de diciembre).

Orden de 15 de enero de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la etapa de Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de la atención a la diversidad, se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y se determina el proceso de tránsito entre distintas etapas educativas (BOJA extraordinario 7, de 18 de enero).

Orden de 15 de enero de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la etapa de Bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de la atención a la diversidad y se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado (BOJA extraordinario 7, de 18 de enero).

Orden de 15 de enero de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regulan determinados aspectos de la atención a la diversidad, se establece la ordenación de la evaluación del proceso de aprendizaje del alumnado y se determina el proceso de tránsito entre distintas etapas educativas (BOJA extraordinario 7, de 18 de enero).

Resolución de 26 de enero 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 Baloncesto (BOJA 23, de 4 de febrero).

Resolución de 12 de febrero de 2021, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación de Estatutos de la Federación Andaluza de Deportes para Ciegos (BOJA 39, de 26 de febrero).

Resolución de 19 de febrero de 2021, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación

del Reglamento Electoral de la Federación Andaluza de Triatlón y Pentatlón Moderno (BOJA 41, de 3 de marzo).

Orden de 8 de marzo de 2021, por la que se crea y se regula el Programa Educativo de Excelencia Deportiva en Andalucía (BOJA 52, de 18 de marzo; corrección de errores en BOJA 61, de 31 de marzo).

Orden de 8 de marzo de 2021, por la que se regulan los módulos de formación práctica en empresas, estudios y talleres y el módulo de proyecto, para el alumnado que cursa enseñanzas de artes plásticas y diseño en centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 58, de 26 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Gestión del Agua (BOJA 59, de 29 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Centrales Eléctricas (BOJA 59, de 29 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Redes y Estaciones de Tratamientos de Aguas (BOJA 60, de 30 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico en Comercialización de Productos Alimentarios (BOJA 60, de 30 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar (BOJA 60, de 30 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Educación y Control Ambiental (BOJA 60, de 30 de marzo).

Orden de 15 de marzo de 2021, por la que se desarrolla el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Química y Salud Ambiental (BOJA 60, de 30 de marzo).

Orden de 16 de marzo de 2021, por la que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión Estadística y Cartográfica y de la Unidad Estadística y Cartográfica de la Consejería de Educación y Deporte y de sus Entidades instrumentales con personalidad jurídico pública (BOJA 59, de 29 de marzo).

Corrección de errores de la Orden de 9 de noviembre de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de acceso a la función directiva y la evaluación, formación y reconocimiento de los directores, las directoras y los equipos directivos de los centros docentes públicos no universitarios de los que es titular la Junta de Andalucía (BOJA núm. 224, de 19.11.2020) (BOJA 47, de 11 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Orden de 23 de noviembre de 2020, por la que se aprueba la modificación de las zonas vulnerables definidas en el Decreto 36/2008, de 5 de febrero, por el que se designan las zonas vulnerables y se establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario, al amparo de su disposición adicional primera (BOJA 232, de 1 de diciembre).

Resolución de 25 de noviembre de 2020, de la Secretaría General de Fondos Europeos al Desarrollo Rural Sostenible y Dirección del Organismo Pagador de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 7/2020, de la Dirección del Organismo Pagador de Andalucía, para la aplicación de reducciones y penalizaciones por incumplimiento de la normativa de contratación pública en actuaciones financiadas por los Fondos Europeos Agrícolas (BOJA 232, de 1 de diciembre).

Acuerdo de 1 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico para mejorar la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustrial y del desarrollo rural de Andalucía 2020-2022 (BOJA 235, de 4 de diciembre).

Decreto 209/2020, de 9 de diciembre, por el que se establecen medidas para la recuperación de la anguila europea (*Anguilla anguilla*) (BOJA 240, de 15 de diciembre).

Resolución de 18 de diciembre de 2020, conjunta de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera y la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se adapta el contenido del Anexo II de la Orden de 6 de agosto de 2018, conjunta de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regula la utilización de lodos tratados de depuradora en el sector agrario (BOJA 14, de 22 de enero).

Acuerdo de 21 de diciembre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del II Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en la actividad agraria, pesquera y medioambiental de Andalucía-Horizonte 2027 (BOJA 248, de 28 de diciembre).

Orden de 23 de diciembre de 2020, por la que se aprueba y da publicidad al formulario para la comunicación del censo de animales en las explotaciones ganaderas de Andalucía prevista en el Decreto 14/2006, de 18 de enero, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (BOJA 14, de 22 de enero).

Decreto 78/2021, de 2 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la enajenación de tierras vacantes procedentes del extinto Instituto Andaluz de Reforma Agraria (BOJA 24, de 5 de febrero; corrección de errores en BOJA 34, de 19 de febrero).

Resolución de 10 de febrero de 2021, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, mediante la que se modifican los anexos de la Orden de 22 de junio de 2018, por la que se desarrollan las normas de calificación de explotaciones de la especie caprina frente a tuberculosis en Andalucía, se regula la vacunación de paratuberculosis en caprino en Andalucía y por la que se modifica la Orden de 29 de noviembre de 2004 que desarrolla las normas de ejecución de los programas nacionales de vigilancia, prevención, control y erradicación de las enfermedades de los animales en Andalucía (BOJA 33, de 18 de febrero).

Resolución de 26 de febrero de 2021, de la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Vertidos y el Programa Anual de Inspecciones de Vertidos al Dominio Público Hidráulico Intracomunitario y al Dominio Público Marítimo Terrestre Andaluz para el año 2021 (BOJA 43, de 5 de marzo).

Orden de 5 de marzo de 2021, por la que se aprueba y da publicidad a los formularios de declaración responsable de venta por otros canales comerciales de medicamentos no sujetos a prescripción veterinaria, botiquín veterinario, responsable del servicio farmacéutico y veterinario, así como al modelo normalizado de comunicación de nombramiento de la persona responsable del servicio farmacéutico y veterinario recogidos en el Decreto 79/2011, de 12 de abril, por el que se establecen normas sobre la distribución, prescripción, dispensación y utilización de medicamentos de uso veterinario y se crea el Registro de Establecimientos de Medicamentos Veterinarios de Andalucía (BOJA 47, de 11 de marzo).

Resolución de 15 de marzo de 2021, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2021 (BOJA 58, de 26 de marzo).

Orden de 22 de marzo de 2021, por la que se regula la práctica de la cetrería en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 59, de 29 de marzo).

Corrección de errores de la Orden de 21 de octubre de 2019, por la que se regula el procedimiento para la habilitación de entidades para la presentación y tramitación electrónica de las solicitudes de todo tipo de subvenciones y ayudas, y se convoca procedimiento de habilitación para determinadas submedidas del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (BOJA núm. 210, de 30.10.2019) (BOJA 30, de 15 de febrero).

## **CONSEJERÍA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES**

Resolución 11 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 30 de octubre de 2020, de la Comisión Coordinadora Interuniversitaria de Andalucía, por el que se modifica el Acuerdo de 23 de octubre de 2014, de la Comisión Coordinadora Interuniversitaria de Andalucía, por el que se establece el procedimiento para la obtención de los requisitos que permitan el acceso a los estudios universitarios de grado de personas mayores de 40 y 45 años que no posean otros requisitos para el acceso a la universidad; y se disponen los plazos y el calendario para la participación en el curso 2014-2015 (BOJA 242, de 17 de diciembre).

Resolución de 11 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 11 de noviembre de 2020, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que modifica el Acuerdo de 4 de junio de 2018, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establecen los parámetros de ponderación para el cálculo de la nota de admisión para el ingreso a las titulaciones de grado, para el grado en Óptica y Optometría a partir del curso 2021-2022 (BOJA 242, de 17 de diciembre).

Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Comercio, por la que se aprueba el Plan de Inspección Comercial de Andalucía para el año 2021 (BOJA 247, de 24 de diciembre).

Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 17 de diciembre de 2020, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se establece el procedimiento de admisión para el curso 2021-2022 en los estudios universitarios de Grado (BOJA 3, de 7 de enero).

Orden de 22 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, para su adaptación a lo establecido en la Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía (BOJA 12, de 20 de enero).



Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 17 de diciembre de 2020 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 2021-2022 (BOJA 4, de 8 de enero).

Orden de 5 de marzo de 2021, por la que se modifica el anexo del Decreto 2/2014, de 14 de enero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales (BOJA 46, de 10 de marzo).

Acuerdo de 16 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Aeroespacial de Andalucía (BOJA 53, de 19 de marzo; corrección de errores en BOJA 55, de 23 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS**

Orden de 4 de diciembre de 2020, por la que se actualizan las medidas preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros de servicios sociales y de servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 86, de 4 de diciembre).

Orden de 11 de diciembre de 2020, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, durante el periodo prenavideño y navideño (BOJA extraordinario 88, de 11 de diciembre).

Orden de 11 de diciembre de 2020, por la que se modifica la de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19 (BOJA extraordinario 88, de 11 de diciembre).

Orden de 17 de diciembre de 2020, por la que se modifica la de 11 de diciembre de 2020, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, durante el período prenavideño y navideño (BOJA extraordinario 89, de 17 de diciembre).

Orden de 17 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Servicios Sanitarios 2021 (BOJA 249, de 29 de diciembre).

Orden de 8 de enero de 2021, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 11 de diciembre de 2020, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la

Covid-19, durante el periodo prenavideño y navideño (BOJA extraordinario 3, de 8 de enero).

Orden de 8 de enero de 2021, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía para la contención del COVID-19 en relación a los horarios de actividades y servicios y por la que se modifica la Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario 3, de 8 de enero).

Orden de 11 de enero de 2021 por la que se modifica la Orden de 4 de diciembre de 2020, por la que se actualizan las medidas preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros de servicios sociales y de servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 4, de 11 de enero).

Orden de 16 de enero de 2021, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía y la Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la contención de la COVID-19, y se deja sin efecto la Orden de 8 de enero de 2021, por la que se establecen medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía para la contención del COVID-19 en relación a los horarios de actividades y servicios (BOJA extraordinario 6, de 16 de enero).

Orden de 21 de enero de 2021, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19 (BOJA extraordinario 9, de 21 de enero).

Orden de 12 de febrero de 2021, por la que se modifica la Orden de 8 de noviembre de 2020, por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Orden de 4 de diciembre de 2020, por la que se actualizan las medidas preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros de servicios sociales y de servicio de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA extraordinario 16, de 12 de febrero; corrección de errores en BOJA 33, de 18 de febrero).

Orden de 4 de marzo de 2021, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19 (BOJA extraordinario 21, de 4 de marzo).

Acuerdo de 9 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Estratégico Andaluz para el Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores Artrópodos con Incidencia en la Salud (BOJA 48, de 12 de marzo).

Orden de 18 de marzo de 2021, por la que se modifica la Orden de 29 de octubre de 2020, por la que se establecen los niveles de alerta sanitaria y se adoptan medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública en Andalucía, para la contención de la COVID-19, y la Orden de 8 de noviembre de 2020 por la que se modulan los niveles de alerta 3 y 4 como consecuencia de la situación crítica epidemiológica derivada del COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA extraordinario 24, de 18 de marzo).

### **CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN**

Orden de 22 de diciembre de 2020, por la que se aprueba el Plan Estratégico de subvenciones de la Consejería (BOJA 250, de 30 de diciembre).

Orden de 22 de diciembre de 2020, por la que se aprueba la Estrategia de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 250, de 30 de diciembre).

Acuerdo de 19 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia de Conciliación en Andalucía (2021-2025) (BOJA 14, de 22 de enero).

Decreto 66/2021, de 19 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y Locales del Voluntariado en Andalucía (BOJA 14, de 22 de enero).

Acuerdo de 9 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia de Atención a las Personas sin hogar en Andalucía (BOJA 30, de 15 de febrero).

Acuerdo de 16 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía (BOJA 34, de 19 de febrero).

Instrucción 1/2021, de 18 de febrero, del Instituto Andaluz de la Mujer, sobre pautas y criterios comunes para la emisión de la acreditación administrativa de la

condición de víctima de violencia de género (Título Habilitante) en el Instituto Andaluz de la Mujer (BOJA 38, de 25 de febrero).

Decreto 96/2021, de 23 de febrero, de creación de la Ventanilla única para la atención a las víctimas de violencia de género (BOJA 39, de 26 de febrero; corrección de errores en BOJA 44, de 8 de marzo).

Acuerdo de 2 de marzo de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la I Estrategia para la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas LGTBI y sus Familiares en Andalucía (BOJA 43, de 5 de marzo).

## **CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Decreto-ley 32/2020, de 9 de diciembre, por el que se establece con carácter extraordinario y urgente una medida compensatoria ante la situación generada por la nueva declaración de estado de alarma mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para indemnizar a las empresas dedicadas al transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general (BOJA extraordinario 87, de 9 de diciembre).

Acuerdo de 12 de enero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia Andaluza de Movilidad y Transporte Sostenibles 2030 (BOJA 9, de 15 de enero).

Acuerdo de 2 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Acuerdo de 21 de mayo de 2019, por el que se aprueba la formulación del Plan de Infraestructuras de Transporte y Movilidad de Andalucía, 2021-2027 (BOJA 24, de 5 de febrero).

Decreto 84/2021, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, aprobado por el Decreto 35/2012, de 21 de febrero (BOJA 29, de 12 de febrero).



NOTICIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA





# INFORME<sup>1</sup>

## **Fin de las evaluaciones ambientales no estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico: el Decreto-Ley 31/2020**

### I. INTRODUCCIÓN

El BOJA extraordinario número 85, de 2 de diciembre, publica el Decreto-ley 31/2020, de 1 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de evaluación ambiental estratégica de determinados instrumentos de planeamiento urbanístico y para impulsar la realización de proyectos de absorción de emisiones en Andalucía, así como de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y de noche, y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

De las tres materias que aborda el Decreto-ley, nos vamos a ocupar de la relativa a la evaluación ambiental estratégica. Al respecto, la disposición derogatoria única deroga, con el alcance retroactivo que se establece en el artículo 3.2, la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal. El artículo 2, por su parte, prescribe que la Consejería competente en materia de medio ambiente dé por finalizados los procedimientos de evaluación tramitados conforme a la referida disposición adicional. El artículo 3 deja sin efectos los informes de valoración ambiental o las declaraciones ambientales estratégicas que se hubieran emitido en los procedimientos tramitados según dicha disposición adicional, siempre que los planes no hayan sido objeto de aprobación definitiva. El artículo 4 regula el nuevo inicio de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por las previsiones de los artículos 2 y 3. Y el artículo 5 establece la preferencia en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por el Decreto-ley, si efectivamente se llegara a iniciar de nuevo el procedimiento.

Para la mejor comprensión de estas medidas conviene recordar sus antecedentes, constituidos fundamentalmente por el Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el

---

<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.



que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal; la posterior Ley 3/2015, de 29 de diciembre; y el conjunto de sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que se han pronunciado sobre la aplicación que ha realizado la Administración de la Junta de Andalucía de la disposición transitoria primera del Decreto-ley 3/2015.

### II. EL DECRETO-LEY 3/2015, DE 3 DE MARZO Y LA LEY 3/2015, DE 29 DE DICIEMBRE

El Decreto-ley 3/2015 trae causa, en la parte que aquí nos interesa, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que transpuso la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Resumidamente, el citado Decreto-ley modificó distintos artículos de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (LGICA en lo sucesivo), que inicialmente había regulado la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico bajo los esquemas de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Tal opción del legislador andaluz trajo consigo la que el propio Decreto-ley calificó como “alta conflictividad”: como se detalla en la exposición de motivos de esta norma, la distinción en la LGICA entre la evaluación ambiental de los planes y programas y la evaluación de impacto ambiental de los instrumentos de planeamiento, con tramitación asimilada a la evaluación ambiental de proyectos

“ha originado que la Junta de Andalucía, haya tenido, en numerosas ocasiones dificultades para explicar ante la Unión Europea, y ante los Tribunales de Justicia, que el informe de valoración ambiental, regulado en el artículo 40 de la Ley 7/2007, es materialmente idéntico en su contenido y finalidad, a la evaluación ambiental estratégica, regulada anteriormente en la normativa estatal, mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril”, con el resultado de “un elevado nivel de conflictividad, tanto en proyectos pilotos puestos en marcha por la Unión Europea, como en los tribunales de justicia”.

Con la finalidad, pues, de acomodar la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento a la regulación básica establecida al efecto (evaluación es-

tratégica de planes y proyectos), se aprobó el citado Decreto-ley. Respecto de los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a su entrada en vigor, el apartado primero de la disposición transitoria primera determinó su sujeción a lo previsto en el mismo:

“Este Decreto-ley se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor del presente Decreto-ley, sin perjuicio que, respecto los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación, estos sujetarán la correspondiente Evaluación Ambiental Estratégica a lo previsto en el presente Decreto-ley”.

En línea de principio, pues, no se estableció ningún régimen singular para tales instrumentos, como no podía ser de otra manera.

No lo entendió así la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que mediante resoluciones dictadas en procedimientos concretos<sup>2</sup> y a través de una Instrucción Conjunta de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental y de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de 8 de mayo de 2015<sup>3</sup>, moduló la aplicación de la disposición transitoria primera, apoyándose en un fragmento de la exposición de motivos del Decreto-ley que, parafraseando a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de febrero de 2020 (rec. 87/2017), le atribuía contenidos y principios que no se encontraban en ella. Este es el tenor literal de la parte de la exposición de motivos que nos interesa:

“[...] la Disposición Transitoria primera de este Decreto-ley, regula que todos los procedimientos en tramitación, se hayan iniciado o no antes de la entrada en vigor de la ley estatal, se adapten al presente Decreto-ley, mediante una resolución del órgano ambiental, que bajo los principios de conservación de actos administrativos, economía procesal, y eficacia en la actuación de los poderes públicos, determine a que fase del procedimiento

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la resolución de 20 de mayo de 2015, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, a la que nos referiremos más adelante. O la resolución de la Delegación Territorial en Sevilla de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de 29 de abril de 2015, a la que se alude en la STSJA de 18 de enero de 2019 (rec. 613/2016); esta sentencia estimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Sevilla de 5 de mayo de 2016, que dispuso la publicación de la resolución de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de 17 de marzo de 2016, por la que se aprobó definitivamente el 2º Modificado del Plan Especial de Actuación Minera Las Cruces, en los municipios de Gerena, Guillena y Salteras y se ordenó la publicación de sus normas urbanísticas.

<sup>3</sup> Instrucción conjunta de la Dirección general de Prevención y Calidad Ambiental y de la Dirección General de urbanismo al objeto de determinar la aplicación de la Disposición transitoria primera del Decreto Ley/3/2015, en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento: [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Instruccion\\_8.5.15.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Instruccion_8.5.15.pdf)

regulado en el presente Decreto-ley, es asimilable la tramitación realizada hasta el momento en todos los expedientes vivos que obren en la Consejería con competencias en materia de medio ambiente.

Esto debe ser así, ya que en la actualidad muchos municipios están tramitando su planeamiento urbanístico de acuerdo con la normativa y determinaciones ambientales requeridas hasta el momento. En muchos casos este planeamiento ya cuenta con estudios de impacto ambiental e incluso con un pronunciamiento previo del órgano ambiental, por lo que es imprescindible y urgente, garantizar la continuidad de estos procedimientos de planificación urbanística y desarrollo de los proyectos, actividades e iniciativas, tanto públicas como privadas, que en ellos se prevén, pero sin perder las garantías ambientales que los mismos requieren, sin originar dilaciones indebidas en su tramitación, y sin originar nuevos gastos económicos a los ayuntamientos de Andalucía”.

A finales de año se aprobó la ya citada Ley 3/2015, que trae causa de la convalidación del Decreto-ley y ulterior tramitación como proyecto de ley. Su disposición transitoria primera reiteró lo dispuesto en la de igual número del Decreto-ley, si bien no realizó ninguna mención específica a los instrumentos de planeamiento urbanístico en tramitación a la entrada en vigor del Decreto-ley.

Tras la Ley 3/2015 se volvió a aprobar una nueva Instrucción Conjunta, de 8 de marzo de 2016, que sustituyó a la anterior de 8 de mayo de 2015, cuyo objeto fue determinar la aplicación de la disposición transitoria primera de esta Ley.

Finalmente, la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, añadió a la Ley 3/2015 la controvertida disposición adicional tercera<sup>4</sup> que ahora ha derogado el Decreto-ley 31/2020, que decía así:

“Disposición adicional tercera. Aplicación de los artículos 21, 24 y 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a los procedimientos de prevención ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, cuya tramitación se haya iniciado antes de la entrada en vigor de esta ley, dando cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera.

---

<sup>4</sup> Disposición final primera de la Ley 6/2016.

1. Expedientes con aprobación inicial aprobada conforme a lo previsto en el artículo 32.1.2<sup>a</sup> de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, en concordancia con lo previsto en el artículo 40.5.f) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental:

a) El órgano ambiental examinará la documentación ambiental existente en el expediente. Si durante este análisis técnico concluyera que es necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica, solicitará al promotor la información que sea imprescindible para completar el expediente, informando de ello al órgano sustantivo.

Si transcurridos tres meses el promotor no hubiera remitido la documentación adicional solicitada o, si una vez presentada, esta fuera insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes vía administrativa y judicial, en su caso.

b) El documento que complete la documentación ambiental formará parte del Estudio Ambiental Estratégico y se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

c) Tras el estudio e informe de las alegaciones formuladas, se modificará, en su caso, el Estudio Ambiental Estratégico y se elaborará la propuesta final del plan o programa por el órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, continuando la tramitación del expediente.

2. Expedientes con aprobación provisional aprobada conforme a lo previsto en el artículo 32.1.3<sup>a</sup> de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, en concordancia con lo previsto en el artículo 40.5.j) de la Ley 7/2007, de 9 de julio:

a) Conforme al artículo 24 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, el órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente de evaluación ambiental. Si durante este análisis técnico concluyera que es necesaria información adicional para formular la declaración ambiental estratégica, solicitará al promotor la información que sea imprescindible para completar el expediente, informando de ello al órgano sustantivo.

Si transcurridos tres meses el promotor no hubiera remitido la documentación adicional solicitada o, si una vez presentada, esta fuera insuficiente, el órgano ambiental dará por finalizada la evaluación ambiental estratégica ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución

de terminación. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes vía administrativa y judicial, en su caso.

b) El documento que complete la documentación ambiental formará parte del Estudio Ambiental Estratégico y se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

c) Tras el estudio e informe de las alegaciones formuladas, se modificará, en su caso, el Estudio Ambiental Estratégico y se elaborará la propuesta final del plan o programa por el órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, que se someterá de nuevo a aprobación provisional, continuando la tramitación del expediente.

3. Expedientes con informe de valoración ambiental emitido, conforme a la redacción original del artículo 40.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, o declaración ambiental estratégica formulada, conforme al vigente artículo 40.5.l) de la misma norma:

a) Conforme a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, el informe de valoración ambiental emitido o la declaración ambiental estratégica de un instrumento de planeamiento podrá modificarse cuando concurren circunstancias que determinen la incorrección de la declaración ambiental estratégica, incluidas las que surjan durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, tanto por hechos o circunstancias de acaecimiento posterior a esta última como por hechos o circunstancias anteriores que, en su momento, no fueron o no pudieron ser objeto de la adecuada valoración.

b) El procedimiento de modificación podrá iniciarse de oficio o a solicitud del promotor, siguiéndose el procedimiento previsto en el mencionado artículo 28 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

c) De manera simultánea al trámite de consultas, la información incorporada al procedimiento de modificación que forme parte del Estudio Ambiental Estratégico se someterá a información pública, a efectos ambientales, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.g) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y en el artículo 21.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, por un plazo no inferior a cuarenta y cinco días hábiles.

d) La resolución del órgano ambiental en el procedimiento de modificación tendrá carácter vinculante y no recurrible, sin perjuicio de los recursos en vía administrativa o judicial que, en su caso, procedan frente a los actos o

disposiciones que posteriormente puedan dictarse. La misma se remitirá al órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, conforme a lo previsto en el artículo 40.5.1) de esta ley, continuando la tramitación del expediente”.

Esta disposición fue añadida en el curso de la tramitación parlamentaria de la Ley, en el Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio<sup>5</sup> y, como se aprecia, incidió en el modo de aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015 a la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya tramitación se hubiera iniciado antes de su entrada en vigor. El preámbulo del Decreto-ley 31/2020 se refiere a ella subrayando su

“finalidad de no retrasar la aprobación de un número elevado de instrumentos de planeamiento urbanísticos que se encontraban en tramitación, por las importantes consecuencia jurídicas y económicas que dicho retraso pudiera implicar”.

### III. NULIDAD DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCONTRABAN EN TRAMITACIÓN A LA ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO-LEY 3/2015

En la práctica, la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento que se encontraban en tramitación a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015 no se ha ajustado a lo dispuesto en esta norma o, con mayor propiedad, a la reformada LGICA y, en consecuencia, no se ha realizado conforme a lo exigido por la legislación básica estatal y la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo 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.

Al respecto se ha pronunciado el TSJA, sobresaliendo por su detalle y claridad expositiva la sentencia de 13 de febrero de 2020 (rec. 87/2017), que resuelve el recurso interpuesto contra la Orden de 28 de noviembre de 2016, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (BOJA de 5 de diciembre de 2016), por la que se resuelve la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera y contra la Orden de 22 de diciembre de 2016 de publicación de la normativa de la revisión (BOJA de 30 de diciembre de 2016)<sup>6</sup>. La sentencia declara la invalidez de la aprobación definitiva por

---

<sup>5</sup> BOPA 268, X Legislatura, 14 de julio de 2016.

<sup>6</sup> Puede verse también la sentencia del TSJA de 15 de mayo de 2020 (rec. 90/2017), que prácticamente reproduce la de 13 de febrero, así como de 18 de enero de 2019, ya citada. Estas tres sentencias

distintas razones, entre ellas y en lo que aquí interesa, porque en la tramitación de la revisión se conservaron trámites de la evaluación ambiental realizados antes de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015, esto es, trámites distintos de los propios de la evaluación ambiental estratégica<sup>7</sup>.

En la sentencia se indica que la conservación fue dispuesta por resolución de 20 de mayo de 2015, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Cádiz, que en la resolución judicial merece dos reproches específicos: uno referido a la suplencia de los trámites de la evaluación ambiental estratégica y otro referido a los propios términos de la resolución, que por su interés reproducimos:

“[e]l procedimiento de evaluación ambiental estratégica no puede ser suplido por el procedimiento de evaluación ambiental regulado en la Ley 7/2007, pues como se ha dicho con anterioridad la evaluación ambiental estratégica es autónoma de otro procedimiento ambiental, de ahí, que no pueda admitirse la conservación de actos de otro procedimiento, no sólo porque no está previsto en las referidas disposiciones transitorias de la Ley 21/2013 y 3/2015, sino porque tampoco se contempla en la disposición transitoria del Decreto Ley 3/2015, sin que su exposición de motivos –que como se dijo no tiene alcance normativo- pueda otorgar cobertura jurídica a la conservación de actos de otro procedimiento [...]

“A mayor abundamiento y a efectos meramente polémicos, interesa destacar que la resolución de 20 de mayo de 2015, ni tan siquiera destaca y analiza el contenido de los supuestos actos administrativos realizados en el procedimiento de evaluación ambiental y que supuestamente deberían ser conservados y su engarce con los requisitos exigidos por la Directiva 2001/42/CE y la normativa exigible” (FD. 14)..

La sentencia considera, así, que no se han cumplido los trámites que regula la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental:

“Es evidente que los trámites de solicitud de inicio, las consultas previas y la determinación del alcance del estudio ambiental estratégico, que deben servir al Estudio Ambiental Estratégico, no fueron realizados con los contenidos exigidos por la Directiva y la normativa aplicables” (FD. 16).

---

son las que, salvo error por nuestra parte, se han pronunciado sobre la aplicación del apartado primero de la disposición transitoria primera con anterioridad a la aprobación del Decreto-ley 31/2020.

<sup>7</sup> El auto del TS de 4 de noviembre de 2020 ha admitido a trámite el recurso de casación 3920/2020 interpuesto contra la sentencia. A su vez, el auto del TS de 20 de noviembre de 2020 ha admitido a trámite el recurso de casación 4262/2020, interpuesto contra la posterior sentencia del TSJA de 15 de mayo de 2020.

En concreto, señala que:

“[e]l estudio y la formulación de las alternativas se realizaron con posterioridad a las aprobaciones provisionales del plan, de ahí, que como se expuso más arriba no se cumplió con la finalidad institucional justificadora, de la evaluación ambiental estratégica, que no es otra, que la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente. Ha de reiterarse que la evaluación ambiental estratégica, tiende a dotar de consistencia la decisión, desde el punto de vista medio ambiental, dentro del procedimiento de decisión de planeamiento. La iniciación del plan debe contar con la evaluación ambiental estratégica previa, lo que no ha ocurrido en el supuesto presente, pues la evaluación de las alternativas queda en palabras de la sentencia de 30 de octubre de 2018 del Tribunal Supremo <<gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente>> por lo que igualmente procede la estimación del recurso” (F.D. 17).

De este modo, la sentencia desactiva el *modus operandi* puesto en marcha en 2015 por la Administración de la Junta de Andalucía, consistente en soslayar la debida aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica a instrumentos de planificación cuya tramitación se había iniciado antes de la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015 y que, por imperativo de su disposición transitoria primera, debían acomodarse al referido procedimiento.

#### IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL DECRETO-LEY 31/2020

El Decreto-ley 31/2020 sale al paso de la interpretación sostenida acerca de la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento cuya tramitación se encontraba en curso a la entrada en vigor del Decreto-ley 3/2015. Una interpretación que, como hemos comprobado, llegó a convertirse en Ley mediante la adición de la disposición adicional tercera a la Ley 3/2015. De ahí que no fuera suficiente un simple cambio de criterio en cuanto a la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 3/2015 y haya sido preciso el recurso a una norma con rango de ley<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En este punto, el preámbulo del Decreto-ley no es, deliberadamente a nuestro juicio, claro. Señala que las sentencias del TSJA han recaído en expedientes en los que se aplicó la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, cuando lo cierto es que lo que se aplicó en los supuestos concretos fue la Instrucción Conjunta de 8 de mayo de 2015. Ni ésta ni la que la siguió, de 8 de marzo de 2016, se encontraban vigentes al tiempo de la aprobación del Decreto-ley 31/2020, dado que la segunda Instrucción Conjunta sustituyó a la primera y la nueva disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, vigente desde 2016, expresó con rango legal los criterios de aplicación de la repetidamente citada disposición transitoria primera



En efecto, el Decreto-ley expresa que

“A la vista de doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se produce un escenario en el que es posible la anulación de un número importante de instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental estratégica se realizó, según considera el Tribunal, de forma inadecuada, por lo que urge la adopción de una serie de medidas que garanticen que está evaluación ambiental estratégica se va realizar ajustándose escrupulosamente a lo establecido en la Directiva 2001/42/CE y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

Por razones de seguridad jurídica, estas medidas tienen que adoptarse de forma inmediata para despejar las incertidumbres que en estos momentos afectan a estos procedimientos de evaluación ambiental estratégica, muchos de los cuales ya han concluido con la emisión de un Informe de Valoración Ambiental o con una Declaración ambiental Estratégica, ya que las consecuencias económicas serían muy graves con repercusiones por una posible anulación de importantes proyectos urbanísticos en una situación como la actual de una grave crisis económica derivada de los efectos devastadores que la pandemia provocada por la COVID -19 está causando, y de ahí la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación.

Estas medidas tienen que adoptarse a través de una norma con rango de ley ya que suponen la derogación expresa de la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, para que deje de aplicarse por parte tanto de los Municipios como de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía, que se encuentran vinculados por el principio de legalidad de sus actuaciones”<sup>9</sup>.

Las medidas que adopta el Decreto-ley en esta materia se contienen en su capítulo I y tienen por objeto garantizar “una correcta evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental se hu-

---

(ya de la Ley 3/2015), criterios que hasta entonces habían sido objeto de la segunda Instrucción Conjunta. Desconocemos los términos literales de la segunda Instrucción Conjunta que, salvo error por nuestra parte, no ha sido publicada (la primera Instrucción Conjunta, en cambio, sí figura en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía); en el listado al que se accede desde el enlace [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/instrucciones\\_aprobadas\\_listado.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/instrucciones_aprobadas_listado.pdf) sí aparece citada.

<sup>9</sup> Se añade que “[l]os poderes públicos deben velar por el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de los distintos operadores económicos afectados por los instrumentos de planeamiento urbanístico lo que obliga a dar una respuesta de una manera rápida y eficaz a los Ayuntamientos afectados. Teniendo en cuenta además que la defensa del interés general exige trasladar a los ayuntamientos de Andalucía, y al resto de operadores jurídicos y económicos, la seguridad de que sólo se regulará un procedimiento para tramitar la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico, adaptado a lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre”.

biese realizado en base al procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015” (artículo 1), disposición adicional ésta que, como anticipamos, se deroga “con el alcance retroactivo que se establece en el artículo 3.2” (disposición derogatoria única).

Se distinguen dos supuestos: aquellos en los que la evaluación ambiental se encuentre en curso; y aquellos en los que, no habiéndose producido la aprobación definitiva, ya se cuente con informe de valoración ambiental o declaración ambiental estratégica.

El primero de ellos se contempla en el artículo 2, que se titula “Terminación de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya evaluación ambiental estratégica se esté tramitando de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal que no cuenten con Informe de Valoración Ambiental o con Declaración Ambiental Estratégica”. Dispone este precepto que

“La Consejería competente en materia de medio ambiente dará por finalizados los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de instrumentos de planeamiento urbanístico tramitados conforme a la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación”.

El segundo es objeto del artículo 3, titulado “Ineficacia de los Informes de Valoración Ambiental y de las Declaraciones Ambientales Estratégicas de los instrumentos de planeamiento urbanístico dictados de acuerdo con el procedimiento establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, y no hayan sido objeto de aprobación definitiva”. Consta el artículo de dos apartados: en virtud del primero, se dejan sin efectos los informes de valoración ambiental y las declaraciones ambientales estratégicas que ya se hubieran emitido; el segundo apartado, por su parte, prescribe que

“La Consejería competente en materia de urbanismo denegará la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por lo establecido en el apartado anterior”.

A continuación, el Decreto-ley se ocupa de la nueva evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados por las medidas anteriores, disponiendo que

“[L]os Ayuntamientos que, tras las resoluciones de terminación previstas en los artículos 2 y 3, decidan volver a iniciar de nuevo el procedimiento de aprobación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico deberán presentar la correspondiente solicitud de inicio de su evaluación ambiental estratégica, ante el órgano ambiental competente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.5 de la Ley 7/2007, de 9 julio, de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, acompañada del borrador del plan, con las modificaciones respecto del anterior que se consideren oportunas introducir, y del documento inicial estratégico, con carácter previo a su aprobación inicial” (artículo 4).

Finalmente, se otorga preferencia en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de los procedimientos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico afectados:

“Los Ayuntamientos que vuelvan a iniciar el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico que se hayan visto afectados por el presente Decreto-ley, tendrán una tramitación preferente por parte de las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y urbanismo en relación con su evaluación ambiental estratégica y su aprobación definitiva, respectivamente, sobre los restantes instrumentos de planeamiento urbanístico que estén siendo objeto de evaluación ambiental estratégica o se encuentren pendientes de su aprobación definitiva” (artículo 5).

## V. EPÍLOGO

A la espera de las sentencias que resuelvan los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del TSJA de 13 de febrero y 15 de mayo de 2020, el Decreto-ley 31/2020 parece haber cerrado el convulso capítulo de las evaluaciones ambientales de los instrumentos de planeamiento urbanístico realizadas sin amoldarse a los esquemas formales de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ya se han publicado en el BOJA diferentes resoluciones que deniegan la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico con base en el Decreto-ley 31/2021. Pueden verse, entre otros, el acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Granada, adoptado en la sesión de 23 de diciembre de 2020, sobre el Plan General de Ordenación Urbanística promovido por el Ayuntamiento de Moclín (BOJA núm. 20, de 1 de febrero de 2021); el acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de 1 de febrero de 2021, en relación con la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de El Viso del Alcor (BOJA núm. 37, de 24 de febrero); o la Orden de 10 de febrero de 2021, por la que se deniega la aprobación definitiva de la Modificación núm. 10 del PGOU de Linares, relativa a la delimitación del Sistema General Supramunicipal de Infraestructuras en suelo no urbanizable para el tratamiento de residuos «Complejo Residuos Sólidos Urbanos Guadil» (BOJA núm. 31, de 16 de febrero de 2021).

Dejando a un lado sus posibles consecuencias<sup>11</sup>, y sin ánimo de cuestionar la necesidad de poner fin a la situación derivada de la anómala regulación de la evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el Decreto-ley 31/2020 trae de nuevo a primer plano la versatilidad de la figura. En efecto, de ella se sirven los gobiernos no solo para dictar normas con rango de ley cuando la situación de extraordinaria y urgente necesidad lo requiere sino, también, para regular con este rango materias que no están reservadas a la ley, de manera que la opción del Decreto-ley se muestra como una alternativa cómoda al ejercicio de la potestad reglamentaria; pero también para dictar instrucciones que se blindan con el rango legal que proporciona el instrumento; e, incluso, para ejercitar la pura función ejecutiva, albergando lo que sustancialmente son actos dictados al margen del procedimiento administrativo e igualmente blindados frente a los recursos administrativos y contencioso-administrativo.

Sin ánimo tampoco de polemizar sobre el ajuste de esta deriva a la regulación constitucional del Decreto-Ley y trascendiendo del caso concreto que hemos comentado, no podemos por menos que llamar la atención, una vez más, acerca de su uso alternativo –cuando no abusivo–, poco adecuado a nuestro juicio desde la estricta perspectiva de la separación de poderes y de las garantías de los ciudadanos.

---

<sup>11</sup> Advertimos que se ha registrado en el Parlamento de Andalucía una proposición no de ley relativa a la concesión de subvenciones a las corporaciones locales para la financiación de la redacción y difusión del instrumento de planeamiento urbanístico general de sus municipios (BOPA 532, XI Legislatura, de 12 de marzo de 2021). La proposición pretende que el Parlamento inste al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía: 1) “al pago de los costes derivados de la redacción del PGOU tras la cancelación de la fase de aprobación definitiva y pérdida consiguiente de la subvención concedida para aquellos ayuntamientos andaluces que la solicitaron al amparo de la Orden de 8 de julio de 2008, por la que se regula la concesión de ayudas a los ayuntamientos para la financiación de actuaciones en materia de urbanismo, modificada posteriormente por la Orden de 17 de noviembre de 2010”; 2) “al pago de las cantidades correspondientes a aquellos ayuntamientos que con fondos propios asumieron los costes derivados de la redacción del PGOU, tras la cancelación de la fase de aprobación definitiva”; 3) “a la publicación de una nueva convocatoria de ayudas extraordinarias para los ayuntamientos que se han visto afectados por la publicación en el BOJA extraordinario núm. 85, del 2 de diciembre de 2020, del Decreto Ley 31/2020, de 1 de diciembre, y cuya finalidad sea la redacción del planeamiento urbanístico y para actuaciones de difusión o participación pública en su redacción y tramitación”.



NOTICIAS DE REVISTAS  
AUTONÓMICAS





## Noticia de Revistas Autonómicas \*

### (1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Régimen Local

MORENO MOLINA, José Antonio: «La ejecución de los fondos de recuperación europeos. Medidas sobre contratación pública introducidas por el Real Decreto-Ley 36/2020», R.V.A.P. núm. 119. Enero-Abril 2021. Págs. 281-312.

El prof. Moreno Molina, reputado experto en materia de contratación pública, analiza el papel de las compras públicas para impulsar la reactivación económica y las medidas para la gestión y ejecución de los fondos «Next Generation EU» adoptadas por medio 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. Son objeto de estudio las especialidades en materia de contratación pública que recoge la norma, que se aplicarán sólo a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiables con los fondos europeos y que en el trabajo se concluye que son limitadas y de escaso alcance.

Así, el autor analiza la excepción de la autorización para contratar en determinados supuestos; las especialidades en el tramitación urgente de los procedimientos, las cuantías específicas para la utilización del procedimiento abierto simplificado y supersimplificado; las particularidades para la elaboración de pliegos-tipo de contratación, o en relación con los encargos a medios propios, los períodos específicos de recuperación de la inversión en los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, la ejecución de contratos de concesiones de obras y de servicios a través de sociedades de economía mixta, las instrucciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, y, por último, las medidas en relación con el recurso especial en materia de contratación. Como valoración global, el autor considera que las medidas previstas en materia de contratación pública en el Real Decreto-Ley 36/2020, son limitadas y de poco alcance, cuando lo cierto es que podrían haberse abordado muchas otras.

RIVERO ORTEGA, Ricardo: «Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización», R.V.A.P. núm., 118. Septiembre-Diciembre 2020. Págs. 83-97.

---

\* Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS.



Para el prof. Rivero, la crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia las debilidades de nuestro sistema institucional para reaccionar ante una emergencia sanitaria global. En concreto, la falta de capacidad de anticipación de nuestra gobernanza multinivel, por una tardía respuesta desde el nivel central. En opinión del autor, la centralización presenta dos grandes inconvenientes: el primero, su desconexión informativa inmediata con la realidad del lugar, que conocen mejor las autoridades próximas; el segundo, la ausencia de mayor empatía con los intereses locales directamente afectados, que lleva a considerar cada una de las variables afectadas.

Frente a este estado de cosas, el autor defiende que una metodología más descentralizada y sin soluciones de «talla única» hubiera sido más apropiada en la toma de decisiones, en la línea sugerida por la ciencia de definición estratégica de escenarios. La descentralización, según el autor, además de una comparativa de opciones, ofrece la ventaja de posibilitar la participación de las comunidades destinatarias de las medidas, lo que podría mejorar sobremanera su efectividad y realismo. Y añade: «Mucho mejor que diseñar sofisticados planes, es analizar en tiempo real las situaciones, escuchar a los afectados y plantear márgenes de flexibilidad/versatilidad para poder actuar conforme al método del ensayo/ error/acierto».

## (2) § Derechos fundamentales y derechos de ciudadanía

GARCÍA URETA, Agustín: «Sacrificio de animales y libertad religiosa. Comentario a *Centraal Israëlitisch Consistorie Van België*, STJUE (Gran Sala) de 17-12-2020», R.V.A.P. núm. 119. Enero-Abril 2021. Págs. 183-205.

El prof. García Ureta, gran conocedor del Derecho comunitario, ofrece un comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 17-12-2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie Van België*, en la línea de anteriores casos sobre el sacrificio de animales para el consumo humano (como el asunto 426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties*), en los que se confrontan, de un lado, las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, y, de otro lado, las prácticas rituales exigidas por distintas creencias religiosas, principalmente la islámica y judía, todo ello, a partir del marco legal que establece Reglamento 1099/2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza, con contiene la definición de «rito religioso». El autor subraya que, en este asunto, a diferencia de anteriores sentencias, el TJUE sostiene que los Estados miembros pueden establecer medidas más restrictivas a las ordenadas en el citado Reglamento 1099/2009, imponiendo el requisito del aturdimiento previo reversible. No obstante, como indica también el autor, la ausencia de un consenso en los Estados miembros sobre esta cuestión ha llevado al TJUE a evitar imponer un canon común a todos ellos.

SEGURA I RENAU, Loreto (2020): «La consulta popular a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, pp. 208-223.

La autora analiza el concepto de consulta popular, que parte de una previsión constitucional imprecisa, recogida en el artículo 149.1.32 de la CE, y su contraposición con el concepto de *referéndum*, todo ello a partir de la evolución jurisprudencial del Tribunal Constitucional, ha venido estableciendo la distinción entre consulta popular referendaria y las demás consultas populares, principalmente a partir del sujeto convocado y la expresión de la voluntad de los ciudadanos mediante la votación. Asimismo, trata la novedosa incorporación de un instrumento autonómico de participación referendario al que se refiere como *consulta ciudadana*, situado a caballo entre el referéndum —democracia directa— y las demás figuras de participación ciudadana —democracia participativa—. Para la autora, la distinción entre referéndum consultivo y consulta popular podría adquirir una nueva perspectiva, siendo el elemento clave el objeto de cada uno de los mecanismos. Mientras que la CE prevé la modalidad del referéndum consultivo como aquel referéndum cuyo objeto serán las “decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 92 CE), la consulta ciudadana versaría sobre aquellas cuestiones de interés general que quedan al margen de las “decisiones de especial trascendencia política”. Por ello, concluye, el quid de la cuestión se hallaría en dirimir qué comprende este último concepto jurídico indeterminado: “decisiones políticas de especial trascendencia”.

RODRÍGUEZ AYUSO, Juan Francisco: «Principio de autoría en los trámites ante las administraciones públicas: adaptación a la nueva era digital», *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 60, julio-diciembre 2020, pp. 459-479.

Aun cuando el título es genérico, el objetivo principal del estudio consiste en ofrecer un análisis sistemático del consentimiento en aquellos tratamientos de datos personales de menores de edad al amparo del Reglamento general de protección de datos y de la Ley orgánica de protección de datos personales y de garantía de derechos digitales. En concreto, además de profundizar en el consentimiento como base jurídica fundamental, se diseccionan los contornos esenciales de la firma electrónica como instrumento más idóneo para garantizar la prestación de este consentimiento, haciendo especial énfasis en las singularidades que ello presenta cuando quienes intervienen como responsables del tratamiento son las administraciones públicas.

**(3) § Fuentes, potestad reglamentaria, organización administrativa**

SERRANO ROMERA, Alejandro: «Sociedad pública local: el gobierno corporativo como instrumento para la recuperación de una reputación cuestionada», R.V.A.P. núm. 119. Enero-Abril 2021. Págs. 313-344.

El autor plantea las posibilidades e inconvenientes que la aplicación del llamado gobierno corporativo de las sociedades, corriente genuina del Derecho privado, puede ofrecer en el campo del Derecho público, especialmente en su consideración a la sociedad pública local. Para ello, el autor parte de los problemas en la gestión de la sociedad pública local y, en particular, los problemas de ineficiencia, destacando que nos encontramos ante una personificación jurídica que no cuenta con un propietario definido, sino que su propiedad queda diluida entre organizaciones públicas con multitud de objetivos y competencias y que reciben su financiación del erario público. «Es evidente que, cuando en una sociedad pública los actores implicados interiorizan que sus remuneraciones e incentivos nada tienen que ver con el resultado de su trabajo y que la tutela económica pública podrá interceder cualquiera que sea el desempeño ofrecido, la motivación y la estimulación sencillamente desaparecen». Frente a ello, el autor defiende que el enfoque del gobierno corporativo puede constituir un instrumento eficaz para reparar la dañada imagen ofrecida durante los últimos años a la sociedad pública local y justificar con renovada legitimidad la necesidad de su propia existencia.

**(4) § Acto, procedimiento administrativo, expropiación, responsabilidad y control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas**

DESDENTADO DAROCA, Eva: «Silencio positivo, revisión de actos y cosa juzgada», R.V.A.P. núm. 119. Enero-Abril 2021. Págs. 19-58

La profa. Desdentado ofrece una precisa reflexión teórica sobre las dificultades que plantea la relación entre varias instituciones claves del Derecho administrativo, como son el silencio administrativo (positivo), la revisión de actos ilegales y la cosa juzgada. En concreto, el trabajo aborda el problema de si es posible o no que la Administración ejercite las potestades y acciones de revisión de actos cuando previamente se ha dictado sentencia firme declarando la producción de un silencio positivo. El análisis se hace a la luz del examen de algunas sentencias controvertidas del orden jurisdiccional social sobre el reconocimiento de prestaciones económicas del FOGASA por silencio, pero trasciende los casos resueltos por estas sentencias para llevar a cabo un estudio conceptual que conduce a valiosas propuestas de lege lata y de lege ferenda.

En la línea realista de otros autores, se pone de manifiesto cómo el silencio positivo, aunque en principio pueda parecer más garantista, resulta, con frecuencia y por diversos motivos, disfuncional. Desde luego, carece de sentido que, en los supuestos en los que el legislador no establezca regla especial, haya que aplicar una regla general de silencio positivo que —en numerosas ocasiones y claramente en los procedimientos de reconocimiento de prestaciones económicas o que se traduce en una obligación de hacer material, jurídica o técnica de la Administración— resulta inasumible en sus consecuencias y plantea serios problemas. Por otro lado, el silencio positivo ni siquiera es, con frecuencia, tan positivo para el particular, que puede terminar viéndose inmerso en una situación peor que si rigiera la regla del silencio negativo. Asimismo, la autora critica la posición adoptada por las sentencias de la jurisdicción social sobre el caso FOGASA, que se inclinaron por entender que la sentencia firme que declara la existencia de ese acto presunto favorable al particular, cierra la vía a toda revisión de dicho acto presunto, aunque sea ilegal, pues las consecuencias que se derivan de este criterio son inasumibles (enriquecimiento indebido del particular en detrimento de la legalidad y del interés general).

VALIÑO CES, Almudena: «La mediación en el proceso contencioso-administrativo. Una perspectiva comparada entre el derecho portugués y el derecho español», *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 60, julio-diciembre 2020, pp. 425-443.

La autora pone de manifiesto la pujanza de las conocidas como *alternative dispute resolution* (ADR), a las que ha sido ajeno en buena medida el contencioso español. Para ilustrarlo se toma como referencia la mediación en Derecho portugués, introducida por Decreto-ley n. 214-G/2015, de 2 de octubre, por la que se revisa el Código de proceso en los tribunales administrativos. Para la autora el principio dispositivo constituye la pieza clave, por cuanto su configuración implica que las partes litigantes tienen a su disposición el proceso. En consecuencia, estas pueden disponer no solo del inicio y del desarrollo, sino también de la terminación anticipada de la contienda, en concreto, cuando se alcanza un acuerdo transaccional. No obstante, señala el poco interés de las administraciones públicas y la insuficiente tradición que presenta esta figura en el orden contencioso-administrativo, por lo que se entiende que los poderes públicos debieran fomentarla, máxime cuando razones no faltan para dotar a este sistema autocompositivo de una eficaz y sólida operatividad.

### **(5) § Empleo público, bienes y contratación pública**

EZQUERRA HUERVA, Antonio: «Las comunidades de regantes ante la legislación de contratos del sector público», R.V.A.P. núm., 118. Septiembre-Diciembre 2020. Págs. 49-82.

En el presente trabajo se aborda el estudio acerca de la sujeción o no de las comunidades de regantes —y, por extensión, de cualesquiera comunidades de usuarios de aguas públicas— a la Ley de Contratos del Sector Público. Se trata de una cuestión controvertida, tal como lo demuestra el hecho de que sobre la misma se hayan defendido interpretaciones radicalmente opuestas por parte de algunos tribunales administrativos de recursos contractuales. La conclusión que sostiene el autor es contraria a la consideración de las comunidades de regantes como parte integrante del ámbito subjetivo de aplicación de la legislación de contratos del sector público, toda vez que las mismas no hallan encaje ni en el concepto de administración pública, ni en el de poder adjudicador que no tiene la condición de administración pública (pues si bien las comunidades de regantes pueden caracterizarse como entidades creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, sin embargo, no se cumplen otros requisitos: como la ausencia de una posición de preeminencia suficiente de los organismos de cuenca sobre las comunidades de regantes; la falta de financiación de las comunidades de regantes por parte de los organismos de cuenca; la insuficiente intensidad de las potestades de tutela de los organismos de cuenca sobre las comunidades de regantes, o la falta de competencia de los organismos de cuenca para el nombramiento de los miembros que integran los órganos de las comunidades de regantes); ni, en fin, en la categoría de las entidades del sector público que no tienen el carácter de poder adjudicador.

Con todo, el autor indica algunos supuestos excepcionales en que las comunidades de regantes sí están sujetas a la legislación de contratos del sector público: la hipótesis de comunidades de regantes cuya superficie regable pertenezca mayoritariamente a poderes adjudicadores (si bien el autor reconoce que se trata de una hipótesis más bien académica); o la posición de las comunidades de regantes en relación con los contratos subvencionados sujetos a regulación armonizada.

YÁÑEZ DÍAZ, Carlos: «El desistimiento del procedimiento del contrato de concesión de obra pública del Campus de la Justicia de Madrid. Historia de un embrollo», R.V.A.P. núm., 118. Septiembre-Diciembre 2020. Págs. 99-124.

El presente artículo comenta los problemas acaecidos en la contratación por parte de la Comunidad de Madrid de las obras necesarias para la construcción del llamado Campus de la Justicia. Inicialmente se optó por la constitución de una sociedad mercantil pública y, posteriormente, tras su disolución por un contrato de concesión de obra pública sin resolver previamente los contratos celebrados por la sociedad mercantil. El artículo analiza los problemas surgidos por las distintas resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratos de la Comunidad de Madrid que impidieron el desistimiento del procedimiento de concesión (el Acuerdo «condicionante», y, tras la impugnación de la licitación del contrato de concesión en 2015, el

Acuerdo «consecuencia»). Impugnado el Acuerdo por la Comunidad de Madrid, el autor analiza la Sentencia de 3 de noviembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (rec. 316/2016), sobre la validez del desistimiento, y que da la razón a la Comunidad de Madrid. Finalmente, tras la apreciación del interés casacional del desistimiento precontractual, el autor analiza la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2020 (rec. 407/2018), que confirma la del Tribunal Superior de Justicia, y configura el desistimiento precontractual, no como una prerrogativa de la Administración sino como una potestad reglada que la LCSP 2017 vincula a la existencia de un defecto no subsanable en la contratación. A la vista de este asunto, el autor concluye que el desistimiento está configurado como otra «anti-prerrogativa» de la Administración en su contratación.

GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo (2020): «El derecho a la desconexión digital de los empleados públicos: alcance y significado de un derecho emergente en el contexto de la crisis sanitaria». *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), pp. 54-71.

El autor expone que la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19, en la que el legislador ha obligado a los empleadores tanto del sector público como del sector privado a implementar fórmulas de trabajo remoto, ha situado en primer plano del debate público los efectos negativos que sobre la salud de los empleados públicos puede representar el uso inadecuado de los dispositivos tecnológicos en el desarrollo de su actividad. Durante el transcurso de la pandemia, las iniciales ventajas percibidas del trabajo remoto forzado —flexibilidad, ambiente personalizado de trabajo y conciliación— fueron mutando y evidenciando los inconvenientes que la interconectividad digital plantea en el ámbito productivo: hiperconectividad, sobrecarga de trabajo, elevado nivel de exigencia en la realización de tareas, problemas de conciliación de la vida familiar y profesional, presión de plazos de entrega o disponibilidad horaria total con largas jornadas de trabajo; aspectos, todos ellos, desencadenantes de estrés y agotamiento emocional.

Entre los escasos instrumentos jurídicos existentes para combatir estos efectos, uno de los más importantes es el derecho a la desconexión, reconocido por la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Ahora bien, como señala el autor, el derecho a la desconexión digital de los empleados públicos se presenta como una figura jurídica con límites difusos y alto nivel de abstracción (el autor habla de inconsistencia y labilidad), cuyas lagunas y déficits se han evidenciado en toda su extensión durante la crisis sanitaria. En tal sentido, este estudio tiene como objetivo principal examinar el alcance y contenido de este derecho digital en su proyección sobre el empleo público, señalando sus dificultades aplicativas e interpretativas y proponiendo vías de resolución para los conflictos que

suscita nuestro impreciso sistema regulatorio. Así, destaca la necesidad de que se desligue el derecho a la desconexión del teletrabajo, pues la sociedad interconectada es una realidad global y afecta a todo tipo de empleo y no solo a los que reglamentariamente son considerados teletrabajadores.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: «Las causas generales de resolución de los contratos administrativos. En particular, el incumplimiento del contratista: una puesta al día», *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 60, julio-diciembre 2020, pp. 279-310.

La profa. Barrero vuelve sobre el tema de la resolución de los contratos, del cual es una reconocida autoridad, en esta ocasión para examinar las novedades introducidas en las causas generales de resolución de los contratos administrativos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (las previstas en el artículo 211, prescindiendo, por consiguiente, de las propias de cada uno de los contratos típicos). Asimismo, aun cuando se aportan algunas ideas valiosas sobre los diferentes motivos de resolución establecidos en el artículo 211.1 de la LCSP, el trabajo se centra, en particular, en los incumplimientos del contratista determinantes de una posible resolución del contrato, tanto de la obligación “principal” como de las restantes “obligaciones esenciales”, todo ello con especial atención a la doctrina del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos, así como de la jurisprudencia ya existente. Finalmente, el trabajo analiza los efectos de la resolución, poniendo de manifiesto tanto la confusa regulación del régimen jurídico anterior, como el retorno a las reglas de la vieja Ley de contratos de las administraciones públicas de 1995, en el sentido de que el contratista no sólo verá incautada la garantía, sino que deberá, además, “indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada” (art. 213.3), lo que exige, como ya puso en su día de manifiesto la propia autora, proceder a la exacta cuantificación de los daños y perjuicios ocasionados, pues solo de esta forma podrá saberse si la garantía resulta suficiente para su compensación y a qué cantidad, por encima de ella, ha de hacer frente, en su caso, el contratista.

IGLESIAS REY, Patricia: «La integridad en la contratación pública. El papel del Consello de Contas de Galicia en la prevención de la corrupción y en la gestión de riesgos en la contratación pública», *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 60, julio-diciembre 2020, pp. 481-493.

Una de las piedras angulares del nuevo modelo de contratación pública impuesto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, es la apuesta por el principio de integridad en la contratación. En este sentido, la LCSP ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación, ahora responsables de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de

la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos. De este modo, para implantar una adecuada política de integridad, resulta necesario llevar a cabo una política de gestión de riesgos en la contratación, mediante su análisis, identificación y adopción de medidas preventivas en el ámbito del sector público. La definición de un mapa de riesgos como elemento de integridad ofrece la posibilidad de identificar tanto las medidas preventivas como las de contingencia y respuesta en función de dicho riesgo, fijándose como objetivo localizar, describir, categorizar y priorizar, en función de su gravedad y probabilidad, el conjunto de riesgos que una institución tendrá que gestionar.

En este nuevo modelo de gestión pública focalizada en la vertiente preventiva de control de riesgos en general y en la contratación pública en particular, los OCEX están llamados a jugar un papel protagonista de apoyo a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, promoviendo e impulsando buenas prácticas que contribuyan a la mejora de la calidad de la contratación pública bajo el principio de mejora continua, que exige una actuación coordinada y transversal y de composición multidisciplinar de los equipos de auditoría en que profesionales de auditoría y letrados aporten una solución óptima a estos efectos tanto en la fiscalización como en la prevención de la corrupción. Con este objeto, en este artículo se presenta el trabajo que ha elaborado la Comisión Técnica de Prevención de la Corrupción del Consejo de Contas de Galicia, circunscrito al ámbito de la contratación pública y que culminó con la elaboración del Documento número 5, intitulado *Catálogo de riesgos por área de actividad*, publicado el 24 de julio de 2019.

### **(6) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora)**

COBREROS MENDAZONA, Edorta: «El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional» R.V.A.P. núm., 118. Septiembre-Diciembre 2020. Págs. 17-48.

Como es conocido, el Tribunal Constitucional viene sosteniendo que la existencia de doble instancia o vía de recurso frente a sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es un imperativo constitucional, sino una cuestión de libre disponibilidad legislativa. Y esta doctrina se aplica también a la revisión jurisdiccional de sanciones administrativas, pues, según el Tribunal Constitucional, la similitud de garantías entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador se agota en la tramitación del procedimiento, y el proceso contencioso-administrativo en el que se revisa la legalidad de una sanción —aunque la ratifique— no es el que ejecuta el *ius puniendi* del Estado, de lo que parece deducirse una radical diferencia entre las sanciones penales y las administrativas.



Sin embargo, como señala el prof. Cobreros, esta doctrina sobre la libertad de configuración del legislador debe ser revisada en relación con la revisión jurisdiccional de sanciones administrativas graves, a la vista de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo en el caso *Saquetti Iglesias c. España*, 30 de junio de 2020, núm. 50514/13, y que tuvo su origen en una sanción pecuniaria por intentar sacar dinero sin la preceptiva declaración previa. En esencia, la sentencia considera que la garantía de la doble instancia jurisdiccional para las sanciones administrativas graves es una exigencia del art. 2 del Protocolo núm. 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por lo que la adaptación de nuestro ordenamiento contencioso-administrativo a tal doctrina constituye una necesidad imperiosa. Por lo demás, el trabajo aporta valiosas consideraciones sobre la efectividad real del vigente recurso de casación, así como alternativas ante la actual situación legal.

**(6)§ Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.)**

GAVIEIRO-GONZÁLEZ, Sonia: «Declaraciones responsables y comunicaciones: efectos y tramitación. Especial referencia al ámbito urbanístico. Análisis jurisprudencial», R.V.A.P. núm., 118. Septiembre-Diciembre 2020. Págs. 127-152.

Las comunicaciones y declaraciones responsables, introducidas por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, y generalizadas por la LRBRL como medio ordinario de intervención administrativa en la actividad ciudadana, están dando lugar a una abundante jurisprudencia menor, que es objeto de este trabajo, especialmente en lo que respecta al ámbito urbanístico. En la medida en que los tribunales avalan una actuación de control *ex post* de la Administración de diverso grado en función de que se considere que el desajuste detectado (inexactitud, falsedad u omisión) sea o no de carácter esencial (simple subsanación formal o material en un caso, o medida cautelar de paralización de la actuación irregular en otro), como señala la autora, es imperativo que normativamente se fijen y establezcan los elementos de la comunicación o declaración responsable que tengan el citado carácter «esencial», pues de lo contrario se hace recaer sobre el sujeto privado una grave responsabilidad. Por último, la autora urge el nacimiento de una jurisprudencia que clarifique pacíficamente la posibilidad o no del instituto de la caducidad en el caso de declaraciones responsables o comunicaciones presentadas en su momento, pero respecto de las que ya habría finalizado el plazo de validez fijado por la normativa sectorial.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2020): «La tutela jurídico-administrativa de la vulnerabilidad energética: medidas paliativas y estructurales». *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, pp. 171-190.

La profa. González Ríos, reconocida experta en Derecho de la energía, ofrece un estudio del marco legal que regula la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el consumidor eléctrico cuando no puede hacer frente al pago del suministro, como servicio económico de interés general. En tal sentido, recuerda que, desde el 2009 la Unión Europea viene exigiendo a los Estados miembros compatibilizar la liberalización del sector con la intervención administrativa para garantizar la tutela del cliente doméstico vulnerable y en situación de pobreza energética, lo cual se vincula a la intervención pública en la determinación del precio del suministro eléctrico. Asimismo, la Directiva 2019/944 contiene una más pormenorizada regulación de los clientes vulnerables y de la pobreza energética, lo que puede tener incidencia sobre la actual regulación interna por cuanto introduce nuevos elementos.

Seguidamente, la autora analiza el marco normativo interno para la protección frente a la vulnerabilidad energética. En esta ordenación jurídica, en continua evolución hacia una mayor protección, se abordan las medidas de carácter individual que se han venido adoptando (desde el consumidor con derecho al bono social al consumidor vulnerable), la problemática jurisprudencial asociada al pago de obligaciones de servicio público referidas al precio del suministro (pues la financiación del bono social mediante una rebaja en la factura eléctrica se ha hecho recaer sobre algunas empresas eléctricas) y las propuestas de *lege ferenda* que corresponde adoptar ante la faceta “colectiva” del problema: la pobreza energética.

### **(7) § Varia.**

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: «Derecho a una información sanitaria veraz y a una buena gestión de los datos epidemiológicos. Una asignatura pendiente en España con motivo del COVID-19», *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 60, julio-diciembre 2020, pp. 311-368.

Como es característico del prof. Sanz Larruga, ofrece un riguroso y exhaustivo estudio, que se desarrolla en dos partes bien diferenciadas. La primera parte consiste en un estudio sobre el régimen jurídico de la información sanitaria vigente en España, con particular atención a la información epidemiológica. Así partiendo del “principio de transparencia” como principio inspirador, se analizan los derechos y deberes de los ciudadanos relacionados con la información sanitaria. Pero, sobre todo, se trata el “Sistema de información sanitaria epidemiológica”, tanto en sus aspectos organizativos como las obligaciones de las administraciones públicas involucradas: la “Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica”, y su centro coordinador

(“Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias”), con referencias de interés a las relaciones de colaboración con organizaciones científicas y profesionales, a la transparencia e independencia de los comités de asesoramiento.

Una vez estudiado el anterior régimen, se analiza de forma crítica cómo se han desarrollado los principios, derechos y procedimientos del sistema de información pública durante el estado de alarma declarado en España con motivo de la propagación del COVID-19 (desde las trabas iniciales a la transparencia y suspensión de plazos procesales y administrativos, una comunicación pública de la crisis sanitaria manifiestamente mejorable, a la lucha contra desinformación sanitaria e “infodemia” y la protección de las libertades informativas). Finalmente, el autor ofrece algunas propuestas de reforma del grupo normativo en la materia ante la experiencia desarrollada en los primeros meses de la pandemia y sobre la base de las críticas realizadas al sistema vigente de información sanitaria. Mejoras que deben partir de la calidad y la gestión de los datos como presupuesto irremplazable, pasando por la creación de un órgano independiente para el asesoramiento científico y técnico, y el imprescindible recurso a la tecnología y la innovación, procurando un equilibrio entre las medidas tecnológicas y la protección de la privacidad.

# RECENSIONES



## **Derecho rendido y sociedad durmiente (Un ensayo desde el desencanto), con prólogo de Rafael Rodríguez Prieto, Editorial Betania; Madrid, 2020, 144 pp.**

Si tuviera que sintetizar en un párrafo el “espíritu” de este trabajo de Enrique Barrero Rodríguez, diría que está animado por aquello que, por esencia, une –desde luego, lo hace en su persona– al jurista y al poeta: el desgarrar ante la constatación de la distancia (del abismo) entre la práctica y la norma, entre la realidad y el deseo. Su origen se localiza, para el autor, en la pérdida de valores como el apego a la verdad, la voluntad de entendimiento, el respeto a los demás... Valores que rara vez aparecen en los textos normativos pero que constituyen un sustrato necesario para el desarrollo de la vida institucional y social. Porque, en fin, se pregunta el autor, ¿qué Estado y qué sociedad pueden funcionar si la política y la comunicación no se basan en la búsqueda de la verdad, sino en la propaganda y el engaño; si no se trata de aunar esfuerzos, sino de crear un clima de enfrentamiento sin cuartel y sin medida; si no se comprenden y respetan las posiciones del que no piensa igual, sino que se lo convierte en enemigo a batir y se le niega su propia legitimidad para opinar o, incluso (ergo), para ser?

La obra que aquí reseñamos tiene el sello de un acreditado poeta, en su uso de la lengua; de un atormentado moralista, en su desgarrado grito munchesco, y, fin, de un auténtico intelectual, en su erudito contenido: BAUMAN, BELL, DAHRENDORF, HABERMAS, KELSEN y tantos otros ilustres pensadores pueblan sus páginas, llenas de lecturas sobre Derecho, Filosofía Política o Sociología. Escrita durante la pandemia, en duras circunstancias personales, tiene un mucho, me parece, de desahogo: son las reflexiones de alguien desolado ante el panorama de un “Derecho rendido” y una “sociedad durmiente”, de alguien que se “ahoga” ante una realidad que le lleva al “desencanto” (a él, que no a la sociedad narcotizada que describe, aunque probablemente al autor no se le escapa que, como ocurre siempre, su voz hace de eco de muchas otras). Como al ahogo precede la normal respiración y al desencanto una previa ilusión, no es arriesgado aventurar que se trata de un escrito hecho con el desconsuelo de quien ha albergado la esperanza de la acomodación entre realidad e ideal, y la ha ido perdiendo a jirones por el camino, hasta llegar a un gran pesimismo, al menos en el tiempo de escribir este trabajo. En todo caso, Enrique Barrero Rodríguez, como jurista y como poeta, como buscador de la verdad y del ideal, no se aviene a compromisos, no maquilla las derivas. Es “insobornable” desde el inicio (“el mundo actual es solamente insoportable vértigo, marasmo y confusión”) hasta el mismo final de la obra (cuyo broche es la inscripción en la puerta del infierno de Dante, “lasciate ogni speranza”). Por tanto, el que quiera encarar una nueva década con optimismo edulcorado, el que se sienta en acomodada paz con la

actual sociedad en red de los doscientos ochenta caracteres (¡ha duplicado la capacidad de argumentación respecto de la original!) como doscientas ochenta balas y del Gran Hermano que todo lo ve y todo (lo que quiere) lo censura, por vía jurídica o por procedimientos más burdos y efectivos – bloqueo, hostigamiento...– haría bien en no acercarse, siquiera, a una estantería donde se encuentre o que haya alguna vez albergado la obra que ahora reseñamos. Por decirlo en términos literarios, atrévanse con el libro los que se sientan identificados con la obra de CÉLINE, de ORWELL o de HOUELLEBECQ; los que vayan buscando una agenda de Mr. Wonderful o el último manual de autoayuda novelada de COELHO no merece la pena que se demoren hojeando siquiera el libro.

El trabajo se divide en dos capítulos y se cierra con un lúcido y desolador epílogo.

El primer capítulo se dedica al “Derecho rendido”, en cuya introducción (“el contexto de la realidad”), Enrique Barrero, travestido de Valle-Inclán, nos ofrece un retrato de la sociedad actual digno del Callejón del Gato, un retrato que tiene mucho de acta de defunción. A partir de ahí, comienza el análisis de las patologías que han llevado al Derecho a su estado de postración: su pérdida de fuerza efectiva de obligar, mediante la multiplicación de normas estériles (códigos éticos, normas de buen gobierno, reglas de buena conducta, el llamado *soft law*), la degradación en la técnica legislativa (en especial, en la claridad del lenguaje en que están escritas) o la erosión de las Constituciones y del principio de separación de poderes en que se basan (muy en particular, mediante el abuso de los Decretos-Ley, y mediante los ataques, jurídicos y fácticos, a la independencia del poder judicial). Esta degradación viene de la mano de lo que el autor llama la “tiranización de las democracias”, marcada por una (i)lógica partidista en que el marketing, la propaganda y el corto plazo ocupan el lugar de la política en su noble sentido, y en el que el Ejecutivo fagocita al Legislativo. El autor constata la degradación y hundimiento de los partidos políticos como herramientas esenciales de la democracia, partidos cuyo funcionamiento está marcado por la falta de debate interno y por la férrea disciplina en torno al líder. Podría añadirse, también, por lo que se ha denominado la “selección inversa” que hace que, con excepciones, el que se afilia y progresa es el de menos mérito y mayor obediencia perruna, y, por ende, mayores tragaderas, fenómeno estudiado desde hace mucho por los politólogos y constatado desde hace más aun por cualquier persona provista de mecanismos intelectuales críticos básicos. Por cierto, una excepción a esta regla se produjo en nuestro país en la transición, no por casualidad ahora denostada por algunos actores de la “nueva política”, pero eran otros tiempos y otra sociedad. La consecuencia de todo ello, de Ejecutivos omnipotentes frente a Parlamentos estabulados y de partidos entendidos como ejércitos a las órdenes de un caudillo, es que la política ha perdido su razón de ser como análisis de las necesidades

sociales y búsqueda de acuerdos. Sólo como bello e ingenuo ideal puede hablarse de una “democracia deliberativa” habermasiana para conceptualizar una realidad más atinadamente etiquetable como de “democracia de partidos”, en que se rechaza, por múltiples vías, también jurídicas sancionadoras, la propia legitimidad de la existencia del “otro” (con “cordones sanitarios” incluidos, sobre los que reflexiona críticamente Enrique Barrero). Todo ello explica el riesgo de “tiranía de las democracias”, que un Derecho en estado de postración, con una relación entre poderes del Estado tan profundamente desequilibrada a favor del Ejecutivo, a duras penas puede contrarrestar.

El segundo capítulo se titula “Sociedad durmiente”, que, en una suerte de giro de cámara nos devuelve a los ciudadanos la crítica y la responsabilidad por la falta de reacción ante lo descrito en el capítulo precedente. Reflexiona Enrique Barrero Rodríguez sobre “la legitimación ética de la mentira”, sobre los bulos, la posverdad y los relatos, y cómo han encontrado su caldo de cultivo perfecto en una sociedad marcada por el uso de las redes sociales y por la dinámica de la segmentación de la población en bandos que ni se escuchan ni, menos aún, tratan de entenderse, sino que, por el contrario, ponen sus “ideologías” por encima de cualquier argumento empírico; de la verdad, en fin. El Derecho, considera, no debería renunciar a tratar de inocular sus valores y a reivindicar su fuerza también en la “malla infernal de redes sin zurcir ni remendar” de la sociedad en que vivimos, tan prestas a la división al calor de “eslóganes y consignas víricas”, como expresión de lo que, de forma muy plástica, el autor califica de “ideología en pie de guerra” que persigue la bipolarización y el extremismo, la separación entre el “nosotros” y el “ellos” o, más bien, la batalla sin cuartel de “nosotros contra ellos”, tendencia esta a la que se une la afirmación en clave excluyente de las identidades (sobre cuyo carácter asesino hace ya tiempo reflexionara MAALOUF, y sobre el que han alertado, más recientemente, FUKUYAMA o, en España, OVEJERO, entre otros) sean por sexo, color de la piel, lugar de nacimiento (en el caso de España, incluso dentro del mismo país)... Todo ello conduce a dinamitar el espacio público entendido como una comunidad compartida, y el interés público comprendido como interés general. El resultado es lo que, en una certera imagen, Enrique Barrero Rodríguez califica como “un mundo cercano y solo”, un mundo con un alto grado de globalización (vemos las mismas series en Netflix, seguimos las elecciones de Estados Unidos, manejamos los mismos teléfonos inteligentes y nos desesperamos del mismo modo cuando nos quedamos sin batería, hablamos sobre la pandemia o sobre el medio ambiente o sobre las *fake news*), pero un mundo, en fin, “rotunda y radicalmente solo”. La globalización ha marcado también al Derecho y seguirá haciéndolo (al respecto, recomiendo vivamente la Serie “Derecho Administrativo Global” de la editorial sevillana Global Law Press/Editorial Derecho Global, dirigida por el profesor BARNÉS, con obras fundamentales de S. CASSESE, J.-B. AUBY, KINGSBURY y STEWART, entre otros prestigiosos autores pioneros en la



materia) y, en esta línea, ante las importantes sombras que proyecta sobre la sociedad y sobre la democracia —sin desdeñar por ello sus luces—, hace una reivindicación del Derecho y de su fuerza imperativa para lograr un reequilibrio.

La obra se cierra con un “epílogo”, que se inicia con una constatación y se cierra con un vaticinio igualmente pesimistas. El autor argumenta que, siendo el Derecho un orden que pretende establecer en la sociedad un ideal de Justicia, es lógico que se haya resentido de la deriva social y muy en particular de la quiebra de la verdad como noción inspiradora y vertebradora de la vida social y de la realidad. Es más, el Derecho es visto por parte de los gobernantes como una rémora para la velocidad de la actual sociedad líquida. y sus principios, como el de legalidad o el de división de poderes, como obstáculos, lo que se proyecta en forma de desprestigio y autoridad en una sociedad durmiente e indiferente. El balance es concluyente: “el deterioro de las instituciones y de las sociedades es ya máximo y su gangrena irreversible”. Ante ello, el horizonte (presente) que vislumbra (percibe) Enrique Barrero Rodríguez responde a la perfección al retrato orwelliano en 1984, con una eliminación de la democracia y de la libertad y su sustitución por una tiranía ejercida sobre ciudadanos aletargados de impunidad y rebaño, entreverado de episodios de revueltas y de violencia, de reminiscencias naranjomecánicas. La responsabilidad habrá sido (es) compartida: empresas tecnológicas, políticos, medios de comunicación y, por supuesto, ciudadanos “de a pie”; una responsabilidad, pues, una vez más diluida, como corresponde a una sociedad líquida posmoderna, a una sociedad durmiente.

Emilio GUICHOT

---

**Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía. RANDO BURGOS, E. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2020, 350 pp.**

Andalucía ha sido una comunidad pionera en el desarrollo de la ordenación del territorio desde que asumiera tal competencia en 1981. Tanto que actualmente se puede considerar que se encuentra próxima a culminar el proceso de aprobación de instrumentos de planificación territorial de escala subregional y regional. Esto unido a la vasta extensión de su territorio le confieren un papel muy destacado en la materia. Bajo esta premisa y reparando en las áreas de oportunidad, una novedosa forma para ejecutar las propuestas de los planes territoriales, la profesora de la Universidad de Málaga, Esther Rando Burgos, ha elaborado una didáctica obra, cuidadosamente editada, titulada *Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía*.

El libro se estructura en tres capítulos bien diferenciados que siguen un mismo hilo conductor. Destaca su metodología de estudio y su brillante redacción, analítica y concisa, que ayuda a la comprensión del tema incluso sin estar versado en el mismo. Tras un prólogo del catedrático Diego J. Vera Jurado, la obra dedica su primer capítulo a las áreas de oportunidad en general. Una figura singular y controvertida, con un marcado acento andaluz, que nació como medio para ejecutar y hacer real lo contenido en la propia planificación territorial. Este primer apartado se divide a su vez en tres epígrafes que diseccionan la situación inicial de la ordenación territorial en Andalucía para, posteriormente, adentrarse en las áreas de oportunidad propiamente dichas. De manera extensa se abordan sus características principales, los diferentes tipos que existen, sus antecedentes, evolución y tendencia actual. Todo ello, prepara al lector para el siguiente apartado donde se expone de forma sistemática la utilización de esta herramienta en los planes de ordenación de carácter subregional según su momento de génesis, en lo que se ha denominado “generación de planes”.

El segundo capítulo se centra en la gestión y ejecución de las áreas de oportunidad. La autora no solo analiza los diferentes mecanismos que existen para poner en marcha estas figuras, sino que dota a la obra de un carácter empírico al tomar en consideración ciertos casos reales. Así a escala autonómica se señala la plasmación de este instrumento en Las Aletas. En concreto, repara en el proyecto del Parque Científico Tecnológico Logístico Medioambiental de la Bahía de Cádiz, cuyo objetivo es el desarrollo de actividades económicas en el área, caracterizada por encontrarse en una situación estratégica dada las excelentes comunicaciones. Tras su declaración como zona de especial reserva para la localización de actividades que se contempló en el POTS de la Bahía de Cádiz en 2004, se iniciaron diferentes trámites para poder ejecutarlo; si bien las controversias en torno a la misma han sido constantes, tanto que aún se encuentra en tramitación. Por ello, Rando Burgos pormenoriza los dife-

rentes pronunciamientos judiciales acaecidos en este sentido para tratar de arrojar luz al tema.

Continuando con esta vertiente práctica, la profesora también presta atención a la incorporación de las áreas de oportunidad en el PGOU de Málaga que ya fueron contempladas en el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana para contribuir a la recualificación territorial y mejora de la articulación del ámbito. Ello, se completa con el estudio de la zona de reserva del Llano Central del Levante de Almería. La ejecución de este enclave se hizo con el POI de 2009 al que le siguieron diferentes trámites. A raíz de ello se estudia una reciente resolución del Tribunal Supremo que da respuesta a un recurso planteado por una mercantil al considerar, entre otras cuestiones, que las actuaciones turísticas de la mencionada zona son incompatibles con el modelo territorial previsto en el POTA.

El último capítulo se concreta en los principales debates surgidos en torno a las áreas de oportunidad, especialmente, en las críticas que suscitan; tomando como punto de partida el POTS de la aglomeración urbana de Sevilla, el cual, incluía 48 áreas de oportunidad a pesar de configurarse como figuras excepcionales. Ha sido tal la polémica de este mecanismo que incluso el Defensor del Pueblo se pronunció sobre él en 2009 tras las múltiples quejas recibidas. Posteriormente, se reseñan las cuestiones esenciales sobre las áreas de oportunidad que han sido tratadas por diversas resoluciones judiciales, agrupándolas en tres apartados: en función de la exención prevista en los límites de crecimiento del artículo 45.4 del POTA, en virtud de la falta de adecuada motivación en la ordenación, y sobre la potestad de eliminación de las áreas de oportunidad.

Toda la investigación realizada conduce a interesantes conclusiones y a una de las partes más originales de la obra: una propuesta para la definitiva puesta en marcha de la ordenación del territorio en Andalucía. De este modo, la autora se atreve con diferentes medidas, clasificadas en dos grupos: generales y específicas (centradas en la rearticulación de las áreas de oportunidad). En virtud de las primeras, se plantean cuatro iniciativas: el establecimiento de un nuevo marco legislativo en la Comunidad Autónoma, la actualización de los POTS vigentes, la inclusión de la gestión territorial como etapa propia de la ordenación del territorio y una total cobertura de planes territoriales subregionales en Andalucía. En relación a las propuestas particulares se apuesta por la creación de un marco jurídico unificado de las áreas de oportunidad, replanteamiento y actualización de las mismas, inclusión de criterios de participación pública y concertación interadministrativa, eliminación del contenido residencial de las áreas de oportunidad, incorporación de criterios de implementación de éstas, simplificación de procedimientos de tramitación y creación de órganos que impulsen y agilicen la puesta en marcha de las áreas de oportunidad.

---

De manera que Rando Burgos no solo se queda en un mero análisis de la situación, sino que camina un paso más allá y formula un conjunto de soluciones que pueden servir de ayuda a los déficits puestos de relieve en su estudio.

En definitiva, Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía se erige como obra de gran importancia para la consolidación e implantación de una verdadera planificación territorial en la región andaluza. Desde que se estableciera sin carácter normativo unas “Bases para la Ordenación del Territorio” en 1990 hasta el momento actual ha transcurrido tiempo suficiente para entender que el territorio precisa de ser ordenado y dotado de instrumentos jurídicos desde una perspectiva global e integradora. En este sentido, las áreas de oportunidad se convierten en un elemento válido para materializar buena parte de los contenidos de la planificación territorial y con ello lograr los objetivos de una ordenación que asegure el cumplimiento de los fines de interés público. Con ese objetivo, Rando Burgos consigue ofrecer un estudio riguroso, dinámico y novedosos a lo largo de las más de trescientas páginas que lo componen. Todo ello, aderezado de gráficos, fichas y mapas que ayudan a sintetizar lo expuesto. Con una exquisita bibliografía y una abundante normativa y jurisprudencia utilizada, la autora ha conseguido elaborar una obra referencia en la materia que se plasma al haber sido galardonada con el prestigioso Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XVI edición.

José Alberto España Pérez

Contratado predoctoral en la Universidad de Málaga



# BIBLIOGRAFÍA



## **Bibliografía sobre derecho autonómico diciembre 2020 – marzo 2021 \***

AA.VV.: *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana* (Dir. Reyes Marzal Raga), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. ISBN: 978-84-1355-647-5.

AA.VV.: *Estudio sobre el Nuevo Marco Legal de las Políticas Sociales e Igualdad de Andalucía* (Coords. Severiano Fernández Ramos y José María Pérez Monguió), Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2020. ISBN: 978-84-8333-713-4.

AA.VV.: *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance* (Coord. Joaquín Farinós Dasí; Edit. Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas y Joaquín Farinós Dasí), Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1345-912-7.

AA.VV.: *Estudios sobre ordenación, gestión e intervención en el territorio* (Coord. Ángel Lobo Rodrigo), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021. ISBN: 978-84-1378-306-2.

AA.VV.: *La organización de la ciencia a revisión: Administración General del Estado, Cataluña, Madrid y País Vasco* (Dir. Laura Díez Bueso), Ed. Huygens, Barcelona, 2021. ISBN: 978-84-1758-004-9.

AA.VV.: *Buenas prácticas en la innovación pública. 50+1 experiencias para la transformación* (Coords. Miguel Ángel De Bas Sotelo y María García-Monteavaro Martín), Ed. El Consultor de los Ayuntamientos–Wolters Kluwer, Madrid, 2021. ISBN: 978-84-7052-844-6.

LÓPEZ ULLA, J. M.: *Las normas de la Memoria Histórica: la Ley Andaluza en el contexto del Estado Autonómico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021. ISBN: 978-84-1378-076-4.

HERNANDO RYDINGS, M.: *La racionalización y sostenibilidad del Régimen Municipal de Madrid*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2020. ISBN: 978-84-1345-611-9.

SERRANO CHAMIZO, J.: *La Ley de contratos del sector público en la doctrina del órgano administrativo de recursos contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Gipuzkoa, 2020. ISBN: 978-84-7777-595-9.

SORIANO MORENO, S.: *Derechos e igualdad territorial en la evolución del Estado Social Autonómico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. ISBN: 978-84-1355-707-6.

---

\* Sección a cargo de Javier E. QUESADA LUMBRERAS.



VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid* (adaptado a la reforma del régimen de licencias urbanísticas en la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre), 2ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2021. ISBN: 978-84-1381-042-3.





## Artículos

La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado <i>The alteration of municipal terms in the local reform of 2013: chronicle of an announced failure</i>	
ELOÍSA CARBONELL PORRAS .....	5-21
El municipio turístico de Andalucía: claves sustantivas de su nueva regulación <i>The tourist municipality of Andalucía: substantive keys of its new regulation</i>	
MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO .....	22-40
Análisis sobre la implantación del singular modelo de Cartas de Servicios en Cataluña <i>Analysis on the implementation of the unique model of Services Cards in Catalonia</i>	
MARÍA DEL MAR CARAZA CRISTÍN .....	41-59
Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas <i>Limits of the principle of budgetary stability with respect to the financial autonomy of the Spanish Autonomous Communities</i>	
CARLO ALBERTO CIARALLI .....	60-83

## Estudios breves

Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano <i>Economic crisis and protection of social right in Europe. Reflections from the Italian perspective</i>	
GIANLUCA GARDINI .....	84-98
La potestad autonormativa en relación con los estatutos del personal de los parlamentos autonómicos <i>Autonomous authority in relation to the staff regulations of autonomous parliaments</i>	
RAFAEL CANO SILVA .....	99-109

## Comunicaciones y comentarios jurisprudenciales

De nuevo sobre los concejales no adscritos (a propósito de la sentencia del tribunal constitucional 151/2017, de 21 de diciembre) <i>Again on non-attached members of local government (the ruling of the constitutional court 151/2017, december 21)</i>	
LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ .....	110-127
El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa <i>Vehicle rental with driver (VTC) and its legal implications. Uber, Cabify and the collaborative economy</i>	
NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO .....	128-147
La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà <i>The unprecedented Constitutional Court's Judgment no. 108/2017, of September 21, about Law of the Parliament of Catalonia 8/2015, of June 10, of creation of the municipality of Medinyà</i>	
MIQUEL PONS PORTELLA .....	148-164















I A A P