Administración de Andalucía

Revista Andaluza de Administración Pública

113/2022
Mayo-Agosto

ESTUDIOS

Antonio J. Porras Nadales
Iniciativas de codificación en el Derecho Autonómico (A propósito del proyecto de código medioambiental de Andalucía)

Josep Ramón Fuentes I Gasó y Óscar Expósito-López
El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales

Susana E. Castillo Ramos-Bossini
El concepto de alto cargo

Julio David Moreno Prieto
Puertos deportivos: La controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones

JURISPRUDENCIA

Comentarios de Jurisprudencia

Acceso al empleo público e intermediación laboral. Análisis jurisprudencial de la Instrucción 1/2021, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo
(Rosa Reyes Martínez)

Notas de Jurisprudencia

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Notas sobre la recién estrenada XII legislatura del Parlamento andaluz
(Víctor Vázquez Alonso)

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

La Administración *facilitadora*: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico
(Eduardo Gamero Casado)

Aproximación a la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica
(Fátima Ribas Rodríguez)

RESEÑA LEGISLATIVA

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El nuevo régimen jurídico de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales de Andalucía
(Carmen Núñez Lozano)

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

BIBLIOGRAFÍA

Administración Pública
113
2022

Junta de Andalucía

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

Universidad de Sevilla

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nº 113

Mayo - Agosto 2022

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

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

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor
Alfonso Pérez Moreno. *Catedrático de Derecho Administrativo. (Presidente).*
Alejandre Durán, María Luisa. *Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*
Escribano Collado, Pedro. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Flores Domínguez, Luis Enrique. *Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.*
Galán González, José Luis. *Catedrático de Organización de Empresas. Universidad de Sevilla.*
Gutiérrez Colomina, Venancio. *Secretario de Ayuntamiento.*
Horgué Baena, Concepción. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Politécnica de Madrid.*
Loaiza García, José. *Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.*
López Menudo, Francisco. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
López-Sidro Gil, Joaquín José. *Director General de Administración Local. Junta de Andalucía.*
Márquez García, Natalia Silvia. *Directora General de Recursos Humanos y Función Pública.*
Marrero García-Rojo, Ángel. *Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía.*
Martínez Fernández, Julián. *Vicerrector de Investigación. Universidad de Sevilla.*
Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*
Ortiz Mallol, José. *Letrado de la Junta de Andalucía.*
Pérez Naranjo, Mª Gema. *Directora General de Estrategia Digital. Junta de Andalucía.*
Pérez Pino, Mª Dolores. *Jefa del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*
Roas Martín, Pedro. *Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*

Director:
Jesús Jordano Fraga. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

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 Sevilla.*
Carrillo Donaire, Juan Antonio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Castillo Blanco, Federico. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.*
Escribano López, Francisco. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Sevilla.*
Fernández Ramos, Severiano. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.*
Gamero Casado, Eduardo. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*
González Rios, Isabel. *Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*
Guichot Reina, Emilio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Millán Moro, Lucía. *Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad Pablo de Olavide.*
Pérez Andrés, Antonio Alfonso. *Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Pérez Gálvez, Juan Francisco. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Almería.*
Rebollo Puig, Manuel. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba.*
Rivero Ysern, José Luis. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*
Vázquez Alonso, Víctor J. *Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*
Vera Jurado, Diego. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*

Consejo Científico.
Alenza García, José Francisco. *Universidad de Navarra.*
Amado Gomes, Carla. *Universidad de Lisboa.*
Cano Campos, Tomás. *Universidad Complutense de Madrid.*
Casado Casado, Lucía. *Universidad Rovira Virgili.*
Civitarese Matteucci, Stefano. *Universidad "G. d'Annunzio" Chieli - Pescara.*
Domenech Pascual, Gabriel. *Universidad de Valencia.*
Fernández Torres, Juan Ramón. *Universidad Complutense de Madrid.*
Galán Galán, Alfredo. *Universidad de Barcelona.*
Gómez Puente, Marcos. *Universidad de Cantabria.*
Hernández González, Francisco Lorenzo. *Universidad de La Laguna.*
López Ramón, Femando. *Universidad de Zaragoza.*
Lozano Cutanda, Blanca. *Universidad a distancia de Madrid.*
Mir Puigpelat, Oriol. *Universidad de Barcelona.*
Montoya Martín, Encarnación. *Universidad de Sevilla.*
Nogueira López, Alba. *Universidad de Santiago de Compostela.*
Parejo Alfonso, Luciano. *Universidad Carlos III.*
Piñar Mañas, José Luis. *Universidad San Pablo −CEU de Madrid.*
Rodriguez 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.

Realización:
Instituto Andaluz de Administración Pública

Edita:
Instituto Andaluz de Administración Pública

ISSN: 1130-376X- **Depósito Legal:** SE-812-1990
Talleres: Servicio de Publicaciones y BOJA
Suscripción anual (3 números): 36 euros. (IVA incluido)
Número suelto: 12 euros. (IVA incluido)
Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública
Servicio de Documentación y Publicaciones
Calle Torneo núm. 26
41002 SEVILLA
Tlf.: 95 504 24 00 - Fax: 95 504 24 17
www: juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica
Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es

FSC
MIXTO
Papel
FSC® C116884

SUMARIO

Pág.

ESTUDIOS

Antonio J. Porras Nadales
Iniciativas de codificación en el Derecho Autonómico (A propósito del proyecto de código medioambiental de Andalucía) 19

Ramón Fuentes I Gasó y Óscar Expósito-López
El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales 47

Susana E. Castillo Ramos-Bossini
El concepto de alto cargo 75

Julio David Moreno Prieto
Puertos deportivos: la controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones 121

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Acceso al empleo público e intermediación laboral. Análisis jurisprudencial de la Instrucción 1/2021, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo
(Rosa Reyes Martínez) 157

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) 169

TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA
I. Acto Administrativo.- II. Administración Local.- III. Administración Pública.- IV. Bienes Públicos.- V. Comunidades Autónomas.- VI. Contratos.- VII. Corporaciones de Derecho Público.- VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.- IX. Derecho Administrativo Económico.- X. Derecho Administrativo Sancionador.- XI. Derechos Fundamentales y Libertades.- XII. Expropiación Forzosa.- XIII. Fuentes.- XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso-Administrativa.- XVI. Medio Ambiente.- XVII. Organización.- XVIII. Personal.- XIX. Procedimiento Administrativo.- XX. Responsabilidad.- XXI. Salud y Servicios Sociales.- XXII. Urbanismo y Vivienda.-
Tribunal Supremo
(Eduardo Gamero Casado) 191

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
(José L. Rivero Ysern) 221

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Notas sobre la recién estrenada XII legislatura del Parlamento andaluz
(Víctor Vázquez Alonso) 265

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

La Administración *facilitadora*: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico
(Eduardo Gamero Casado) 271

Aproximación a la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica
(Fátima Ribas Rodríguez) 293

RESEÑA LEGISLATIVA

Reseña de disposiciones de la Unión Europea
(Lucía Millán Moro) 313

Crónica normativa de la Junta de Andalucía
(Emilio Guichot Reina) 365

Otras disposiciones de interés para la Administración Autonómica
(Carmen Núñez Lozano) 377

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El nuevo régimen jurídico de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales de Andalucía
(Carmen Núñez Lozano) 389

NOTICIAS DE REVISTAS AUTONÓMICAS

(Severiano Fernández Ramos) 407

RECENSIONES

NIETO, A., Responsabilidad ministerial en la época isabelina, Iustel, Ediciones de El Cronista, Madrid, 2022, 399 pags.
(Antonio Jiménez Blanco Carrillo de Albornoz) 419

GAMERO CASADO, E. (Director), La potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo.
Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 917 págs.
(Agustín Martínez Solís) 437

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO
(Javier E. Quesada Lumbreras) 445

FE DE ERRATAS

En el sumario del número 112 de la Revista, página 10, donde dice Rafael Osuna Duque, debe decir Rafael Osuna Luque

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

Iniciativas de codificación en el Derecho Autonómico (A propósito del proyecto de código medioambiental de Andalucía)

Codification initiatives in regional law (Regarding the Andalusian environmental code project)

Antonio J. Porras Nadales

Catedrático de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad de Sevilla

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. DIAGNÓSTICO PROBLEMÁTICO. III. ESTRATEGIAS DE RESPUESTA. 1. Desde la esfera europea. 2. El marco constitucional estatal. 3. La esfera subestatal tras las reformas estatutarias. IV. EL PROYECTO DE CODIFICACION MEDIOAMBIENTAL EN ANDALUCÍA. 1. Objeto. 2. Ejemplos y referencias en el marco comparado. 3. La iniciativa del año 2020. A. Red de expertos y campos de trabajo. B. Criterios operativos. C. Obstáculos y problemas. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. REFERENCIAS EN INTERNET.

RESUMEN: Las exigencias de calidad normativa establecidas desde la Unión Europea requieren de un esfuerzo de codificación y sistematización del derecho por parte de las esferas estatales o regionales. El proyecto de codificación medioambiental puesto en marcha en Andalucía en 2020, movilizando a una cualificada red de expertos, constituye una iniciativa de gran interés que debe tener continuidad en la XII Legislatura. Las resistencias desde ciertos sectores burocráticos deben ser superadas por las exigencias de adecuación a la dinámica europea.

PALABRAS CLAVE: Derecho europeo, codificación, derecho autonómico, políticas públicas, Junta de Andalucía, derecho medioambiental.

Recibido: 19-07-2022

Aceptado: 22-09-2022

ABSTRACT: The normative quality requirements established from the European Union require an effort of codification and systematization of the law from the state or regional spheres. The environmental codification project launched in Andalusia in 2020, mobilizing a qualified network of experts, constitutes an interesting initiative that must continue in the XII Legislature. The resistance from certain bureaucratic sectors must be overcome by the demands of adaptation to the European dynamic.

KEY WORDS: European law, codification, regional law, public policies, Junta de Andalucía, environmental law.

I. INTRODUCCIÓN

La creciente entropía de los ordenamientos jurídicos constituye uno de los principales obstáculos que bloquean el eterno problema de la eficacia social del derecho y, en consecuencia, el problema de la propia eficacia en la actuación general del Estado. Se trata de un desafío que tiene una especial relevancia cuando nos referimos al moderno derecho intervencionista, es decir, el derecho propio del *Estado social intervencionista*, o *Estado de Bienestar Keynesiano* ([1]): un modelo de Estado cuya aparición histórica constituye seguramente la aportación más decisiva del siglo XX, imponiendo unas exigencias de intervencionismo público orientado a asegurar la vigencia de los valores, principios y derechos contenidos en las Constituciones. Tal intervencionismo se articula básicamente a través de instrumentos jurídico-normativos, de ahí que podamos hablar de un *derecho intervencionista* ([2]) entendido como un tipo de derecho que persigue un impacto transformador sobre la realidad, a diferencia del derecho propio del contexto liberal que perseguía una mera regulación de la sociedad de mercado. Ello trae consigo unos requisitos adicionales en términos de calidad normativa ([3]), en la medida en que, junto a las genéricas exigencias propias del diseño o "*drafting*" normativo, requiere también, para adquirir una adecuada eficacia, no sólo de una compleja actividad administrativa posterior sino también de una paralela complicidad social, conforme al paradigma de lo que Claus Offe denominó en su momento como "administración adecuada a consensos" ([4]).

---

1 En la expresión habitualmente usada por OFFE, C Contradictions in the welfare state, Londres, 1984, Hutchinson.

2 PORRAS NADALES, A. "El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate", Revista de Estudios Políticos, Núm. 63, 1989; "El derecho regulativo", Revista de Estudios Políticos, Núm. 117, 2002.

3 PEGORARO, L., A. PORRAS NADALES (a cura di), Qualità normativa e técnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali, Bolonia, 2003, Bonomo.

4 OFFE, C op. cit.

Este fenómeno de complejidad creciente de los ordenamientos responde a dos factores causales superpuestos: por una parte, a la fragmentación territorial que se deriva del desarrollo del Estado regional o autonómico como forma de evolución histórica del Estado social; por otra, a la propia especialización material o sustantiva que exige un tipo de derecho orientado a realizar intervenciones sociales en ámbitos sociomateriales sustancialmente diferenciados, o sea, operando a través de la lógica de las *políticas públicas*.

La adecuación del derecho intervencionista a la filosofía estratégica propia de las políticas públicas impone en efecto una tendencia *sectorial* que parece reducir progresivamente la tradicional tipología de las leyes "generales" para ser sustituidas por leyes sectoriales (sanitarias, educativas, asistenciales, medioambientales, etc.), con fuerte tendencia hacia la singularidad: lo cual multiplica el cuadro normativo introduciendo una creciente complejidad en los ordenamientos que tiende a enrarecer y dificultar el trabajo de los propios operadores jurídicos, repercutiendo al final sobre la propia ciudadanía.

Esa complejidad incide con especial intensidad en la esfera regional o autonómica, condicionada a su vez adicionalmente, desde finales del siglo XX, por la influencia creciente del derecho europeo. Lo que suscita que en numerosas materias -como sucede especialmente en el ámbito medioambiental- se desarrollen procesos de reproducción en cascada de campos normativos diferenciados: como mínimo europeos y estatales, junto a los estrictamente autonómicos (incluyendo también, en ocasiones, puro derecho internacional). Lo cual genera una sobrecarga de estratos normativos diferenciados a los que tiene que hacer frente en su gestión cotidiana el operador final, rebasando con frecuencia los límites requeridos para una actuación pública eficiente y simplificada.

En este contexto de complejidad emergente, todo el espectro de exigencias que impone cualquier normativa jurídica (es decir, los fines, los objetivos, los límites, los procedimientos, los costes, las concretas estrategias de acción, las propias complicidades sociales que deben acompañar una adecuada aplicación del sistema jurídico, etc.) corren el riesgo de quedar confundidas y descabaladas ante la emergencia de distintos estratos normativos que pueden responder a diferentes filosofías estratégicas y que, con frecuencia, acaban siendo una fuente indirecta de toda una larga serie de discordancias, antinomias, obsolescencias, imprecisiones y desajustes, conduciendo así a una sorda degradación de la coherencia o sistemática final de los ordenamientos jurídicos.

A lo que se añade la propia dinámica evolutiva del derecho intervencionista, especialmente acelerada en la esfera autonómica, que suele ser canalizada siguiendo pautas de progresiva sectorización, dando lugar a una tendencia "microlegislativa"

que explica el aparente incremento de la actividad legislativa parlamentaria a lo largo del tiempo, al mismo tiempo que se amplia y se complica el campo normativo del derecho aplicable.

Se trata además de una esfera relativamente huérfana de control judicial, al menos en términos de calidad normativa o de pura técnica legislativa: como ha subrayado el Tribunal Constitucional, el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer al Tribunal no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), ni nada tiene que ver con la depuración técnica de las leyes (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4). Nuestro Tribunal Constitucional suele indicar con cierta reiteración que su control de constitucionalidad no tiene pues nada que ver con el problema de la depuración técnica del derecho (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Por lo tanto, en ausencia de otros instrumentos evaluativos capaces de ponderar la calidad legislativa (similares a la "*legislative oversight*" del sistema presidencial norteamericano) ([5]), tendrán que ser al final los órganos políticos centrales, y básicamente el ejecutivo como detentador de la mayoría, el encargado de enfrentarse al monumental problema de la calidad normativa de las leyes y la coherencia de los ordenamientos ([6]).

II. DIAGNÓSTICO PROBLEMÁTICO

Que la realidad social contemporánea se caracteriza por su considerable complejidad, constituye a estas alturas un dato bien conocido. Era precisamente el concepto de complejidad el que fundamentaba el diagnóstico de Niklas Luhmann en su *Teoría política en el Estado del bienestar* ([7]) para expresar el conjunto de cambios y transformaciones que traía consigo el nuevo modelo de Estado social intervencionista dando lugar al fenómeno de la "crisis de reflexión", o sea, la incapacidad del centro gubernamental del sistema para dar un conjunto de respuestas racionales, unitarias y sistemáticas al espectro progresivamente complejo y fragmentario de demandas sociales.

---

5 https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-legislative-oversight.aspx. Una visión europea actualizada en DE VRIEZE, F. "Post-Legislative Scrutiny in Europe. How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger" The Journal of legislative studies, 26, 3, 2020.

6 En principio sin otro apoyo que la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa* (BOE 180, de 29 de julio de 2005): un típico ejemplo de *soft law*, que apenas tiene hasta ahora réplicas al nivel autonómico.

7 LUHMANN, N. Teoría política en el estado del bienestar, Alianza, 1993.

Se trata pues de una complejidad social que, operando en el marco de una democracia avanzada, expresa al mismo tiempo una dinámica creciente de demandas sociales heterogéneas repercutidas sobre la esfera pública: de ahí la pérdida de los postulados de unidad y racionalidad que, teóricamente, debían presidir la capacidad de respuesta de la esfera pública. Y si esa capacidad de respuesta tiene que expresarse en primera instancia mediante el desarrollo de un instrumental jurídico-normativo, el escenario problemático queda perfectamente dibujado: las instancias creadoras del derecho se alejarán del ideal más o menos "platónico" de un ordenamiento unitario, sistemático, armónico, simplificado y racional, integrado por un conjunto de leyes sencillas y compactas, para sumergirse en un abismo de complejidad emergente donde se aparecen al cabo del tiempo todo tipo de perversiones jurídicas imaginables: modificaciones no expresas, desubicación sistemática de preceptos, regulación de objetos de distinta naturaleza, suspensión de la eficacia de otras leyes, inclusión de contenidos extranormativos, etc., etc.

Se trata de unas características que seguramente son inherentes al llamado "*responsive law*" ([8]): o sea, un derecho que debe ser receptivo a las demandas ciudadanas y, al mismo tiempo, capaz de generar respuestas adecuadas a las mismas. Desde la perspectiva de la filosofía intervencionista propia del Estado contemporáneo, todo ello constituye el resultado de un proceso de adecuación del instrumental jurídico a la estrategia propia de las *políticas públicas*. Es decir, a un tipo de actuación inevitablemente especializada o diferenciada, que responde a ámbitos sociomateriales diversos ([9]), exigiendo al mismo tiempo cambios y modificaciones a lo largo del tiempo conforme las pautas de acción se van ajustando a una realidad sumergida igualmente a profundos y rápidos procesos de transformación ([10]). De este modo podríamos concretar las características propias del moderno derecho intervencionista en torno a dos postulados específicos: su impronta sectorial y su proyección coyuntural.

[8] Según la pauta evolutiva de NONET, Ph. Ph. SELZNICK, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Nueva York, 1978, Harper & Row (reed. 2001, New Brunswick, N. J. Transaction Pub.), quienes distinguen en general tres fases lógico-evolutivas del derecho, una primera de *represive law* considerado como el estrato originario de impronta penalista del derecho, una segunda de *autonomous law* que se correspondería con la gran fase de apogeo del positivismo, y una tercera de *responsive law* considerada como la fase propia del Estado social intervencionista del siglo XX. En general, sobre el tema, cfr. También TEUBNER, G. (1983) "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983; (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986; (ed.) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, Walter de Gruyter, 1987.

[9] De acuerdo con la respectiva "sustancia" de cada una de las distintas políticas públicas; cfr. MOORE, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidos, Barcelona, 1998.

[10] ESTEVE PARDO, J. "Redefiniciones del modelo de Estado y del Derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad", Fundamentos, Núm. 8, 2014, (La metamorfosis del Estado y del Derecho, coord. Manuel Presno), págs. 83-120; ESTEVE, J. "Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público", en M. Darnaculleta, J. Esteve, I. Spiecker (eds.), Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización, Marcial Pons, 2015.

Por lo que respecta al primero de ellos, la emergencia en la escala regional de un tipo de derecho legal de dimensión especializada constituye en primera instancia un reflejo de las principales líneas de acción de la esfera autonómica, condicionadas originariamente por el sistema de competencias disponibles. Pero al mismo tiempo expresaría también un mayor grado de aproximación comunicativa con el tejido social (en el sentido de detección de necesidades o demandas sociales, inevitablemente heterogéneas), generando así una tendencia espontánea a la fragmentación de las pautas de intervención jurídica. En consecuencia, nos situamos ante un ambiente donde la filosofía de la acción pública suele implicar generalmente procesos de tratamiento diferenciado ante problemas y situaciones objetivamente distintas, generando así una línea consistente en el tiempo de evolución hacia la singularidad de los soportes legales, o dimensión "microjurídica". Es un fenómeno perfectamente cuantificable en la producción legislativa de los parlamentos autonómicos, donde particularmente desde finales del siglo XX se constata una espectacular explosión del número de leyes de dimensión singular o sectorial ([11]).

Pero, sobre todo, la impronta sectorial tiene una línea congruente de evolución en la medida en que coincide con la tendencia a la configuración de la acción pública a través de la lógica estratégica de las políticas públicas ([12]), imponiendo la presencia de campos especializados de intervención y desarrollo normativo que deben responder a líneas estratégicas comunes en cada uno de ellos.

Por lo que respecta a la dimensión *coyuntural*, implicaría en principio una pauta de adecuación del derecho a una realidad en constante y acelerado proceso de transformación (en parte conectada por la propia revolución tecnológica de los tiempos modernos): donde el lapso de apenas una década puede significar ya un alto grado de obsolescencia. El postulado de la permanencia en el tiempo como atributo general de las leyes parece pues como una categoría en extinción, reflejando la imposibilidad de entender al derecho como una instancia intemporal, diseñada *sub especie aeternitatis*.

En teoría, los procesos de ajuste de la normativa al propio paso del tiempo deberían explicarse inicialmente como consecuencia del resultado de los procesos de *evaluación* que deben acompañar a todas y cada una de las políticas públicas ([13]).

[11] PORRAS, A. Mª. L. MORILLO, F. GUTIERREZ "La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo", en J. Subirats, R. Gallego (eds.). Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública, CIS, 2002.

[12] BARZELAY, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001; POLLIT, Chr., G. BOUCKAERT, *Public Management reform. A comparative analysis*, Oxford UP, 2000; SUBIRATS, J. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, 2008, Ariel; PORRAS NADALES, A. *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, Madrfid, 2014.

[13] ZWAAN, P. S. VAN VOORST, E MASTENBROEK, "Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability", *International Review of Administrative Science*, vol. 82, Núm. 4, 2016; MASTENBROEK, E. S. VAN VOORST, A. MEUWESE,

Aunque parece que, en nuestro caso, la cultura de la evaluación no ha conseguido aún instalarse adecuadamente: no ya como un instrumento para controlar el logro de fines o de resultados, sino como un teórico mecanismo destinado a permitir una adecuada retroalimentación de los propios instrumentos jurídicos diseñados al servicio de las distintas políticas públicas.

En ausencia de mecanismos periódicos de retroalimentación y actualización adecuadamente formalizados, los procesos de corrección o revisión de las leyes o bien se desformalizan, para acudir, por ejemplo, a las leyes de presupuestos o de acompañamiento, entendidas como soporte ocasional para modificar o actualizar preceptos en determinadas leyes; o a veces, a los requerimientos del Defensor del Pueblo, perezosamente atendidos por las cámaras legislativas ([14]); o bien simplemente brillan por su ausencia, permitiendo así una sorda degradación de los ordenamientos. Las leyes obsoletas o desfasadas siguen al final cabalgando formalmente como derecho vigente, suscitando numerosas incertidumbres en cuanto a sus pautas de aplicación efectiva.

Pero en nuestro caso, junto a los fenómenos que trae consigo la intensa dinámica evolutiva propia de un Estado social profundamente descentralizado, o *Estado social autonómico* ([15]), las transformaciones en la compleja realidad vienen acompañadas

"Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of expost legislative evaluations by the European Commission", *Journal of European Public Policy*, vol. 23, Núm. 9, 2016; MADER, L. *L' évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, Lausana, 1985; DE MONTALVO, F. "La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español" *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 36, 2017.

[14] PORRAS NADALES, A. "Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía" en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía,* Sevilla, IAAP, 2008, págs. 11-38; "Nueva delimitación funcional del Defensor del Pueblo: derechos sociales y control de demandas" en *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el nuevo marco estatutario,* Sevilla, 2010, Defensor del Pueblo Andaluz, págs. 75-96.

[15] Naturalmente la categoría *Estado social autonómico* no está formalizada constitucionalmente pues ni siquiera la noción de Estado autonómico lo está, pero podemos considerarla como una noción implícita o emergente a lo largo del complejo tracto evolutivo de nuestra realidad territorial. Sobre el tema, PORRAS NADALES, A. "El desarrollo del Estado social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía" en G. Cámara, J. Cano (coord.) *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1992, págs. 110-127; "La evolución del Estado Social y sus perspectivas". *Sistema*, Núm. 118-119, 1994, págs. 231-245; "Estado social y Estado Autonómico" en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, Tecnos, Vol. II, págs. 1229-155; "Elementi di continuità e di cambiamento nello Stato Sociale: un bilancio a partire dall'esperienza costituzionale spagnola", en Silvio Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, págs. 89-101; "Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)", *Revista de Fomento Social*, 229, 2003, págs. 35-59; "Sistema autonómico y sistema de gobernanza", en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021, págs. 17-32.

de la interposición del derecho europeo, que se configura en la práctica como el principal motor de innovación jurídica desde las últimas décadas. Aunque sucede que con frecuencia los procesos de trasposición del derecho europeo acumulan retrasos e ineficiencias, introduciendo así un elemento de complejidad añadida donde distintos estratos normativos vigentes (derecho europeo, derecho estatal) se superponen de forma confusa en una realidad autonómica sobre la que recaen las responsabilidades aplicativas finales ([16]).

III. ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

1. Desde la esfera europea

El *Libro Blanco* de la Gobernanza europea del año 2001 marcaba ya unas primeras líneas de respuesta a algunos de estos problemas. Como señalaba el citado Libro Blanco, son cinco los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. "Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local".

Si las normas no cuentan –se añade en el citado Libro Blanco- con el necesario respaldo, o se aplican incorrectamente, las instituciones en su conjunto acaban por verse cuestionadas. Por eso "Además de aplicar un nuevo y más integrador enfoque a la elaboración de sus políticas, la Unión tendrá que potenciar una mayor confianza en la opinión de los expertos sobre la que se basa su acción. Deberá asimismo mejorar la calidad de su legislación, garantizando, en particular, una mejor aplicación y un mayor control de la misma". En consecuencia, termina el citado *Libro Blanco* afirmando que "se impone aplicar un extenso programa de simplificación de las normas existentes: codificación de los textos legales, supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas y recurso a disposiciones de ejecución para las obligaciones no esenciales": tarea que se ha enfrentado a partir de 2008 con el programa de *regulation fitness*, REFIT.

La recomendación de la Comisión europea para enfrentar este arduo problema parece pues lapidaria y directa: "La legislación debe ser simplificada y codificada", implicando pues tanto (a) la *codificación de los textos legales* como (b) la *supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas*. A partir de este abordamiento del problema, desde la propia esfera europea se han puesto en marcha diversas iniciativas afectando a entor-

[16] CARMONA, A. "La incorporación de las regiones a la lógica funcional y decisoria de la Unión Europea" *Anuario de Derecho Europeo,* Núm. 2, 2002, págs. 91-107.

nos jurídicos complejos, tratando de eliminar regulaciones innecesarias y avanzando en torno al Programa de simplificación normativa (*Regulatory Fitness and Performance Programme*, REFIT), llegando hasta el más reciente Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 2020.

Ahora bien, la cuestión reside en el modo como estas recomendaciones de la UE son gestionadas en la práctica no ya en la propia esfera central europea sino desde los ámbitos estatales o subestatales respectivos: esferas donde se superponen procesos inerciales que pueden operar como freno, junto a los obstáculos propios de una cultura jurídica asentada sobre las viejas tradiciones formalistas propias del siglo XX.

En resumen, en un momento histórico en que podemos definitivamente certificar la disolución de algunos de los paradigmas normativos tradicionales que, desde la emergencia del derecho público contemporáneo, se articulaban en torno a la venerable noción de *Ley* entendida como figura primaria dentro del sistema de fuentes, hablar de crisis del sistema normativo puede parecer una obviedad. Aunque esta recurrente crisis haya podido encontrar durante el siglo XX un dique protector en torno a los circuitos de control de constitucionalidad, sin embargo, la consolidación progresiva de la Unión Europea parece suscitar una emergente disolución del principio de autoreferencialidad de los ordenamientos estatales, haciendo su aparición el nuevo paradigma de los "sistemas de red" con sus crecientes exigencias de cooperación y coordinación propias de la lógica de la gobernanza. Luego el auténtico problema consistirá en el modo como desde la esfera estatal o subestatal pueden abordarse estas tareas que vienen ya diseñadas desde la esfera europea.

2. El marco constitucional estatal

Para los países europeos de tradición más o menos "napoleónica" el primer inconveniente para abordar estas orientaciones procedentes de Bruselas consiste en que hablar de codificación supone de entrada resucitar viejas tradiciones decimonónicas, que se concretaban en las venerables y clásicas figuras de los Códigos: como mínimo, de los códigos civil, penal y procesal, que han constituido durante casi dos siglos figuras clásicas en los sistemas de conocimiento y enseñanza del derecho.

Frente a estos bloques históricos más o menos sistemáticos o compactos, parece que el desarrollo del derecho intervencionista propio de la segunda mitad del siglo XX ha discurrido más bien a través de pautas dispersas y asistemáticas, generando los conocidos problemas de complejidad o entropía creciente de los ordenamientos. Por eso la nueva oleada de codificación que ahora se propone desde Bruselas parece que tiene unas coordenadas peculiares o diferenciadas. Y en la medida en que el propio derecho intervencionista tiene una dimensión sectorial, parece claro que un proyecto codificador tendría que proyectarse igualmente en ámbitos sectoriales

específicos: o sea, codificación/sistematización de la normativa educativa, sanitaria, asistencial, territorial, medioambiental, etc.

En cuanto al instrumental disponible, el marco constitucional español ofrece ciertamente un bagaje adecuado para proceder a una refundición de normas legales o a una codificación en una determinada materia: la delegación legislativa al ejecutivo para proceder a una refundición, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

Desde la eclosión del Estado social de Derecho a mediados del siglo XX la delegación legislativa constituye, en efecto, uno de los instrumentos fundamentales de actuación del poder público para alcanzar cuotas crecientes de eficiencia normativa: ya sea ante supuestos de urgencia, como en el caso de los Decretos-Leyes, o mediante la delegación para refundir textos legales, en entornos jurídicos caracterizados por su especial complejidad sobrevenida. Históricamente ha podido comprobarse incluso que en aquellos supuestos excepcionales en que la Constitución llegaba a prohibir directamente tal delegación, como sucedió, por ejemplo, con la Constitución Francesa de la IV República de 1946, finalmente tal delegación se acabó produciendo generalizadamente, en contra de la Constitución, y con el correspondiente visto bueno por parte del Consejo de Estado francés ([17]).

De conformidad con esta exigencia histórica, las Constituciones vigentes establecen previsiones generales sobre las condiciones y límites de tal delegación. En el caso español, y como se precisa en la jurisprudencia constitucional, la delegación prevista en el artículo 82 de la Constitución ha de ser para una materia concreta, con precisión respecto del ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación puesto que el "sector delimitado de intervención legislativa (…) no puede ser tachado de equívoco o indefinido por su amplitud y generalidad".

La auténtica duda operativa sería si la refundición de textos legales puede implicar tareas adicionales a la mera transposición, es decir, al simple copiar/pegar, para imponer nuevas exigencias de coherencia y sistemática que pueden implicar "tocar" el texto escrito para eliminar incoherencias y preceptos desfasados. La jurisprudencia constitucional ha establecido algunas aclaraciones al respecto: en principio se entiende que existen unas funciones genéricas aceptables como son las de "regularizar, aclarar o armonizar"; pero adicionalmente el TC admite la introducción de normas adicionales o complementarias cuando sea necesario para colmar lagunas, precisar el sentido o lograr coherencia o sistemática (STC 113/92), incluyendo igualmente la posibilidad de eliminar disposiciones desfasadas. Posteriormente la STC 116/2007 (a propósito de un texto refundido sobre propiedad intelectual) introduce las categorías de depuración técnica de los textos, aclarar o armonizar preceptos, eliminar discor-

17 MORTATI, C. *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padua, 1973.

dancias o antinomias o explicitación de normas complementarias. En definitiva, es posible que desde la esfera judicial no se puedan dar respuestas definitivas a unas cuestiones que están más bien relacionadas con la calidad normativa, especialmente teniendo en cuenta las exigencias paralelas de armonización del derecho comunitario ([18]).

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional no se pronuncia, como es lógico, sobre lo que sería más bien una hipótesis de proyección hacia el futuro; es decir sobre la necesaria actualización periódica del texto refundido, que deberá entenderse como una función implícita en la delegación legislativa. Finalmente, cabría incluir también tareas complementarias relacionadas con la incorporación de jurisprudencia asentada, o bien la actualización que en su caso se exige desde normativa europea.

En resumen, el marco constitucional español dispone de un instrumental suficiente y adecuado para enfrentar todo este amplio campo problemático, conforme a las pautas de evolución del constitucionalismo durante el siglo XX.

3. La esfera subestatal tras las reformas estatutarias

La oleada de reformas estatutarias que se inició en España en la primera década del siglo XXI pretendía, entre otras cosas, actualizar el marco territorial siguiendo una secuencia que, curiosamente, contaba con un recorrido más o menos paralelo en el caso de Italia. La peculiaridad del caso español consistió en que, como en otras fases del proceso autonómico, fue la iniciativa catalana la que marcó la pauta y las principales tendencias que luego se reprodujeron, con algunas rectificaciones, en otros casos.

La filosofía que inspiraba esta oleada de reformas del siglo XXI perseguía en términos generales un desarrollo adicional del Estado social en la escala territorial: de ahí que acaso sus propuestas más significativas fueran, por una parte la introducción de declaraciones de derechos sociales y, por otra, el afinamiento del instrumental intervencionista tanto en términos de habilitación al ejecutivo como en lo que respecta a la proyección hacia afuera de las Comunidades Autónomas; o sea, mediante el avance hacia un sistema de red con instrumentos de coordinación y cooperación propios de la gobernanza multinivel. En cambio, en el proceso de reformas estatutarias de comienzos del siglo XXI en España no ha habido una pretensión de innovar en el apartado de las formas de gobierno, a diferencia de lo sucedido en Italia donde sí se ha tratado de avanzar introduciendo algunas innovaciones.

[18] Para el caso del derecho ambiental cfr. FAURE, M. "Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for definitions", *European Energy and Environmental Law Review,* Núm. 9, 6, 2000, págs. 174-182.

La propuesta estrella de ese proceso parecía ser en principio la introducción generalizada de nuevas declaraciones de derechos (sociales o de bienestar) que debían venir a colmar las lagunas de nuestro anticuado Capítulo III del Título I de la Constitución, dedicado a los principios rectores de la política social y económica. Una iniciativa que tenía su principal eje de impulso en el propio proceso europeo, a partir de la Declaración de Niza de 2001, reflejándose igualmente en la experiencia regional italiana. Aunque con alguna polémica, puede decirse que, en general, nuestra doctrina ha apoyado y acompañado esta proyección expansiva, saludando a las nuevas declaraciones de derechos como un decisivo paso adelante en la evolución de nuestro Estado social autonómico ([19]).

Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, el problema es que, más allá de las dudas referidas a las exigencias de equilibrio financiero y las correspondientes restricciones al gasto público que trae consigo la introducción de nuevos derechos sociales o de bienestar en un contexto de crisis financiera sobrevenida ([20]), la propia jurisprudencia constitucional había marcado ya, a partir de la STC 247/2007, una pauta interpretativa que restringe el papel de los Estatutos de Autonomía, al rechazar su consideración de normas adecuadas para crear nuevos derechos sociales, así como, lógicamente, para diseñar mecanismos adicionales de garantía de los mismos.

La sorpresa que tal interpretación haya podido producir en la doctrina española ([21]) sería muy relativa si consideramos que se trata de una línea argumentativa que reproducía las pautas ya marcadas desde 2004 por la Corte Constitucional italiana en relación con el mismo supuesto: la introducción de declaraciones de derechos en Estatutos regionales. Parece pues que, para el Derecho Constitucional europeo, los

[19] DIEZ PICAZO, L. M. "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.78, 2006, págs. 63-75. CAAMAÑO, F. "Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 79, 2007, págs. 33-46. DIEZ PICAZO, L. M. "De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.81, 2007, págs. 63-70. ANGUITA, A. "Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia", Revista Española de *Derecho Constitucional*, Núm. 80, 2007, págs. 199-220. CAMARA, G. "Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 85, 2009, págs. 259-298. SOLOZABAL, J. J. "Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 22, 2008, págs. 315-335.

[20] En efecto, la gran tragedia de las reformas estatutarias es que vienen prácticamente acompañadas con la primera gran crisis financiera que se desencadena en el siglo XXI, cfr. al respecto PORRAS NADALES, A. "Sobre el Estado social y los derechos sociales en perspectiva contemporánea", Revista de Derecho de la *Unión Europea*, Núm. 30-31, 2016, págs. 223-244.

[21] ANGUITA, A. "Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit. G. CAMARA, "Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)", *Revista Española de Derecho Constitucional,* cit.

derechos serían finalmente responsabilidad o bien de las Constituciones o bien de las leyes, es decir, o del poder constituyente o de las mayorías gobernantes; sin que pueda existir una instancia normativa intermedia con una capacidad creativa autónoma. De este modo, las declaraciones de derechos de carácter social o de bienestar contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía acabarían siendo, más allá de debates meramente nominalistas, pura retórica.

Pero junto a la introducción de nuevos marcos declarativos hay igualmente otras innovaciones que afectan al instrumental jurídico a disposición de las instituciones autonómicas, implicando la disponibilidad de mecanismos de delegación similares a los que operan en el marco estatal. Con algunas salvedades ([22]) no parece que desde la doctrina haya habido rechazos generalizados a esta iniciativa, en el entendimiento de que al fin y al cabo los instrumentos de delegación (Decretos-Leyes y Decretos legislativos) son inherentes a la lógica intervencionista propia del Estado social, que se ha proyectado ahora con especial intensidad en la esfera regional y autonómica; aun cuando subsiste una sorda resistencia crítica frente a los inevitables abusos que estos instrumentos pueden suscitar en la práctica ([23]).

El artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 permite en efecto la delegación por parte del Parlamento en el Consejo de Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de Ley: lo que constituye el instrumento inmediato para abordar de forma operativa una simplificación y codificación sistemática de la dispersa y compleja normativa vigente en nuestra Comunidad Autónoma, operando en su caso de una forma sectorial o especializada.

Se trata pues de una de las principales novedades que ha traído consigo la nueva oleada de reformas estatutarias, aproximando así nuestro modelo estatutario al propio modelo constitucional preexistente. Cuando tal delegación legislativa pretende la formación de textos articulados deberá otorgarse mediante ley de bases que fijará su objeto y alcance, así como los principios o criterios que hayan de seguirse. En cuanto a la delegación legislativa para refundir textos articulados, siguiendo una estrategia codificadora, habrá de otorgarse mediante ley ordinaria, que deberá especificar si incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

En el primer caso procedería la propuesta de unas bases por parte del ejecutivo, donde se fijarán sintéticamente el objeto y alcance de la delegación, así como los principios y criterios que deberán manejarse; para remitir luego al Parlamento en forma

[22] CARMONA. A. "La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas", *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 76, 2006, págs. 15-37.

[23] CARMONA, A. "El Decreto-Ley en tiempos de crisis", *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47, 2013, págs. 1-20.

de Proyecto de Ley. En el segundo caso, procedería una simple Ley de delegación conteniendo la autorización parlamentaria al Consejo de Gobierno para que en el plazo correspondiente se apruebe un texto refundido de la normativa correspondiente, operando la adecuada sistematización de la misma.

IV. EL PROYECTO DE CODIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ANDALUCÍA

1. Objeto

Si existe un campo normativo especialmente adecuado para abordar experiencias de codificación/sistematización en la escala autonómica, seguramente el derecho ambiental constituye el supuesto ideal. No sólo porque integre un ámbito diversificado y complejo sino porque adicionalmente se trata de uno de los sectores donde en las últimas décadas se han generado un mayor número de innovaciones decisivas ([24]). Sin ir más lejos, baste recordar la trascendencia de las evaluaciones de impacto, que se están convirtiendo con el tiempo en un instrumento general para la configuración de los modernos ordenamientos: el IA o *impact assessement* constituye hoy por hoy una de las principales pautas de control previo de la producción normativa de la propia Comisión Europea ([25]).

Se trata por otra parte de una rama del ordenamiento donde la heterogeneidad material se hace especialmente compleja, al menos si recordamos el abismo que media entre la regulación sobre contaminación ambiental (que se proyecta sobre todos los ámbitos del comportamiento humano, pero afectando especialmente al medio urbano o industrial) y la de conservación de espacios naturales y especies silvestres (en principio, susceptible de ser localizada territorialmente en el medio rural).

Hay igualmente una proyección singular al nivel puramente cultural, tras el apogeo de los grandes diagnósticos planetarios sobre el cambio climático; hasta el punto de que la propia categoría de desarrollo sostenible ha acabado por incorporarse como un elemento esencial al bagaje de la cultura general, del mismo modo que la noción del *Antropoceno* ([26]). La mentalidad medioambiental, apoyada durante décadas por activos movimientos sociales de reconocido impacto, ha acabado ya por

[24] JORDANO FRAGA, J. "El derecho ambiental del siglo XXI", *Medio Ambiente & Derecho,* Núm. 9, 2003; "El futuro del derecho ambiental", *Medio Ambiente & Derecho,* Núm. 24, 2013. CAFFERATA, N. A. "La construcción de un nuevo derecho ambiental", *Revista Andaluza de Administración Pública,* Núm. 110, 2021.

[25] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

[26] DRYZEK, J. J. PICKERING, The politics of the Anthropocene, Oxford University Press, 2019; LARA DE LA FUENTE, D. "Teoría y práctica en la teoría política medioambiental", Revista de Estudios Políticos, Núm. 196, 2022, págs. 13-37.

universalizarse para convertirse en una pauta cultural general y difusa que trata de enfrentarse a las consecuencias tóxicas de la globalización económica y los riesgos del cambio climático.

2. Ejemplos y referencias en el marco comparado

Ahora bien, el problema es que en la experiencia autonómica española no existen hasta ahora ejemplos de aplicación sistemática de estas nuevas exigencias codificadoras, dando la impresión de que nos movemos en un terreno tentativo donde sólo aparecen experiencias parciales y localizadas ([27]).

En realidad, las experiencias de codificación tienen más bien una proyección comparada general. En un somero repaso a las principales referencias, destaca en primer lugar el caso de los Estados Unidos, donde la existencia de un Código Federal se remonta a las primeras décadas del siglo XX. El Código Federal norteamericano integra en total 53 Títulos ([28]). El Título 16, titulado "*Conservation*", es el dedicado a recursos naturales ([29]), integrando hasta 101 capítulos. Hay referencias aparte en el Código Federal a parques nacionales en el Título 59, así como un Título 47 dedicado a tierras públicas, junto a otras materias dispersas. El documento no va paginado sino dividido en epígrafes o secciones, abarcando el Título de Conservación en total 7810 epígrafes. Cada capítulo del total de los 101 suele contener sumarios parciales, así como referencias finales aclaratorias con las fechas de actualización. Junto a la clásica regulación norteamericana de parques nacionales y bosques, despliega toda una amplia normativa sobre especies y hábitats, regulación de caza y pesca, y multitud de proyectos específicos.

Por su parte el código ambiental francés, actualizado en junio de 2022 ([30]), tiene en total 2840 páginas. Se divide en parte legislativa y reglamentaria, abarcando la primera aproximadamente un tercio (hasta la pág. 891) y la segunda el resto.

---

[27] Así en el año 2011 la disposición final cuarta de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, autorizó la refundición de varios textos normativos: "Disposición final cuarta. Delegación para la refundición de textos normativos. 1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la presente Ley, apruebe los respectivos textos refundidos de las siguientes leyes: a) Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía. b) Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante. 41 c) Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. 2. La autorización para refundir se extiende, además, a la regularización y armonización de los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los títulos, capítulos y artículos del texto refundido".

[28] https://www.loc.gov/collections/code-of-federal-regulations/

[29] https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title16/html/USCODE-2018-title16.htm

[30] https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074220.pdf&size=6,1%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/42/20/LEGITEXT000006074220/LEGITEXT000006074220.pdf&title=Code%20de%20l%27environnement

El esquema, tanto en su parte legislativa como reglamentaria, se divide en cinco libros, con dos libros anexos dedicados respectivamente a territorios de ultramar y a la Antártida (libros VI y VII). La segunda parte reglamentaria, que comienza en la página 891, se dedica fundamentalmente a procedimientos y órganos. El esquema que desarrolla el Sumario se ordena así:

Libro I Disposiciones comunes. Principios generales, información y participación ciudadana, evaluación de impacto, instituciones y asociaciones, disposiciones financieras, prevención y reparación de daños, sistemas de control y sanción, procedimientos de autorización

Libro II Medios físicos. Aguas, aire y atmósfera, incluyendo emisiones contaminantes, atentados generales sobre medios físicos, suelo y subsuelo.

Libro III Espacios naturales. Litoral, parques naturales y reservas naturales tanto nacionales como regionales, espacios naturales, paisajes, acceso a la naturaleza (itinerarios).

Libro IV Patrimonio natural. Protección y usos, especies y hábitats, sistemas de control y sanción, caza y pesca.

Libro V Contaminación. Instalaciones clasificadas, productos químicos y biocidas, organismos modificados genéticamente, gestión de residuos, prevención de riesgos naturales, contaminación acústica, publicidad, y un amplio capítulo final sobre seguridad nuclear.

En cuanto a la parte reglamentaria reproduce el mismo esquema, o sea, libro I parte general y procedimientos, II medios físicos, III espacios naturales, IV patrimonio natural, V contaminación y residuos, con los anexos finales de ultramar y la Antártida (VI y VII).

En cambio, en Alemania el proyecto de código ambiental ha tenido diversos intentos fracasados hasta ahora. En la década de los 90 surgieron dos borradores de catedráticos (UGB-ProfE) para la parte general y la parte específica, luego un borrador de expertos (UGB-KomE), y finalmente en 2008 un borrador de analistas del Ministerio Federal Ambiental (*Gesetzentwurf* de 2008). Pero toda esta amplia serie de borradores para un Código Ambiental no ha tenido finalmente éxito hasta el momento ([31]): se ha aludido a las consecuencias que trajo consigo la unificación

[31] KLÖEPFER, M. "El derecho ambiental en Alemania" *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013; y más en general del mismo autor, *Derecho y Protección del medio ambiente*, Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8. La evolución posterior en Alemania sigue las pautas marcadas por el derecho europeo; cfr. REIMER, F., ORTEGA, J. "Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental en Alemania", en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, A. Nogueira López, (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, 2021, págs. 124-142.

alemana, así como a las dificultades de articular las competencias de los *länder*, como factores explicativos de las dificultades que habrían obstaculizado supuestamente la creación de este Código Federal Ambiental. Y aunque tales dificultades se eliminaron en parte con las reformas de 2006, cuando todas las competencias esenciales para la legislación ambiental pasaron a formar parte de las llamadas competencias concurrentes, sin embargo, en su última iniciativa de principios de 2009, el proyecto de Código Ambiental federal fracasó políticamente debido a la falta de acuerdo entre los partidos políticos.

3. La iniciativa de codificación medioambiental del año 2020

El año 2020 se puso en marcha en Andalucía una iniciativa de codificación medioambiental que desplegó algunos de los anteriores soportes instrumentales, antes de ser interrumpida. Los pasos iniciados serán seguramente valiosos para su continuidad en la siguiente XII legislatura que se inicia en 2022.

En principio el proyecto se pretendía articular a partir de dos soportes de orientación: por una parte, en clave política interna, aparece el propio impulso presidencial, formalizado a partir de una declaración de 15 octubre 2019 con motivo del 50 aniversario de Doñana, donde se expresa el objetivo de una "revolución verde" en Andalucía, lo que supondría un cambio de paradigma respecto de las políticas anteriores; un tipo de discurso que se ajusta en general al denominado *green deal* europeo y a las respuestas globales al cambio climático. Por otra parte, se incorporan las orientaciones de la propia Unión Europea a partir de diversas fuentes: la Comunicación de la Comisión COM (2015) 215 final: "*Legislar mejor para obtener mejores resultados*"; la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo "*Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación*" Estrasburgo, 19.5.2015 COM(2015) 216 final; "*Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso*" (COM (2019) 186 final, 16.4.2019), y el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el mismo tema (*Diario Oficial de la Unión Europea* 5.2.2020 C 39/48).

El diagnóstico problemático desde el cual se intentaba abordar la iniciativa se situaba lógicamente en torno a la dispersión y falta de sistematización y claridad de la normativa ambiental andaluza, lo que impide una adecuada garantía de los derechos ambientales de los ciudadanos, generando una inseguridad jurídica que desincentiva igualmente las inversiones empresariales. Se trataba pues de avanzar hacia un entorno de seguridad jurídica que, de un lado, asegure una mejor protección ambiental y, al mismo tiempo, posibilite la puesta en marcha de nuevas actividades empresariales y la generación de empleo en todos los sectores productivos. De este modo la iniciativa se conectaba con lo que ha sido el proyecto estrella del gobierno andaluz durante la anterior XI legislatura: la simplificación de los trámites administrativos a los que tienen que enfrentarse emprendedores y ciudadanos.

En principio el proceso se diseñaba sobre dos etapas: una primera de carácter experimental, que tomaría como objeto un ámbito sectorial específico (el de los agentes de medio ambiente), para avanzar posteriormente en una segunda fase hacia el conjunto de la amplia materia normativa afectada.

A. Red de expertos y campos de trabajo

De conformidad con los criterios de la propia Unión Europea el proyecto de codificación comienza con la articulación de una red de expertos, donde se movilizan no sólo juristas de las universidades andaluzas, sino igualmente de otros lugares de España y el extranjero ([32]).

El elenco de los encargos a expertos marca una especie de anticipo del futuro sumario: por una parte, un paquete referido al propio ámbito de la organización administrativa integrando administración, policía ambiental, disciplina ambiental y sanciones, evaluación, calificación, autorización. En segundo lugar, un bloque dedicado a protección ambiental integrando incendios, residuos, vertidos, contaminación atmosférica y lumínica, y ruido y vibraciones. El tercero dedicado a espacios naturales, integrando los ámbitos de materia forestal, espacios naturales, especies silvestres, caza, y aguas. Y finalmente un bloque más heterogéneo integrando información, participación y acceso a la justicia ambiental, contratación, etiquetaje, ecoauditoría y energías renovables. La aproximación material al esquema de la codificación francesa parece evidente.

Es aquí donde comienza a comprobarse el cúmulo de ámbitos problemáticos que ofrecen las primeas tareas de ordenación de textos, al detectarse que las exigencias de "regularizar, aclarar o armonizar" constituyen ciertamente una tarea compleja, donde se plantean las hipótesis extremas de introducción de normas adicionales o complementarias, cuando sea necesario para colmar lagunas; de precisar el sentido o lograr coherencia o sistemática en ciertas partes; o incluso la posibilidad de eliminar abundantes disposiciones desfasadas u obsoletas. Todo ello en un marco de trabajo que persigue la depuración técnica de los textos, aclarando o armonizando preceptos, para eliminar discordancias o antinomias, abarcando en principio tanto material legislativo como reglamentario.

[32] La Comisión General de Codificación del Derecho Ambiental de Andalucía se integraba con los siguientes miembros: Presidencia, Jesús Jordano Fraga, Universidad de Sevilla; Coordinadora Ejecutiva Carmen Núñez Lozano, de la Universidad de Huelva; y secretario, Francisco Pérez Guerrero de la Pablo de Olavide. Siendo vocales Manuel Rebollo Puig de la Universidad de Córdoba, Blanca Lozano Cutanda de la CUNEF (Madrid), José Francisco Alenza García de la Universidad de Navarra, Estanislao Arana García, de la Universidad de Granada y Blanca Soro Mateo, de la de Murcia. Contaba con el apoyo externo de un Comité Científico de Codificación Ambiental de Andalucía, integrando 15 miembros españoles más seis extranjeros. La red total integraba a más de treinta especialistas.

B. Criterios operativos

Un dictamen del presidente de la Comisión de Codificación del Derecho Medioambiental precisaba los principales criterios que debían orientar el grueso del trabajo. En general se trata de aproximar las pautas habituales al uso en el derecho europeo a la propia redacción de los textos en la escala autonómica andaluza.

En primer lugar, hay una preocupación especial por la clarificación de los principios, donde se persigue en particular una actualización de los establecidos en la Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental: así se propone por ejemplo la reformulación de los principios de integración y tutela, así como la introducción de los principios de no regresión y de complementariedad (con otras actividades que afectan al medio); también se propone introducir un mecanismo para la propia evaluación legislativa en un determinado plazo de tiempo.

La ordenación general implicaría la incorporación de un apartado inicial de definiciones, el uso de una sistemática global mediante división en Libros, similar a la francesa, y una preocupación especial por la supresión de normas redundantes y obsoletas, incluyendo en su caso las abundantes normas de contenido exclusivamente "proclamático".

Finalmente se formulan algunas propuestas para reordenar y sistematizar el complejo espectro de organismos que, al cabo del tiempo, se han ido desarrollando en este ámbito, desde la Agencia del Medio Ambiente y del Agua (a partir de 2011), pasando por una larga serie de órganos consultivos como el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, el Consejo Andaluz de Biodiversidad, los Consejos Provinciales de Medio Ambiente y de la Biodiversidad, el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía creado en 2017, o el Comité de reservas de la biosfera de 1999. E igualmente la serie de organismos "satélites" como el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística, la Comisión Andaluza para la Dehesa, llegando incluso hasta la propia Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente.

C. Obstáculos y problemas

A partir de aquí se supone pues que se estaría entrando ya en las fases de nucleares del proceso ([33]), siguiendo un camino que debe proyectarse desde la propia organización pública impulsora (la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Junta de Andalucía) para ser asumida por la Consejería responsable y elevada al Consejo de Gobierno.

[33] O sea, fases de argumentación, evidencia y consenso, similares a las propias de todo proceso de diseño de una política pública. Sobre el tema, MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989.

Es aquí donde podemos detectar en principio tres tipos de problemas que tienden a bloquear el proceso: el de la propia estructura organizativa desde donde surge la iniciativa; el de la mentalidad resistente a los cambios que subsiste en general entre el personal burocrático; y el de algunas pretensiones de "participación" que escondían acaso otros intereses.

A) La primera cuestión problemática sería si la propia organización afectada contenía en su propia estructura interna posibles frenos, en la medida en que la iniciativa parte de un departamento de medio ambiente que está incardinado en una Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; o sea, el diseño orgánico de la Consejería contiene ámbitos materiales heterogéneos que hasta cierto punto pueden ser relativamente contradictorios. Donde se produciría pues la paradoja de que el primer obstáculo del proceso estaría en su mismo punto de partida.

Se trata de un tipo de problema que afecta de forma general al modo de configuración de los ejecutivos en las democracias parlamentarias contemporáneas, donde el diseño de los gobiernos se enfrenta a un campo relativamente desregulado: por una parte, una Ley del Gobierno por lo general bastante amplia y difusa, y por otra, unos Decretos presidenciales que configuran en cada caso al ejecutivo tomando en consideración variables circunstanciales o personales, a veces puramente coyunturales, y no en base a pautas de diseño organizativo suficientemente acreditado. Que la materia "medio ambiente" se pueda ocultar o camuflar tras la categoría de "desarrollo sostenible" no pasa de ser, al final, un mero recurso retórico tras el que se ocultan posibles solapamientos competenciales.

De este modo resultaría que el propio diseño del organigrama gubernamental contenía ciertos frenos estructurales que han operado como obstáculos al proyecto codificador. Lo que sin duda se nos aparece como una inevitable servidumbre donde se arrastran inercias procedentes del pasado: recordemos que la Consejería de Medio Ambiente fue creada en el año 2004, y modificada en los años 2008, 2009, 2011, 2013 (integrando territorio), y 2015. La fusión con Agricultura es relativamente reciente, del año 2019. Ello sería el resultado de un itinerario amplio y complejo que se iniciaba en los años 80 en clave de agencia (la agencia de Medio Ambiente, creada en 1984 y adscrita en 1990 a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente); donde igualmente aparece la empresa de gestión ambiental EGMASA en 1989, suprimida en 2011 para adscribirse a la Agencia de medio ambiente y agua de Andalucía, AMAYA, procedente de las agencias de la energía y del agua creadas en 2003 y 2004; la del agua se extingue en 2011, al unificarse medio ambiente y agua por la ley de ordenación del sector público.

Es evidente que la fusión con Agricultura en 2019 constituía una decisión coyuntural que no se ajustaba a un diseño orgánico fundamentado y solvente, lo que al cabo del tiempo ha demostrado probablemente sus ineficiencias.

B) En segundo lugar, el proyecto comienza a suscitar, desde sus mismos orígenes, un sordo ambiente de incomprensión y rechazo por parte de algunos sectores burocráticos afectados. Se trata, como recordaba el prestigioso M. H. Moore ([34]), de la primera y elemental repuesta que desde cualquier mentalidad burocrática se suscita ante alguna perspectiva de cambio: la de decir *no*.

Igualmente hay aquí claves que proceden del pasado: no es ningún secreto que el entramado burocrático andaluz se formó originariamente absorbiendo personal de la anterior burocracia estatal permitiendo que algunas de las pautas culturales más tradicionales, propias de las viejas visiones maxweberianas, se reprodujeran de forma espontánea, con sus conocidos inconvenientes; o sea, suscitando la imagen tópica y tradicional de una burocracia rutinaria, ciega ante su entorno, ausente de preocupación por los resultados, y reacia a las innovaciones; unos criterios permeados adicionalmente a comienzos de los 80 por la propia inercia cultural franquista. Este personal trasvasado al espacio autonómico fue entendido en su momento como el colectivo mejor formado y más cualificado, contribuyendo a transmitir un tipo de mentalidad o de cultura burocrática de carácter inercial o conservador. A lo que se une, en segundo lugar, la deriva clientelar, tan característica de las culturas del sur ([35]) que ha cabalgado durante décadas en Andalucía operando desde la única perspectiva de la lealtad política en clave partidista.

Con el tiempo, la superposición de ambos elementos ha dado como resultado un colectivo donde abunda la cultura de la no-acción, la elusión de responsabilidades (especialmente intensa tras el estallido del caso de los ERE), la ausencia de preocupaciones finalistas o estratégicas, y la única atención por la continuidad y las rutinas. Ni el IAAP ni algunos de los proyectos de formación o mejora del personal público que se hayan puesto en marcha en el pasado, parecen haber conseguido al cabo del tiempo modificar esta dinámica perversa.

C) Finalmente se suscita entre algunos sectores un sordo intento de "capturar" el proceso bajo la apariencia o la fachada de una legítima pretensión de "participación". En este caso se trata de una aparente confusión de categorías: un proyecto de codificación de un sector del derecho no es una "política pública" *stricto sensu*, que requiera un diseño abierto específico o un espacio de consenso social predetermina-

[34] MOORE, M. H. op. cit., capítulo I.

[35] PORRAS NADALES, A. "Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía". *Revista de Fomento Social*, Núm. 188, vol. 47, 1992, págs. 495-510; "La Administración Andaluza entre modernización y clientelismo", *Autonomies*, Núm. 18, 1994, págs. 81-91.

do para orientar cambios o modificaciones en las pautas de actuación pública ([36]). En la medida en que no hay ninguna modificación en alguna de las políticas afectadas, se trataría más bien, al contrario, de una esfera reservada -como insiste la UE- a los "expertos" que van a operar la refundición; en este caso, expertos en derecho ambiental. Lo que significa que el campo participativo quedaba hasta cierto punto bien acotado.

Bajo la pretensión pues de un "derecho a participar", entendido como una de las principales categorías mágicas del discurso contemporáneo sobre la democracia ([37]), se escondería probablemente la conocida estrategia de capturar indirectamente el proceso. Algo especialmente grato a organizaciones sindicales o a otro tipo de colectivos próximos al ámbito material afectado, pero carente de sentido cuando no se trata en rigor ni de modificar ninguna normativa ni de reajustar una determinada política pública.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de codificación medioambiental puesto en marcha el año 2020 en Andalucía constituye una muestra ejemplar de los intentos e iniciativas necesarios para tratar de adecuar el marco territorial autonómico a las exigencias europeas de calidad normativa y adelgazamiento regulativo (o *regulation fitness*), movilizando a una cualificada red de expertos académicos para ordenar y clarificar un campo normativo tan complejo y disperso como es el medioambiental, donde desde hace tiempo se venían requiriendo intervenciones en este sentido. Se trata pues de una auténtica ventana de oportunidad que, aprovechando el impulso procedente de Bruselas, estaría abriendo nuevas perspectivas de cambio orientadas a simplificar y sistematizar sectorialmente el complejo ordenamiento autonómico, permitiendo un mejor acceso por parte de la ciudadanía.

El aparente fenómeno de "miedo al cambio" que tal proyecto haya podido suscitar entre el propio personal público seguramente tiene una elemental explicación en clave de control o disponibilidad de la información; en este caso, de información entendida como conocimiento de una rama del derecho profundamente compleja y asistemática. Como siempre, la pregunta *¿qui prodest*? se hace inevitable: un sector del ordenamiento que sólo resulta ser bien conocido en la práctica por el propio sector

[36] Requiriendo pues de procesos participativos específicos; sobre el tema DENTE, B. J. SUBIRATS, *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.

[37] PEREZ ALBERDI, M. R. "Democracia participativa en Andalucía. A propósito del anteproyecto de ley de participación ciudadana", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 8, 2014, págs.167-172. "Participación en la Comunidad Autónoma Andaluza", *Lex Social: Revista de derechos sociales*, Núm. 2, 2, 2012, págs. 89-112.

profesional público coloca a la ciudadanía y a los posibles actores privados en una situación de debilidad, al carecer de un circuito de acceso directo y simplificado a la normativa aplicable. Especialmente cuando esta normativa, debido a un largo proceso acumulativo, ha ido desarrollando todo un cúmulo de discordancias, antinomias, obsolescencias, imprecisiones y desajustes.

En un mundo donde la información fluye instantáneamente a golpe de click o de móvil ([38]), pretender reservar el conocimiento efectivo del derecho a determinados sectores públicos o estamentos burocráticos más o menos opacos, constituye un auténtico atentado contra la necesaria transparencia que debe caracterizar el manejo del instrumental jurídico en una democracia avanzada. Pues a estas alturas resulta evidente que la mera publicación de una norma en el correspondiente Boletín Oficial no asegura el grado de accesibilidad necesario en una sociedad democrática y compleja que exige cuotas crecientes de presencia sobre la esfera pública ([39]). Adicionalmente debe recordarse que la política estrella del gobierno de coalición de la XI legislatura se focalizaba en el intento de simplificar trámites administrativos, facilitando así el acceso de la ciudadanía y de los principales actores privados a la propia esfera pública: se trataba de un proyecto largamente demandado en la Comunidad andaluza que seguramente requería, en paralelo, un esfuerzo de simplificación de los propios soportes normativos que regulan cada materia, en este caso la medioambiental.

Por eso, el esfuerzo desplegado por todo un colectivo de expertos en la iniciativa de codificación del año 2020 merece no sólo un adecuado reconocimiento sino también una pauta de continuidad en el futuro, en la medida en que constituye un proyecto de considerable valor estratégico que puede entenderse como un primer paso necesario para la actualización y adecuación de nuestro ordenamiento a las exigencias de la Europa del siglo XXI.

[38] PORRAS NADALES, A. "La democracia en el dedo sobre el ratón", en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa, Thomson Reuters, 2019, págs. 99-112.

[39] ACEMOGLU, D. J. A. ROBINSON, (2019) *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU D. J. A. ROBINSON, (2019) *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto.

ANGUITA, A. "Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 80, 2007, págs. 199-220.

BARZELAY, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001.

CAAMAÑO, F. "Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 79, 2007, págs. 33-46.

CAFFERATA, N. A. "La construcción de un nuevo derecho ambiental", *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 110, 2021.

CAMARA, G. "Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 85, 2009, págs. 259-298.

CARMONA, A. "La incorporación de las regiones a la lógica funcional y decisoria de la Unión Europea" *Anuario de Derecho Europeo*, Núm. 2, 2002.

- "La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas", *Revista Vasca de Administración Pública,* Núm. 76, 2006.

-- "El Decreto-Ley en tiempos de crisis", *Revista Catalana de Dret Public,* Núm. 47, 2013.

DE MONTALVO, F. "La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español" *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 36, 2017.

DE VRIEZE, F. "Post-Legislative Scrutiny in Europe. How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger" *The Journal of legislative studies*, 26, 3, 2020.

DENTE, B. J. SUBIRATS, (2014) *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

DIEZ PICAZO, L. M. "¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.78, 2006, págs. 63-75.

- "De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.81, 2007

DRYZEK, J., PICKERING, J. (2019). *The politics of the Anthropocene*, Oxford University Press.

ESTEVE PARDO, J. "Redefiniciones del modelo de Estado y del Derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad", *Fundamentos*, Núm. 8, 2014, (La metamorfosis del Estado y del Derecho, coord. Manuel Presno)--

- "Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público", en M. Darnaculleta, J. Esteve, I. Spiecker (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, 2015.

FAURE, M. "Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for definitions", *European Energy and Environmental Law Review*, Núm. 9, 6, 2000

JORDANO FRAGA, J., "El derecho ambiental del siglo XXI", *Medio Ambiente & Derecho*, Núm. 9, 2003.

"El futuro del derecho ambiental", *Medio Ambiente & Derecho,* Núm. 24, 2013.

KLÖEPFER M. "El derecho ambiental en Alemania" *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013.

-- *Derecho y Protección del medio ambiente,* Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8.

KLÖEPFER M. "El derecho ambiental en Alemania" *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013.

-- *Derecho y Protección del medio ambiente,* Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8.

LARA DE LA FUENTE, D. "Teoría y práctica en la teoría política medioambiental", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 196, 2022.

LUHMANN, N. *Teoría política en el estado del bienestar*, Alianza, 1993.

MADER L., *L' évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, Lausana, 1985

MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989.

MASTENBROEK, E., VAN VOORST, S. y MEUWESE, A., "Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of expost legislative evaluations by the European Commission", *Journal of European Public Policy*, vol. 23, Núm. 9, 2016.

MOORE, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidos, 1998.

MORTATI, C. *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padua, 1973

NONET, Ph. Ph. SELZNICK, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Nueva York, 1978, Harper & Row (reed. 2001, New Brunswick, N. J. Transaction Pub.).

OFFE, C. *Contradictions in the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

PEGORARO, L. A. PORRAS NADALES (a cura di), *Qualità normativa e técnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bolonia, 2003, Bonomo.

PORRAS NADALES, A. "El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 63, 1989

- "El desarrollo del Estado social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía" en G. Cámara, J. Cano (coord.) *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1992.

- "Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía", *Revista de Fomento Social*, Núm. 188, vol. 47, 1992.

- "La evolución del Estado Social y sus perspectivas", *Sistema*, Núm. 118-119, 1994.

- "La Administración Andaluza entre modernización y clientelismo", *Autonomies*, Núm. 18, 1994, págs. 81-91.

- "Estado social y Estado Autonómico" en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, Tecnos, Vol. II.

- "Elementi di continuità e di cambiamento nello Stato Sociale: un bilancio a partire dall'esperienza costituzionale spagnola", en Silvio Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998.

- "El derecho medioambiental desde claves de evolucionismo jurídico" en *Derecho y Conocimiento (Anuario Jurídico sobre la Sociedad de la Información)*, Universidad de Huelva, 2001, Vol. 1. págs. 143-158.

- PORRAS, A. Mª. L. MORILLO, F. GUTIERREZ "La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo", en J. Subirats, R. Gallego (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, 2002.

- "El derecho regulativo", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 117, 2002

- "Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)", *Revista de Fomento Social*, 229, 2003.

- "Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía" en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2008.

- "Nueva delimitación funcional del Defensor del Pueblo: derechos sociales y control de demandas" en *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el nuevo marco estatutario,* Sevilla, 2010, Defensor del Pueblo Andaluz.

- *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014.

- "Sobre el Estado social y los derechos sociales en perspectiva contemporánea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 30-31, 2016, págs. 223-244.

- "La democracia en el dedo sobre el ratón", en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, 2019.

- "Sistema autonómico y sistema de gobernanza", en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021.

REIMER, F., ORTEGA, J. "Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental en Alemania", en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, A. Nogueira Lòpez (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, 2021, págs. 124-142.

SOLOZABAL, J. J. "Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 22, 2008, págs. 315-335.

SUBIRATS, J. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, 2008, Ariel.

- "El análisis empírico de los efectos de la legislación", en A. Figueroa Laradogoitia, (coord.), *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1995.

TEUBNER, G (1983) "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983, pps. 239-285.

- (1986) (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter.

- (1987) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, Walter de Gruyter.

ZWAAN, P., VAN VOORST, S. y MASTENBROEK, E., "Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability", *International Review of Administrative Science*, vol. 82, Núm. 4, 2016.

RFERENCIAS EN INTERNET

https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-legislative-oversight.aspx

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

https://www.loc.gov/collections/code-of-federal-regulations/

https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title16/html/USCODE-2018-title16.htm

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074220.pdf&size=6,1%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/42/20/LEGITEXT000006074220/LEGITEXT000006074220.pdf&title=Code%20de%20l%27environnement

El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales

The legal framework for the protection of feline colonies and local authorities

Josep Ramon Fuentes i Gasó
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili

Óscar Expósito-López
Investigador Predoctoral de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. EL EFECTO DE LOS GATOS EN EL MEDIO AMBIENTE URBANO. 1. Pérdida de biodiversidad: depredación e hibridación. 2. Zoonosis. 3. Enfermedades entre animales. 4. El gato como especie invasora. III. EL GATO Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL DERECHO. IV. LA PROTECCIÓN DE LAS COLONIAS FELINAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN, DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES. 1. El gato urbano como animal de compañía. 2. Competencia local en materia de protección animal. 3. Colonias de gatos y Administración Local. 4. Régimen sancionador y prohibiciones. A. Sobre la integridad física felina y el sacrificio. B. Sobre la gestión de colonias felinas. V. POSITIVISMO Y MORALIDAD. SOBRE EL EXTERMINIO FELINO EN LAS URBES. 1. El valor político. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Con la aprobación del Proyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales han surgido dudas sobre la protección que se daría a las colonias felinas. Han sido publicados documentos científicos con argumentos a favor del sacrificio animal por encima del método captura, esterilización, retorno por su peligrosidad para el medio ambiente y la salud pública. Los argumentos serán pues-

Recibido: 08-06-2022

Aceptado: 22-09-2022

tos en contexto jurídico para analizar si son suficientes como para replantear el nuevo criterio legal con respecto a la normativa básica de protección animal. Asimismo, se conectará el cambio de rumbo legal y la modificación de la naturaleza jurídica de los animales y cómo la moral jugará un papel fundamental en la protección animal.

PALABRAS CLAVE: Colonias felinas. Protección animal. Ética jurídica. Medio ambiente urbano. Derecho local ambiental.

ABSTRACT: Since the publicity given to the bill of Animal's Protection, Rights and Wellness Law, have raised some doubts about the protection that would be given to the feline colonies. Have been published scientific papers with argues in favour of animal sacrifice above the capture, sterilisation and return method due to the supposed cat's danger for the natural environment and public health. The argues will be placed in juridical context to analyse if they are enough to raise again the established new legal criteria regarding the basic rules in animal protection. As well, will be connected the new legal criteria and the alteration of animal's legal nature how the moral will play an important role in the animal protection.

KEYWORDS: Feline colonies. Animal protection. Juridical ethics. Urban natural environment. Local environmental law.

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de la publicidad dada al borrador al Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (ALPDBA) han surgido críticas desde una parte del sector científico-biológico por el sistema escogido por el legislador para proteger a estas especies. Como consecuencia de dicha controversia, se han hecho eco numerosos diarios a nivel nacional español poniendo "en el punto de mira" a las colonias felinas.[1] En consecuencia, su desarrollo parlamentario ha provocado diversos cambios de interés tanto positivos como negativos que es preciso analizar dentro del actual Proyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (PLPDBA)[2], algunos de ellos dentro del marco del Capítulo VII del Título II, correspondientes al marco jurídico de las colonias felinas.

Es deber del jurista, curtido durante siglos en las disputas jurídico-morales, poner en contraposición los datos científicos sobre el impacto ambiental real de los

[1] Algunos periódicos nacionales españoles se han hecho eco del comunicado científico, entre ellos El Confidencial: https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2022-05-10/gatos-callejeros-amenaza-biodiversidad-y-salud_3421444/ [última consulta en fecha 22/05/2022] y La Vanguardia: https://www.lavanguardia.com/natural/20220509/8253360/gatos-callejeros-deben-protegidos-cientificos-creen-radicalmente.html [última consulta en fecha 22/05/2022].

[2] Este trabajo se ha realizado sobre la versión del PLPDBA de 12 de septiembre de 2022.

felinos y su nuevo carácter de seres sintientes. En primer lugar, y con justicia para las reivindicaciones científicas críticas -y, por tanto, analizadas-, el punto de partida del análisis debe tratar las motivaciones que invitan a la desprotección jurídica de las colonias de gatos debido a las consecuencias que los felinos ocasionan en el medio ambiente urbano y sus repercusiones en la salud pública que, además serán relacionadas, como cabe esperar, con la normativa vigente de interés o con la jurisprudencia que haya tenido a bien establecer precedentes. En segundo lugar, y dando respuesta a las preocupaciones sobre biodiversidad, se analizarán las implicaciones que puede tener el derecho a la protección de la biodiversidad a la hora de elaborar el plan de gestión de colonias felinas. En tercer lugar, se expondrá la nueva regulación que propone el PLPDBA para la protección felina dada con algunas pinceladas al modelo actual para ponerlo en contexto y, por último, desde una vertiente más sociológica, la posibilidad ético-legal de permitir el exterminio de colonias de gatos en contraposición de la nueva naturaleza jurídica del animal y del valor político que tendría aplicar una medida tan extrema. Por lo tanto, el objetivo del estudio puede dividirse en varios frentes: la problemática del gato para el medio ambiente, el análisis competencial y legal -en especial el referente a la Administración Local- que propone el proyecto de ley para las colonias felinas, y la causalidad que ha originado la adición del artículo 333 bis al Código Civil (CC) y cómo ha influenciado al PLPDBA.

II. EL EFECTO DE LOS GATOS EN EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Los efectos del gato en el medio ambiente urbano son múltiples y, de acuerdo con el reciente estudio que ha ocasionado la discordia en el ámbito periodístico y social,[3] son cuatro las problemáticas que se dan en la actividad felina urbana: pérdida de biodiversidad, hibridación, zoonosis y enfermedades. Finalmente, y como añadido por diversas alusiones durante el texto, sería necesario analizar también el carácter invasivo de los gatos en la península y en los territorios insulares.

1. Pérdida de biodiversidad: depredación e hibridación

La depredación por parte de los gatos sobre el resto de la fauna urbana es un argumento objetivo y contrastable debido al hecho de que son animales carnívoros y que se adaptan con mucha facilidad al territorio en el que se encuentren, lo cual no debe olvidarse. Se estima en el estudio de referencia- que, anualmente en Estados Unidos, el gato doméstico[4] puede acabar con la vida de entre 1,3 y 4 millones de pájaros y entre 6,3 y 22,3 millones de mamíferos -entre los cuales deben contarse

[3] CARRETE, M. Et. Al. "Emerging laws must not protect stray cats and their impacts", en Conservation Science and Practice. Wiley, Conservation Science and Practice, (2022), pp. 1-3.

[4] Entendiendo tanto el que dispone de recurso habitacional -o familia- como el que no.

los roedores-. Ciertamente son números grandes -incluso para Estados Unidos- y colocan al gato como uno de los mayores depredadores de pájaros, aunque estadísticamente también debe apuntarse que causan menos muertes a este tipo de fauna que las colisiones de aves con ventanas de edificios. Más preocupante aún es el caso de Australia, donde fue introducido en el siglo XVIII. En este gran país insular el gato feral ha sido el causante, de acuerdo con datos que proporciona WWF[5], de la extinción de 28 especies y subespecies y de amenazar la supervivencia de otras cien. Ahora bien, la situación española y australiana distan mucho entre ellas por el componente continental[6], por un lado, y por el componente temporal, por otro[7], de manera que la problemática entre España y los territorios colonizados en ese siglo es muy distinta. Aun así, esta pérdida de biodiversidad sí que un asunto de relevancia jurídica sin respuesta clara, ni si quiera por el PLPDBA. Como solución parcheada hasta encontrar una verdadera resolución al problema se ha propuesto que se considere que los dueños de gatos identificables que causen daños a la biodiversidad puedan llegar a ser objeto de sanción administrativa por culpa in vigilando de sus mascotas en base a las sanciones del artículo 80 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB).[8] Ahora bien, la realidad es que esta medida con toda probabilidad provocaría una dejación por parte de los propietarios de sus obligaciones de identificación y vacunación para evitarse malestares económicos y legales, pues la falta de identificación podría solventar fácilmente su sanción; este hecho, como se verá, tiene consecuencias más que contraproducentes[9].

Por otro lado, la hibridación es un problema serio para la biodiversidad cuando existen razas indígenas únicas cuya mezcla con un miembro alóctono de su raza puede llegar a originar que la especie autóctona desaparezca en favor de la exótica. Este hecho puede llegar a ser de gran interés general -y doctrinal- como ocurrió, por ejemplo, en Dinamarca. En aquel caso, el país escandinavo aprobó una normativa que prohibía la introducción o importación de abejas en la isla de Læsø debido a que disponían de una variedad de abeja indígena en la región, la abeja parda. Esta problemática prohibición llegó hasta sus últimas consecuencias dando lugar a la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia (Sala Quinta) de 3 de diciembre de 1998. El

[5] Puede consultarse la información en el siguiente enlace [última consulta en fecha 29/09/2022]: https://www.wwf.org.au/what-we-do/species/introduced-predators

[6] En este sentido, el COP VI del CDB, en su Decisión VI/23, expone precisamente este punto, y es la debilidad que los territorios insulares tienen respecto a las especies exóticas invasoras debido a su carácter geográficamente aislado en el tiempo.

[7] Derivado de la pronta introducción del gato en territorio nacional debido a su ubicación mediterránea.

[8] MORATALLA MORATALLA, P. J. "Policía local y protección animal: una visión práctica de la tarea policial", *en* CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, J. J. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador.* Tirant lo Blanc, Valencia (2021), p. 325.

[9] *Vid. Infra.* II.3. Enfermedades entre animales.

Tribunal consideró probado que existía un riesgo real de hibridación y, por tanto, de pérdida de la abeja parda en favor de la abeja amarilla si se producía la importación de esta especie debido a los genes recesivos de la primera. Se acordó, por tanto, que la prohibición normativa era acorde al artículo 8.h) del Convenio sobre la Diversidad Biológica.[10] En este sentido, por tanto, es importante remarcar de nuevo que existe un interés general en evitar la hibridación de especies indígenas que podrían considerarse delicadas. En el caso del gato, la problemática es en relación con el gato montés -*Felis Silvestris*- y sus subespecies que, en el Estado español, se pueden encontrar en tres lugares distintos:[11] al sur de los ríos Ebro y Duero,[12] en el norte peninsular[13] y en la isla de Mallorca.[14] Aunque cabe recalcar que el gato montés no es único de España, sino que se distribuye por muchos más países. Lo cual lleva a la discusión sobre si, a nivel nacional, sería un peligro el gato doméstico en esta materia, para lo cual será necesario acudir al estudio científico utilizado para justificar la hibridación como un peligro para la biodiversidad. El documento presentado cataloga el riesgo como "moderado" a largo plazo, para lo cual se recomienda la monitorización de los gatos monteses como medida preventiva para evitar desastres mayores.[15] Así pues, y con vistas en el interés general y la mirada puesta en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no parece un criterio suficientemente excepcional como para marcar un cambio político-legislativo tan abrupto. Cabe destacar que, en este sentido, pero en clave nacional, el artículo 54.2 de la LPNB discurre en sentido idéntico que la disputa tratada por el Tribunal Europeo. Aun así, es importante destacar que el artículo regula principalmente la prohibición de importación de especies alóctonas en caso de ser posible la contaminación de la pureza genética de especies autóctonas. El gato callejero común, entendido como el gato europeo, no puede considerarse como especie alóctona.[16]

---

[10] BRUFAO CURIEL, P. "Las especies exóticas invasoras y el derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura", en Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. III, núm. I. (2012), pp. 21-22.

[11] De acuerdo con la información extraída del artículo de la FUNDACIÓN AQUAE. El gato montés, un felino salvaje que se deja ver en invierno. [Última consulta en fecha 18/05/2022]: https://www.fundacionaquae.org/wiki/el-gato-montes/

[12] Subespecie conocida como *Felis silvestris tartessia*.

[13] Subespecie conocida como *Felis silvestris silvestris*.

[14] Subespecie conocida como *Felis lybica jordansi*.

[15] TIESMEYER, A., Et. Al. "Range-wide patterns of human-mediated hybridisation in European Wildcats", en Springer, Conservation Genetics, 21 (2020), pp. 256-257.

[16] *Vid. Infra.* II.4. El gato como especie invasora.

2. Zoonosis[17]

El comunicado científico especifica que la problemática en materia de zoonosis que posee el gato recae en que es el portador de un parásito llamado *Toxoplasma gondii* y que se transmite por contacto con agua, suelo o excrementos contaminados. Es una enfermedad que, si bien es posible catalogarla como leve para el humano, puede ser fatal en algunos casos como por ejemplo para los fetos de mujeres embarazadas. La problemática recae, más allá de este hecho, en que en la actualidad han encontrado relaciones causales que sugieren una vinculación con desórdenes mentales tales como la esquizofrenia o el Alzheimer, entre otros.[18] Ahora bien, debido a la popularidad del gato como mascota alrededor del mundo y la simple suposición del hecho, puede ponerse en entredicho la necesidad jurídica de actuar ante una posibilidad; al menos hasta la confirmación científica de la hipótesis. Asimismo, el propio *paper* especifica que debe investigarse más sobre el tema para poder llegar a afirmarse que esa asociación no es más que una simple casualidad.[19] Ahora bien, sobre enfermedades y sacrificios regula la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal la cual, en su artículo 20.1 especifica que el sacrificio de fauna será obligatorio "como medida para preservar de la enfermedad y cuando se trate de una enfermedad de alta difusión y de difícil control, o cuando así se estime necesario". En base a esta condición legal y a la peligrosidad real y probada de la enfermedad en la actualidad no parece que sea recomendable la utilización de este artículo por parte de las Administraciones Públicas en base a las zoonosis expuestas. Es necesario reflexionar, además, sobre la situación del gato en las ciudades como parte del sistema natural urbano y los efectos que la erradicación de éste podrían tener en el hábitat de las demás especies, incluido el humano, y es que cualquier alteración ambiental puede provocar un aumento del riesgo de enfermedades infecciosas transmisibles al ser humano.[20] Por tanto, sería un riesgo más que una solución, en lo que a zoonosis se refiere, si no se realizan antes estudios previos de los efectos de la desaparición del gato en las ciudades.

3. Enfermedades entre animales

Si bien se cataloga como "enfermedades" de forma generalizada, la realidad es que la problemática puede venir -en el caso del Estado español- únicamente por la

[17] "Enfermedad o infección que se da en los animales y que es transmisible a las personas en condiciones naturales". De acuerdo con la definición que aporta la Real Academia Española.

[18] MILNE, G. WEBSTER, Joanne P. WALKER, M. "Toxoplasma gondii: An Underestimated Threat?", en CellPress Reviews (2020), pp. 959-969.

[19] MILNE, G. WEBSTER, Joanne P. WALKER, M. (2020:959-969).

[20] MATALLÍN EVANGELIO, Á. "Mecanismos de prevención de futuras zoonosis: La responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos contra la biodiversidad.", en CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, J. J. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador. Tirant lo Blanc*, Valencia (2021), pp. 260-261.

posibilidad de que el gato, siempre y cuando sea portador, pueda contagiar al lince ibérico de la llamada leucemia felina. Y aunque durante las últimas décadas se han dado casos de linces ibéricos infectados y que, a su vez, contagiaban a otros, lo cierto es que no parece ser un problema mayúsculo puesto que la vacunación de la leucemia felina tiene efectos positivos a la hora de prevenir el contagio y además disminuye los síntomas de la enfermedad. Ahora bien, se recomienda encarecidamente que los propietarios de gatos y los entes municipales con conocimiento de colonias felinas en su término municipal en las poblaciones cercanas a los núcleos donde habiten linces ibéricos vacunen a sus gatos de esta enfermedad, para prevenir una ulterior expansión de la infección, así como la remoción del gato montés del hábitat que ocupe el lince ibérico -o su vacunación en caso de ser posible- para evitar el problema.[21] En este caso sería interesante hacer una lectura extensiva del artículo 8.1.g) de la Ley de Sanidad Animal que preceptúa que será posible establecer un sistema de vacunación obligatoria con la intención de prevenir una enfermedad en caso de existir casos sospechosos o confirmados o de grave riesgo sanitario. Siendo posible catalogar como grave riesgo, de acuerdo con el artículo 1.2.b) de la misma norma, aquello que afecte a la fauna de los ecosistemas naturales.

Más problemáticos que los gatos comunitarios[22] son, sin duda, los gatos merodeadores[23], pues los primeros pueden estar controlados por los poderes públicos pero los segundos dependen de particulares y del buen hacer de éstos. La mentalidad individual no cambiará con facilidad debido a la llamada Paradoja de Giddens,[24] la cual implica que las personas, al no experimentar los efectos positivos tangibles de la presencia de sus gatos en la vida cotidiana, no mostrarán intenciones de modificar las acciones que perjudican al medio ambiente y la salud -ni tampoco las concebirán como propias-. En consecuencia, los propietarios de gatos, en muchas ocasiones no vacunan ni castran a sus gatos a causa de esta falta de conciencia causal. Este hecho puede afectar a las colonias de gatos, a los gatos monteses, y a otros felinos como

[21] Así, MELI, M. L. Et. Al. "Feline leukemia virus infection: A threat for the survival of the critically endangered Iberian lynx (*Lynx pardinus*)", en Elsevier, Veterinary Immunology and Immunopathology, 134 (2010), pp. 61–67. "*Even if immunization does not completely protect lynxes against transient infection, there is justified hope that the outcome of FeLV infection will be less severe. In addition to vaccination, it is also important to decrease the infectious pressure on lynxes arising from domestic cats. Feral cats should be removed from the natural areas inhabited by lynx, and the domestic cats living in houses and villages close to lynx areas should also be vaccinated against FeLV infection to reduce the risk of FeLV transmission to lynxes.*"

[22] De acuerdo con el artículo 3.u PLPDBA, se considera gato comunitario a aquel individuo de la especie *Felis catus*, que vive en libertad, pero vinculado a un territorio y que no puede ser abordado o mantenido con facilidad por los seres humanos debido a su bajo o nulo grado de socialización, pero que desarrolla su vida en torno a estos para su subsistencia.

[23] Aquel gato que accede libremente al exterior del hogar de su titular.

[24] GIDDENS, A. SUTTON, P. W. *Sociología*. 8º Edición. Alianza Editorial, Madrid (2018), p. 220.

el lince, de una manera mucho más traumática debido al descontrol de la gestión particular.

4. El gato como especie invasora

Aunque varios estudios científicos se permitan catalogar al gato como especie invasora en territorios insulares o el continente americano,[25] e incluso aunque países como Polonia hayan decidido incluir al *catus felis* como especie exótica invasora, el análisis jurídico de este hecho para el caso español debe basarse en los convenios y normas internacionales, en la legislación estatal y en la situación territorial y ambiental del Estado. Define el artículo 3.13 de la LPNB, a la especie exótica invasora como aquella "que se introduce o establece en un ecosistema o hábitat natural o seminatural y que es un agente de cambio y amenaza para la diversidad biológica nativa, ya sea por su comportamiento invasor, o por el riesgo de contaminación genética". Por su parte, la normativa europea, mediante el artículo 2.2.a) del Reglamento (UE) 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras, aclara que serán consideradas exóticas invasoras aquellas que hayan sido introducidas por acciones voluntarias o involuntarias del ser humano. Mediante la base jurídica definitoria de especies invasoras es posible afirmar que a nivel peninsular el gato no puede ser catalogado como especie invasora en ningún caso. A nivel insular podría ser más complicada la justificación, sin embargo, la historia del hombre con el gato implica inexorablemente que allá donde el humano ha ido, el gato lo ha seguido con prontitud -en especial por su capacidad de control de plagas tales como las ratas y otras especies maliciosas a bordo de las naves-,[26] de forma que existe un aspecto temporal lo suficientemente amplio como para poder afirmar que el gato ya forma parte del medio ambiente donde se ha introducido. Es más, los primeros indicios de domesticación del gato apuntan a hace más de 9.500 años,[27] de forma que la introducción insular a nivel español es muy anterior y ello debería hacer reflexionar sobre el hecho diferenciador que debería existir entre animales domésticos introducidos por el humano como acompañantes y especies exóticas invasoras que, por descontado, no han sido domesticadas. Asimismo, un territorio que ha poseído el gato durante milenios ha tenido la capacidad temporal necesaria para permitir su adaptación mientras que, en otros territorios como la ya mencionada Australia, la situación es discutible. En adición, debe recalcarse que no toda especie exótica en

[25] CARRETE, M. Et. Al. (2022) y LOSS, S. R. WILL, T. MARRA, P. P. (2012).

[26] En Australia, por ejemplo, data de hace más de 200 años la introducción de acuerdo con B. S. P., Et. Al. "The Population Origins and Expansion of Feral Cats in Australia", en Journal of Heredity (2016), p. 104.

[27] DRISCOLL, C. A. Et. Al. "The near eastern origin of cat domestication", en Science, Vol. 317 (2007), p. 519.

un nuevo territorio es, por definición, invasora, pues sólo un pequeño porcentaje de estas tiene la capacidad de adquirir esta nefasta categoría. Por tanto, deben ser las administraciones públicas, basándose en una fuerte convicción científica y motivando sus decisiones en estudios contundentes y claros, las que cataloguen a una especie como exótica invasora cuando ésta pueda afectar a la salud humana, la economía, o al ecosistema nativo.[28]

Así pues, desde un punto de vista jurídico, es importante recalcar la importancia de los aportes científicos de expertos en biodiversidad, siendo ésta una materia transversal que puede ir desde la veterinaria y la biología hasta las ciencias ambientales y la ecología, aportando todos ellos información de gran utilidad para el desarrollo de la ciencia jurídica. Esto es así porque el derecho ambiental posee un carácter vicarial que implica que debe avanzar junto a los avances científicos en el campo que trata de regular[29] y es por ello por lo que los datos aportados, previos a realizar cambios legales de una envergadura notable, deben ser concluyentes y contrastables. Sin embargo, no debe olvidarse el principio de precaución ambiental que, bajo la seña *in dubio pro natura*, y recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) permitiría la actuación administrativa previa a las informaciones científicas concluyentes en caso de que exista un grave riesgo para la salud o el medio ambiente derivado de una práctica que se esté llevando a cabo. Un ejemplo de ello puede ser la prohibición del plomo en la gasolina.[30] Aunque en este caso no parece tener aplicación práctica este principio por los motivos ya expuestos y debido a que la larga historia del gato al lado del hombre demuestra que no ha causado, en ningún momento, una extinción masiva de aves en los pueblos y urbes del Estado.

III. EL GATO Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL DERECHO

No es posible obviar el carácter carnívoro del gato, lo cual tiene afectación directa sobre biodiversidad urbana y, por ello, es necesario que la normativa que regule la gestión de las colonias felinas en las urbes de la nación cumpla unos principios estratégicos para intentar evitar dañar, en la medida de lo posible, al resto de animales que habitan las calles y, aun así, asegurar que el enriquecimiento ambiental de los gatos urbanos contiene unos niveles de bienestar animal suficientes para que no decrezca su calidad de vida. Obviamente la tarea no es sencilla; para ello debe apoyarse el legislador y, posteriormente, el gestor de las colonias, en directrices de espe-

[28] EXPÓSITO LÓPEZ, O. "Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España". En Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 12, núm. 3 (2021), pp. 436-437.

[29] ALLI TURRILLAS, J. C. *La protección de la biodiversidad. Dykinson*, Madrid. (2016), pp. 72-73.

[30] JORDANO FRAGA, J. "La administración en el Estado Ambiental de Derecho". Revista de Administración Pública (Madrid), núm. 173 (2007), p. 117.

cialistas, por un lado, y en principios jurídicos establecidos por otro. Estos principios estratégicos pueden tener su primera base, a falta de extenderse y especializarse, en los de protección de la biodiversidad con los que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, dota al ordenamiento jurídico español.

La citada ley, en su artículo segundo, establece unos principios que no son una novedad normativa, sino una evolución analítica y doctrinal que, asumida por la visión política, consiguió el impulso legislativo necesario que ha permitido que sean de aplicación jurídica, judicial, doctrinal y por la propia actividad de la Administración Pública.[31] En este sentido, la actuación administrativa deberá asumir medidas de conservación de la biodiversidad atendiendo a las especialidades locales y autonómicas, de forma que aquellos territorios que dispongan de alguna especialidad en su medio ambiente urbano deberán tenerlo en cuenta a la hora de elaborar sus planes de gestión para poder elaborar satisfactoriamente y de forma efectiva un sistema que garantice el bienestar animal y la protección de la biodiversidad; deberá llevarse a cabo una utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural para evitar la pérdida neta de biodiversidad, de manera que los recursos destinados a las colonias felinas, así como a las entidades de gestión y las tareas de mantenimiento deberán estar previstas y ejecutadas de manera eficiente; Deberá prevalecer la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, de manera que una vez establecidas las colonias intente respetarse su enriquecimiento ambiental, para lo cual es esencial establecer en un primer momento zonas seleccionadas de forma estratégica para la colocación de estas colonias; Deberá garantizarse un servicio de información a las personas que implique la concienciación sobre la importancia de la biodiversidad, así como la participación ciudadana en el diseño y ejecución de la programación de la gestión de colonias y la participación de los propios ciudadanos en la ejecutoriedad de la gestión mediante la figura del voluntario previamente orientado por la Administración competente; y deberá realizarse el mantenimiento y la adaptación de las poblaciones de todas las especies de aves que viven normalmente en el medio ambiente urbano en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, de forma que la planificación intente proteger el máximo número de individuos posible y así se reduzca la caza por parte de los gatos urbanos de estas especies.

En lo que respecta al deber de conservación de la biodiversidad por parte de las Administraciones públicas, la Ley 42/2007, en su artículo 5.1, con un carácter transversal que lleva a cabo una integración de los objetivos ambientales en las actuaciones públicas,[32] impone el deber de promoción de las actividades públicas y de partici-

[31] ALLI TURRILLAS, J. C. (2016:84).

[32] PÉREZ SOLA, N. "El derecho-deber de protección del medio ambiente", en UNED, Revista de Derecho Político, núm. 100, septiembre-diciembre (2017), pp. 978-979.

pación en ellas, aplicar incentivos positivos para la conservación de la biodiversidad, promover la utilización de medidas fiscales para la promoción privada de medidas que protejan la biodiversidad, realización de programas de formación respecto al mantenimiento y gestión de las colonias felinas, dotación de herramientas que permitan conocer el estado de conservación, de modo que puedan diseñarse herramientas que prevengan la pérdida de biodiversidad e integrar en las políticas públicas las medidas necesarias para alcanzar las previsiones de conservación de biodiversidad urbana. Es importante que sean las Administraciones las que lleven a cabo estas actuaciones en defensa de la biodiversidad, tanto las recientemente mencionadas a nivel general, como las que se comentarán respecto a colonias felinas específicamente. En materia ambiental hay ocasiones, como ésta, en las que es difícil reconducir el problema a un esquema de mercado debido a la complejidad que puede generar este tipo de materia y las afectaciones de la intervención humana en los ecosistemas -incluso en el urbano-, ya que puede acarrear más problemas que soluciones si se lleva a cabo de forma inefectiva. En suma, la actuación privada implicaría la posterior necesidad de creación de normas de control y la duda moral de si se persigue, en la propia actuación privada, una eficiencia económica por encima de una eficacia normativa.[33]

IV. LA PROTECCIÓN DE LAS COLONIAS FELINAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN, DERECHOS Y BIENESTAR DE LOS ANIMALES

El PLPDBA, con miras a establecerse como normativa básica en la materia[34], constituye una respuesta necesaria a la falta de legislación en la materia de bienestar animal Es esta la respuesta a la concienciación social y la acción incansable de las asociaciones que luchan en favor de los derechos de los animales han ocasionado que la protección de los animales haya ido haciéndose un importante hueco en la legislación administrativa[35]. La legislación básica en materia ambiental implica, por tanto, que el legislador no puede regular de forma total la materia, sino que sólo las bases de ésta, dejando a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo más específico de manera que se puedan establecer nuevos mecanismos de protección más allá de

[33] GARCÍA URETA, A. Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación", en Revista de Administración Pública (Madrid), núm. 198, septiembre-diciembre, Madrid (2015), pp. 300-302.

[34] Con algunas excepciones establecidas en la disposición final séptima, apartado segundo.

[35] CASADO CASADO, L. "La protección del bienestar animal a través del ordenamiento jurídico-administrativo", en CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, J. J. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador*, en Tirant lo Blanc, Valencia (2021), p. 31.

los establecidos en la norma básica.[36] Ahora bien, como se verá,[37] estas "bases" son ya de por sí, en materia de gestión felina, suficientemente explícitas como para que exista mucho margen de intervención normativa autonómica.

1. El gato urbano como animal de compañía

No es una novedad en el ámbito jurídico autonómico que todos los gatos, incluyendo los urbanos, sean considerados como animal de compañía, y que la mayoría de las normativas actualizadas en materia de bienestar animal así lo comprendan.[38] Siguiendo esta línea jurídica, el PLPDB no es una excepción; el artículo 3, en su primera definición, establece que todos los perros, gatos y hurones "independientemente del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten o del que procedan, serán considerados animales de compañía". Contraria a esta tesis jurídica, la de considerar a la amplitud de los gatos como "de compañía", es la de PÉREZ MONGUIÓ.[39] Defiende que el apelativo "de compañía" implica una función y no una categoría jurídica, de modo que es un concepto lo suficientemente abstracto como para que puedan incluirse dentro de esta conceptualización a aquellos animales que, de facto, no lo son. Así pues, define a los animales de compañía como los "animales que, con independencia de su especie o de su condición salvaje, domesticado o doméstico, vive con las personas, principalmente en el hogar, con el fin fundamental de la compañía". En el aspecto moral destaca que debería realizarse un juicio sobre el valor del animal como de compañía para el ser humano y del valor de su bienestar y el perjuicio que les implicaría ser animales de compañía para determinar si son válidos para serlo. Por tanto, desde un punto de vista funcionalista, entiende que al tener el animal de compañía unas características especializadas, la categorización jurídica debería ser diferenciada. Si bien es una concepción lógica y literal totalmente acorde a lo que debería ser la realidad del concepto "animal de compañía", la conceptualización sociológica que tiene el ser humano sobre este tipo de animales, al menos en lo que a perros y gatos se refiere, es distinta y así se refleja en las normas y en el compor-

[36] CASADO CASADO, L. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d'Estudis d'Autogovern, Barcelona (2018), pp. 79-80.

[37] *Vid. Infra.* IV.3. Colonias de gatos y administración local.

[38] Aunque en buena parte del territorio español ya se consideran algunos animales como "de compañía" por pertenecer a una determinada especie y no únicamente por su régimen de registro en el municipio al que pertenezcan o su identificación mediante chip. Así, el caso de los gatos, perros y hurones en Cataluña (Art. 3.b) del Decreto Legislativo 2/2008), en Galicia (Art. 4.1 de la Ley 4/2017), en el País Vasco (Art. 2.2 de la Ley 9/2022), y en Navarra (Art. 5.1 de la Ley Foral 19/2019); los gatos y perros en Madrid (Art. 4.1 de la Ley 4/2016); y una generalización de todos aquellos animales que tradicionalmente se hayan considerado como de compañía, con excepciones marcadas, en Murcia (artículo 2.1 y 2.2 de la Ley 6/2017).

[39] PÉREZ MONGUIÓ, J. M., "El concepto de animal de compañía: un necesario replanteamiento", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 51, (2018), pp. 273-278.

tamiento humano al tratar con estos animales en la calle. Ahora bien, para mejorar la comprensión y la capacidad de las normas, quizás sería recomendable pensar en un nuevo apelativo para este tipo de animales sobre el cual no quepan las dudas que puede originar el concepto "animal de compañía".

2. Competencia local en materia de protección animal

La competencia constitucional en el marco de la protección y el bienestar animal no está bien definida y requiere de una interpretación amplia para comprenderla dentro del artículo 149.1.23 de la Constitución Española, sobre competencias básicas en medio ambiente a nivel estatal, lo cual implica una competencia compartida o multinivel[40]. Esta tesis se sustenta en el hecho de que la protección de la biodiversidad debe situarse, aunque no se especifique claramente, dentro del artículo 45 CE, referente al derecho a un medio ambiente adecuado; tanto es así que se reclama una modificación constitucional para aclarar este vacío y zanjar definitivamente las dudas que pueda suscitar esta problemática.[41] Ahora bien, tal y como aclara la disposición adicional sexta del proyecto de ley, uno de los títulos competenciales que habilitan al ejecutivo estatal a la promulgación de dicha norma es el propio artículo 149.1.23, por lo cual, si una posterior sentencia del Tribunal Constitucional no dice lo contrario, se podría asumir que el bienestar animal entra dentro del marco jurídico de ambos artículos. En el ámbito local, si bien la Constitución no tiene a bien dotarlo con competencias medioambientales más allá de su autonomía local, el proyecto de ley tiene reservado un papel principal en materia de colonias felinas para este nivel administrativo.

En lo que respecta a los municipios, por lo tanto, el protagonismo de los entes locales en la protección animal con la nueva normativa se verá altamente afectado por dos grandes criterios que de forma tácita sitúan a la administración municipal como la mejor opción de gestión de los animales urbanos. Estos criterios no pueden ser otros que los de proximidad, pues nadie mejor para conocer la localización y necesidades de la fauna local como el propio consistorio, así como la histórica gestión que ya llevan realizando muchos municipios a nivel normativo y ejecutivo en materia de fauna urbana. En concordancia con el que sería el artículo 22 de una nueva Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales, correspondería a la Administración Local -a excepción de que una norma autonómica diga lo contrario- la gestión y cuidado de los animales extraviados y abandonados. Al tratarse el Proyecto de

[40] CASADO CASADO, L. (2021:33). Defiende la autora que esta inclusividad en base a que el bienestar de la biodiversidad afecta de forma positiva al medio ambiente que lo rodea.

[41] ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, Mª L.: "Los animales domésticos y el Derecho: en particular, el régimen jurídico de los animales de compañía", en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. INAP, Madrid (2002), p. 1209.

Ley de una regulación básica existen remisiones en muchos casos a la normativa autonómica para el desarrollo normativo o para la atribución ulterior de competencias a los entes locales, en caso de que se considere conveniente. Sin embargo, en la mayoría de los territorios donde ya se regulaba la materia con anterioridad a la propuesta normativa estatal, esta delegación competencial ya se había producido, siendo este el caso, por ejemplo, de Cantabria, Cataluña, Baleares, Valencia, La Rioja, Asturias. el País Vasco, Aragón y Castilla y León.[42]

Cambios competenciales se encuentran también en materia de medio ambiente urbano, donde existía una amplia discusión doctrinal sobre el concepto introducido por la Ley 23/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y sobre las afectaciones que podrían tener sobre las capacidades reales de actuación de los entes locales en el medio natural.[43] Asimismo, y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, el tema quedó zanjado con la aceptación de la constitucionalidad del cambio mediante lo que podría llamarse una reducción al mínimo de la autonomía municipal pero con la posibilidad de que, mediante normativa sectorial y dentro de sus competencias, Estado y Comunidades Autónomas pudiesen aumentar los marcos de actuación local.[44] En materia de colonias felinas, el legislador parece tener la intención de no dejar cabos sueltos respecto a la competencia -y posible responsabilidad- de esta materia. Se propuso la inclusión del artículo 55 en el anteproyecto de ley el cual especificaba que, en ausencia de otra previsión autonómica, correspondería a las entidades locales la gestión mediante CER de los gatos ferales que residan fuera de las zonas urbanas. Ahora bien, aun sin existir este artículo específicamente en el proyecto de ley, la nueva concepción de "gato comunitario" parece incluir a los gatos ferales de todos modos, sin importar si viven en zona urbana o no, siempre y cuando dependan de alguna manera del hombre, por lo cual la competencia se entendería extendida de todos modos aunque pueden producirse dudas y conflictos al respecto, hecho que el antiguo texto solventaba. Por tanto, si las competencias en medio ambiente urbano quedaron constreñidas en parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas,[45] con la aprobación del proyecto de ley, pareciere posible poder añadir un nuevo ítem al listado.

[42] DUFAU, A. *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*. Tirant lo Blanc, Valencia (2017), pp. 33-36.

[43] VELASCO CABALLERO, F. "El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas". En Revista Catalana de Derecho Público, núm. 60 (2020), p. 9.

[44] FUENTES I GASÓ, J. R. "Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental", en Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), núm. 112 (2018), pp. 66-71.

[45] FUENTES I GASÓ, J. R. "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", en Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), núm. 101 (2015), pp. 55-88.

En la práctica se atisba un creciente e importante protagonismo de la Administración Local en el cumplimiento de los objetivos climáticos y de biodiversidad, siendo éste un ejemplo. Ahora bien, este hecho también demuestra que la normativa ambiental española no está preparada, en general, para un cambio jurídico competencial que deberá producirse en poco tiempo si no desea que la consecución de logros ambientales se vea estancada[46]. Si bien es bueno el reconocimiento de esta competencia y un paso al interés estatal de reconocer capacidades locales extraurbanas, no parece suficiente. Y, en adición, tal y como se dice popularmente: "un gran poder conlleva una gran responsabilidad". En el caso de las Administraciones Públicas, ello implica una cuantiosa y necesaria inversión -tanto económica como humana- para poder desarrollar con eficiencia todas aquellas nuevas obligaciones que le sean atribuidas. Este es, precisamente, uno de los grandes problemas que encuentran los entes locales a la hora de poder aplicar las medidas necesarias dentro de sus campos de actuación, lo cual ha implicado que en muchos casos se haya acudido a fórmulas de asociación supramunicipal o incluso al sector privado con la intención de poder ofrecer los servicios a los cuales se ven obligados.[47] En esta ocasión, sin embargo, parece que la Administración General del Estado, esperando una gestión felina eficiente y pública, está dispuesta a otorgar líneas de subvención en favor de los entes locales, tal y como preceptuaría un futuro artículo 47.2.

3. Colonias de gatos y Administración Local

Así como lo anteriormente expuesto hacía referencia a la totalidad de la fauna urbana, el legislador tiene la intención de abordar en exclusiva la problemática de las colonias felinas. El bienestar animal como materia general y norma básica y, concretamente, una normativa reguladora de las colonias felinas, lo cual constituía una tarea pendiente del legislador que desde la doctrina llevaba años reclamándose.[48] La normativa básica preceptuaría que, en ausencia de disposiciones autonómicas, la competencia de gestión de las colonias felinas corresponde a la Administración Local. Aun así, y con los pequeños municipios en mente, se abre la posibilidad en el artículo 47.3 PLPDBA de que puedan solicitar ayuda a la diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares para poder garantizar el cumplimiento de sus obligaciones legales.

---

[46] SORO MATEO, B. "Cambio climático y transformaciones del derecho local", en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva Época, núm. 17 (2022), p. 128.

[47] CASADO CASADO, L. FUENTES I GASÓ, J. R. *Dret Ambiental local de Catalunya*. Tirant lo Blanc, Valencia, (2022), pp. 59-60.

[48] Desde los años 90 el bienestar animal es una materia que necesitaba de desarrollo estatal tal y como se apunta en PÉREZ MONGUIÓ, J.M. *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho administrativo*. Bosch, Barcelona (2005), pp. 228-229. Asimismo, DUFAU, A. (2017:14) apuntaba con insistencia hacia este vacío en materia felina en concreto el cual era necesario rellenar normativamente.

Estas funciones deberán desarrollarse acorde a aquello preceptuado en el artículo 47.1 relativo al Programas de Gestión de Colonias Felinas, el cual es definido por el artículo 3.w) como el "procedimiento normalizado, acorde al desarrollo reglamentario establecido por la administración competente, mediante el cual un grupo de gatos comunitarios no adoptables, son alimentados, censados y sometidos a un programa sanitario y de control poblacional CER[49], controlando la llegada de nuevos individuos", por lo tanto, y aunque no se especifique en algunos apartados normativos, la gestión siempre debe llevarse a cabo mediante este método[50]. Debe destacarse que este método -CER- no es para nada novedoso, ya que en territorios como Cataluña lleva practicándose y, por tanto, experimentándose, desde 2008. Es un sistema que, además, ha demostrado proporcionar armonía social en la convivencia entre humanos y felinos.[51] Por su configuración, el documento programático parece ser el epicentro de la gestión felina urbana ya que incluye una gran cantidad de información, derechos y obligaciones, estrategias de gestión y medidas de actuación, que deberán seguir las contemplar las siguientes características:

a. Derechos y obligaciones de particulares voluntarios. Tiene la intención de establecer el PLPDBA la obligatoriedad de que los municipios aprueben nueva normativa que contemple por un lado las acciones de fomento local para la promoción de colaboración ciudadana en materia de colonias felinas y, por otra, de establecer los procedimientos por los cuales se regularán derechos y obligaciones de aquellos voluntarios que decidan colaborar.

b. Colaboración con entidades de gestión. Siempre que estén inscritas correctamente en el Registro de Entidades de Protección Animal de la Dirección General de Derechos de los Animales como Entidades de Gestión de Colonias Felinas, las administraciones locales podrán establecer colaboraciones con estas organizaciones para mejorar el servicio de gestión de colonias felinas, aprovechándose de su amplia experiencia en el sector allí donde se han desarrollado sus actuaciones previamente. Así pues, y con la inscripción de las entidades en el registro como medida previa para poder establecer una colaboración se conseguirán dos objetivos importantes: una ordenación y catalogación precisa y estadística del número de protectoras y centros de recuperación felina que existen en España y, a su vez, facilitar la cooperación con la

[49] Captura, esterilización, retorno.

[50] Ahora bien, este hecho puede resultar controversial con las Comunidades Autónomas que no lo apliquen ya que el artículo 48.1.a) otorga la potestad a las administraciones autonómicas para desarrollar los métodos de captura para la esterilización, respetuosos con la naturaleza de los gatos comunitarios y conformes a las directrices de bienestar animal. Se entiende, por lo tanto, que este desarrollo debe ser dentro del propio método CER, ya incluido dentro de la gestión por definición, dejando la potestad en poco más que nominal.

[51] GIMÉNEZ-CANDELA, M. "Derecho animal en Cataluña. Las pautas de Francia", en dA.Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies), vol. 12/3 (2021), p. 11.

Administración Local al ser mucho más accesible el acceso por parte de esta última a conocer las posibilidades de ayuda que tiene en esta materia por parte de este tipo de organizaciones en las proximidades de su término municipal.

c. Responsabilidad de atención sanitaria local. Como responsable de la gestión ética y de los cuidados del gato urbano, se establece que será, a su vez, el responsable de los cuidados veterinarios de aquellos felinos que así lo requieran. Este punto es realmente importante puesto que las obligaciones económicas hasta ahora recaían, en gran parte, en las asociaciones de voluntarios debido a que no existía la obligatoriedad normativa de los entes locales de hacerse cargo de los gastos sanitarios de los gatos comunitarios. Aun así, al tener que ser desarrollado el programa por el propio ente local, parece que podrían establecerse límites a esta responsabilidad sanitaria en dicho documento. A pesar de ello, es importante aclarar que no todos los gastos económicos sanitarios de los gatos urbanos irán a parar a las arcas municipales. Si la Administración se ve en la necesidad de atender a un gato merodeador podrá reclamar el dinero invertido en la cura del animal a su propietario; aunque es esta un arma de doble filo, pues podrá darse la situación también a la inversa. El artículo 333 *bis* CC estipula que "los gastos destinados a la curación y al cuidado de un animal herido o abandonado son recuperables por quien los haya pagado mediante el ejercicio de acción de repetición contra el propietario del animal o, en su caso, contra la persona a la que se le hubiera atribuido su cuidado en la medida en que hayan sido proporcionados". Así pues, las Entidades de Protección Animal que acudan a un centro veterinario para sanar a un gato comunitario podrán derivar los costes a la Administración Local correspondiente. Asimismo, la necesidad de cuidados de todos los gatos comunitarios puede parecer un caso menor, pero ello estaría del todo alejado de la realidad pues existen multitud de propietarios que, con el ánimo de no intervenir quirúrgicamente a sus mascotas por el coste económico que conlleva, prefieren abandonarlas. Tanto es así que las protectoras de gatos pueden encontrar casos de animales gravemente heridos y sin chip que nunca son reclamados -y no es posible demostrar la propiedad-. Con el nuevo cuerpo legal -artículo 51.1.d)-, esos animales serán atendidos debido a la amplitud del concepto "gato comunitario" que contempla el articulado, aunque nunca pueda ejercerse acción contra el antiguo propietario.

d. Colonias felinas en urbanizaciones privadas. El programa deberá establecer protocolos para que aquellas agrupaciones de gatos que se encuentren en urbanizaciones privadas puedan gestionarse de acuerdo con los criterios y normas equivalentes a aquellas otras que se encuentran en vía pública. Puede darse el caso de que ello implique que deba haber acuerdos público-privados con estas comunidades para la gestión de colonias situadas en su propiedad. En este sentido, parece haber tenido importancia para la regulación de este precepto -y con la intención de eliminar futuras disputas- la Sentencia 491/2014, de 14 de octubre de 2014, del Juzgado de lo Con-

tencioso-Administrativo núm. 5 de Madrid, la cual determina que una comunidad de vecinos no puede ser considerada como propietaria de una colonia de gatos y que, por ende, es responsabilidad del Ayuntamiento el control y gestión de ésta, así como la de aplicar los pertinentes protocolos de actuación.

e. Promoción y concienciación ética de las colonias. Como ya es habitual en todos los programas sociales o ambientales, será un requisito que el desarrollo del documento contemple campañas de formación e información para la población en relación con los programas de gestión que se implanten en el municipio. La importancia de este punto reside en que la implicación tanto de los entes locales como de los ciudadanos en las políticas públicas de conservación de biodiversidad son esenciales para proteger los recursos e intereses ambientales, para lo cual es necesario integrar a los ciudadanos en la planificación y gestión, en busca de la justicia y la eficiencia ambiental.[52] Asimismo, es interesante comentar que esta vez la Administración no se encontrará sola en la tarea, pues podrá contar con el apoyo de estas organizaciones sin ánimo de lucro que ya se encargan de gestionar y difundir -con sus propios y escasos recursos- esta concienciación ética.

f. Planes poblacionales. Deberá establecerse un mapeo y censo de los gatos del territorio para, posteriormente, poder planificar las esterilizaciones acorde al volumen de población que se desea controlar de manera que resulte eficiente e impida el aumento del número de gatos. Esta actuación deberá ser llevada a cabo obligatoriamente por personal veterinario, tras lo cual deberán ser marcados con un microchip que identifique el núcleo poblacional al que pertenecen, así como realizarles un corte en la oreja.[53] El aspecto interesante de este punto es el hecho de que, a diferencia del texto del anteproyecto, el nuevo cuerpo normativo del proyecto de ley aclara que el chip identificativo a nombre del municipio implica responsabilidades para el consistorio, hecho que anteriormente quedaba por supuesto pero no expresamente regulado. En este sentido, CASADO nos indica que el uso más habitual para la identificación de la persona a cargo del animal y, por ende, su responsable, es el microchip, que no es otra cosa que "un método de marcaje que permite individualizar al animal y conocer a su propietario y que suele realizarse mediante mecanismos electrónicos", con el fin administrativo de mejorar la vigilancia y el control de los animales de compañía.[54]

---

[52] BERMEJO LATRE, J. L. "La participación del público en la protección de la biodiversidad", en GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (Ed.). *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*, en Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública -XVI-, Zaragoza, (2016), p. 174.

[53] Este corte en la oreja es significativo y es que indica, tanto a los cuidadores o voluntarios, así como al Ayuntamiento, que ese gato ya ha sido esterilizado y, por tanto, ya dispone de microchip. De esta forma, con un simple vistazo es posible saber si es necesario o no actuar sobre él.

[54] CASADO CASADO, L., "La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía", *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 11, núm. 2 (2020), p. 87.

Una vez realizado el control poblacional, los gatos deberán regresar a la colonia de la que fueron extraídos. En adición a todo ello, y en aras de un correcto funcionamiento de la población felina urbana, mediante la ayuda del personal veterinario, se creará un programa que establecerá los criterios sanitarios y de vacunación necesarios para una correcta gestión[55]; este programa contendrá, como mínimo, la desparasitación, el chipado y la vacunación de los gatos pertenecientes a colonias felinas. Finalmente, deberán plasmarse estrategias para la resolución de conflictos vecinales que puedan derivarse de las molestias de la elaboración y ejecución del programa o de los propios gatos.

g. Otros protocolos autonómicos. Dentro de sus competencias, y en el marco del artículo 48, las Administraciones Autonómicas podrán añadir otras características o especificaciones a las establecidas por la futura LPDBA y que deberán ser introducidas también en los Programa de Gestión de Colonias Felinas de los entes locales. Sobre estos planes y sus resultados deberán, los entes locales, presentar de forma anual a la Administración Autonómica un informe estadístico del progreso de las medidas y protocolos implantados.

En caso de aprobarse, estos nuevos programas obligarían a los municipios que ya regulan, de una forma u otra, las colonias felinas o las relaciones con los gatos ferales, a modificar sustancialmente sus ordenanzas para adaptarlas a la nueva normativa. En la actualidad existe en determinadas zonas normativa local que prohíbe la alimentación de los gatos callejeros y regula su recogida y sacrificio,[56] términos totalmente contrarios a la idiosincrasia del Proyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales y del espíritu de la nueva naturaleza jurídica del animal.

h. Espacio de protección felina municipal. El municipio deberá contar con un lugar adecuado con espacio suficiente y acondicionado para la retirada temporal de su colonia de los gatos comunitarios en caso de necesidad, por lo tanto, deberá contar el programa con este lugar e indicarlo de forma expresa. No se aclara, en este sentido, si debe ser de propiedad pública o privada, por lo cual se entiende que cabría, dentro del marco de colaboración con Entidades de Gestión de Colonias Felinas, utilizar la misma sede que donde realicen sus operaciones, lo cual permitiría -siempre y cuando sea lo suficientemente amplio para las necesidades perseguidas- una solución eficiente.

---

[55] Tal y como se comentaba en el caso de la transmisión de enfermedades entre animales, *vid. supra* II.3. Enfermedades entre animales, la vacunación de las colonias es importante para evitar el contagio de enfermedades como la leucemia felina o, en caso de que ya estén infectados, para tratarlas.

[56] Así pues, ciudades como Valencia, Alicante u Oviedo, entre otras, prohíben alimentar en sus ordenanzas municipales a los gatos, entre otros animales. Por otro lado, recogen el sacrificio como método habitual para aquellos animales abandonados en vía pública en ciudades como Alicante y Santander, entre otras. DUFAU, A. (2017:69-80).

4. Régimen sancionador y prohibiciones.

En relación con la gestión de colonias felinas, el artículo 50 PLPDBA estipula una serie de prohibiciones que pueden ser divididas dos categorías: una sobre integridad felina y otra sobre gestión de colonias felinas. Estas prohibiciones, en general, están aparejadas con una serie de sanciones de cuantías lo suficientemente importantes como para ser destacables.

A. Sobre la integridad física felina y el sacrificio.

La primera categoría, referente a las prohibiciones sobre integridad felina, ha sufrido una transformación muy destacable desde el texto del anteproyecto, donde se prohibía taxativamente el sacrificio "salvo por motivos eutanásicos y debidamente certificados por un profesional veterinario"[57]. El texto del proyecto de ley, por su parte, prohíbe también de forma general el sacrificio con la salvedad de los "desórdenes que comprometan la salud del gato a largo plazo", entendiendo el caso expuesto en el anteproyecto de una forma más genérica o abierta, "o en los supuestos excepcionales permitidos en esta ley para el sacrificio de animales de compañía". Así pues, ya no es una prohibición tan amplia como la del anteproyecto, sino más modesta, ya que los supuestos excepcionales a los cuales hace mención el artículo 50.1 son los recogidos en el artículo 27.1, es decir, "por motivos de seguridad de las personas o animales o de existencia de riesgo para la salud pública debidamente justificado por la autoridad competente". Aquí debe discreparse duramente contra el texto que pretende aprobarse porque resulta obvio el peligro que pueden suponer unos carnívoros depredadores para con el resto de la fauna urbana y, sólo por el hecho de nacer como tales, pueden ser objeto de sacrificio justificado, de manera que se abre el sacrificio a los casos en que así lo crea conveniente una Administración a modo de carta blanca. Ahora bien, el mismo artículo 27 prohíbe expresamente el sacrificio en centros de protección públicos o privados. Por otro lado, se prohíbe el aprovechamiento cinegético de los gatos urbanos (Art. 50.5) siendo este precepto una clara referencia al Reglamento (CE) 1523/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se prohíbe la comercialización y la importación a la Comunidad, o exportación desde esta, de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan. De acuerdo con PÉREZ MONGUIÓ la explicación del precepto pasa por una afinidad con estos animales considerados "de compañía" [58], por lo cual es posible considerarlo como una razón afectivo-sociológica. Tanta importancia se

[57] Entendiéndose que debe ser en aplicación de los requisitos recogidos por la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, de los cuales sólo sería posible, en materia de animales, el del artículo 5.1.d) que se da en casos en que el animal sufriría "una enfermedad grave e incurable o un padecimiento grave, crónico e imposibilitante.

[58] PÉREZ MONGUIÓ, J. M. "El régimen del bienestar animal en el momento del sacrificio", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 17 (2010), pp. 2-3.

les da a estas prohibiciones que su incumplimiento, tal y como señalan los artículos 83 y 84, conlleva una sanción muy grave con un valor que oscilará entre los 50.001 euros y los 200.000 euros. De interés son también, aunque no específicamente sobre colonias felinas, dos prohibiciones del artículo 25 respecto a los animales de compañía, pues debe recordarse que los gatos comunitarios también lo son, y éstas les pueden afectar en especial. En primer lugar, el apartado a) expone la prohibición de "maltratarlos o agredirlos físicamente, así como someterlos a trato negligente o cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos, daños físicos o psicológicos u ocasionar su muerte", de modo que no sólo se veta el sacrificio, sino también los daños a su integridad física o mental. En segundo lugar, el apartado j) establece la negativa a "alimentarlos con vísceras, cadáveres y otros despojos procedentes de animales que no hayan superado los oportunos controles sanitarios, de acuerdo con la normativa sectorial aplicable", caso interesante de gente que alimente a gatos con materiales orgánicos desechables no aptos para consumo animal. Estos dos casos, a diferencia de los primeros, se encuentran recogidos como sanciones graves que, de acuerdo con el artículo 82, comprenderían una sanción que oscilaría entre los 10.001 euros y los 50.000 euros.

B. Sobre la gestión de colonias felinas.

En lo que respecta a la segunda categoría sobre la gestión de las colonias felinas, se prohíbe la retirada generalizada de gatos de sus colonias a excepción de que estén enfermos y no puedan valerse por sí mismos, que al estar totalmente socializados vayan a ser adoptados o cuando sean cachorros en edad de sociabilización que vayan a ser adoptados; se prohíbe, también, su reubicación o desplazamiento a excepción de cuando su ubicación en libertad sea incompatible con la preservación de su integridad y su calidad de vida, cuando pueda afectar negativamente a la biodiversidad de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, suponga un impacto negativo para la fauna protegida o un peligro para la salud e integridad de humanos. Para ello, tal y como destaca el apartado octavo del artículo, deberá establecerse un protocolo elaborado por personal veterinario especializado en comportamiento felino que motive la resolución de extracción y busque, a su vez, un lugar idóneo para su reubicación, de manera que el animal no quedará simplemente abandonado a su suerte; se prohíbe el confinamiento de gatos urbanos en centros de protección o residencias; el abandono de gatos en colonias, sin importar su procedencia; y la reubicación de gatos en una colonia que no sea la suya. En relación con todo lo anterior, el artículo 84, apartado j) del anteproyecto de ley, establecía como sanción grave "la inobservancia de las prohibiciones relativas a las actuaciones sobre colonias felinas", sin embargo, en el artículo 82 del proyecto de ley este tipo sancionador se reduce y simplifica a "la retirada, reubicación o desplazamiento de gatos comunitarios en situaciones distintas

a las permitidas" y "no cumplir las obligaciones de identificación del animal", siendo ambas consideradas, también, como graves.

V. POSITIVISMO Y MORALIDAD. SOBRE EL EXTERMINIO FELINO EN LAS URBES

El Anteproyecto de Ley, mas no el Proyecto, en el articulado referente al bienestar animal y, en concreto con las colonias felinas, utiliza con frecuencia e intencionalidad el término "ético". Si bien es cierto que en la tramitación las consideraciones "éticas" de la gestión felina han desaparecido, no por ello pierde su valor esta interesante primera intención descriptiva que sin duda intenta inundar el cuerpo normativo. Se observa una relación de causalidad con la nueva naturaleza jurídica de los animales aprobada recientemente mediante la agregación en el Código Civil del artículo 333 *bis*. Este cambio legal tiene dos aspectos remarcables que son de importancia en la materia que se está tratando. Por un lado, se proclama la que es la nueva categoría jurídica de "ser sintiente", que permitiría catalogar a los animales dentro de una nueva concepción jurídica cuyos efectos aún están por descubrir jurisprudencialmente pero que, sin ninguna duda, debería desprender efectos positivos sobre las nuevas normas y la actividad administrativa. Por otro lado, y en lo que respecta a un aspecto más ejecutivo, se puede observar un cambio radical en lo que a práctica de la gestión de colonias felinas respecta. En este momento la actuación habitual generalizada a nivel municipal, sobre aquellos gatos que son recogidos en la calle, es el sacrificio. Esta actuación, además, está motivada sobre el argumento de la carencia de propietario y a su carácter callejero y poco sociable con las personas que impide su adopción.[59] Sin embargo, DUFAU defiende que este sacrificio argumentado sobre la base de la no socialización no debería ser utilizado sobre aquellos gatos que vivan en colonias felinas debido a que una gestión adecuada de una colonia puede permitir un nivel aceptable de bienestar sobre el animal.[60] La nueva conceptualización debe tener un carácter de principio para la actuación de la Administración que debe comenzar a tratar a los animales con un carácter diferenciado de las antiguas *res*, pues jurídicamente son algo más, seres dotados de sintiencia y capaces de sentir el dolor y el sufrimiento, por lo cual la función pública debe hacerlo valer en las actuaciones administrativas.

1. El valor político

El aspecto sociológico juega un papel fundamental en la regulación jurídica de la protección del gato urbano. Las personas están cada vez más concienciadas en materia de bienestar animal y, en concreto en el caso de los gatos, la simpatía es ma-

[59] DUFAU, A. (2017:96).
[60] DUFAU, A. (2017:96).

yor debido a que son considerados como mascotas a nivel social -o ven reflejados en ellos a sus propias mascotas-[61]. Así pues, resulta evidente que una acción contraria a estos principios morales tendría un impacto negativo en aquel representante político que las aplicase. Un ejemplo de las consecuencias políticas es el mal recibimiento que tiene el exterminio de especies exóticas invasoras,[62] a pesar de que sus perjuicios son mayores que el de los felinos y están ampliamente reconocidos y estudiados; de ser una materia recogida no solo a nivel nacional, sino también internacional, y donde jurídicamente se establece el exterminio como uno de los mecanismos óptimos para lidiar con este tipo de problema medioambiental.[63] El caso de las cotorras grises, en concreto, desde hace años catalogadas como especies exóticas invasoras en el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, es una especie establecida en el medio ambiente urbano de innumerables ciudades y pueblos, con un mandato legal altamente ineficaz hacia las Administraciones Públicas de control y exterminio, y con unos planes de gestión inexistentes. De nuevo, la respuesta a la pasividad administrativa para con estas especies se haya en la Paradoja de Giddens[64], y es que al no ver la problemática de forma tangible el problema le parece mucho menor de lo que es a quien debe tomar medidas y si, además, las medidas que debe tomar son de un cauce tremendamente impopular, como político y representante de una ciudad es una decisión que difícilmente tomará. Así pues, muchas veces las acciones que se toman son otras que pueden ser más costosas[65] o más inefectivas[66]. Si la Administración actúa bien o no en estos casos es discutible, pues hay argumentos en ambos sentidos: por un lado, el gasto público debe estar sometido a la más estricta eficiencia, y así lo asevera el artículo 31 de la Constitución, de manera que las Administraciones, en el uso de sus funciones, deben intentar cumplir sus objetivos al menor coste posible y ello pasa, obviamente, por el exterminio; sin embargo, por otro lado, este nuevo factor moral y sintiente de los animales debe entenderse como un principio de actuación con ellos y así lo demuestran los desarrollos normativos que están teniendo lugar a raíz de esta nueva conceptualización como es este mismo proyecto de ley, por lo cual pareciere

[61] Así, de hecho, lo reflejaba PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2010:2-3) para explicar la prohibición del aprovechamiento cinegético de los gatos y perros.

[62] Pueden encontrarse críticas de asociaciones y personalidades públicas con un rápido vistazo en internet, teniendo como ejemplos un artículo de opinión de eldiario.es [consultado en fecha 18/05/2022] https://www.eldiario.es/caballodenietzsche/exterminio-cotorras-madrid-decision-ineficaz_132_6064183.html y otro artículo sobre las reacciones del sector animalista de La Vanguardia [consultado en fecha 18/05/2022] https://www.lavanguardia.com/natural/20211126/7889969/madrid-mata-cotorras-argentinas-tiros-animalistas-contraatacan.html

[63] EXPÓSITO LÓPEZ, O. (2021:443-445).

[64] Vid. cit. 24.

[65] Se sugiere, como medida más moral, utilizar el sistema de esterilización para regular la población de especies exóticas invasoras, lo cual es mucho más costoso que el simple exterminio.

[66] Como, por ejemplo, el derribo de nidos, acto que lo único que ocasiona son molestias al animal que volverá a construirlo.

una tendencia no sólo social sino además jurídica, decantarse por un sistema más moral de gestión de animales, incluidas las especies exóticas invasoras. Así pues, si la realidad de las especies exóticas invasoras en los pueblos y ciudades españolas es ésta, ¿cuál es el futuro que espera a una norma que obligue al exterminio de las colonias de gatos? Es esta pregunta la que lleva, inexorablemente, a la conclusión de que el exterminio de las colonias felinas no sería eficaz desde un punto de vista social, más allá de los planteamientos éticos ya expuestos en este trabajo.

VI. CONCLUSIONES.

Poniendo de manifiesto el grado de peligrosidad del gato doméstico *-felis catus-* para la salud pública y el medio ambiente, no parece existir una motivación suficiente como para exigir la paralización o el rechazo al Proyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales y mucho menos reavivar la propuesta de restauración del sacrificio como forma óptima de gestión de las colonias felinas. Pero, además, un sistema más férreo que establezca el sacrificio a nivel estatal no puede resultar más que una nueva norma ineficaz visto el éxito de control y exterminio de especies exóticas invasoras tales como la cotorra gris. En suma, el giro legal del PLPDBA iría a contracorriente de la nueva tendencia legal marcada por la nueva naturaleza jurídica de los animales aprobada en la última modificación del Código Civil. Así pues, es clara la inspiración del PLPDBA en este aspecto más moral con el cual se quiere dotar a los animal. Ahora bien, la realidad es que resulta desconcertante el viraje regulatorio sobre el sacrificio en materia felina, pues mientras que en el anteproyecto de ley existía una taxativa prohibición al sacrificio en el caso de los gatos urbanos, ésta ha desaparecido casi por completo al utilizar la carta blanca del "sacrificio cuando pueda afectar a la vida de otros animales", hecho que claramente ocurrirá debido al carácter depredador felino. Así pues, y a pesar de la intencionalidad de la norma que la mayoría de fauna sí puede ser beneficioso, en materia felina se obtiene un resultado decepcionante y que, a pesar de que mejorará muchas regulaciones más estrictas en determinados lugares de España, no se asemeja al intento de acabar con el sacrificio animal.

Por otro lado, los Programas de Gestión de Colonias Felinas que deberán elaborar los Ayuntamientos -en caso de ser aprobada la norma- resultan interesantes como medida para organizar no sólo la propia gestión, sino también la organización de las protectoras de animales y a sus voluntarios, de forma que no se beneficiará únicamente la fauna urbana sino que también los propios centros verán ampliados sus derechos y funciones y obtendrán un apoyo reforzado proveniente de las Administraciones Públicas. Por otro lado, la aplicación de principios de conservación de biodiversidad y el mandato de protección en la actuación administrativa que impera

en el artículo 5.1 de la LPNB parece una herramienta útil que podrá ayudar a los Ayuntamientos como pauta orientativa para conseguir un programa armonioso en materia de biodiversidad y protección de la fauna urbana.

VII. BIBLIOGRAFÍA

• ALLI TURRILLAS, J. C. *La protección de la biodiversidad.* Dykinson, Madrid. (2016).

• BERMEJO LATRE, J. L. "La participación del público en la protección de la biodiversidad", en GARCÍA-ÁLVAREZ, G. (Ed.). *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad,* en Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública -XVI-, Zaragoza (2016), pp. 151-176.

• BRUFAO CURIEL, P. "Las especies exóticas invasoras y el derecho, con especial referencia a las especies acuáticas, la pesca recreativa y la acuicultura". Revista Catalana de Dret Ambiental Vol. III, núm. I (2012), pp. 1-54.

• B. S. P., Et. Al. "The Population Origins and Expansion of Feral Cats in Australia", en Journal of Heredity (2016,) pp. 104-114.

• CARRETE, M. Et. Al. "Emerging laws must not protect stray cats and their impacts". En Conservation Science and Practice. Wiley, Conservation Science and Practice (2022), pp. 1-3.

• CASADO CASADO, L. FUENTES I GASÓ, J. R. *Dret Ambiental local de Catalunya.* Tirant lo Blanc, Valencia (2022).

• CASADO CASADO, L. "La protección del bienestar animal a través del ordenamiento jurídico-administrativo", en CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, J. J. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador,* en Tirant lo Blanc, Valencia (2021), p. 24-79.

• CASADO CASADO, L. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente.* Institut d'Estudis d'Autogovern, Barcelona, (2018).

• CASADO CASADO, L., "La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía", *Revista de Direito Econômico e Socioambiental,* Curitiba, vol. 11, núm. 2 (2020), pp. 48-102.

• DRISCOLL, C. A. Et. Al. "The near eastern origin of cat domestication", en Science, Vol. 317 (2007), pp. 519-523.

• DUFAU, A. *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido.* Tirant lo Blanc, Valencia, (2017), pp. 14, 33-36, 69-80, 96.

• EXPÓSITO LÓPEZ, O. "Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España". En Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 12, núm. 3 (2021), pp. 432-490.

• FUENTES I GASÓ, J. R. "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", en Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), núm. 101 (2015), pp. 55-88.

• FUENTES I GASÓ, J. R. "Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental", en Revista Vasca de Administración Pública (RVAP), núm. 112 (2018), pp. 49-98.

• GARCÍA URETA, A. "Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación", en Revista de Administración Pública (Madrid), núm. 198, septiembre-diciembre, Madrid (2015), pp. 297-330.

• GIDDENS, A. SUTTON, P. W. *Sociología.* 8º Edición. Alianza Editorial, Madrid, (2018).

• GIMÉNEZ-CANDELA, M. "Derecho animal en Cataluña. Las pautas de Francia", en dA.Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies), vol. 12/3. (2021), pp. 6-16.

• JORDANO FRAGA, J. "La administración en el Estado Ambiental de Derecho". Revista de Administración Pública (Madrid), núm. 173 (2007), pp. 101-141.

• LOSS, S. R. WILL, T. MARRA, P. P. "The impact of free-ranging domestic cats on wildlife of the United States", en Nature Communications, 4 (2012), p. 1-8.

• MATALLÍN EVANGELIO, Á. "Mecanismos de prevención de futuras zoonosis: La responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos contra la biodiversidad.", en CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, Juan José. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador. Tirant lo Blanc,* Valencia (2021), p. 257-307.

• MELI, M. L. Et. Al. "Feline leukemia virus infection: A threat for the survival of the critically endangered Iberian lynx (Lynx pardinus)", en Elsevier, Veterinary Immunology and Immunopathology, 134 (2010), pp. 61–67.

• MILNE, G. WEBSTER, J. P. WALKER, Martin. "Toxoplasma gondii: An Underestimated Threat?", en CellPress Reviews (2020), pp. 959-969.

• MORATALLA MORATALLA, P. J. "Policía local y protección animal: una visión práctica de la tarea policial", en: CUERDA ARNAU, M. L. (Dir.). PERIAGO MORANT, J. J. (Coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador.* Tirant lo Blanc, Valencia (2021). p. 309-331.

• PÉREZ MONGUIÓ, J.M. *Animales de compañía. Régimen jurídico en el Derecho administrativo.* Bosch, Barcelona (2005)

• PÉREZ MONGUIÓ, J. M., "El concepto de animal de compañía: un necesario replanteamiento", Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 51 (2018), pp. 244-280.

• PÉREZ MONGUIÓ, J. M. "El régimen del bienestar animal en el momento del sacrificio", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 17 (2010), pp. 1-58.

• PÉREZ SOLA, N. "El derecho-deber de protección del medio ambiente", en UNED, Revista de Derecho Político, núm. 100, septiembre-diciembre. (2017), pp. 950-986.

• ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, Mª L.: "Los animales domésticos y el Derecho: en particular, el régimen jurídico de los animales de compañía", en DEL GUAYO CASTIELLA, I. y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. INAP, Madrid (2002).

• SORO MATEO, B. "Cambio climático y transformaciones del derecho local", en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva Época, núm. 17 (2022), p. 123-138.

• TIESMEYER, A., Et. Al. "Range-wide patterns of human-mediated hybridisation in European Wildcats". Springer, Conservation Genetics, 21 (2020),. pp. 247-260.

• VELASCO CABALLERO, F. "El nuevo régimen local y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas". En Revista Catalana de Derecho Público, núm. 60 (2020), p. 1-23.

El concepto de alto cargo

The concept of high-ranking member of the administration

Susana E. Castillo Ramos-Bossini

Profesora Derecho Administrativo

Universidad de Granada

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL IMPRECISO CONCEPTO DE ALTO CARGO Y SU CONCEPCIÓN FUNCIONAL. II. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DESLINDE DE FIGURAS AFINES. 1. La frontera existente entre el alto cargo y el personal directivo profesional. 2. El personal eventual: personal de confianza, pero no de gestión de las políticas públicas. III. EL CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA IV. EL CONCEPTO DE ALTO CARGO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD. 1 Los miembros electos de las entidades locales y los miembros de la Junta de Gobierno Local. 2. "Los asimilados": en especial el personal directivo de las entidades locales. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este estudio analiza el concepto de alto cargo desde el punto de vista de la normativa sobre buen gobierno y altos cargos dictada en los últimos años en el ámbito estatal, autonómico y local. La realidad es que el legislador ha hecho de la noción de alto cargo un concepto impreciso e inacabado. Esta cuestión no es de importancia menor, pues de ello dependerá el régimen jurídico del desempeño del cargo y a quiénes se puede exigir la responsabilidad administrativa a que se refieren dichas normas.

PALABRAS CLAVE: altos cargos, buen gobierno, buena administración, personal directivo profesional, personal eventual

Recibido: 06-09-2022

Aceptado: 22-09-2022

ABSTRACT: This study analyzes the concept of high-ranking member of the administration from the point of view of the regulations on good governance and senior management issued in recent years at the state, regional and local levels. The reality is that the legislator has made the notion of high office an imprecise and unfinished concept. This issue is not of minor importance, since the legal regime for the performance of the position will depend on it and who can be held accountable for the administrative responsibility referred to in said regulations.

KEY WORDS: high-ranking member of the administration, good governance, good administration, professional management staff of the administration, casual staff mof the administration.

I. INTRODUCCIÓN: EL IMPRECISO CONCEPTO DE ALTO CARGO Y SU CONCEPCIÓN FUNCIONAL

La delimitación de la figura del "alto cargo" no es una cuestión baladí. Muy al contrario, tiene consecuencias jurídicas importantes. Y es que, la inserción de un sujeto como alto cargo en la esfera organizativa de la Administración es aneja al establecimiento de un específico poder de organización y control de la actuación y del propio comportamiento de los altos cargos. Así, y en base a esa consideración, se han regulado las singularidades respecto de las condiciones de nombramiento (idoneidad y honorabilidad). Se ha impuesto el ejercicio de la función del alto cargo sujeto a unos principios de actuación. Se han incluido obligaciones específicas como la de formación, la de desempeño de sus funciones con integridad, absteniéndose, por lo tanto, de incurrir en conflictos de intereses y se prevén situaciones de incompatibilidad. Se establece también que su actuación debe regirse por los principios de objetividad, transparencia y austeridad. Asimismo, se regula un régimen retributivo y de protección social específico y se articula un régimen especial de limitaciones al ejercicio de actividades económicas tras su cese. En resumen, la importancia de determinar un concepto de alto cargo radica, como señala MORA RUIZ, en la consideración especial que merece, en tanto en cuanto ocupa un lugar en la Administración como servidor público desde un punto de vista organizativo y las funciones encomendadas que tienen una relevancia incuestionable que se proyecta sobre el alto nivel de responsabilidad que asume[1]. A los efectos de este trabajo, la importancia radica en delimitación de un régimen sancionador específico derivado de las exigencias anteriores que es el que es finalmente objeto de análisis.

[1] MORA RUIZ, M., "Estatuto del alto cargo tras el cese", en CASTILLO BLANCO, F.A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dir.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II): Smart Regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 2022, p. 223.

El fundamento de estas exigencias descansa en la idea, confirmada constitucional y normativamente, de que las actividades y actuaciones de los altos cargos son de naturaleza pública y están sometidas al principio de legalidad. Esa idea, consustancial al Estado de Derecho y a la vida democrática de nuestra sociedad, tiene como consecuencia inexcusable los condicionantes que su actuación en la vida pública presenta, como sujeción positiva a la Ley y al Derecho con las matizaciones que sea procedente realizar, pero también la responsabilidad derivada del ejercicio de las funciones atinentes a estos como consecuencia de su desconocimiento y que implica, a tenor de los principios que informan su régimen jurídico, obligaciones positivas de hacer y de abstención en orden a respetar esos principios. Pero es que, además, dicha consideración tiene consecuencias jurídicas y es que, en mi opinión, la relación de sujeción especial del alto cargo hace posible la doble sanción penal y administrativa de conductas irregulares que hayan sido tipificadas por infracciones administrativas y penales dado que, en estos supuestos, no concurre la triple identidad derivada del principio *non bis in ídem* al tratarse, digámoslo de una vez, de una responsabilidad disciplinaria[2].

Para entender la figura de alto cargo será necesario centrar nuestra atención en los sujetos a que nos referimos, acudiendo para ello al ámbito subjetivo de aplicación de la citada Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado (en adelante, LACAGE) y al Título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en delante, LTBG)[3], donde encontramos referencias al concepto de alto cargo, pero también en la legislación autonómica y la referida al espacio local de gobierno en las cuales similares conclusiones pueden alcanzarse.

Y es que, en efecto, y a pesar de que el hecho de ofrecer una definición de alto cargo había sido uno de los propósitos de la legislación dictada a partir de 2013, lo cierto es que, finalmente, el legislador se ha limitado a establecer una descripción o, más bien, una enumeración, de a quiénes se puede considerar incluidos con dicha expresión en un ámbito organizativo sujeto a ciertas condiciones específicas respec-

[2] Ciertamente, y a pesar de que soy consciente de que no existe unanimidad en torno a la existencia misma de esta categoría jurídica y que el análisis de este punto excedería de los objetivos de este trabajo, lo cierto es que, en mi opinión, es necesario dejar claro, a la vista de la doctrina, la propia legislación y la jurisprudencia de nuestros tribunales que existen situaciones en las que se modulan los derechos de ciertos grupos de ciudadanos, o se intensifican reglas y exigencias respecto de su actuación, lo que encuentra justificación en la especial relación o relación más intensa con la Administración en la que se encuentran (baste señalar, a estos efecto, la reciente STS de 19 de julio de 2022 (rec. 159/2021). No significa ello, por supuesto, que dejen de regir principios tan importantes es nuestro ordenamiento constitucional como son la reserva de ley o la tutela judicial sobre el ejercicio de los derechos e intereses de estos, pero si se traduce en unas exigencias de comportamiento y exigencia de responsabilidad que no encontramos en la ciudadanía en general.

[3] El Título II de la LTBG dedicado a las normas de buen gobierno comprende los artículos 25 a 32.

to del ejercicio de las funciones públicas que se le atribuyen. Nos encontramos, en definitiva, ante un concepto más bien funcional (dependiendo del ámbito a que se refiera), impreciso e inacabado, y, sobre todo, fácilmente confundible con otras figuras similares. Procedamos pues, y realizadas ya estas observaciones, a su análisis.

II. CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y DESLINDE DE FIGURAS AFINES

Como decíamos unas líneas atrás, se alude al concepto de alto cargo tanto en el Título II de la LTBG como en la LACAGE. De esta forma, el artículo 25 de la LTBG especifica que en el ámbito de la Administración General del Estado las disposiciones normativas del título dedicado al buen gobierno se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculados o dependientes de aquella. Añadiendo que, a estos efectos, se considerarán altos cargos los que tengan tal consideración en aplicación de la normativa en materia de conflicto de intereses[4]. Concretando el apartado 2º del artículo 25 de la LTBG que el Título II dedicado al "buen gobierno", será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Y advirtiendo en su apartado 3º que las disposiciones contenidas en dicho título no afectarán, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudieran ostentar. Con posterioridad abordaremos este asunto.

Por su parte, el artículo 1.2 de la LACAGE concreta, de nuevo sin ofrecer definición alguna, quién debe considerarse como alto cargo al señalar que:

"A los efectos previstos en esta ley, se consideran altos cargos:

a) Los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado[5].

b) Los Subsecretarios y asimilados; los Secretarios Generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla; los Delegados

[4] El artículo 25.1 de la LTBG se refiere a la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, que fue derogada por la letra a) de la disposición derogatoria de la LACAGE.

[5] Los miembros del Gobierno vienen regulados, como es suficientemente conocido, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que incluye en su Capítulo I quienes son sus miembros (Presidente, Vicepresidentes y Ministros) y, asimismo, en su artículo 1.1 reitera el contenido del artículo 97 de la CE: "que éste dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".

Los Secretarios de Estado son órganos de colaboración y apoyo del Gobierno (artículo 7), junto a los gabinetes y a la secretaría del Gobierno.

del Gobierno en entidades de Derecho Público; y los jefes de misión diplomática permanente, así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.

c) Los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales de la Administración General del Estado y asimilados.

d) Los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que tengan la condición de máximos responsables y cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores con rango de Director General de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social; los Presidentes y Directores de las Agencias Estatales, los Presidentes y Directores de las Autoridades Portuarias y el Presidente y el Secretario General del Consejo Económico y Social.

e) El Presidente, Vicepresidente y el resto de los miembros del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia; el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; el Presidente de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; el Presidente, Vicepresidente y los Vocales del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores; el Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el Presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador o de supervisión.

f) Los Directores, Directores ejecutivos, Secretarios Generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.

g) Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados.

En realidad, y a la vista de dicha enumeración, tampoco podríamos llegar a una conclusión cierta y cerrada de qué es un alto cargo. Una cosa es, en efecto, que tanto la LTGB y la LACAGE declaren que sus disposiciones son de aplicación a éstos y otra que el concepto alto cargo cuadre, por ejemplo, con los miembros del gobierno o con los cargos electos. Si efectivamente la dirección de la Administración civil y militar le es encomendada al gobierno, lo cierto es que el gobierno tiene a su cargo la dirección política que resulta algo distinto y con perfiles propios a la función de dirección profesional en el que pueden ser incardinados la mayoría de los cargos enunciados en dichas normas. De otro lado, y de nuevo, resulta difícil admitir que un

cargo electo, como es el caso de los miembros de la Junta de Gobierno Local, pueda tener esa consideración como posteriormente daremos cuenta.

Pero si atendemos a dichas normas, se podría concluir que la figura del alto cargo puede incluir, tanto a cargos electos como a los cargos titulares de órganos directivos de la organización central y territorial de la Administración General del Estado, así como de la institucional o instrumental, incluidos los existentes en el servicio exterior. La concreción del concepto de alto cargo no es una cuestión resuelta, como ya adelantamos, debido a la ausencia de una noción legal de dicho concepto y a pesar de ser uno de los objetivos de su normativa reguladora[6]. Como puede deducirse de una simple lectura de las normas se trata más que de una definición, de una descripción y relación de los mismos en el ámbito estatal y con una cierta confusión entre los miembros del gobierno y los cargos públicos dependientes de los mismos, como ahora veremos.

Lo cierto, sin embargo, es que la situación no es nueva y desde la aprobación de la Constitución se ha venido repitiendo a lo largo de los años. Así, ni en las normas previas a la Constitución de 1978, ni en las posteriores, ni siquiera en los proyectos de ley anteriores a la LACAGE se ha dejado establecida una noción lo más clara posible.

JIMÉNEZ ASENSIO ya puso de manifiesto que, en la etapa precedente a la aprobación del texto constitucional, la expresión alto cargo era un concepto que se refería a determinados niveles intermedios, entre los Ministros como núcleo político por excelencia de la Administración pública, y los funcionarios o el personal estable que desempeñaba sus funciones en los diferentes Departamentos ministeriales[7].

De esta forma, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, en su art. 10.7 se limitaba a establecer la competencia del Consejo de Ministros para deliberar, con carácter previo a su sometimiento al Jefe del Estado, las propuestas de nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración pública tales como Embajadores, Capitanes Generales los tres Ejércitos, Subsecretarios, Directores generales, y Gobernadores civiles.

---

[6] Véase el Plan de Regeneración Democrática aprobado por el Gobierno en 2013 donde se preveía como una de las medidas en relación a la regulación del ejercicio de cargo público de la Administración General del Estado la definición explícita del concepto de cargo público en el ámbito de la misma. Y el informe que abordó esta materia contenía, entre otras, dos medidas claves: una, la concreción del ámbito de aplicación mediante la definición explícita del concepto de cargo público de la Administración General del Estado; y dos, la codificación de obligaciones y derechos del cargo público. Puede verse, a este respecto (Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx).

[7] JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España.* Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Segunda edición ampliada y adaptada a la Ley del Gobierno y a la LOFAGE. Oñati, 1988, p. 77.

Posteriormente, el artículo 70.1.b) de la Constitución española de 1978 hizo una somera alusión a la figura del alto cargo al señalar que "la Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que afectarán a los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno". Nuestro texto constitucional, de esta forma, tan solo concreta que existirían unos altos cargos que no forman parte del Gobierno, pero no nos aclara mucho más remitiendo, por tanto, al poder legislativo dicha cuestión.

Con posterioridad, la Exposición de Motivos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (en adelante, LIAC), hoy derogada por la LACAGE, señaló que su aprobación implicaba un gran avance respecto a la normativa anterior, sobre todo porque no se trataba de una mera reproducción de las normas de incompatibilidades tal y como se habían concebido hasta entonces. La memoria realizada en su día por el Ministerio de Administraciones Públicas puso en duda la enumeración exhaustiva de los altos cargos que se preveía en la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos, ya que hacía necesaria la revisión de la misma cada cierto tiempo por motivos obvios de reorganización y modificación de órganos y puestos que se suceden en cualquier Gobierno.

Al fin y a la postre ni éstas, ni el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado por la Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005[8], ofrecieron una definición de qué debemos entender por alto cargo[9]. Tampoco lo hizo la LACAGE como hemos podido comprobar. La realidad, como expondremos a continuación, es que ha sido imposible ponerse de acuerdo sobre el alcance y la extensión de la figura lo que, inclusive, pudiera hacernos reflexionar sobre si, en realidad, no se ha querido establecer un concepto nítido de la misma. Lo cierto, como veremos ahora, es que la opción escogida finalmente por nuestros legisladores es hacer de la noción del alto cargo un concepto funcional. Depende de a qué efectos se anude dicha consideración.

El Diccionario Jurídico de la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial definen al alto cargo como la autoridad o funcionario que ocupa la más elevada jerarquía en la organización de las administraciones públicas, el titular de los órganos superiores o un directivo de la Administración General del Estado. De nuevo, sin embargo, se trata de una definición lingüística que, aunque puede califi-

[8] Que se limita a señalar que "tendrán la consideración de alto cargo los que la tengan a los efectos de la normativa sobre incompatibilidades".

[9] Así lo pone de manifiesto VILLORIA MENDIETA, M., *El Marco Institucional de Integridad en España. Situación Actual y Recomendaciones*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

carse de acertada *prima facie*, sigue incurriendo en el problema de ser demasiado genérica y abierta con la consecuencia de que permite la inclusión de variadas figuras.

La doctrina científica, por su parte, también ha dado cuenta de las dificultades que entraña abordar una definición sobre esta figura. Incluso para los autores que más han insistido en dicho aspecto se ha tratado de una ardua tarea[10]. NOVO ARBONA, refiriéndose al ámbito autonómico, aunque extrapolable a otros niveles territoriales, ha definido al alto cargo como "aquellos cargos que se encuentran interpuestos, jerárquicamente, entre el nivel político y el nivel de la alta administración, que son elegidos de forma libre (con las limitaciones de competencia profesional y experiencia y en ocasiones entre funcionarios si así se establece) mediante decreto por el Consejo de Gobierno y que se reclutan con un carácter marcadamente político. Desde un punto de vista de la estructuración funcional, son los que ejercen la alta gerencia de un área concreta (junto con el nivel político), dentro del ápice o núcleo estratégico de una organización cuyos objetivos son: el conocimiento del entorno, la fijación de los objetivos de la institución, la creación y desarrollo de su estructura y la representación de la organización ante su entorno"[11]. Y es que lo decisivo resulta reparar en la necesaria distinción, también realizada constitucionalmente, entre Gobierno y Administración, y como nos recordara MERLONI, entre política y administración[12].

Como ya señalara MESEGUER YEBRA refiriéndose al Proyecto de Ley de Conflictos de Intereses (LIAC)[13], el concepto de alto cargo "comprende un conjunto de cargos no identificable con los miembros del Gobierno en sentido estricto, esto es, del Consejo de Ministros, sino que se extiende a una serie de puestos jerárquicamente por debajo de los Ministros y que ocupan una franja hasta el nivel de Subsecretarios

[10] De esta forma, MESEGUER YEBRA, J. señaló que "Nos tenemos que conformar con un catálogo de cargos y las incorporaciones a este inventario de otros tantos que van haciendo las sucesivas Leyes, sin que sea posible hallar un concepto que, por mucho que se diga que existe, facilite una definición objetiva o un criterio firme en torno al que construir la noción de alto cargo, y que no sea, por ejemplo, el dato del nombramiento por el Consejo de Ministros, que parece ser la nota que concurre con mayor frecuencia en los distintos cargos sujetos a la Ley". Véase su trabajo "El Proyecto de Ley de Conflictos de Intereses y el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa reguladora de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración del Estado", *Actualidad Administrativa,* núm. 17, Sección A Fondo, quincena del 1 al 15 octubre (2005).

También critica la ausencia de una noción legal de alto cargo CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L, "Ética pública y normativa administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 181, (2010), p. 27.

[11] NOVO ARBONA, A., "Altos cargos y directivos públicos en las Diputaciones Forales Vascas". *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 58 (2000), p. 307.

[12] MERLONI, F., "La distinción entre «política» y «administración»", *Documentación Administrativa*, núm. 250-251, enero-agosto (1998).

[13] MESEGUER YEBRA, J. (2005).

o Directores Generales, designados libremente por el Gobierno, en base a criterios de especial confianza o responsabilidad".

Lo cierto, es que la LACAGE siguió esta misma senda tradicional en la Administración General de Estado española al acuñar como criterio determinante el nivel orgánico o "asimilado". En palabras de PÉREZ MONGUIÓ y FERNÁNDEZ RAMOS[14], de esta forma, la frontera estaría en el nivel orgánico de director general o asimilado, y a partir de subdirector general habríamos de acudir al régimen jurídico de los empleados públicos. Y es que, como muy acertadamente apuntan estos autores, al no existir una definición legal de alto cargo es necesario acudir al criterio anteriormente señalado para poder aproximarnos a su contenido conceptual.

Así el art. 55.6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) corrobora la afirmación anteriormente realizada aclarando que "los órganos superiores y directivos tienen la condición de alto cargo, excepto los subdirectores generales y asimilados, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado". Por tanto, y según esta norma, serían altos cargos, por un lado, los titulares de los órganos superiores, esto es, los Ministros y Secretarios de Estado y, por otro, los titulares de órganos directivos, es decir, aquellos a quienes según el art. 55.9 LRJSP les corresponde el desarrollo y ejecución de los planes de actuación establecidos por los órganos superiores.

Respecto a la caracterización como altos cargos de los titulares de los organismos públicos dependientes de la AGE (entes instrumentales o institucionales), la LRJSP guarda silencio, al señalar únicamente su art. 90.1 que los mismos se estructuran en los órganos de gobierno y ejecutivos que se determinen en sus respectivos Estatutos, concretando que son los máximos órganos de gobierno el Presidente y el Consejo Rector, pudiendo prever sus estatutos, no obstante, otros órganos de gobierno con atribuciones distintas. A diferencia de este texto legal, la LACAGE sí especifica en su art. 1.2.d) que son altos cargos los máximos responsables de las entidades del sector público estatal. Asimismo, en la letra g) del mismo precepto se introduce una especie de cajón de sastre al asimilar que son también altos cargos "los titulares de cualquier otro puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquellos que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados". El resultado de ello, y de nuevo hemos de remitirnos a PÉREZ MONGUIÓ y FERNÁNDEZ RAMOS, es que habrá muchos casos en los que el máximo órgano

[14] PÉREZ MONGUIÓ, J. y FERNÁNDEZ RAMOS S., *El Estatuto de los Altos Cargos*, Aranzadi, Pamplona, 2016, p. 59.

de gobierno no tenga la condición de alto cargo por ostentar el rango de subdirector general.

Las contradicciones de dicha enumeración no quedan ahí. DESCALZO, por su parte, critica, y con razón, la letra g) del artículo 1.2 de la LACAGE, considerando que, a pesar de la buena intención del legislador, su inclusión tiene difícil encaje en nuestro ordenamiento jurídico. "El artículo 25 de la LTBG, para establecer las *obligaciones* de buen gobierno que deben cumplir los *responsables públicos* con la finalidad de concretar las consecuencias derivadas de su *incumplimiento*, permite tomar la noción de alto cargo establecida en otras normas (generales-estatales o autonómicas)". Con ello se llega a situaciones en las cuales la noción del alto cargo puede comprender no sólo a titulares de órganos, sino también a los "titulares de cualquier puesto de trabajo en el sector público estatal, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros, con excepción de aquéllos que tengan la consideración de subdirectores generales y asimilados" [artículo 1.2.g) LRAC]. Pues, sigue diciendo dicho autor, de un lado, y conforme a los artículos 73 y 74 del EBEP, la noción de puesto de trabajo se vincula a la organización de la estructura interna de las Administraciones con el correlativo derecho de los empleados públicos al desempeño de los mismos. Y, de otra parte, los subdirectores generales no son nombrados ni cesados por el Consejo de Ministros (artículo 67.2 LRJSP)". Y concluye, por tanto, de un lado que: "No parece, por tanto, que la figura del puesto de trabajo sea la más adecuada para cerrar el largo elenco de los responsables públicos a los que se dirigen las reglas de buen gobierno"; y de otro, que: "En suma, el loable objetivo normativo de procurar que las reglas de buen gobierno alcancen a todos los que integran la cúpula de las organizaciones públicas, enturbia, sin embargo, la distinta naturaleza de la relación jurídica que mantienen los altos cargos con sus respectivas instituciones"[15].

Finalmente, cabe hacer mención al último apartado del art. 1 de la LACAGE que exceptúa expresamente de la condición de alto cargo a quienes sean nombrados por el Consejo de Ministros para el ejercicio temporal de alguna función o representación pública y no tenga en ese momento la condición de alto cargo. A simple vista, el precepto resulta bastante confuso, pues una de las notas características de los altos cargos es precisamente que su nombramiento es temporal, en contraposición con lo previsto por la legislación de empleo público para los funcionarios (art. 9.1 TREBEP). Cierto es que también los directivos públicos y el personal eventual son designados para ejercer sus funciones por un tiempo determinado y no entrarían dentro de la condición de altos cargos. El *quid* de la cuestión estaría, siguiendo en este

[15] DESCALZO GONZÁLEZ, A., "El buen gobierno de los altos cargos", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, (2017).

punto a PÉREZ MONGUIÓ y FERNÁNDEZ RAMOS, en el carácter estructural que tiene el cargo en sí mismo[16].

En conclusión, como hemos relatado y se desprende de las anteriores líneas, existe bastante indefinición, alguna confusión y, desde luego, falta de concreción entre distintas figuras, al contemplar la normativa de forma muy genérica y con ciertas contradicciones la descripción del "alto cargo". El bloque normativo ha optado, como se dijo anteriormente, por enumerar, a los efectos de las normas que así lo establecen, un elenco de cargos que merecen tal consideración, y que como se ha puesto de manifiesto responden a distintas categorías y, en ocasiones, a una diferente naturaleza. Muy representativa de esta imprecisión normativa la encontramos con otras figuras afines, pero sustancialmente distintas, como resulta ser el personal directivo profesional y el personal eventual.

En mi opinión, el *quid* de la cuestión radicaría en la indefinición del espacio entre la política y la gestión que caracteriza a nuestro sistema normativo. La diferenciación del espacio que es propio del Gobierno y el que corresponde a la Administración que no ha quedado resuelto aún en forma definitiva. Y lo vamos a ver, a continuación, a propósito de dos colectivos, insertados en la Administración, pero cuya razón de ser al menos hasta ahora ha obedecido a la confianza política.

1. La frontera existente entre el alto cargo y el personal directivo profesional

Un esfuerzo necesario de delimitación, al plantearnos la definición subjetiva del concepto de alto cargo, surge entre la figura del alto cargo y los directivos públicos profesionales. Y, de nuevo, como tendremos oportunidad de comprobar, las enumeraciones realizadas por las normas anteriormente mencionadas muestran unas costuras frágiles que conducen a nuevas contradicciones.

De esta forma, hay un ámbito en el que los límites o fronteras del personal de confianza de "legitimación democrática indirecta" y el personal designado para realizar labores de dirección pública, sometidos a los principios de concurrencia, mérito y capacidad, son fácilmente confundibles. Nos referimos a los directivos públicos profesionales. La problemática surge, como en su momento pusiera de manifiesto ORTEGA ÁLVAREZ, en que todavía no "ha quedado clarificada en nuestro ordenamiento la diferenciación entre aquella parte de la Administración que colabora en la función gubernativa y aquella otra que se sitúa en el espacio de la función ejecutiva. Ni siquiera ambas funciones han sido claramente dibujadas en sus perfiles, en correspondencia con la tradición administrativista de contemplar al Gobierno y a la Administración como una única figura dentro del poder ejecutivo". De esta forma,

[16] PÉREZ MONGUIÓ, J. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2016: 67).

como certeramente añade el citado autor, quizá ahí "está una de las claves de la dificultad en la implantación de la figura de los directivos, en entender que el ámbito de la política y el de la burocracia están en un mismo eje, de forma que cuanto menos poder tengan los políticos más poder tendrán los burócratas y viceversa. Sin haber entendido que de lo que se trata es de crear una nueva categoría de gestores, con unas cualificaciones que no deriven de la experiencia política ni de la burocrática, sino de sus aptitudes y cualidades personales para la función de dirección"[17].

Y es que la inclusión de los directivos públicos profesionales como altos cargos, dada su consideración de personal al servicio de las Administraciones públicas incluido en el Estatuto Básico del Empleado Público, aún podría añadir una mayor confusión por lo que supone la aplicación o no de un estatuto específico integrado dentro del estatuto funcionarial.

Lo cierto es que nuestro texto constitucional nos brinda, si no todas, sí distintas herramientas para saber a qué nos estamos refiriendo exactamente cuando aludimos a los "altos cargos", y a qué nos referimos cuando hablamos de dirección profesional de nuestras Administraciones públicas. En efecto, el art. 97 de la Constitución señala que el Gobierno dirige la Administración, lo que incluiría la dirección por parte del Ministro correspondiente de la organización existente bajo su mando, tanto del personal que responde políticamente ante el Parlamento (subsecretario y director general), como aquel designado libremente de rango inferior a estos y que no responden políticamente ante las Cámaras.

Por otro lado, y refiriéndose a la responsabilidad política de los miembros del Gobierno concretamente, nuestra Constitución se ocupa de la misma tanto en su art. 98.2 cuando expresamente menciona la responsabilidad directa de éstos en su gestión, como en el art. 108 donde se afirma que responderán solidariamente por su gestión política ante el Congreso de los Diputados. Nada dice nuestro texto constitucional de la responsabilidad por su gestión técnica o económica, sino que se refiere expresamente a la "gestión política". Por su parte, el art. 70.1.b), como advertimos unas líneas atrás, establece que la Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso, a los altos cargos de la Administración General del Estado, con la excepción de los miembros del Gobierno.

Con estas trazas constitucionales se realiza una asimilación, que no identificación, entre los altos cargos y los miembros del Gobierno a determinados efectos. Si bien, ciertamente, englobándolos en una misma categoría de un sistema basado en

[17] ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Prólogo", en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, en ORTEGA ÁLVAREZ, L., y MAESO SECO, L. (Coords.), Edit. INAP, Madrid, (2010), p. 14.

la confianza política principalmente y que[18], en consecuencia, quedarían extrarradio del personal profesional de la Administración pública -incluidos los directivos profesionales- cuyo sistema se basa en el mérito[19], al contrario que los altos cargos cuya legitimación es democrática, en forma indirecta, debido a su sistema de acceso basado en la confianza y su régimen de responsabilidad política[20].

Es más, otros autores señalan que, en realidad, no podemos hablar de que haya una verdadera diferencia entre la función directiva y el resto del empleo público. Así, PALOMAR OLMEDA, destaca que "en la organización pública la función directiva, desde una perspectiva subjetiva, es desarrollada por dos grandes grupos de personas: las que ejercen funciones de gobierno y las que no. Los primeros tienen como referencia esencial la legitimación política directa o indirecta en su acceso mientras que los segundos responden (o deberían hacerlo) a criterios puramente profesionales". Y añade que "la desarrollada por los indicados en segundo lugar es realmente una función de administración y que tiene que responder a las reglas esenciales de ésta, aunque pueda tener pautas y estructuras diferentes a las del resto de los empleados públicos. Lo que no cabe negar es que, al margen de las reglas y de la configuración, se trata de una función que tiene la misma naturaleza que la del resto del empleo público"[21].

[18] En este mismo sentido se manifiestan PÉREZ MONGUIÓ, J. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2016: 61). Con anterioridad, MORELL OCAÑA, L., *El sistema de confianza política en la Administración pública*, Civitas, Madrid, (1994), p. 27, abordó dicha cuestión, advirtiendo de que no se trata de la confianza en sentido político, o al menos tan solo, sino es, más que eso, la lealtad personal al superior lo que cuenta (pág. 27).

[19] MORELL OCAÑA, en la obra citada en la anterior nota, puso certeramente de manifiesto, en forma temprana, en su magnífica monografía sobre el sistema de la confianza política en la Administración Pública, que nuestro sistema constitucional, al plantearse la selección de los empleados públicos, optó decididamente por un sistema de mérito frente al sistema de patronazgo. No puede llegarse a la misma conclusión en cuanto a la función directiva que, merced a las diferencias existentes entre el artículo 23 y 103 de la Constitución respecto de la exigencia del mérito, han ido progresivamente, pero sin demora alguna, consolidando un sistema basado, casi exclusivamente, en la confianza que aún permanece en gran medida a pesar de las previsiones establecidas en el Estatuto Básico del Empleado Público, insuficiente, o erróneamente, desarrolladas en el resto de la legislación hasta ahora dictada. Bien es cierto que Proyectos de leyes de empleo público en tramitación en aquella época (1994), como es el caso del País Vasco y de Andalucía, aportaban elementos de sumo interés en esta tarea de construcción de una dirección pública profesional.

[20] Y es que esta legitimación democrática puede ser, según BAENA DEL ALCÁZAR, directa (como sería la de los miembros del Parlamento y la del Gobierno que tiene la confianza parlamentaria) o indirecta de segundo o más grados "cuando la designación la hace a su vez alguien que ha sido designado". Puede verse, respecto de este punto, BAENA DE ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración,* Tecnos, Madrid, 2000, p. 292.

[21] PALOMAR OLMEDA, A. "Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público en el marco de las administraciones convencionales", en Jornadas Técnicas de Seguridad Social, Edit. Foro de Seguridad Social, (2005), pp. 29 y 30. Por ello, y como señala el autor: «Los perfiles y la forma de trazar la línea divisoria entre una y otra es, como indicábamos, realmente compleja y ciertamente aleatoria. No es igual en las diferentes Administraciones Territoriales y no es igual en los diferentes períodos históricos el modelo elegido por cada una de éstas».

Sin embargo, actualmente, hay una gran parte de autores que apuestan por imitar a otros países de nuestro entorno[22], es decir, regular de forma propia y con garantías de una cierta independencia, el Estatuto de los Directivos Públicos, que estaría de esa forma diferenciado de responsables políticos y de la función pública ordinaria[23].

Entrado ya sí, en el estudio de nuestra actual normativa, cabe señalar que, el primer escollo que nos encontramos es que este personal directivo no se nombra propiamente en el 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 (en adelante, TREBEP) en la clasificación sobre los empleados públicos. Así, su art. 8 se refiere expresamente a los funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual, dando por hecho que el personal directivo será funcionario o laboral[24]. E intenta dar una relevancia especial a la figura del personal directivo incorporándola en un Capítulo específico, que consta de un solo artículo. Sin embargo, esta relevancia queda empañada por el nulo desarrollo de este precepto que tiene únicamente un carácter dispositivo a desarrollar, en forma reglamentaria, por el Estado y las Comunidades Autónomas[25]. Al legislador básico se le pasó que las

[22] Baste referirnos aquí, dada la paralela tradición administrativa, al caso de Portugal. En efecto, en el contexto de reformas a que dio lugar la crisis económica de 2008, es de interés referirnos a la Lei n.º 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se estableció el Estatuto del Personal directivo y se alumbra la Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública (CRESAP), que introdujo el principio de mérito en la estructura directiva de la Administración central, regional y local, a través de la gestión de la selección de los directivos públicos por medio de la valoración de sus méritos, a través de concursos públicos y con un periodo de nombramiento de 5 años prorrogables hasta 10. Puede consultarse, a este respecto, BILHIM, J., "As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os códigos de Ética", *Revista Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos,* v. 35, núm. 69, (2014), pp. 61-82 y BAZ VICENTE, R., "La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (nueva época),* núm. 14, (2015), pp. 72-83.

[23] Véase al respecto LONGO MARTÍNEZ, F., "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Papers ESADE*, núm. 148, (1996).

[24] Para SÁNCHEZ MORÓN, M., "Clases de Personal", en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, (2007), p. 108, "En realidad, el Informe de la Comisión de expertos no pretendía eso exactamente, sino tan sólo que el personal directivo fuera designado "en virtud de sus cualidades profesionales contrastadas. Así sucede en otros países, en que la designación de los cargos directivos profesionales o, al menos, de una parte de ellos no se lleva a cabo por procedimientos de concurso o en concurrencia, ya que el directivo profesional se integra en un equipo dirigido por su superior político y, en alguna medida, ha de gozar de la confianza de éste. Lo que se pretendía era excluir la designación de directivos por razones de simple afinidad o lealtad política o personal, sin consideración alguna a cualidades, competencias y capacidades profesionales de dirección –el puro directivo "de partido"-, algo que se ha producido y se produce con harta frecuencia en nuestras Administraciones Públicas. Pero una cosa es establecer requisitos de profesionalidad y otra equiparar la designación de los directivos a la selección de empleados públicos o a la provisión de puestos por concurso".

[25] En efecto, el art.13 del TREBEP optó por remitir su desarrollo normativo, en los siguientes términos: "El Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en

entidades locales son también un nivel de gobierno en nuestro sistema constitucional y las consecuencias no han sido otras que la proscripción de que éstas puedan proceder a su regulación[26], lo que, desde mi punto de vista, es ciertamente discutible[27].

De esta forma, el art. 13 del TREBEP señala algunas notas sobre los directivos profesionales con carácter dispositivo. Así, se establece de forma bastante abierta y ambigua que este personal es aquél que "desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas"[28], y será nombrado atendiendo a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, llevándose a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia[29]. Previsiones que, aún recogiendo algunas propuestas de la Comisión de Expertos que precedió al EBEP, no están exentas de contradicciones a las que se añaden omisiones de indudable re-

desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición".

[26] Al respecto, ha sido el Tribunal Supremo, en la STS de 17 de diciembre de 2019 (rec. 2145/2017), quien ha dado respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional: «Si entra dentro de las competencias de los entes locales y, en particular, de las Diputaciones Provinciales la regulación de su personal directivo». De esta forma, dicho Tribunal pone de manifiesto el vacío legal y así establece que: "Es evidente que, fueran las que fueran las razones a las que se ha debido, no hay en este artículo una reserva de Ley del Estado ni de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, es igualmente, manifiesto que tampoco se encuentra en él ninguna atribución a los entes locales y sí al Estado, concretamente al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas para regular el régimen jurídico específico de este personal directivo y los criterios para determinar su condición dentro del respeto a los principios enunciados por el propio precepto". Y el Tribunal, en base a la interpretación de que el legislador ha querido dotar de una cierta homogeneidad a dicha regulación reservándola tan solo al Estado y las CCAA, entiende "que la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del artículo 4.1 a) –reglamentaria y de autoorganización– no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria, pues no pueden utilizarse en contra de previsiones legales específicas ya que la Ley delimita una y otra".

[27] No en vano la sentencia tiene dos votos particulares, los realizados por María del Pilar Teso Gamella y Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quienes, en base a la posición competencial de la Ley de Bases de Régimen Local y la Carta Europea de Autonomía Local, entienden que "De manera que el discurso argumental que subyace en la sentencia y la conclusión que alcanza, se concreta en que para el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Diputación recurrente es necesario que previamente el Gobierno español o el Gobierno de las Comunidades Autónomas, dicten una norma, ya sea legal o reglamentaria, pudiera ser un real decreto o un decreto, que regule al personal directivo, y luego ya podrán las Entidades Locales reproducir su contenido, quizá introduciendo algún detalle. Creemos que tal conclusión resulta incompatible con una interpretación sistemática de los preceptos aludidos, con la posición específica de la LBRL en nuestro ordenamiento jurídico en la materia que abordamos, y con las existencias derivadas de la autonomía local".

[28] Es por ello que JIMÉNEZ ASENSIO, R. señalara que "que nadie sabe realmente qué es". "Tres preguntas (con respuesta) sobre la dirección pública en España", en su blog *La mirada institucional*, 26 de noviembre de 2019. (Disponible en: https://rafaeljimenezasensio.com/category/directivos-profesionales/).

[29] Previsiones a las que se añaden la de que la determinación de las condiciones de empleo no tendrá la consideración de materia negociable. Un punto, además de especial atención, resulta ser que no haya reserva de ley en este aspecto. Puede verse, a este respecto, la enmienda presentada por el Grupo Socialista en el Senado (Enmienda núm. 266), y finalmente aceptada, que modificó la reserva de ley establecida para el ejercicio de la función directiva durante la tramitación del EBEP:

levancia cómo es el régimen de permanencia en el cargo y de cese de este tipo de personal que, como no se ocultará a cualquiera que se acerque con cierto grado de detalle al régimen jurídico de los directivos públicos, tiene una importancia decisiva en la configuración del régimen jurídico del personal directivo.

En principio, por tanto, no debería existir solapamiento alguno con el régimen de los altos cargos que, como hemos reiteradamente subrayado, responden a un sistema de confianza sin perjuicio de la existencia de ciertos criterios limitativos de ésta (idoneidad y honorabilidad). A distinta conclusión llegaríamos si atendemos, en la práctica, a cómo se está llevando en España aún el nombramiento de los directivos profesionales, que más que seguir un sistema basado en los principios que el TREBEP enumera, como son la idoneidad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia, se materializa en métodos selectivos basados en realidad en la confianza política, sin que exista una carrera verdaderamente profesional de los mismos. Esta cuestión, el denominado *spoil system*, ha sido criticado, y con razón, con mucha frecuencia por la doctrina. Así, se ha llegado a afirmar que su nombramiento responde al "mérito político"[30], que impera el "dedo democrático"[31], o que no existen mecanismos para evaluar su idoneidad, tal y como señala la Ley. En definitiva, la dirección pública profesional sigue en gran medida, en palabras de JIMÉNEZ ASENSIO, colonizada por la política[32].

Es precisamente el indebido o ausente desarrollo de esas previsiones recogidas en el TREBEP los que siguen haciendo confundir las figuras de alto cargo y de directivo público profesional. Cierto es, sin embargo, que teniendo en cuenta únicamente lo que dicta la Ley, ambos deben ser designados atendiendo a criterios de idoneidad, si bien los primeros participan en la gestión política pues dependen del Gobierno que los nombra, y los segundos se enmarcan dentro del estatuto general de los empleados públicos en la Administración porque, además de que le son aplicables los principios de concurrencia, mérito y capacidad, responden, asimismo, a una evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control

[30] BETANCORT, A. "Abuso de poder desde el Gobierno", Editorial El Mundo, 2 de agosto de 2018. (Disponible en: https://www.elmundo.es/opinion/2018/08/02/5b618955268e3e21098b45a8.html).

[31] JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Tres preguntas (con respuesta) sobre la dirección pública en España", en su blog *La mirada institucional,* 26 de noviembre de 2019. (Disponible en: https://rafaeljimenezasensio.com/category/directivos-profesionales/).

[32] Este autor se muestra muy crítico con la regulación llevada a cabo en España sobre la Dirección Pública Profesional (DPP), en comparación con otros países anglosajones o nórdicos, o como Bélgica, Portugal o Chile. Así señala que "allí los puestos asimilables a lo que aquí entendemos como de dirección general y de subdirección general son niveles de DPP: se nombran por libre concurrencia y por competencias profesionales, se evalúa su gestión y tienen una duración temporal previamente acotada. No caben los ceses discrecionales". JIMÉNEZ ASENSIO, R. "La dirección pública profesional en España: errores de concepto", en su blog *La mirada institucional,* 28 de enero de 2018 (Disponible en: https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/).

de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados, de acuerdo con el art. 13.3 del TREBEP[33]. Cuestión distinta es cómo se llevan a cabo estas pretensiones fijadas en la norma y quién sería el encargado de evaluar el resultado de su gestión y la sujeción a los principios de eficacia y eficiencia.

Concluyendo, se puede afirmar que el principal criterio del que disponemos para determinar si estamos ante un alto cargo gira en torno a dos notas; la primera, a que sea nombrado atendiendo a criterios de confianza política; y la segunda, que participen en la gestión política. Y todo ello, a pesar de que la LACAGE realice una enumeración exhaustiva de las personas a quien considera "alto cargo", incluyendo figuras cómo son los directores generales – figuras que podrían ser más propias de la función directiva -, lo que vuelve a poner de relieve lo cuestionable de dicha enumeración.

Y es que, he de reiterarlo de nuevo, es cuestionable que a algunas figuras se les aplique el estatuto del alto cargo. Valgan algunos ejemplos: el ya apuntado caso de los directores generales, a quienes la LRJSP le encomienda eminentemente funciones de gerencia en áreas homogéneas de un departamento ministerial (art. 66); o, por citar un segundo ejemplo, el supuesto a que se refiere el art. 1.1.d) de la LACAGE, esto es, los Presidentes, los Vicepresidentes, los Directores Generales, los Directores ejecutivos y asimilados en entidades del sector público estatal, administrativo, fundacional o empresarial, que por tener tareas de gerencia de esas entidades podrían encuadrarse mejor en la figura del directivo público profesional.

En el ámbito de los entes, organismos y entidades de naturaleza instrumental, en opinión de PÉREZ MONGUIÓ y FERNÁNDEZ RAMOS, puede decirse que "la calificación de alto cargo debería restringirse, a lo sumo (y no necesariamente), a la figura del presidente de cada entidad, nombrado por el Gobierno, debido a que sirven de engarce entre la entidad de que se trate y el Gobierno. Pero el resto de cargos (vicepresidentes, directores generales, directores ejecutivos y asimilados), ya sean nombrados por el Gobierno o por la propia entidad, deberían calificarse como directivos profesionales. En todos estos casos, la personalidad jurídica propia de la entidad, unida a la subordinación al presidente de la misma, determina un distanciamiento del Gobierno, que impide que pueda hablarse, en rigor, de colaboración

[33] El contenido del artículo 23.2 CE admite una cierta modulación en razón de los colectivos y las funciones a los que se dirige. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a admitir cierta diferenciación en el trato siempre que la misma obedezca a razones proporcionales y razonables a fin de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, como puede la eficacia de la actuación administrativa La consecuencia directa es la no traslación automática de los principios de mérito y capacidad, concurrencia y publicidad a los altos cargos. Interpretación que se ve reforzada si se repara en que el texto de la ponencia constitucional fue enmendado suprimiendo el mérito como condición de acceso a cargos y funciones públicas. Idéntico criterio de interpretación mantiene el Profesor MORELL, (1994: 25).

inmediata en la gestión política del Gobierno, de tal modo que su legitimación democrática no puede amparar un nombramiento de carácter esencialmente político. No digamos ya en los casos en los que el nombramiento es efectuado, no ya por el Gobierno, sino por los órganos de la entidad"[34].

Sin embargo, la realidad es que el estatuto de los directivos profesionales tan solo está desarrollado en algunas Comunidades Autónomas y sigue teniendo unas fronteras muy poco delimitadas con respecto a los altos cargos que hoy copan, inclusive, la Administración local a pesar de que en el bloque normativo local no exista tal concepto, y todo ello por la inclusión de ciertos cargos en la LTBG, como son los miembros de las Juntas de Gobierno local, como analizaremos más detalladamente un poco más adelante[35].

Finalmente, hay que hacer referencia a la reciente STS de la Sala tercera de 21 de septiembre de 2022 (rec.6897/2020), que se refiere a que si la condición de alto cargo afecta también a la situación de servicios especiales, si realmente se trataría de un "alto cargo". Como certeramente ha señalado CHAVES reproduciendo la citada sentencia "la clave radica en si esos puestos tienen la consideración de "alto cargo" en sentido técnico-jurídico, pues no basta lo rimbombante del cargo ni que exista un contrato de "alta dirección". Así, pues, sigue señalando la sentencia referida, que "se ha de concluir que, el precepto que nos ocupa, entendido en el contexto normativo en el que se encuentra, atendiendo a pautas literales, lógicas, sistemáticas y teleológicas, conduce a exigir que, para que proceda la declaración de servicios especiales conforme al apartado c) del artículo 109.1 de la Ley 39/2007, exista una disposición administrativa dictada por el órgano competente en cuya virtud se deba asimilar el puesto o cargo en cuestión a alto cargo. Y que no sea suficiente un acto administrativo como el considerado por la sentencia de instancia". Y concluye dicha sentencia con un final muy esclarecedor, y es que "el conjunto en que se fija la sentencia de instancia y los elementos que invoca el escrito de oposición no conducen a la conclusión de que el puesto de Gerente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria deba considerarse asimilado a alto cargo. En particular, es menester recordar que las funciones directivas por sí solas no son definitorias de la condición de alto cargo pues el Estatuto Básico del Empleado Público contempla, dentro del personal de las Administraciones Públicas, al que llama Personal Directivo, al que dedica el artículo 13, sin añadir ninguna connotación a esa calificación"[36].

[34] PÉREZ MONGUIÓ, J. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., (2016: 64).

[35] En el ámbito de las Comunidades Autónomas destaca la regulación más innovadora llevada a cabo por el País Vasco con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, si bien no está de más señalar que la misma peca de algunas confusiones como, a título de ejemplo, mezclar órganos directivos con régimen jurídico del personal directivo.

[36] CHAVES, J., "El Tribunal Supremo precisa la condición de alto cargo y la situación de servicios especiales", en su blog *De la Justicia*, (2022). (Recuperado de: https://delajusticia.com/2022/10/06/el-tri-

Por tanto, y en conclusión, adentrándonos en la distinción entre ambos colectivos, cabe mantener que los altos cargos son aquellos que gozan de una legitimidad democrática indirecta por haber sido nombrados de forma discrecional por el Gobierno atendiendo a criterios de confianza política, para la dirección de funciones directamente relacionados con la gestión política en la Administración o en el sector público en general, y cuyo cese será también libre por parte de aquellos que lo hayan nombrado, sin que requiera motivación. Y los directivos públicos profesionales serían aquella categoría de empleados públicos -bien es cierto que el TREBEP no los estableció como una clase de personal sino como puestos de trabajo-, designados atendiendo a criterios de mérito, capacidad, concurrencia y publicidad para la gestión eficiente y eficaz de un área o entidad perteneciente a la Administración, y sometidos jerárquicamente a las decisiones políticas adoptadas por miembros del Gobierno y altos cargos.

2. El personal eventual: personal de confianza, pero no de gestión de las políticas públicas

No sólo el personal directivo profesional se presta a confusión con los altos cargos, también sigue existiendo este problema en torno al llamado personal eventual, a pesar de los esfuerzos de la doctrina y la jurisprudencia en este sentido. Se trata, junto a los anteriores, de tres conceptos diferentes pero que comparten algunas características que pueden llevar a quien se acerca a su estudio, y de hecho así sucede, a tener dudas respecto a estas figuras y su necesaria distinción.

El artículo 12 del TREBEP contempla, como ya lo hiciera la legislación antecedente[37], una referencia, bien es cierto que escueta, al personal eventual. Para el

bunal-supremo-precisa-la-condicion-de-alto-cargo-y-la-situacion-de-servicios-especiales/)

[37] La legislación anterior sobre este tipo de personal venía establecida en el artículo 20.2 texto legal el personal eventual es la LMRFP. Su dicción, desde luego, es calculadamente más ambigua que las propuestas realizadas por la Comisión de Expertos que, de forma más clara, recomendó que dicho personal no debería desempeñar funciones permanentes y ordinarias relativas a la gestión de las Administraciones públicas. La progresiva reducción del espacio profesional acontecida sobre todo en el caso de la Administración local mediante la utilización de este tipo de personal aconsejaba, en opinión de la Comisión, abordar este punto, y sin negar la posibilidad de existencia de este tipo de personal, rechazar que el mismo no tuviese un carácter excepcional. Con ello se hubiera acabado con la confusión que existía como consecuencia de lo establecido en el artículo 176.2 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril) que parecía permitir, en principio, el desempeño por el personal eventual de puestos de trabajo de carácter directivo en las Corporaciones Locales. En efecto, el artículo 176.3 del Texto Refundido de Régimen Local dispone que *"Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos"*. En idéntica dirección opina SÁNCHEZ MORÓN, M. (2007: 106 y ss.) para quien, refiriéndose a este escalón territorial, señala que "Sin embargo, también en este nivel de la Administración existe y se necesita personal directivo.

TREBEP el personal eventual es "el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin".

No parece haber duda, sin embargo, que este tipo de personal no debe ejercer funciones directivas, ni de jefatura ordinaria de áreas o unidades, ya que el mismo ha quedado perfectamente diferenciado tanto del personal profesional, ya se trate de personal laboral o funcionarial, como del personal que ejerce funciones directivas.

Como puede observarse, la delimitación de funciones a realizar por el personal eventual recae sobre tres conceptos jurídicos indeterminados que se han reiterado a lo largo de su evolución normativa: confianza, asesoramiento especial y dirección. Con la aprobación del EBEP se redujo a las dos primeras superando algunas incongruencias que todavía permanecen en la legislación local y, más específicamente, en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. La introducción del adjetivo "no permanente" en el actual artículo 12 del TREBEP lleva, sin duda, a reforzar dicha conclusión.

Pero es que, además, otro elemento que corrobora esta inicial impresión debe ser añadido. Y es que las funciones de confianza y asesoramiento especial (artículo 12.2 TREBEP) se realizan respecto de los órganos de gobierno de las Administraciones públicas y, por ello, no es posible mantener que se trate de funciones llamadas a ser desempeñadas respecto de la estructura funcional y permanente de éstas. Bien es cierto que este precepto remite a las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del TREBEP la determinación de qué órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas pueden disponer de este tipo de personal, pero esa remisión normativa en nada invalida el razonamiento teleológico del precepto dirigido a excluir las funciones directivas de las que pueden ser desempeñadas por personal eventual[38].

¿Qué ocurrirá con los directivos en la Administración Local? ¿Carecerán de un estatuto específico? Por de pronto, serán sin más funcionarios o personal laboral, pues ya no se podrá seguir utilizando para reclutar externamente directivos locales la figura del personal eventual, tal como permitió el artículo 176.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (R.D. Legislativo 781/1986, de 18 de abril). Este artículo ha quedado implícitamente derogado por el EBEP, puesto que ahora el personal eventual sólo puede desempeñar funciones calificadas de confianza o asesoramiento especial, según el artículo 12.1. En lo demás, habrá que estar a las escasas referencias a este tipo de personal que se contienen en la legislación de régimen local (sobre todo en el artículo 130 y concordantes de la LBRL, referidos a los municipios de gran población). Quizá esta legislación se complete en el futuro. Sin embargo, hubiera sido oportuno prever también en el EBEP una legislación específica de desarrollo, estatal o autonómica, sobre el personal directivo local".

[38] Hasta ese momento, y respecto de las funciones de dirección, alguna jurisprudencia la había admitido. En efecto, la STSJ País Vasco 23 de noviembre de 2001 (Rec. nº 1056/2000), admite la asignación a personal eventual del puesto de Director de Planeamiento Urbanístico y Vivienda del Ayuntamiento de Donostia. O la STSJ Comunidad Valenciana 20 de febrero de 2004 (Recurso de Apelación núm. 93/2003),

El TREBEP completa esta regulación estableciendo que el número y las condiciones retributivas del personal eventual serán públicas y, como ya se contemplaba en la regulación anterior, que su nombramiento y cese serán libres y que el cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento, que, lógicamente, puede ser distinta del titular del órgano de gobierno para el que fue nombrado para prestar esas funciones de confianza y asesoramiento especial (artículo 12.3).

De nuevo, y a la vista de tal regulación, hemos de hacer hincapié en que no se trata, en este supuesto, de un empleado público profesional como tal, pues su nombramiento se basa exclusivamente en criterios de confianza política (no en los principios dictados por la Constitución como son la igualdad, mérito y capacidad) y el mismo tiene carácter excepcional. Son, en la terminología vulgar, los denominados "asesores políticos" que han proliferado, y siguen en buena medida proliferando, en las Administraciones públicas, y muy especialmente en la local, aunque existen en todas las Administraciones territoriales[39].

Precisamente, y debido a esta circunstancia se introdujo en la LRBRL, por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), una serie de limitaciones en cuanto al número de eventuales en las entidades locales del país. Así, por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, el art. 104 bis de la LRBRL prevé que en los municipios cuya población sea entre 2.000 a 5.000 habitantes, no podrá haber personal eventual cuando haya miembros de la corporación local con dedicación exclusiva. En caso contrario, podrán contar solo con uno.

Como señala SÁNCHEZ MORÓN, "el EBEP intenta ceñir la regulación de esta clase de personal, con la teórica intención de evitar tales abusos, pero sin garantías precisas para lograrlo"[40]. Y ello, principalmente, porque se limita a indicar que serán las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de dicho Estatuto las que "determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que

que en aplicación del art. 176.3 TRRL admite el nombramiento de Director de Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante entre personal eventual. Ahora bien, y tras esa modificación normativa, otras como la STSJ de Cataluña 9 de mayo de 2011 (Recurso núm. 100/2008) cuestionan que un puesto directivo pueda ser desempeñado por personal eventual si otros son desempeñados por funcionarios públicos y no se motiva especialmente esa opción.

[39] En forma cruda LAPUENTE V., señaló respecto a este personal de forma muy crítica que "en otros países, los partidos ambicionan, sobre todo, poner en marcha sus políticas, con lo que intercambian cromos con el partido gobernante. Pero, aquí, el botín de nombramientos a dedo es tan gigantesco que los partidos de la oposición anteponen tumbar el Gobierno (y ponerse ellos) a conseguir avances en políticas". *El supergobierno*, El País, 2 de octubre de 2018 (Recuperado de https://elpais.com/elpais/2018/10/01/opinion/1538412028_456556.html)

[40] SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la función pública.* Tecnos, Madrid, 2013, p. 85.

podrán disponer de este tipo de personal", sin regular de forma más detallada su régimen jurídico, añadiendo simplemente que su nombramiento y cese serán libres, y teniendo lugar este último, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.

Bajo esa perspectiva, e inclusive antes de la aprobación del EBEP, la STS de 2 de septiembre de 2004 (RJ 5919) –en idéntico sentido la STS de 17 de marzo de 2005 (Fundamento Décimo)- no dudaría en declarar que[41]:

> "Y la consecuencia paralela que también se extrae es que deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa, deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. Las funciones del puesto litigioso que la sentencia recurrida describe rebasan el límite legal de "asesoramiento y confianza especial", ya que expresan cometidos profesionales de colaboración en típicas actividades administrativas".

De esta forma, la jurisprudencia había venido rechazando la posibilidad de utilizar este sistema para un encargado de obras, aún cuando sus funciones a juicio de la entidad local vinieran caracterizadas por ser de confianza y asesoramiento especial (STSJ de Extremadura de 2 de marzo de 1999); de conductor de vehículos del Conseller (STSJ de Valencia de 5 de noviembre de 1998); director técnico de la oficina de urbanismo (STSJ de Castilla y León de 3 de marzo y de 12 de abril de 2002); director de la sección del centro histórico (STS de 9 de febrero de 2004); director de centro residencial (STSJ de Navarra de 16 de septiembre de 2004). Y con un criterio contrario, la ha admitido en el caso de una secretaria particular del alcalde la STSJ de Baleares de 28 de febrero de 1990, o de ayudante del gabinete de prensa la STSJ de Castilla y León de 18 de septiembre de 1995, o, inclusive, conductores de la alcaldía la STSJ de Extremadura de 27 de abril de 2006[42].

[41] En idéntico sentido se pronunció la STS de 2 de septiembre de 2004 (RJ 5919).

[42] Dicha Sentencia del TSJ de Extremadura razona de la siguiente manera: A la vista de estas disposiciones legales no es posible estimar que las funciones del Director de la Banda de Música y de las Escuelas Municipales de Música dispongan de las notas de confianza o asesoramiento especial que corresponden a este tipo de puestos de trabajo. En efecto, estos puestos de trabajo disponen de una regulación especial basada en la especial vinculación con la Autoridad que los nombra, correspondiendo al Alcalde su nombramiento y cese que son totalmente libres por la especial vinculación con el órgano que los nombra y las funciones que desarrollan, produciéndose su cese automático en el momento en que cesa la Autoridad a la que presta su función de confianza o asesoramiento. Lo significativo del personal eventual es la

Expresiva de los razonamientos que se siguen en la jurisprudencia para anular la reserva a personal eventual de funciones que habrían de ser desempeñadas por funcionarios de carrera, aunque su forma de provisión, en su caso, resultase ser la libre designación es la STSJ de Canarias de 19 de octubre de 2001 que argumenta que:

> "TERCERO.- Dicho lo anterior, podemos afirmar que ni los coordinadores deportivos ni el gerente del Patronato Insular de Turismo ejercen funciones de confianza o asesoramiento especial a un cargo político.
>
> Los coordinadores deportivos ejercen funciones de organización de las actividades deportivas de las que son encargados, dentro de la actividad de promoción del deporte que tiene asignada el Patronato Insular de Deportes. En la plantilla anterior se les había clasificado como personal laboral temporal, lo que se ajusta a la naturaleza de su función.
>
> Por lo que se refiere al gerente del Patronato Insular de Turismo, como su nombre indica, ejerce funciones de gerencia de dicho Patronato, que no puede ser calificadas como de confianza o asesoramiento especial de un cargo político. Dichas funciones las desempeña dentro del Patronato, y no específicamente en relación a un cargo político.
>
> En consecuencia, no reuniendo dichos puestos de trabajo los requisitos legales para ser destinados a personal eventual, debemos estimar el recurso y anular en este punto el acuerdo impugnado".

En definitiva, y respecto a las funciones del personal eventual, si acudimos a la interpretación jurisprudencial podemos deducir que los puestos del personal eventual

especial posición que ocupan en relación con el órgano que procede a su nombramiento que es libre y se basa exclusivamente en la confianza y seguridad que inspira el nombrado a la Autoridad responsable de su nombramiento, siendo personal eventual característico el de Secretarios Particulares o Conductores, como también ocurre en el Ayuntamiento de Badajoz. Si examinamos el Acuerdo de 7 de julio de 2003, podemos comprobar que hasta la modificación efectuada en octubre de 2003, la casi totalidad de los puestos de trabajo se basan en las características de asesoramiento especial y confianza que permite que estos puestos de trabajo pueden pertenecer a la categoría de personal eventual prevista en el artículo 89 de la Ley 7/85, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, al incluir, entre otros, al Gabinete de Prensa, Secretarios Particulares o Conductor de la Alcaldía, donde concurre esa especial relación de confianza entre el nombrado y el órgano con competencia para el nombramiento. Distinto es que puestos de trabajo con un marcado perfil profesional en atención a las funciones que tienen que desarrollar y donde no existe ninguna relación de confianza o asesoramiento especial puedan incluirse en esta categoría en atención a las dificultades para su nombramiento o movilidad del personal funcionario. Estos problemas deberán solucionarse mediante los sistemas que el propio ordenamiento jurídico permite como son las provisiones interinas o sustituciones dentro del propio personal de la Administración Local pero en ningún momento extender esta categoría a puestos de trabajo donde no concurren los elementos de confianza y asesoramiento especial (fundamento jurídico cuarto).

están vinculados a una colaboración directa e inmediata con aquellas personas que ostentan las decisiones políticas superiores[43].De este modo, puede afirmarse que la relación que une al personal eventual con la autoridad que lo nombra y de la que depende es estrictamente personal (*intuitu personae*), de modo que el eventual se convierte -como se ha dicho acertadamente- en una suerte de prolongación del cargo público[44].

La excepcionalidad de estos nombramientos otra de las características que acompaña a este tipo de personal, ha sido corroborada en innumerables sentencias. Así, la STS de 25 de abril de 2008 (rec. núm. 3010/2005), analiza la figura de los eventuales de forma bastante clara:

> "Por un lado, como dijimos, en su definición hay algunos conceptos jurídicos indeterminados, que el TS ha optado por delimitarlos negativamente, depurando, en cuanto a sus funciones, aquellas que no serían tareas válidas para ser asignadas al personal eventual: tareas permanentes y propias de la organización administrativa o funciones normales u ordinarias de la Administración. Como advierte la STS de 6 de octubre de 2008, RJ 1995/8625) "[...] deben quedar vedadas a ese personal eventual las actuaciones de colaboración profesional que se proyecten en las funciones normales de la Administración pública, bien en las externas de prestación y policía frente a la ciudadanía, bien en las internas de pura organización administrativa. Estas actuaciones profesionales, por la directa conexión que tienen con los principios constitucionales de objetividad y eficacia administrativa deben ser asignadas al personal público seleccionado bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad".

También se encarga la referida sentencia de explicar el concepto de las tareas encomendadas por el art. 12 del TREBEP. De esta forma, afirma que "el contenido y significación de la expresión "confianza y asesoramiento especial", que legalmente se utiliza para definir y caracterizar al personal eventual, debe determinarse poniendo en relación aquella expresión con el régimen de nombramiento y cese legalmente previsto para el personal eventual. Ese nombramiento y cese es libre y corresponde a los superiores órganos políticos (Ministros, Secretarios de Estado, Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Presidentes de las Corporaciones Locales) y, por lo que en concreto hace referencia al cese, está establecido que se producirá automáticamente cuando cese la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento (artículos 20.2 LMRFP y 104.2 de la LBRL). Todo lo cual pone de

[43] Véanse las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2004, FJ 10, RJ 2004\5919; de 17 de marzo de 2005, FJ 9, RJ 2005\3420; y 25 de abril de 2008, JUR 2008\272065. Así como la STSJ de Cataluña de 20 de noviembre de 2012, Sala de lo Social, sec. 1ª, 7857, AS 2013\97.

[44] PÉREZ GÓMEZ, J.M., *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios de las Administraciones públicas*, Comares, Granada, 1993, p. 12.

manifiesto que se trata de tareas de colaboración inmediata con quienes ostentan el poder de superior decisión política, en las que predominan las notas de afinidad y proximidad política que es inherente a la confianza".

Por último, y siguiendo los razonamientos de esta sentencia, deja clara su excepcionalidad cuando establece que "los puestos reservados a personal eventual son excepcionales y su validez está condicionada a que sus cometidos se circunscriban a esas funciones de "confianza y asesoramiento especial" que legalmente delimitan esta específica clase de personal público".

Los casos límite dificultan, sin embargo, la elaboración de conclusiones apropiadas para superar esa ambigüedad y variabilidad. El problema es que, en algunos supuestos, esta determinación no resulta sencilla ni evidente. De ahí la existencia, en el caso del personal eventual, como hemos dado cuenta, de una jurisprudencia muy casuística y no unánime en todas las sedes judiciales y, aún más, entre distintos órdenes jurisdiccionales como el social y el contencioso-administrativo que, como sabemos, operan con principios institucionales distintos y en el que, si en el ordenamiento laboral rige el principio pro operario, en el orden contencioso-administrativo rige el principio del interés general, lo que puede dar lugar en una misma situación a pronunciamientos jurisdiccionales diversos[45].

En definitiva, acudiendo a la jurisprudencia para tratar de determinar el alcance de los citados conceptos, debemos concluir que, en muchos casos, deben tenerse en cuenta las circunstancias concretas que concurren en los distintos supuestos. De forma ilustrativa podemos referirnos a la problemática que resulta de las labores de asesoramiento. En un primer acercamiento, el dato determinante del asesoramiento especial no pareciera que deba ser entendido como un asesoramiento que, por su "especialización", no pueda ser desempeñado por personal profesional de la Administración, sino más bien la nota distintiva estaría en el grado de confianza que requiere. Aunque, ciertamente, debe distinguirse de ese asesoramiento "especial" las funciones de asesoramiento general que se corresponde con los típicos cometidos profesionales de emisión de informes o dictámenes, jurídicos o técnicos, en actividades propias y de carácter permanente de la Administración Pública. Aunque de nuevo, aparecen supuestos que cuando se han de concretar ponen de manifiesto difusos

[45] Es ilustrativo al respecto que en el ámbito contencioso administrativo algunas sentencias del TS, en relación al nombramiento como personal eventual de las secretarias de vocal de los miembros del CGPJ, entienda de forma contraria que es ajustado a Derecho que las funciones desempeñadas por personal eventual puedan estar también atribuidas a personal funcionario (por todas, STS 1 de junio de 2012, rec. 88/2012). Sin embargo, en el orden jurisdiccional social o laboral, la STSJ de Andalucía 2344/2014, de 18 de septiembre (Sala de lo Social, JUR 2014\276926), anuló el nombramiento como personal eventual de confianza de alto cargo (secretaria del alcalde).

límites del concepto de "asesoramiento especial"[46]. Inclusive, la propia legislación no ha aclarado el alcance de dichos conceptos y, cuando lo ha hecho, en ocasiones ha utilizado criterios distintos a los establecidos jurisdiccionalmente. Así, por ejemplo, la ya derogada Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana (y hoy se mantiene en la actual Ley 4/2021, de 16 de abril), establecía que eran personal eventual, dadas las funciones de especial confianza que desempeñan, los conductores al servicio directo de los miembros del Consell (art. 19.1).

Como han puesto de manifiesto DELGADO PIQUERAS y GARRIDO CUENCA, "la jurisprudencia no ha sido muy explícita a la hora de determinar las tareas propias del personal eventual, esto es, en el acotamiento y definición de la confianza o asesoramiento especial. Más bien, su contribución consiste en una delimitación de carácter negativo, que ha ido depurando aquellos cometidos que no encajarían en su definición. Es decir, entendidos como conceptos jurídicos indeterminados solo cobran sentido en aplicación al caso concreto. Y, como tendremos oportunidad de comprobar, la casuística es tan variopinta como contradictoria"[47].

Sin embargo, y para dar un poco de luz a esta materia, podemos decir que, en resumidas cuentas, la Ley deja claro que el personal eventual desempeñará sólo funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. Y en este sentido, las afirmaciones de FERNÁNDEZ RAMOS son muy reveladoras, ya que señala que "es evidente que si las funciones reservadas a los funcionarios no pueden ser desempeñadas ni siquiera por personal laboral –arts. 9.2 y 11.2 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 -, cuya selección está sujeta a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad –art. 55.2 EBEP-, con mayor razón no podrán ser desempeñadas por personal eventual"[48]. En este sentido

[46] En este sentido, baste referirnos a dos informes contradictorios de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, de 3 de julio de 2001, y de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, de 22 de febrero del mismo año, al resolver sobre idéntica consulta: «[...] si el personal eventual de libre designación puede formar parte de las Mesas de contratación y actuar en funciones de asesoramiento técnico de las mismas». El primero de ellos entendió que, dado el carácter genérico de la redacción del entonces artículo 81.2 LCAP, solo cabía una respuesta afirmativa a "la posibilidad de la Mesa de solicitar cuantos informes técnicos considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato". Sin embargo, el segundo de los informes, interpretó que la función de asistencia al órgano de contratación es eminentemente técnica, "desprovista de todo significado político, de ahí que la oportunidad que debería presidir su composición no sólo debería ser en atención a la condición que con respecto al órgano de contratación tengan sus miembros según los requisitos establecidos en las normas que las regulan, sino atendiendo también a la cualificación técnica que en relación de la contratación de que se trate deban ostentar los mismo".

[47] DELGADO PIQUERAS, F. y GARRIDO CUENCA, N., "Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia", *Revista catalana de dret públic*, núm 51, (2015).

[48] FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Los falsos empleados públicos: el personal eventual", *Revista General de Derecho Administrativo,* núm. 34, (2013), Iustel. Este autor realiza un análisis de este tipo de personal en la legislación española de empleo público desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y señala

se manifiesta también el art. 92 de la LRBRL[49]. Añadiendo que debe ponerse en relación la expresión "confianza o asesoramiento especial" con el régimen de libre nombramiento y cese legalmente previsto para el personal eventual, así como con la vinculación de este personal a los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas –art. 12.2 EBEP-. De esta forma, los puestos del personal eventual estarían vinculados a una colaboración inmediata con aquellas personas que ostentan las decisiones políticas superiores (y su relación sería estrictamente personal (*intuitu personae*), de modo que el eventual se convierte –como se ha dicho acertadamente- en una suerte de prolongación del cargo público[50].

Examinado, en lo necesario, el régimen jurídico de este personal procede, en consecuencia, y de acuerdo con los objetivos que se persiguen en este estudio deslindarlo de las otras figuras a que hemos hecho referencia unas líneas atrás.

En cuanto a la diferenciación entre los conceptos de personal eventual y directivo público profesional, debe destacarse que, de acuerdo con las previsiones contenidas en los arts. 12 y 13 del TREBEP, existen claras notas distintivas entre ambos. Así, en primer lugar, el personal eventual "sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial", mientras que el directivo "desarrolla funciones directivas profesionales" que, como es notorio, no se reducen a éstas. En segundo lugar, y en relación a su forma de designación, el personal eventual será nombrado de forma libre y "con carácter no permanente"[51], mientras que en el caso de los directivos profesionales "su designación atenderá a principios de mérito

que, en realidad, no es una figura nueva en el EBEP sino que, por el contrario, "el núcleo de las funciones se mantiene incólume desde 1964: funciones de confianza o asesoramiento especial. Las diferencias posteriores son de matices".

[49] El art. 92.2 LRBRL señala que "Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario". Añadiendo el apartado 3º que "Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local 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. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función".

[50] FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013), citando la STSJ Cataluña 9-5-2011, (rec. núm. 100/2008), BOLTAINA BOSCH, X., *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*, en DEL REY GUANTER (dir.), La Ley, (2008), p. 193; PÉREZ GÓMEZ (1993:12).

[51] En efecto, la STS 12 de febrero de 2012 (Recurso de Casación núm. 3414/2010 o la de 8 de octubre de 2012, Recurso de Casación núm. 4584/2011) señalan que:

"Según el régimen legal especial que corresponde al personal eventual, no es exigible a la RPT que precise los requisitos de quienes pueden ser libremente nombrados y cesados… La versión vigente en 2004 del artículo 16 de la Ley 30/1984 [la resultante de la redacción introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre] ha prescindido de la necesidad, antes establecida, de que la RPT incluya las características esenciales y, en lo que concierne a las retribuciones, disponiendo únicamente que se incluyan las características complementarias".

y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia". En fin, respecto a la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, el personal eventual en principio no contiene previsión expresa en la Ley sobre esta cuestión, sino que simplemente se señala que serán cesados libremente y en el último apartado del art. 12 se establece que "le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera"; sin embargo, en el caso de los directivos públicos, estarán sujetos "a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados".

Finalmente, es necesario realizar también un deslinde entre las figuras del alto cargo y del personal eventual. En primer lugar, ambas figuras están sometidas a regímenes jurídicos diferentes, el estatuto de los altos cargos contempla una serie de garantías para asegurar la objetividad en el ejercicio de sus funciones, como son por ejemplo las declaraciones de bienes o las estrictas normas en materia de conflictos de intereses, mientras que al personal eventual le es de aplicación, en lo adecuado a su naturaleza, la regulación contenida en el TREBEP[52]. Además, el alto cargo no estará sometido a determinadas restricciones que le son aplicables al personal eventual relacionadas con el régimen general de los funcionarios de carrera que les resulta de aplicación, como por ejemplo el cumplimiento de los horarios de la jornada laboral. En segundo lugar, si bien ambos son nombrados atendiendo a criterios de confianza,

Asimismo, la STS de 13 de junio de 2012 (RJ 2012\7639) rechaza la necesidad de realizar motivación alguna respecto del nombramiento, argumentando que:

"Reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (entre otras, las STS de 10 y 11 de enero de 1997, de la Sala Tercera, Sección Séptima) que el nombramiento (o la facultad de no nombrar a la persona propuesta) para cargos de libre designación constituye un acto administrativo singular y específico dentro de la categoría general de los actos discrecionales (letra f del artículo 54.1 de la Ley 30/1992 y modificada por Ley 4/1999), consistiendo la singularidad en que tales nombramientos se basan en la existencia de un motivo de confianza que la autoridad facultada para la designación ha de tener en la persona designada, relación de confianza que sólo puede apreciar esa misma autoridad que verifica el nombramiento. En esa misma línea, señaló también la STS de 20 de noviembre de 1986 de la Sala Tercera, que la característica aplicable a los funcionarios eventuales estriba en que son nombrados y separados libremente. […] Del examen precedente se infiere que la confianza sólo puede ser apreciada por la autoridad que verifica el nombramiento sin estar sometida al requisito formal de hacer una exposición de los motivos en virtud de los cuales prefiere a determinada persona respecto a otra u otras o bien no concede esa confianza a determinada persona y la referencia a las condiciones subjetivas determinantes de la confianza que concurren en el designado para un cargo no son susceptibles de fiscalización en vía jurisdiccional, pues la característica aplicable a los funcionarios eventuales estriba en que son nombrados y separados libremente por la Administración, de acuerdo con sus normas especiales (FJ 5º)"

[52] La doctrina ha sido muy crítica con la inclusión de esta expresión en el TREBEP, por considerar que es "profundamente perturbadora". FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013). Otros autores (JIMÉNEZ ASENSIO, R. o FUENTETAJA PASTOR, J.) sostienen que esta figura no debería regularse en la legislación sobre empleo público.

el alto cargo realiza funciones relacionadas directamente con la gestión política y la ejecución de las políticas públicas, y el personal eventual tendría encomendadas tareas de asistencia y/o de asesoramiento político respecto de esas políticas públicas[53]. En tercer y último lugar, ambos son nombrados y cesados libremente, aunque el personal eventual será cesado en todo caso cuando lo haga el cargo que lo nombró.

Todo lo expuesto es ejemplificativo y muestra evidente de la indebida confusión que se padece en cuanto a estas tres figuras que, en principio, debieran aparecer perfectamente diferenciadas[54]. Y es que, como ya apuntamos, en realidad, el concepto de alto cargo en nuestra legislación es un concepto funcional que, atendiendo a la finalidad de las normas dictadas materialmente (incompatibilidades, conflictos de intereses, etc.), se utiliza indistintamente para designar cargos públicos que responden a una distinta naturaleza. Dicha forma de proceder por la legislación es determinante para, sobre todo en los casos límites, no poder evitar en ocasiones una cierta confusión con otras figuras que, como hemos visto, son perfectamente distinguibles.

III. EL CONCEPTO DE ALTO CARGO EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

[53] FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013) señala que "ha de tratarse de un apoyo directo e inmediato al cargo político que comporte el acceso a informaciones sensibles sobre estrategias políticas y de gobierno, para lo cual se requieren las notas de afinidad y proximidad política".

[54] La legislación de Extremadura (Ley 1/2014, de 18 de febrero) sin embargo, delimita perfectamente las figuras y las asimila a determinados efectos, sin perjuicio de mantener la confusión, dentro del concepto de "cargo público". De esta forma, se refiere en su artículo 3 a:

- Alto cargo: aquel cargo público nombrado como tal por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, porque así lo imponga una norma legal, reglamentaria o estatutaria; ejerciendo sus funciones con dedicación plena y exclusiva y siendo retribuido fija y periódicamente por ello.
- Personal directivo: el que en virtud de nombramiento o sometido a la relación laboral especial de alta dirección desempeña funciones directivas profesionales retribuidas de carácter ejecutivo en cualquiera de las entidades previstas en el artículo 2, apartado 1, de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, y no tenga la consideración de alto cargo.
- Personal eventual que desempeña funciones públicas vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno: las personas que ocupen aquellos puestos de naturaleza eventual que asuman la Jefatura de los Gabinetes del presidente y del resto de miembros del Consejo de Gobierno y, en todo caso, aquellas que ocupen puestos de naturaleza eventual asimilados al máximo nivel funcionarial.

E identifica a los mismos en su apartado c) con el concepto de cargo público, que define como "el personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno; encuadrándose en algunas de las siguientes categorías: presidente y resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, altos cargos, personal directivo y personal eventual que desempeñe funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno".

En el caso de las Comunidades Autónomas, y respecto al concepto de alto cargo, debemos acudir a cada normativa autonómica en particular. En general, se puede decir que sus leyes siguen una estructura similar a la estatal y, por tanto, de nuevo encontramos enumeraciones de a quién se considera incluido en la noción de alto cargo. Cierto es que algunas Comunidades Autónomas han legislado sobre la materia aunando las características comunes de los altos cargos, personal directivo profesional y personal eventual bajo el concepto de "cargos públicos" y sometiéndolos a un régimen común siempre que se den las circunstancias establecidas en la norma. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura[55], o de la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, que inclusive incorpora a la noción de "alto cargo" a los representantes de la Junta de Andalucía en las entidades financiera[56]. Asimismo, y manteniendo la confusión sobre las distintas figuras de

[55] De esta forma, dicha Ley establece que, a los efectos la misma, se entiende por:

a) Alto cargo: aquel cargo público nombrado como tal por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, porque así lo imponga una norma legal, reglamentaria o estatutaria; ejerciendo sus funciones con dedicación plena y exclusiva y siendo retribuido fija y periódicamente por ello. En todo caso tienen la consideración de alto cargo:

– Los secretarios generales, directores generales de las Consejerías y titulares de otros órganos constituidos con nivel asimilado a los dos anteriores.

– Las personas que asuman la máxima dirección de los organismos, empresas, sociedades, fundaciones, consorcios y resto de entidades del Sector Público Autonómico, siendo sus funciones de carácter ejecutivo y por las que perciban retribuciones fijas y periódicas.

b) Autoridad pública: el presidente, el resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, los altos cargos y demás cargos públicos definidos en esta Ley cuyo nombramiento así lo establezca de modo expreso y de acuerdo con la normativa que les sea de aplicación. Dicha condición les proporcionará la protección jurídica que la normativa sectorial les otorgue en el cumplimiento de sus funciones.

[56] De esta forma, dicha norma establece en su artículo 2.1 que tienen la consideración de alto cargo, a efectos de esta ley, las personas titulares de:

- La Presidencia de la Junta de Andalucía.
- La Vicepresidencia o Vicepresidencias de la Junta de Andalucía, en su caso.
- Consejerías.
- Viceconsejerías, Secretarías Generales, Direcciones Generales o asimilados y Secretarías Generales Técnicas.
- Gabinete de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de la Vicepresidencia o Vicepresidencias, en su caso.
- Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar.
- Presidencia, Consejero Electivo con exclusividad y Secretaría General del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Presidencia, Dirección o cargo asimilado de las Agencias Administrativas y Agencias de Régimen Especial.
- Presidencia, Dirección o cargo asimilado que ejerza la función ejecutiva de máximo nivel de las entidades públicas de la Administración de la Junta de Andalucía con personalidad jurídica

cargos públicos a los que se equipara con "alto cargo" hay leyes autonómicas que incluyen la regulación de determinados aspectos del personal eventual dentro de la regulación de los altos cargos, lo que abona la indefinición de la figura del alto cargo[57].

En definitiva, la concepción funcional se impone en todas ellas. Es "alto cargo" quien, a los efectos que se pretendan, se estima que lo es sin ninguna otra consideración. Buen ejemplo de ello lo tenemos en la legislación de Cataluña que finaliza la enumeración con una genérica e indeterminada remisión a normas secundarias o meramente a actos administrativos, a saber: "Cualquier otro cargo que, por su norma de creación o por nombramiento del Gobierno, sea asimilado a alguno de los

propia y régimen de independencia funcional o especial autonomía reconocido por ley, entre ellos:
- Presidencia del Consejo Audiovisual de Andalucía.
- Presidencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

- Presidencia, Gerencia, Dirección o cargo asimilado que ejerza la función ejecutiva de máximo nivel de las Agencias Públicas Empresariales y de las Sociedades Mercantiles del sector público andaluz con participación directa de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Agencias Administrativas superior al 50%.
- Presidencia, Gerencia, Dirección o cargo asimilado que ejerza la función ejecutiva de máximo nivel de las demás entidades de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Fundaciones y Consorcios con participación directa de la misma superior al 50%.
- Delegaciones Provinciales o Territoriales de las Consejerías y Direcciones o Gerencias Provinciales de las Agencias Administrativas.
- Cualquier otro cargo nombrado por decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno, con rango igual o superior al de Dirección General, entre ellos:
  - Presidencia del Consejo Escolar de Andalucía
- Los demás altos cargos de libre designación que sean calificados como tales en normas con rango de ley o reglamento, entre ellos:
  - Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla
  - Presidencia del Consejo de Defensa de la Competencia
- Otros cargos nombrados por decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno de especial confianza o responsabilidad, entre ellos:
  - Presidencia del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

Sin embargo, mediante la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley Electoral de Andalucía, la Ley por la que se regula el estatuto de los Ex Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, reformó el apartado 2º del artículo 2 de la Ley 3/2005, de 8 de abril, incluyendo como tales a:

a) Los Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Andalucía que desempeñen sus funciones sin exclusividad.

b) El Presidente del Consejo Económico y Social de Andalucía.

c) Los representantes de la Junta de Andalucía en las Cajas de Ahorro y demás entidades de carácter financiero, siempre que desempeñen funciones ejecutivas.

[57] Así sucede en Murcia, Islas Baleares, Canarias, Galicia, Navarra o Extremadura. Muy representativo de esta afirmación es el artículo 2 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos del País Vasco.

cargos a los que se refiere el presente artículo" [58]; o la de Cantabria que, asimismo, se refiere al "resto de cargos del sector público autonómico cuya designación sea efectuada mediante decreto o acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma"[59]; o, en fin y por dar un último ejemplo con una extensión francamente indefinida, la legislación asturiana se refiere a "Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Gobierno o mantengan una relación laboral especial sujeta al régimen aplicable al personal de alta dirección o una relación análoga de carácter civil o mercantil"[60].

IV. EL CONCEPTO DE ALTO CARGO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD

Ya se puede adelantar que donde encontraremos más problemas para realizar alguna delimitación de este concepto es en la Administración local pues existen algunas figuras a caballo entre el Gobierno y la Administración y no siempre es fácil dilucidar a qué campo pertenece cada una y, como consecuencia de ello, concretar el régimen jurídico que les será de aplicación a la hora de establecer el desempeño del cargo y exigir responsabilidad, en su caso.

La LTBG señala en los apartados 2 y 3 del artículo 25 que:

> "2. Este título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.
>
> 3. La aplicación a los sujetos mencionados en los apartados anteriores de las disposiciones contenidas en este título no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudiera ostentar."

La indefinición existente en este ámbito deja muchísima incertidumbre que se traduce en una enorme inseguridad jurídica. La especial estructura de la Admi-

[58] A los efectos de la Ley 19/2013, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los altos cargos que están sujetos al régimen de incompatibilidades y a las obligaciones de declaración de actividades, de bienes patrimoniales y de intereses establecidos por la legislación específica son los que dispone la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de altos cargos al servicio de la Generalidad.

[59] Puede verse, a estos efectos, el artículo 1.2 de la Ley de Cantabria 1/2008, de 2 de julio, reguladora de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración de Cantabria.

[60] Así se contempla en el artículo 27 de la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

nistración local, que dista mucho del esquema establecido para la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas[61], hubiese hecho necesario por parte del legislador una mayor concreción de los destinatarios de este régimen jurídico específico[62].

Así, la expresión utilizada por el anteriormente citado artículo 25.2 LTBG "altos cargos o asimilados", es un concepto que suscita distintas cuestiones, y no siempre perfectamente delimitadas, en cuanto al ámbito de su extensión a los responsables y autoridades que tienen funciones de gobierno en el sector público local, pero que pone de manifiesto lo que hemos venido manteniendo desde un principio: que las regulaciones establecidas, más que definir y delimitar qué es un alto cargo, lo que realizan son enumeraciones de cargos públicos a los que se les aplica un mismo régimen jurídico, no exento, en muchos casos, de confusiones y contradicciones, tal como hemos analizado en páginas anteriores.

Comencemos por lo primero: la indefinición del concepto de alto cargo en la esfera local. El concepto de "alto cargo" no existe como tal en la normativa de régi-

[61] Es preciso advertir que resulta un error identificar de forma absoluta el modelo de Gobierno local con el modelo de gobierno imperante en la esfera estatal o autonómica y, sencillamente, y en base a dicha identificación, construir un sistema organizativo y directivo que no tenga en cuenta los parámetros constitucionales que caracterizan el régimen local en la Constitución de 1978. Y es que el modelo de Administración pública establecido constitucionalmente no es uniforme para la Administración estatal y autonómica, por un lado, y para la Administración local de otro. PAREJO ALFONSO ha puesto de relieve que la construcción de la estructura fundamental de las Administraciones territoriales, que no es disponible de forma absoluta, responde a dos modelos bien caracterizados: de un lado, el modelo institucional burocrático, en el que lo decisivo es el desempeño de los cargos de manera profesional (la legitimación proviene de la corrección y la eficacia de la actividad administrativa) y que tradicionalmente se identifica con el prototipo mismo de Administración pública, al que responden las Administraciones directas de las dos instancias territoriales superiores del Estado; de otro, el modelo de autoadministración democrática, modelo prototípico municipal, en el que adquiere importancia la participación directa o mediante representantes y, por tanto y además de su corrección y eficacia, la posibilidad de imputación de la actividad administrativa al colectivo destinatario de la misma. Puede verse, respecto de este punto, PAREJO ALFONSO, L., "Gobierno y Administración pública en la Constitución española", en RODRÍGUEZ ARANA, J. (dir.), *La Administración pública española*, INAP, Madrid, 2002, p. 105.

[62] En este sentido señala muy acertadamente MÍGUEZ MACHO, L. que "la legislación básica de régimen local no se modificó simultáneamente para definir con claridad el concepto de alto cargo en la Administración local, ni para introducir los requisitos de idoneidad y el régimen de conflictos de intereses que se aplican a los altos cargos de la Administración general del Estado. Ello provoca un desajuste entre una legislación, la de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que pretende extender las obligaciones de buen gobierno a los altos cargos de todas las Administraciones públicas, y un entero nivel administrativo, el local, en el que plantea dificultades determinar a quién se le tienen que aplicar esas exigencias. Por lo demás, resulta cuestionable que los altos cargos de las entidades locales puedan quedar exentos del cumplimiento de los requisitos de idoneidad y del régimen de conflictos de intereses que se imponen a quienes ejercen responsabilidades similares en otras Administraciones públicas". MÍGUEZ MACHO, L., "Obligaciones de buen gobierno y régimen jurídico de los altos cargos en la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº II, Wolters Kluwer, (2019), p. 174.

men local. El artículo 130 LBRL únicamente hace una distinción en los municipios de gran población entre órganos superiores (el Alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local), o directivos (coordinadores generales de área o concejalía, directores generales de área, titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local, secretario general del Pleno, titular de la asesoría jurídica, el interventor general municipal y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria). Y es que la ausencia de un concepto legal de alto cargo en la Administración local produce una enorme inseguridad jurídica y nos obliga a realizar un enorme esfuerzo interpretativo. Ciertamente, deberían haberse modificado las normas de régimen local para evitar este "vacío" que pudiera tener como consecuencia un cierto desapego institucional. En definitiva, y como ha señalado MÍGUEZ MACHO, es preciso poner de relieve que "las particularidades de las entidades locales son las grandes olvidadas en las leyes generales o, por lo menos, reciben en ellas un tratamiento de todo punto insuficiente, a pesar de que estas entidades, y, muy especialmente, los municipios, son las Administraciones públicas más próximas al ciudadano y el primer cauce para la participación en la vida pública"[63].

Precisamente por ello, y para poner de manifiesto el difícil encaje y coherencia de la regulación contemplada en el artículo 25.2 de la LTBG[64], es preciso referirse a esos dos colectivos locales a que se refiere dicho precepto: los miembros de la Junta de Gobierno Local y los "asimilados".

1. Los miembros electos de las entidades locales y los miembros de la Junta de Gobierno Local

El art. 25.2 de la LTBG se refiere a "los miembros de la Junta de Gobierno de las Entidades Locales" para incluirlos en el régimen de aplicación de las disposiciones relativas al buen gobierno. Y lo hace solo a estos cargos, no al resto de miembros de la Corporación que, en esa misma medida, quedan exentos de las disposiciones y del régimen sancionador establecido en dicha Ley. Recordemos, a estos efectos, la específica situación de las entidades locales a la que nos referimos con anterioridad, y es que una muestra de la singularidad que presenta el régimen local y que corrobora lo hasta aquí expuesto, lo puso de relieve la Sentencia TC Pleno 103/2013, de 25 de abril, que declaró inconstitucional y nulo el artículo 126.2, párrafo segundo, inciso primero LBRL, en los términos establecidos en el Fundamento Jurídico 6.º, imposibilitando que otras personas, distintas a los miembros electos, formen parte de

63 MÍGUEZ MACHO L., (2019).

64 Recordemos que el artículo 25.2 de la LTBG determina al especificar que el título de buen gobierno será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

la Junta de Gobierno Local. Serían estos precisamente los que, ostentando facultades ejecutivas relevantes por delegación del Alcalde, sí que podrían haber encajado en la noción de alto cargo[65].

ARIAS MARTÍN, de esta forma[66], explica que "los miembros de las Corporaciones que están en la oposición y que no detentan responsabilidades de gobierno… de acuerdo con el espíritu de la ley y a la vista de la regulación realizada en la misma" no les será de aplicación dicho régimen jurídico. Pero no solo esos sino también aquellos miembros pertenecientes al mismo grupo político pero que excedan de un tercio legal de miembros de la Corporación con las consecuencias que ahora estudiaremos. Y es que, ciertamente, la imprecisa regulación establecida parece desconocer *prima facie* o, al menos no reparar, en la estructura organizativa real existente en las Entidades Locales, lo que produce determinadas consecuencias que seguramente no eran las pretendidas por el legislador.

En efecto, el art. 20.1.b) LRBRL establece que la Junta de Gobierno Local es un órgano preceptivo en los municipios de más de 5000 habitantes y habilita a su creación en los municipios de población inferior mediante su aprobación en el Reglamento orgánico de la entidad, de acuerdo con la potestad de autoorganización de que disponen las Entidades Locales. Por tanto, y en consecuencia, cabe la posibilidad de que ésta no exista en un número importante de municipios y no fuera exigible responsabilidad alguna. En opinión de DESCALZO GONZÁLEZ, dado que el artículo 75.8 LRBRL dispone que durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la LACAGE "es posible afirmar que tanto concejales como alcaldes, en cuanto responsables públicos de confianza política originaria, merecen tal calificación de altos cargos o, cuanto menos, su condición de asimilados a los efectos de la aplicación del régimen de buen

[65] Esta Sentencia del TC declara que la: "inconstitucionalidad se limita única y exclusivamente a la facultad que se reconoce al Alcalde para nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales, pero no se extiende a la regulación de dicho órgano. Pero antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuál es el alcance y efectos que corresponde atribuir a dicho fallo y, en tal sentido, debemos establecer que han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia las nacidas con anterioridad a la fecha de su publicación. Y todo ello sin perjuicio de la libertad de organización de los Ayuntamientos del funcionamiento de la actividad de asesoramiento a sus órganos de gobierno, en el marco de la legislación aplicable".

[66] ARIAS MARTÍN, J.L., "Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local", *Actualidad Administrativa*, Nº 7-8, Sección A Fondo, del 1 julio. al 31 agosto, (2014), tomo 2, Editorial La Ley, p. 12.

gobierno previsto en la LTBG."[67]. No coincido, sin embargo, con esta opinión. A mi juicio, resulta algo arriesgada dicha asimilación que no consta en ninguna parte y que solo se realiza a los efectos que ahí se establecen, es decir, es funcional como se ha apuntado páginas atrás.

De otro lado, y además en lo que se refiere a la composición de dicha Junta de Gobierno Local, se trata de una facultad atribuida al Alcalde o Presidente de la Corporación, de acuerdo con los arts. 23 y 35 LBRL, que no alcanza a todos los miembros de la Corporación y que solo se limita a un tercio de los mismos. Pero es que, además, puede haber delegaciones para cometidos especiales sin que hayan de recaer en miembros de la Junta de Gobierno Local, lo que podría derivar en situaciones sorprendentes como la que resultaría de que ciertos órganos con responsabilidades relevantes (imaginemos en los momentos actuales una concejalía que tuviese a su cargo la planificación y ejecución de los fondos europeos *next generation* con la importante cuantía que podría manejarse en los mismos), quedarían fuera del ámbito de aplicación de la normativa de buen gobierno.

Pero no es esa la única cuestión suscitada como consecuencia de la dicción de la norma. Y es que, asimismo, cabe destacar el gran número de entidades que integran la Administración local. No sólo se trata de Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales. Existen, además, otras entidades que integran la Administración Local, como las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades u otros entes de ámbito territorial inferior al municipio, correspondiendo al legislador autonómico la regulación de su régimen jurídico y organización, que no tiene por qué incluir la existencia de un órgano ejecutivo de gobierno, y que, por ende, y en ese caso, a la vista de la redacción del artículo 25.2 de la LTBG, quedarían fuera de su ámbito de aplicación lo cual no parece que pueda tildarse sino de despropósito negligente e incoherencia del legislador dado que aquí no se consigue siquiera ese efecto funcional al que nos hemos referido.

2. "Los asimilados": en especial el personal directivo de las entidades locales

Si, como hemos podido apreciar, suscita serias dudas el ámbito de aplicación establecido cuando nos referimos al personal electo de las entidades locales, éstas se acrecientan cuando nos referimos al personal directivo de las Entidades Locales. Personal a caballo entre el Gobierno y la Administración como ya se ha dejado expuesto reiteradamente. Y es que, ciertamente, la regulación de este espacio directivo en la esfera local presenta rasgos peculiares que no siempre pueden ser tildados de estar en la buena dirección.

[67] DESCALZO GONZÁLEZ, A., (2017:1492).

La función directiva, según se prevé en la LBRL, se articula en torno a los denominados Coordinadores Generales –que, sin embargo, no forman parte de la Junta de Gobierno- y de los Directores Generales que en principio dependen de aquél[68]. Aunque, ciertamente, también pueden existir niveles complementarios de éstos establecidos, en este caso, por el Alcalde (artículo 123.1.c) que, sin embargo, no tienen carácter de órganos directivos (artículo 130.1). Se atribuye también tal condición de órganos directivos a los siguientes órganos: Secretario General del Pleno, Interventor General Municipal, titular de la Asesoría Jurídica, titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma y al titular del órgano de gestión tributaria en caso de que se decida su creación.

Con independencia de lo discutible que resulta dicha enumeración, con una mixtura de personal directivo propiamente dicho, miembros electos de la corporación[69], personal dedicado al asesoramiento legal y al control, etc., el modelo adoptado descansaría en dos notas: por un lado, que para desempeñar dichos órganos directivos se tenga de forma previa la condición de funcionario de carrera del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales o funcionarios con habilitación de carácter nacional pertenecientes al Grupo A[70], es decir, que la titulación exigida para el ingreso en el Cuerpo o Escala sea la de Doctor, Arquitecto, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente; en segundo lugar, y hasta la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dicho nombramiento se sostenía sobre la confianza política ya que ningún otro requisito se exigía para el nombramiento, sin ni siquiera hacer referencia a la condición establecida en el artículo 6.10 de la LOFAGE referido a la exigencia de criterios de competencia pro-

[68] La LBRL en su artículo 130, adoptando el modelo de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (hoy derogada por la LRJSP) parte de la distinción entre órganos superiores y órganos directivos. Como es bien conocido, en la LOFAGE se ordenaba la organización estatal mediante una distinción entre los órganos superiores, constituidos por los Ministros y Secretarios de Estado y que pueden o no ser electos como Diputados o Senadores, y los órganos directivos que quedaban integrados por los Subsecretarios, Directores generales y Subdirectores generales dependientes de los anteriores. En nuestro caso, el citado artículo 130 de la LBRL, partiendo de dicha distinción, distingue también entre órganos superiores, en este caso Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno, y órganos directivos en los que encuadra a Coordinadores generales, dependientes de éstos a Directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías.

[69] Y es que resulta sumamente discutible que se pueda ser cargo electo y órgano directivo a la vez.

[70] Desde nuestro punto de vista, carece de sentido, por innecesaria, la especificación realizada a favor de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y establecida en el artículo 130.3. Hasta ahora, al menos que yo sepa, éstos, sin perjuicio de la necesaria habilitación para el ejercicio de las funciones reservadas a los mismos, eran funcionarios de Administración local. ¿Porqué referirse en concreto a una Escala de funcionarios de la Administración local? No existen, además de los funcionarios del Estado, de las CCAA y de las Entidades Locales otro tipo de funcionarios, en caso contrario habría que haberse referido también específicamente a los Cuerpos Docentes Universitarios, a la Administración militar, etc…. ¿No hubiese sido técnicamente más correcto, si ésta era la opción elegida, haberse referido a la condición de funcionario de carrera de cualquiera de las Administraciones públicas?

fesional y experiencia para el nombramiento de dichos órganos directivos lo que notoriamente determinaba un tratamiento todavía más desfavorable que el establecido en el sector estatal[71].

El sistema, tal como lo hacía la LOFAGE, también permite el desempeño de dichos cargos directivos a otras personas que no reúnan el carácter de funcionario de carrera, pero, en este último caso, habrá de ser el Reglamento Orgánico Municipal (por tanto, el Pleno) quien permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

De esta forma, la regulación establecida arrojaba numerosos interrogantes que, en su aplicación en estos años, se han visto confirmados. Y es que, no nos engañemos, poco o nada se ha avanzado en la estructuración de un espacio directivo en el mundo local y, sin embargo, es notoria la progresiva politización de ese espacio directivo.

En cuanto a las funciones del personal directivo hemos de acudir a la disposición adicional decimoquinta de la LRBRL, que señala que le corresponderán las "funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales".

Desde un punto de vista doctrinal existen opiniones muy diversas sobre si el personal directivo queda incluido en el régimen de responsabilidad. La norma, desde luego, no lo deja claro en absoluto.

Así, de una parte, DESCALZO GONZÁLEZ entiende que, al preverse de igual forma respecto al personal directivo en la disposición adicional decimoquinta que "les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 15 de la Ley 3/2015 en los términos que establece su artículo 75.8 LRBRL", este personal estaría incluido y, por ende, incorporado en el ámbito de aplicación del Título II de la LTBG[72].

---

[71] Tras la modificación del apartado 3 del artículo 130 LBRL, operada por la LRSAL, el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales ha de realizarse atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia

[72] DESCALZO GONZÁLEZ, (2017:1492). También coincide con esta opinión OSCA FUERTES, B., para quien estarían incluidos todos los cargos enumerados en el artículo 130 de la LRBRL. OSCA FUERTES, B., "Aproximación al régimen disciplinario aplicable a alcaldes y concejales regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, Sección Colaboraciones, quincena del 15 al 27 febrero (2014).

Para otros autores, sin embargo, el personal directivo de las Entidades Locales no estaría incluido dentro del ámbito del Título II de la LTBG. En concreto, ARIAS MARTÍN se pregunta si se aplicaría a los denominados órganos directivos existentes en las grandes entidades locales, en los que este personal directivo tiene la condición de funcionario en la práctica totalidad de los casos (por exigirlo así la normativa aplicable), entendiendo que "tampoco se aplicarían las previsiones normativas estudiadas a los funcionarios, aunque tengan la condición de órgano directivo. Se llega a esta conclusión en base al argumento de que el régimen disciplinario de los funcionarios ya estaba previsto, y lo ha estado siempre, normativamente. Por tanto, la LTBG sería redundante si previera un régimen sancionador para los funcionarios cuando ya existen normas específicas que regulan su régimen disciplinario". Y añade de dicho autor, como fundamento de su argumentación, la imposibilidad de aplicar las normas sancionadoras por analogía y el principio de reserva de ley y de tipicidad también apoyaría la no aplicación de estas disposiciones a los funcionarios locales" [73]. Por su parte CAMPOS ACUÑA, se ciñe a lo establecido en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que atribuye la consideración de personas con responsabilidad pública en el ámbito local a "los alcaldes, concejales y las personas que desempeñen cargos equivalentes a las relacionadas en la letra a) de los municipios capitales de provincia, o de Comunidad Autónoma y de las Entidades locales de más de 50.000 habitantes" [74].

No coincido, sin embargo, con ninguno de los autores referidos. De una parte, y respecto de quienes han defendido su inclusión, la razón radica en que la propia LTGB, en su artículo 27, corrobora que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del título II de la LTBG, relativo al Buen Gobierno, será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con la normativa les que resulte de aplicación. Y, precisamente, esta normativa es de aplicación a los miembros de la Corporaciones Locales que ejerzan o no responsabilidades de gobierno, en consonancia con lo dispuesto en los arts. 75 y ss de la LRBRL y de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

En cuanto a los que han defendido su exclusión, mi discrepancia es relativa. Si bien las razones esgrimidas no son menores y, ciertamente, se suscitaría una pro-

[73] ARIAS MARTÍN, J.L., (2014:12).

[74] CAMPOS ACUÑA, C. (2017), "¿Quién es alto cargo en la Administración Local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno", *El Consultor de los Ayuntamientos*, quincena del 30 enero al 14 febrero, núm 2, (2017), pp. 199-206.

blemática derivada tanto de la reiteración de tipos existentes entre esa norma y los previstos en las normas disciplinarias, como en la eventual coexistencia de un doble régimen sancionador[75], lo cierto es que pueden tenerse en cuenta consideraciones adicionales. Y es que, en mi opinión, una cosa es que *prima facie* no hayan resultados incluidos y otra, bien distinta, que no puedan llegar a serlo, o que incluso deberían serlo. Dos razones se han mantenido en la doctrina científica que avalan esta opinión. De un lado, que la inclusión del personal directivo debería regularse en el Reglamento Orgánico de la Entidad Local, pues es lo que parece señalar la norma, y como de hecho se ha realizado ya en algunas entidades (Ayuntamiento de Madrid). CASTILLO BLANCO señala, a este respecto, que "debemos de insistir, sin embargo, en que la remisión expresa de la norma parece que habilita a la norma local"[76]. De otro lado, una segunda razón, que no parece que tampoco pueda ser considerada menor y que, al menos en lo que se refiere a los funcionarios con habilitación de carácter nacional (secretarios, interventores y tesoreros), resulta de plena aplicación es que, como señala el autor referido, "precisamente con motivo del cargo que desempeñan los funcionarios con habilitación de carácter nacional pueden llegar a ser culpables, y solo ellos, de algunas infracciones tipificadas en el Titulo II de la LTBG (a título de ejemplo, la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos etc.)"[77].

En cualquier caso, debería haber sido la LTBG la que lo hubiese dejado claro[78], pues no se puede reproducir el mismo esquema establecido para la Administración General del Estado en todos los niveles territoriales, máxime en el caso de las Entidades Locales, cuyo gobierno respondería, como ya se apuntó en palabras de PAREJO ALFONSO, a un "modelo de autoadministración democrática, modelo prototípico municipal, en el que adquiere importancia la participación directa o mediante

[75] Idénticas dudas plantea BEJARANO LUCAS, J., "Obligaciones de buen gobierno en el ámbito local". *Revista del gabinete jurídico de Castilla-la Mancha,* núm. 19, (2019), p. 35, quien ha señalado que "en lo que se refiere a la asimilación de los "órganos directivos" contemplados en el art. 130 LBRL en el ámbito de los municipios de gran población con el "personal directivo profesional" al que se refiere el art. 13 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 (TREBEP), al considerar que la exigencia con carácter general de ostentar la condición de funcionario público para ser designado como "órgano directivo" supone la aplicación al mismo del régimen disciplinario de los empleados públicos contemplado en el TREBEP, con la consecuente exclusión del régimen sancionador del Título II de la LTBG".

[76] CASTILLO BLANCO, F. A., "El cumplimiento de la integridad pública: el sistema de infracciones y sanciones para prevenir la irregularidad y la falta de responsabilidad", en PONCE SOLÉ (dir.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 205.

[77] CASTILLO BLANCO, F. A., (2018: 202).

[78] En opinión de CASTILLO BLANCO, F. A., (2018: 259), "la mejor opción legislativa hubiese sido, a estos efectos, que la propia Ley clarificase en este nivel de gobierno dicho concepto, aunque hubiese modificado la regulación básica de régimen local cuya modificación, por otro lado, se tramitaba en aquel momento en paralelo".

representantes y, por tanto y además de su corrección y eficacia, la posibilidad de imputación de la actividad administrativa al colectivo destinatario de la misma"[79].

De nuevo hemos de insistir en que la indefinición de este espacio, y su concreción mediante la enumeración a determinados efectos, refuerza la reflexión, ya realizada, de que en nuestro ordenamiento jurídico la noción de alto cargo no es sino funcional. La gran pregunta es si debería serlo y la respuesta sólo puede encontrarse si, de una vez por todas, abordamos con serenidad y reflexión el espacio existente entre el Gobierno y la Administración.

V. CONCLUSIÓN

No existe en nuestras normas, al menos de forma suficientemente acabada y completa, un concepto de alto cargo. Y de aquellos barros estos lodos. Y es que, del análisis del concepto puede desprenderse que existe una cierta confusión con figuras cuya naturaleza y razón de ser distan mucho de lo que pareciera debiera identificarse con la noción de alto cargo. Pero es que, además, existe poco rigor en la utilización de dicha expresión como se ha podido comprobar a lo largo de estas líneas.

Si bien, atendiendo a lo que la normativa prevé, una primera conclusión conduciría a determinar que la figura del alto cargo puede incluir, tanto a cargos electos como a los cargos titulares de órganos directivos de la organización central y territorial de la Administración General del Estado, así como de la institucional o instrumental, incluidos los existentes en el servicio exterior. Aunque lo cierto es que, a pesar de las enumeraciones de cargos establecidas en la normativa, creo que la naturaleza y la función de dicha noción no se ajustaría a una concepción tan amplia, pero también tan ambigua y abstracta que poco ayudaría a concretar la figura de estudio.

Y es que, debemos concluir que la concreción del concepto de alto cargo no es una cuestión resuelta debido, ciertamente, a la dificultad implícita en dicha noción, pero también a la ausencia de un concepto legal de dicha figura que no encontramos en la normativa estatal ni autonómica. El mundo está lleno de buenas intenciones y, a pesar de que uno de los objetivos de la LACAGE fue ofrecer una definición sobre los mismos, la realidad es que no existe en nuestro derecho positivo actual, como se ha puesto de manifiesto, un concepto preciso y correctamente delimitado de alto cargo. Como puede observarse en esa normativa se trata en mayor medida, más que de una definición conceptual, de una relación o enumeración de los cargos públicos

[79] PAREJO ALFONSO, L., "La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". *Revista de Estudios de la Administración Local,* núm. 291, (2003), p. 915.

incluidos dentro de dicho concepto en el ámbito estatal. Otro tanto se podría decir si nos referimos al ámbito estatal o autonómico.

Bien es cierto, y esto ha de subrayarse, que esto que en principio podría parecer negativo por su resultado impreciso tiene, también, efectos positivos. Y es que, con ese modo de proceder por parte de la norma, el ámbito de aplicación de las condiciones y requisitos exigibles en la actuación de los sujetos llamados a ejercer funciones públicas permite ir adaptándolo a los objetivos concretos que se persiguen. Y, desde luego, esto es una ventaja del planteamiento funcional que informa la actitud del legislador.

Sin embargo, y a pesar de todo y de las eventuales ventajas indirectas que de ello pudieran desprenderse, parece que debe concluirse que debiera deslindarse de forma más efectiva y con mayor rigor la noción de alto cargo de figuras como la dirección pública profesional mediante la efectiva regulación de estos últimos o del personal eventual que desempeña funciones de confianza. Similar conclusión se alcanza cuando atendemos al ámbito autonómico o local donde esa previa conclusión alcanzada tras el análisis de la legislación estatal se ve confirmada e, inclusive, en algunos casos reforzada.

Tengo para mí que el *quid* de la cuestión radica en dos aspectos que pasamos a relatar a continuación y que han mediatizado la actuación del legislador. Vayamos a ello.

En primer lugar, en la indefinición del espacio entre la política y la gestión característico de nuestro sistema de Gobierno y Administración. En la necesaria diferenciación del espacio que es propio del Gobierno y el que corresponde a la Administración que no ha quedado resuelto aún en forma definitiva radica, desde mi punto de vista, una de las causas que explican la indefinición y confusión en la que se desenvuelve esta figura. Buena muestra de ello resulta el personal directivo y el personal eventual, especialmente en la esfera local de gobierno, que son figuras perfectamente distinguibles, o al menos debieran de serlo, de la noción de "alto cargo" y que, sin embargo y como se ha puesto de manifiesto, presentan en nuestras normas concomitancias en algunos casos no deseables.

El segundo aspecto es que en el fondo del asunto subyace una cuestión competencial. Y es que, ciertamente, los títulos competenciales que articulan la noción de alto cargo y los caracteres que la singularizan engarzan de forma directa con las potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

Así es, ciertamente, pero la cuestión a nuestro juicio es si sería posible a tenor, tanto del título competencial establecido en el artículo 149.1.18 CE (y a que en esa base fundamentan las normas autonómicas de buen gobierno su dictado), como de

las responsabilidades que se establecen en las normas que regulan el ejercicio del alto cargo, inclusive las que se derivan de la Directiva europea sobre protección de los denunciantes y la transposición en marcha de la misma (artículos 62 y 63), llegar, aunque solo fuese con carácter supletorio de la normativa autonómica, al establecimiento de un mínimo común denominador sobre el concepto de alto cargo a efectos, al menos, de la delimitación subjetiva de la responsabilidades en que pueden incurrirse como consecuencia de su transgresión.

Recordemos dos puntos que podrían ser objeto de reflexión a estos efectos. El primero de ellos, que la LTBG es una norma que en su mayor parte es de contenido básico y, en consecuencia, resulta de aplicación a las instituciones autonómicas y, por tanto, parece obvio que de la misma se desprendería de forma natural delimitar su ámbito subjetivo de aplicación. Y, en segundo lugar, la doctrina sentada en la STC 130/2013 que permitió que las *"disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, en tales casos, la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada".*

Es una posibilidad, ha de reconocerse, cogida con débiles sujeciones y dificultades evidentes, pero lo cierto es que, junto a los argumentos ya expuestos, también pienso que sus efectos serían muy clarificadores respecto de la delimitación de ese espacio político y la funcionalidad de la propia institución.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

ARIAS MARTÍN, J.L., "Reflexiones sobre el buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su aplicación en el ámbito local", *Actualidad Administrativa*, Nº 7-8, Sección A Fondo, del 1 julio. al 31 agosto, (2014), tomo 2, Editorial La Ley

BAENA DE ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración,* Tecnos, Madrid, 2000.

BAZ VICENTE, R., "La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (nueva época),* núm. 14, (2015).

BEJARANO LUCAS, J., "Obligaciones de buen gobierno en el ámbito local". *Revista del gabinete jurídico de Castilla-la Mancha*, núm. 19, (2019).

BETANCORT, A. "Abuso de poder desde el Gobierno", *Editorial El Mundo*, 2 de agosto (2018).

CAMPOS ACUÑA, C., "¿Quién es alto cargo en la Administración Local? A propósito del régimen sancionador del Buen Gobierno", *El Consultor de los Ayuntamientos*, quincena del 30 enero al 14 febrero, núm 2, (2017)

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L., "Ética pública y normativa administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 181, (2010).

CASTILLO BLANCO, F. A., "El cumplimiento de la integridad pública: el sistema de infracciones y sanciones para prevenir la irregularidad y la falta de responsabilidad", en PONCE SOLÉ (dir.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

DELGADO PIQUERAS, F. y GARRIDO CUENCA, N. (2015) "Las funciones del personal eventual en la jurisprudencia", *Revista catalana de dret públic*, núm 51, (2015).

DESCALZO GONZÁLEZ, A., "El buen gobierno de los altos cargos", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 44, (2017).

FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Los falsos empleados públicos: el personal eventual", *Revista General de Derecho Administrativo,* núm. 34, (2013)**,** Iustel.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. *Altos cargos y directivos públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España.* Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). Segunda edición ampliada y adaptada a la Ley del Gobierno y a la LOFAGE. Oñati, 1988.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Blog La mirada institucional,* 26 de noviembre (2019).

LONGO MARTÍNEZ, F., "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Papers ESADE*, núm. 148, (1996).

MERLONI, F., "La distinción entre «política» y «administración»", *Documentación Administrativa*, núm. 250-251, enero-agosto (1998).

MESEGUER YEBRA, J., "El Proyecto de Ley de Conflictos de Intereses y el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa reguladora de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración del Estado", *Actualidad Administrativa,* núm. 17, Sección A Fondo, quincena del 1 al 15 octubre (2005).

MÍGUEZ MACHO, L., "Obligaciones de buen gobierno y régimen jurídico de los altos cargos en la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº II, Wolters Kluwer, (2019).

MORA RUIZ, M., "Estatuto del alto cargo tras el cese", en CASTILLO BLANCO, F.A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. Y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dir.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía (II): Smart Regulation, simplificación administrativa, participación ciudadana e integridad*, Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 2022.

MORELL OCAÑA, L., *El sistema de confianza política en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1994.

NOVO ARBONA, A., "Altos cargos y directivos públicos en las Diputaciones Forales Vascas". *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 58 (2000).

ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Prólogo", en *La Alta Dirección Pública: Análisis y Propuestas*, en ORTEGA ÁLVAREZ, L., y MAESO SECO, L. (Coords.), Edit. INAP, Madrid, 2010.

OSCA FUERTES, B, "Aproximación al régimen disciplinario aplicable a alcaldes y concejales regulado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, Sección Colaboraciones, quincena del 15 al 27 febrero (2014).

PALOMAR OLMEDA, A. "Pautas para el diseño de un estatuto de directivo público en el marco de las administraciones convencionales", en *Jornadas Técnicas de Seguridad Social*, Edit. Foro de Seguridad Social, (2005).

PAREJO ALFONSO, L., "Gobierno y Administración pública en la Constitución española", en RODRÍGUEZ ARANA, J. (dir.), *La Administración pública española*, INAP, Madrid, (2002).

PAREJO ALFONSO, L., "La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". *Revista de Estudios de la Administración Local,* núm. 291. (2003).

PÉREZ GÓMEZ, J.M., *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios de las Administraciones públicas*, Comares, Granada, 1993.

PÉREZ MONGUIÓ, J. y FERNÁNDEZ RAMOS S., *El Estatuto de los Altos Cargos*, Aranzadi, Pamplona, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., "Clases de Personal", en AAVV, *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la función pública.* Tecnos, Madrid, 2013.

VILLORIA MENDIETA, M., *El Marco Institucional de Integridad en España. Situación Actual y Recomendaciones.* Tiran t lo Blanch, Valencia, 2012.

Puertos Deportivos: La controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones

Marinas: the controversial issue of the maximum term of concessions

Julio David Moreno Prieto

Abogado en Cuatrecasas.

Doctorando en Derecho. Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PUERTOS DEPORTIVOS: ¿CONCESIÓN DEMANIAL O CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA?. III. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. IV. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. V. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS AUTONÓMICOS. VI. LÍMITES A LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS. VII. CONCLUSIONES

RESUMEN: Los puertos deportivos son un sector muy importante de nuestra economía. Constituyen un motor de crecimiento socioeconómico para muchos territorios. La disparidad de criterios interpretativos entre Administraciones y los constantes cambios normativos muestran la inseguridad jurídica que existe en este sector. Uno de los aspectos más controvertidos es el relativo al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos. En este trabajo se analiza dicho régimen y se ofrece una valoración de la normativa que confluye en la materia (puertos, costas, concesiones demaniales, contratos públicos, entre otras).

PALABRAS CLAVES: puertos, puertos deportivos, concesión de dominio público y contrato de concesión de obra pública.

Recibido: 06-03-2022

Aceptado: 22-09-2022

ABSTRACT: The marinas sector is an important sector of our economy, and it is a powerful engine for economic growth in many regions. The disparity of criteria of the different administrations and continuous changes in regulations show the legal uncertainty surrounding this sector. The regime covering the maximum period for marina concessions is one of the most controversial aspects. This paper analyzes that regime and offers a legal assessment of the regulations that converge on the matter (ports, coasts, public domain concessions, and public contracts).

KEYSWORDS: ports, marinas, public domain concessions and public work concession contract.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones más problemáticas en relación con los puertos deportivos es la relativa al plazo máximo de duración del título concesional y sus posibles prórrogas. Más allá de la conveniencia de analizar desde un punto de vista doctrinal estas regulaciones, en las que en ocasiones convergen distintas instituciones, regímenes jurídicos y normas de derecho transitorio, el supuesto presenta innegable relevancia práctica, pues son numerosas las relaciones jurídicas y actividades que se desarrollan en los puertos deportivos, cuyo régimen jurídico debería ofrecer suficiente seguridad jurídica.

Ciertamente, la complejidad u opacidad de las normas no favorece a ninguna de las partes implicadas (autoridades portuarias, concesionarios, usuarios, etc.), ni mejora la competitividad, eficiencia y productividad de los puertos deportivos, ni ayuda a captar nuevas inversiones privadas, tan necesarias, por cierto, en algunos territorios.

Sin perjuicio de que debería existir una homogenización de plazos en las concesiones de puertos deportivos en sintonía con el entorno europeo del que forman parte y una mayor coordinación por parte de las Administraciones Públicas en la aplicación de las normas portuarias, especialmente las de derecho transitorio, la realidad es que, a día de hoy, como veremos, esta situación todavía no se ha alcanzado, pese a los intentos de la Administración General del Estado por conseguirlo.

El objeto de este trabajo consiste, pues, en presentar una visión general del régimen de plazos máximos y prórrogas de las concesiones de puertos deportivos recogido en las normas portuarias, así como ofrecer una valoración crítica sobre el conjunto de legislaciones. El presente trabajo no analiza los requisitos legales y jurisprudenciales que posibilitan las prórrogas ordinarias y extraordinarias de las concesiones de puertos deportivos.

II. PUERTOS DEPORTIVOS: ¿CONCESIÓN DEMANIAL O CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA?

No es objeto del presente estudio sistematizar la naturaleza jurídica de los títulos de cada uno de los puertos deportivos existentes en nuestro país (sobre si son contratos de concesión de obra pública, contrato de concesión de servicio, dobles concesiones o concesiones mixtas, concesiones de dominio público marítimo-terrestre, concesiones de dominio público portuario, concesiones demaniales "*de facto*" o cualquier otra modalidad típica o atípica prevista en el ordenamiento jurídico), por cuanto la casuística y heterogeneidad de supuestos hace sumamente complejo una aproximación cierta a esta cuestión.

Pero si podemos confirmar que dos son las modalidades predominantes bajo las que se han construido y/o explotado la mayoría de los puertos deportivos en España: la concesión demanial y el contrato de concesión de obra pública (dentro de la modalidad contractual cabe destacar también el contrato de concesión de servicio[1]).

Como recordó CONCHA JARABA, "los puertos que se empiezan a construir bajo la modalidad de la concesión no responden necesariamente al citado modelo como contrato de concesión de obra pública sino que se instrumentan bajo la modalidad de la concesión demanial […] y ese modelo concesional respecto de los puertos deportivos se puede considerar que ha continuado vigente, tras la aprobación de la Constitución española, al menos en el ámbito de competencias del Estado, hasta la irrupción de la concesión de obra pública portuaria". Sin embargo, los parámetros a los que se ajustaba la concesión demanial de puertos deportivos típica de la Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos (en adelante, "Ley de Puertos Deportivos de 1969") difieren de los actuales, por cuanto (i) la concesión se solicitaba "sobre dominio público marítimo-terrestre que, tras la ejecución de las obras, pasaba a tener el carácter de dominio público portuario", (ii) "el uso al que se destinaba este demanio marítimo-terrestre no era un uso privativo del propio concesionario, como es sustancial en las concesiones demaniales, sino que la concesión tenía por objeto la construcción de un puerto destinado a la colectividad, a los usos náuticos deportivos propios de estos puertos" y (iii) la fase de explotación no se regula conforme a lo previsto en la norma de bienes de las Administraciones Públicas, sino que se remitía "a la legislación de contratos del Estado, además de en el artículo 13 referido a las Corporaciones Locales a la legislación de régimen local que resultase de aplicación para la gestión de aquel" [2].

---

[1] GONZALO RODRÍGUEZ, I. «Concesiones y autorizaciones portuarias» *Revista de Administración Pública*, núm. 46, 1965, pp. 369 a 386.

[2] CONCHA JARABA, M. «Un acercamiento a la Concesión de Obra Pública Portuaria regulada en el artículo 126 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de

En términos similares, CUERNO LLATA afirmó que "la legislación de puertos deportivos comprendía, por tanto, dos modalidades: Una determinada por la unión entre concesión de obra pública (tradicional a lo largo del siglo XIX), y auspiciada por la Ley General de Obras Públicas de 1877 en la que se englobaba la construcción y explotación del puerto y, una segunda, en la que únicamente se pretendía conceder la gestión de la obra portuaria deportiva a una persona física o jurídica para lo cual se articulaba ordinariamente la fórmula concesional (artículos 15 y siguientes de la Ley de Puertos Deportivos de 1969 y 12 y siguientes de su Reglamento de 1980)"[3].

El contrato de concesión de obra pública portuaria, como "especie" dentro del contrato de concesión de obra pública, se reguló por primera vez tras la aprobación de la Constitución española (en adelante, "CE") por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (en adelante, "Ley 48/2003"). No obstante lo anterior, el contrato de concesión de obra pública como "género" se contemplaba con antelación en la Ley General de Obras Públicas del año 1877. Por consiguiente, es normal que muchos de los puertos deportivos anteriores al año 2003, se hayan construido y explotado bajo la fórmula de la concesión de obra pública o, en el caso de que solo se lleve a cabo su explotación, incluso mediante el contrato de concesión de servicio.

En la actualidad, el régimen jurídico de la concesión demanial y el contrato de obra pública portuaria esta delimitado, con más o menos acierto, en las legislaciones portuarias, tanto en la estatal como en las autonómicas, sin que exista en la mayoría de estas normas un título o capítulo específico dedicado a los puertos deportivos.

La concesión de dominio público portuario y el contrato de concesión de obra pública portuaria tienen algunos rasgos comunes, pero la diferencia principal entre ambas figuras la encontramos en que la primera constituye un título de ocupación privativa del demanio portuario, y la segunda habilita a un particular para que ejecute una obra pública que habrá de revertir a la Administración al final del plazo concesional y, a cambio, el concesionario recibe, como retribución o compensación, el derecho a explotar dicha infraestructura mediante la prestación del servicio durante un periodo determinado, asumiendo el riesgo de la explotación.

Otra diferencia la encontramos en el uso que se hace de la infraestructura portuaria. Mientras que la concesión demanial permite "restringir el aprovechamiento

servicios en puertos de interés general» *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial* núm. 1, 2007, p. 113.

[3] CUERNO LLATA, J. R. «Los puertos deportivos: modalidades de aprovechamiento. Especial consideración a los modelos de gestión. Sus aspectos prácticos» *El Consultor de los Ayuntamientos*, *Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de diciembre 2001*, núm. 23 (ref. 3850/2001), p. 3.850, tomo 3.

del espacio concedido al ámbito empresarial y de actividad del concesionario, con carácter excluyente respecto de sus competidores, debiendo estos obtener las utilidades derivadas de la infraestructura directamente de la Administración portuaria", la concesión de obra pública portuaria "constituye una forma de gestión de esa infraestructura abierta necesariamente a todo usuario que reclame su utilización mediante el abono de las tarifas establecidas. De esta forma se establece un uso público imperativo, sin que en principio ni siquiera el concesionario de la obra pública se pueda reservar parcelas de esa infraestructura para el uso privativo"[4].

Estos y otros caracteres, ahora claramente delimitados, se han "mezclado" durante años en los títulos jurídicos de los puertos deportivos e, incluso, en la arquitectura jurídica de algunas normas portuarias que continúan en vigor, lo que ha provocado que muchas de las cuestiones relacionadas con el plazo máximo de duración o las posibles prórrogas en algunos puertos deportivos sea muy compleja y difícil de resolver.

III. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

1. Régimen general

El artículo 148.1.6ª de la CE faculta a las Comunidades Autónomas a que asuman competencia sobre "los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales". Pese a que, en un principio, existían diferencias entre las competencias que habían asumido las Comunidades Autónomas en función de la vía de acceso al autogobierno, en la actualidad todas las Comunidades con litoral (y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) cuentan con competencia sobre los puertos deportivos[5]. Así pues, no es de extrañar que la regulación estatal en materia de puertos deportivos sea cada vez más escasa, pese a que aún continúa parcialmente vigente una norma reglamentaria sobre puertos deportivos[6] y que el Estado sigue gestionado, aproximadamente, un 30 % de estos puertos o zonas deportivas[7].

[4] BUENO DE SITJAR DE TOGORES, B. «Gestión del dominio público portuario» en DE FUENTES BARDAJÍ J. (Dir.). *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado.* Ed. Aranzadi. Navarra, 2011, p. 519.

[5] La competencia del Estado en materia portuaria queda reservada a (i) los puertos de interés general y (ii) a los puertos que desarrollen actividad comercial, siempre y cuando las Comunidades Autónomas no hayan asumido su titularidad.

[6] Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos, aprobado por el Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre.

[7] Esta cifra se puso de manifiesto en la VIII Jornadas de Derecho Portuario de Tarragona, organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Tarragona.

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, "LPEMM") derogó de forma expresa la Ley de Puertos Deportivos de 1969[8], que hasta ese momento era la normativa de referencia en materia de puertos deportivos. Lo relevante de la LPEMM a estos efectos es que no contenía una regulación específica sobre los puertos deportivos[9]. Una vez resueltos los conflictos competenciales suscitados en torno a la constitucionalidad de algunos preceptos de la LPEMM[10], el Tribunal Constitucional resolvió que las instalaciones deportivas que se ubiquen dentro de los puertos de competencia estatal serán gestionadas por la Autoridad Portuaria[11] correspondiente.

Más tarde, el Legislador refundió en un único texto, el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (en adelante, "TRLPEMM"), una pluralidad de normas legales que hasta ese momento regían en materia portuaria -entre ellas,

[8] Disposición derogatoria única de la LPEMM.

[9] EGUINOA DE SAN ROMÁN, R. *La gestión de los puertos de interés general*. Ed.Atelier. Barcelona, 2012, p. 71. Este autor, que dedica un capítulo de esa monografía a analizar y valorar la evolución legislativa en materia de puertos, destaca que la LPEMM supuso "un importante cambio, casi una ruputa podría decirse, respecto del régimen establecido por las leyes portuarias que las precedían".

[10] Un estudio de referencia sobre la competencia en materia portuaria podemos encontrarlo en ACERO IGLESIAS, P. *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*. Ed. Thomson Aranzadi, Madrid, 2002.

[11] Entre estos, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 40/1998, de 19 de febrero, BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998. En este sentido señala que: "La cuestión estriba, por tanto, en determinar si la competencia exclusiva del Estado sobre un puerto de interés general se extiende igualmente a las dársenas pesqueras y zonas deportivas existentes en el mismo o si, como pretenden los ejecutivos autonómicos, la gestión de tales espacios corresponde a sus Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sobre puertos pesqueros y deportivos. Para resolver esta cuestión, conviene tener en cuenta que la Constitución, en sus arts. 148.1.6.a y 149.1.20.a, atribuye, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, competencia sobre «puertos» y que, como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 77/1984), esa competencia se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla. Pues bien, desde cualquiera de esas perspectivas se llega a la conclusión de que el precepto cuestionado es conforme con el modelo diseñado por la Constitución. En ésta no se atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado. Es evidente que ello no significa -y será necesario volver sobre este tema más adelante- que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como, por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio), pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial, pues entonces -tal y como sostiene el Abogado del Estado- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico. No pueden, por tanto, compartirse las afirmaciones de los ejecutivos recurrentes. Así, debe rechazarse la afirmación del Gobierno balear de que las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas son de su competencia, cualquiera que sea su ubicación, pues, insistimos, la Constitución y los Estatutos no atribuyen competencias sobre instalaciones portuarias, sino, precisamente, sobre puertos. Igualmente, no puede admitirse la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre la ordenación de la actividad portuaria de cualquier género sobre puertos deportivos y pesqueros, pues no se atribuyen competencias sobre determinadas actividades portuarias sino sobre el puerto, correspondiendo a su titular gestionar la actividad portuaria que en el mismo se desarrolle".

la LPEMM-, siendo desde ese momento la normativa de referencia en materia de puertos gestionados por el Estado y, en lo que en ella no se regula, habrá que estar a Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, "LC")[12].

La gestión por un tercero de un puerto deportivo o una instalación náutica deportiva en un puerto de competencia estatal se encuadraría, en la actualidad, en dos figuras jurídicas distintas de la legislación portuaria: el contrato de concesión de obra pública portuaria (artículo 101 del TRLPEMM) y la concesión de dominio público portuario (artículos 81 a 95 del TRLPEMM).

El TRLPEMM establece, para la concesión de obra pública portuaria, un plazo máximo de 40 años, incluida sus eventuales prórrogas[13], y para la concesión de dominio público portuario un plazo máximo de 50 años, comprendida las prórrogas ordinarias, y, de forma extraordinaria, podrá ampliarse hasta los 75 años en función de si se llevan a cabo ciertos niveles de inversión o que las concesiones tengan un interés estratégico o relevante para el puerto o su zona de influencia[14].

La duración expuesta no es casual. En el caso de la concesión de obra pública portuaria, este límite venía impuesto por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (en adelante, "Ley 13/2003")[15] y se sigue manteniendo conforme a la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante, "Directiva de sectores excluidos"), el Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores (en adelante, "RD-Ley 3/2020") y Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP")[16].

En el caso de la concesión de dominio público portuario, según se expone en el Preámbulo de la Ley 8/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes

---

12 Artículos 67.1 y 73.1 del TRLPEMM.

13 Artículo 101.7 del TRLPEMM.

14 Artículo 82 del TRLPEMM.

15 El plazo de 40 años del contrato de concesión de obra pública portuaria se incorpora a la legislación portuaria mediante la Ley 48/2003, que fue aprobada meses después de la Ley 13/2003, que ya limitaba a 40 años el plazo máximo en su artículo 263.1.

16 La Directiva de sectores excluidos considera, en el Anexo I, a la construcción de puertos deportivos como una modalidad de obra hidráulica (CPV 45240000) a los efectos del contrato de obras contemplado en su artículo 2 letra a). Esto implica que, entre otras normas, le resulta de aplicación los artículos 2.f) y concordantes del RD-Ley 3/2020. Pues bien, el plazo máximo del contrato de concesión de obra pública está fijado en la actualidad en la normativa nacional en 40 años (artículos 54.3 del RD-ley 3/2020 y 29.6.a de la LCSP).

para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la ampliación del plazo concesional hasta los límites actuales se justifica en la necesidad de atraer mayor inversión privada a los puertos españoles, dotando a los inversores de periodos de amortización más largos, así como en la necesidad de homogenizar los plazos máximos de las concesiones portuarias con los existentes en los puertos europeos, para que nuestro sector portuario esté en igualdad de condiciones competitivas.

2. Régimen transitorio

El TRLPEMM cuenta con dos disposiciones de derecho transitorio que condicionan el plazo máximo de duración de las concesiones de dominio público portuario otorgadas antes de su entrada en vigor: la segunda y la décima.

La disposición transitoria segunda se circunscribe, particularmente, a la duración y régimen de prórrogas de las autorizaciones y concesiones para la ocupación del dominio público portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPEMM. Para estas concesiones, la ley impone, como regla general, un límite a su duración máxima, contando el plazo inicial y el de las eventuales prórrogas, que no podrá superar los 35 años desde su entrada en vigor[17]; es decir, en principio, todas las concesiones que continúen vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM finalizarán, como muy tarde, el 15 de diciembre de 2027, salvo que se hayan acogido, en plazo, a la disposición transitoria décima del TRLPEMM[18].

La disposición transitoria décima, introducida por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, "RD-Ley 8/2014")[19] no regulaba, en principio, el régimen de "prórroga", como sí hace la disposición transitoria segunda, sino la "ampliación inicial" del plazo de la concesión de dominio público portuario. Más tarde, tras la reforma operada por la Ley 18/2014, también esta regula la "prórroga".

Esta norma transitoria del TRLPEMM se aplica a las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, esto es, con anterioridad al 5 de

[17] Inicialmente este plazo se fijó en 30 años, pero la Ley 48/2003 elevó dicho plazo a 35 años.

[18] El informe de la Abogacía General del Estado de 9 de marzo de 2015 (ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 9/15), cuyo ponente fue D. Ricardo Huesca Boadilla, aborda las distintas situaciones en las que puede encontrarse un concesionario titular de una concesión anterior a la LPEMM que ha solicitado una prórroga de la concesión de dominio público portuario: (i) antes de la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, (ii) entre la entrada en vigor de ese Real Decreto Ley y entrada en vigor de la Ley 18/2014 y (iii) con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 18/2014.

[19] Puede consultarse la "Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria décima del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante" que elaboró Puertos del Estado y que se encuentra publicada en su sede electrónica.

julio de 2014, posibilitando que puedan extenderse sin que superen "los límites establecidos en el artículo 82 de esta Ley". Pero su particularidad radica en que solo podía activarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, esto es, su vigencia terminó en 5 de julio de 2015[20]. Cuestión distinta es que se haya solicitado en plazo, pero que la Administración no haya resuelto la solicitud, en cuyo caso el solicitante sí tendrá derecho a un pronunciamiento de fondo, sin perjuicio de que su solicitud se entienda desestimada por silencio administrativo.

Por último, téngase en cuenta que el TRLPEMM no contiene ninguna norma de derecho transitorio aplicable al contrato de concesión de obra pública portuaria.

3. ¿Pueden los concesionarios anteriores a la LPEMM acogerse a la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM?

Una cuestión que suscita dudas en la práctica es si la prórroga extraordinaria prevista en el artículo 82.2.c) del TRLPEMM puede aplicarse a las concesiones para la ocupación del dominio público portuario otorgadas con anterioridad a la LPEMM, es decir, a aquellas concesiones a las que se aplica la disposición transitoria segunda del TRLPEMM.

Existen informes jurídicos de la Abogacía General del Estado[21] y de los Servicios Jurídicos de algunas Comunidades Autónomas, como por ejemplo de Canarias[22], sobre determinadas concesiones de puertos deportivos, que abogan por no aplicar la prórroga extraordinaria a los concesionarios anteriores a la LPEMM. En síntesis, sostienen que resulta razonable entender que desde la entrada en vigor de la Ley 18/2014 se han despejado las dudas interpretativas que podrían existir sobre esta cuestión, en el sentido de que los concesionarios anteriores a la entrada en vigor de la LPEMM dispusieron de una ventana temporal de un año para ampliar su concesión por la vía disposición transitoria décima del TRLPEMM, trascurrido el cual, ya no es posible hacerlo por ninguna otra vía, ni siquiera la prevista en el artículo 82.2.c) de la citada norma legal.

Por otro lado, existe otro informe de la Abogacía General del Estado (anterior a la entrada en vigor la Ley 18/2014)[23] -de ahí que exista un criterio distinto- y un pro-

[20] En realidad, el RD-Ley 8/2014 fijó un periodo de 6 meses. Este plazo fue más tarde ampliado a 1 año, mediante la Ley 18/2014.

[21] *Vid.* pie de página 21.

[22] Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de 2 de julio de 2021 sobre las concesiones de explotación de los puertos deportivos de Canarias vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM; plazo máximo y posibilidad de prórroga extraordinaria (SC.I. OTV. 7/21-B, ref. PLATEA:4/21).

[23] En el informe de la Abogacía General del Estado de 9 de marzo de 2015 (ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 9/15) se cita un informe previo, de 28 de noviembre de 2013 (ref. A.G. Entes Públicos

nunciamiento más reciente del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares de 25 de octubre de 2019, también sobre concesiones de puertos deportivos[24], que, por la vía interpretativa y la búsqueda de la auténtica finalidad de la prórroga extraordinaria, limitan la prohibición de superar los 35 años prevista en la transitoria segunda del TRLPEMM a la prórroga ordinaria contemplada en el artículo 82.1 del citado texto refundido, permitiendo que los titulares de concesiones anteriores a la LPEMM puedan acogerse a la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM.

Esta es la tesis que considero más coherente con la propia finalidad de la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM, por cuanto carece de sentido limitar esta prórroga a las concesiones posteriores a la LPEMM y excluirla en

95/13), en el que parece que se concluye que la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM es igualmente aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad a la LPEMM: "[…] la intención del Legislador (era la de) posibilitar, excepcionalmente, la prórroga del plazo de las concesiones portuarias, en cuyo título no esté prevista la prórroga, en el caso de aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto (y por su extensión, para el desarrollo económico de la zona de influencia del puerto) o suponga una mejora de la eficacia global del servicio prestado. Siendo ello así, no existe una justificación objetiva y razonable para excluir de la posibilidad de obtener una prórroga excepcional que establece el artículo 82.2.c) del TRLPEMM, siempre que se cumplan los requisitos de este precepto y por el tiempo máximo fijado en el mismo, a las concesiones existentes a la entrada en vigor de la LPEMM, pues la finalidad que justifica la concesión de la prórroga excepcional que establece el artículo 82.2.c) del TRLPEMM, en los términos antes indicados, puede cumplirse por las concesiones otorgadas con anterioridad a la LPEMM".

[24] La Sentencia núm. 474/2019, de 25 de octubre de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares (rec. 420/2017) sostuvo que: «Entendemos que la Disposición Transitoria Décima del TRLPEMM en la redacción dada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, únicamente adquiere sentido si se sigue la línea interpretativa arriba enunciada, es decir, que en todo momento el Legislador ha pretendido equipar la duración máxima de las nuevas concesiones con la duración máxima de las precedentes. Concretamente, carece de razón que en octubre de 2014 se establezca una previsión para " los concesionarios que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley hubieran presentado una solicitud de prórroga con arreglo al artículo 82 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y que se encuentren en tramitación,....", si resulta que interpretamos que únicamente pueden solicitar la prórroga del art. 82 los concesionarios que lo sean con posterioridad a la entrada en vigor del RDL 2/2011. Esto es, concesiones de menos de dos años de vigencia. Carece de lógica que tales concesionarios tuvieran solicitudes de prórroga en tramitación, por lo que solo cabe interpretar que al mecanismo excepcional del art. 82 podían acogerse, también, los titulares de concesiones anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante».

Como veremos al examinar la prórroga del art. 82.2.c), ésta viene referida a concesiones de valor estratégico para el puerto o su zona de influencia y, repetimos, carece de lógica una interpretación de la D.Tª 10ª TRLPEMM que conduzca a que la prórroga contemplada en la misma únicamente lo sea para las que tienen vigencia inferior a los dos años que, difícilmente, pueden tener este valor relevante o estratégico.

En consecuencia, a la solicitud de prórroga interesada por Club de Mar le es aplicable el mecanismo excepcional del art. 82.2.c del TRLPEMM, que es una de las alternativas contempladas en la D. T. Décima de la Ley 18/2014. Alternativas exceptuadas de la regla general impuesta por la Disposición Transitoria Cuarta de la LPE/92".

las anteriores, pues el interés estratégico o relevante de una concesión, junto con el compromiso del concesionario de llevar a cabo una inversión adicional puede concurrir en ambos casos.

Esta opción no supone una vulneración de las normas comunitarias, ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre autorizaciones con plazos excesivos o en términos que supongan una ventaja competitiva, por cuanto la prórroga excepcional se encuentra sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo, al cumplimiento de unos requisitos tasados en una norma con rango de ley (no es de otorgamiento automático) y que precisa, además, de un control "discrecional" por parte de la Autoridad Portuaria[25]. En resumidas cuentas, la prórroga extraordinaria del artículo 82.2.c) del TRLPEMM no debería prohibirse en las concesionarios anteriores a la LPEMM.

IV. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

1. Régimen general[26]

De las diez Comunidades Autónomas costeras tan solo el Principado de Asturias no cuenta con legislación propia sobre puertos autonómicos[27]. Las restantes nueve Comunidades Autónomas tienen su Ley propia para todos los puertos de su competencia, no solo para los deportivos[28], y, en algunos casos, cuentan además con un desarrollo reglamentario[29].

---

[25] La Sentencia núm. 474/2019, de 25 de octubre de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares (rec. 420/2017) y Sentencia, de 8 de julio de 2009, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo (rec. 4.448/2007).

[26] Un estudio de referencia sobre el régimen jurídico de los puertos deportivos es el que elaboró ZAMBONINO PULITO, M. «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 77, 2010, pp. 45 a 98.

[27] La Consejería de Medio Rural y Cohesión Social del Principado de Asturias ha iniciado en el año 2021 la tramitación del Anteproyecto de ley de puertos del Principado de Asturias.

[28] Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (en adelante, "LPA"); Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, "LPM"); Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat (en adelante, "LPV"); Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales (en adelante, "LPCat"); Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco (en adelante, "LPPV"); Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria (en adelante, "LPCant"); Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia (en adelante, "LPG"); Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias (en adelante, "LPCan"); y Ley 10/2005 de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears (en adelante, "LPIB").

[29] En la Comunidad Valenciana, el Decreto 123/2004, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones

La única norma con rango legal que dedica un título específico al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo es la LPG (Título IV). El artículo 95 del citado texto legal, para la concesión de dominio público para la construcción o explotación de puertos deportivos o de zonas portuarias de uso náutico-deportivo, fija un plazo máximo de 50 años. En cambio, para el contrato de concesión de obra pública portuaria de un puerto deportivo o de una zona portuaria de uso náutico-deportivo, el citado precepto se remite a lo dispuesto en el artículo 92 de esa norma; precepto que regula el plazo máximo de duración de cualquier contrato de concesión de obra pública portuaria en 40 años.

Con carácter general para todos los puertos de su competencia (incluido los puertos deportivos), todas las Comunidades Autónomas diferencian entre la concesión de dominio público portuario y el contrato de concesión de obra pública portuaria, aunque algunas regulan también otras modalidades contractuales como el contrato de concesión de servicio[30], y otras figuras distintas a la clásica "prórroga", como la "prolongación" de la explotación del puerto (también denominada en las normas portuarias "ampliación" o "continuación" de la explotación)[31].

náutico-deportivas (en adelante, "Decreto 123/2004"); en Cataluña, el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña, aprobado por el Decreto 258/2003, de 21 de octubre (en adelante, "RPCat"); en el Pais Vasco, el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco aprobado por el Decreto 236/1986, de 21 de octubre (en adelante, "RPPV"); en Galicia, el Decreto 130/2013, de 1 de agosto, por el que se regula la explotación de los puertos deportivos y de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante, "Decreto 130/2013"); en Canarias el Reglamento de Puertos de Canarias, aprobado por el Decreto 52/2005, de 12 de abril (en adelante, "RPCan"); y, en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, el Reglamento de Puertos de Illes Balears aprobado por el Decreto 11/2011, de 18 de febrero (en adelante, "RPIB").

[30] Es el caso, por ejemplo, del artículo 35 de la LPA y 70 de la LPCat.

[31] Es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía (artículo 37 de la LPA), Región de Murcia (artículo 9 bis de la LPM), Canarias (artículos 61 de la LPCan y 56 de la RPCan) e Islas Baleares (artículo 88 de la LPIB).

Así, las Comunidades Autónomas de Andalucía[32], Región de Murcia[33], Comunidad Valenciana[34], Cataluña[35], País Vasco[36], Galicia[37] y Baleares[38] han fijado el plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria de forma muy similar al Estado, es decir, en 40 años. En cambio, las Comunidades Autónomas de Cantabria[39] y Canarias[40] han regulados plazos distintos para el contrato de obras pública portuaria.

[32] El artículo 36 de la LPA se remite, en cuanto al plazo máximo de duración de contrato de obra pública portuaria, a "la legislación básica estatal para el contrato de concesión de obra pública, con las especialidades que resulten en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario".

[33] El artículo 12.d) de la LPM señala que el plazo máximo de duración del contrato de obra pública portuaria "no podrá exceder del previsto en la legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos, respectivamente".

[34] La LPV fija, en su artículo 22.4, el plazo máximo del contrato de concesión de obra pública portuaria en 40 años, incluida sus posibles prórrogas.

[35] El Capítulo IV del Título III del Libro Segundo de la LPCat, que tiene por título "Contratos administrativos para la construcción y gestión portuaria", diferencia entre el contrato de concesión para la construcción de obra portuaria y el contrato de concesión de servicio de infraestructuras portuarias. El artículo 70 de la LPCat establece que el plazo máximo del contrato de concesión de obra es el "razonablemente necesario para que la empresa concesionaria recupere las inversiones, con un máximo de cuarenta años" y el del contrato de concesión de servicio se fija también en el razonablemente necesario para recuperar las inversiones, con un máximo de "cuarenta años, en los contratos que incluyan la ejecución de obras y la explotación del servicio público" y de "veinticinco años, en los contratos de explotación del servicio público".

[36] El artículo 14.1 de la LPPV se remite a "las disposiciones de la legislación sobre contratación pública y a los informes preceptivos previstos en la legislación portuaria estatal", sin especificar cuál es el plazo máximo de duración del contrato para la construcción o ampliación de los puertos.

[37] El artículo 92.10 de la LPG señala que el contrato de concesión de obra pública portuaria se otorgará "por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares de acuerdo con lo previsto en la legislación básica de contratos del sector público para el contrato de concesión de obras públicas" y el apartado 11 dispone que "los plazos fijados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán ser prorrogados en los supuestos previstos en la legislación básica de contratos del sector público para el contrato de concesión de obras públicas".

[38] El artículo 81 de la LPIB regula el contrato de concesión de obra pública portuaria, que podrá ser para la construcción y la explotación o solo para la explotación de obras públicas portuarias. Según dispone su apartado 4º, en materia de obras públicas "será de aplicación la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la presente ley y de su régimen de utilización del dominio público portuario".

[39] El artículo 36.2 de la LPCant dispone que el contrato de concesión de obra pública portuaria no podrá exceder de 40 años, pudiendo "ser prorrogado potestativamente hasta los sesenta años como máximo para restablecer el equilibrio económico del contrato, o, excepcionalmente, para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en el que los derechos de crédito del concesionario hubieran sido objeto de titulización, de acuerdo con la legislación básica estatal en materia de contrato de concesión de obra pública".

[40] El contrato de concesión de obra pública portuaria se regula en los artículos 53 y siguientes de la LPCan, para la construcción y explotación de obras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios portuarios deportivos. El plazo máximo de este tipo de contratos, según establece el artículo 56.4.e), "en ningún caso será superior al máximo establecido en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre".

En el caso de las concesiones de dominio público portuario, las Comunidades Autónomas de Andalucía[41], Región de Murcia[42], Comunidad Valenciana[43], País Vasco[44], Galicia[45] y Canarias[46] han establecido el plazo máximo de duración, incluida las eventuales prórrogas -ordinarias-, en 50 años. Las restantes Comunidades Autónomas, esto es, Cataluña[47], Cantabria[48] e Islas Baleares[49] han establecido plazos diferentes.

No obstante, el artículo 87.2 del RPCan matiza, con alcance a todos los puertos e instalaciones marítimas y portuarias, que el plazo de la explotación de la obra pública portuaria no podrá exceder de los 40 años, pero podrá ser prorrogado potestativamente hasta los 60 años, previo cumplimiento de una serie de requisitos. Si solo se pretende la explotación (sin construcción), el apartado 3º del artículo 87 del RLPCan señala que podrá prorrogarse solo hasta los 25 años.

41 El artículo 24 de la LPA sigue el mismo esquema que el artículo 82 del TRLPEMM, estableciendo el plazo máximo de las concesiones portuarias, incluida sus posibles prórrogas ordinarias, en 50 años.

42 El artículo 12.d) de la LPM señala que el plazo máximo de duración de las concesiones demaniales no podrá superar el contemplado en la "legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos, respectivamente".

43 El artículo 32.1 de la LPV establece que el plazo máximo de la concesión demanial es de 50 años, incluida sus posibles prórrogas.

44 El artículo 36.2 de la LPPV dispone que el plazo máximo de duración "no podrá ser superior, contando tanto el plazo inicialmente otorgado como las prórrogas, a cincuenta años".

45 El artículo 67.1 de la LPG señala que "El plazo de las concesiones será el que se determine en el título correspondiente y no podrá ser superior a cincuenta años. En conformidad con la normativa estatal en materia de costas, en todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general y estará condicionado al mantenimiento de la adscripción".

46 El plazo máximo de la concesión demanial se regula en el artículo 46 de la LPCan que señala que no podrá exceder, incluida sus posibles prórrogas, "del máximo fijado en la legislación en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario".

No obstante, el RPCan establece, en su artículo 44, que la duración de la concesión y sus posibles prórrogas no podrá superar los 30 años.

Puede observarse como existe una aparente contradicción entre la LPCan (que se remite al TRLPEMM) y el RPCan, por cuanto el plazo máximo de las concesiones portuarias en el TRLPEMM es, actualmente, 50 años, incluida sus prórrogas ordinarias. Esta aparente contradicción es debida a que, cuando se dictó el RPCan, el plazo de las concesiones demaniales en la legislación estatal era de 30 años. Al no haberse adaptado el reglamento a los cambios legales sobrevenidos, en virtud del principio de jerarquía normativa, esto es, de subordinación del reglamento a la ley, podría sostenerse que aquel ha quedado desplazado, pudiendo aplicarse los plazos establecidos en TRLPEMM por remisión del artículo 46 de la LPCan.

47 La LPCat regula el plazo máximo de duración de la concesión demanial en su artículo 52.2, que dispone que no podrá exceder de 25 años, salvo que se realicen obras de singular importancia, en cuyo caso podrá extenderse hasta los 50 años.

48 El artículo 41.2 de la LPCant establece que "el plazo máximo de duración de las concesiones de dominio público portuario, incluyendo las prórrogas, no podrá exceder de treinta y cinco años, de conformidad con la legislación estatal sobre puertos". Quizá esta norma debería adaptarse o interpretarse, en cuanto al plazo máximo de duración, a lo dispuesto en la versión vigente del artículo 82 del TRLPEMM.

49 El artículo 73.1 de la LPIB señala que el plazo de las concesiones demaniales "no puede superar los treinta y cinco años de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal vigente en materia de costas". No obstante, el artículo 77 del RLPIB dispone que el plazo de las concesiones "no puede superar, incluídas

Tan solo la Comunidad Autónoma de Andalucía tipifica la prórroga extraordinaria de las concesiones demaniales, permitiendo que el plazo máximo de duración pueda extenderse hasta los 75 años[50]. Un supuesto de hecho que posibilita esta prórroga es "concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo destinadas a la prestación del servicio a las embarcaciones deportivas y de ocio, que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo […]".

En las restantes normas autonómica no se contempla, de forma expresa, la prórroga extraordinaria, por lo que cabe plantearse si puede aplicarse la prórroga excepcional prevista en el artículo 82.2.c) del TRLPEMM. Entiendo que solo será posible en aquellas normas autonómicas que se remiten de forma expresa a la legislación estatal portuaria, como es el caso de la Región de Murcia[51] y Canarias[52]. Mayores dudas plantean las normas de Cantabria[53], Galicia[54] e Islas Baleares[55], pues aunque se remiten a la estatal, al mismo tiempo fijan un límite temporal máximo que, siguiendo una interpretación literal, imposibilitaría toda suerte de prórroga extraordinaria.

En cualquier caso, habría que destacar que la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM está prevista para la concesión de dominio público portuario y no para el contrato de concesión de obra pública portuaria que se regula en el artículo 101 del citado texto refundido.

2. Régimen transitorio

Todas las normas portuarias autonómicas cuentan con un régimen de derecho transitorio que ofrece distintas soluciones a la problemática de la duración máxima y las posibles prórrogas de las concesiones portuarias[56], a excepción de las regulaciones

las prórrogas, los treinta años". Cabe añadir que el artículo 77 del RLPIB no se encuentra adaptado al artículo 73.1 de la LPIB conforme a la nueva redacción dada por la Ley 6/2014, de 18 de julio, de modificación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears.

50 El citado artículo 24 de la LPA permite la prórroga extraordinaria para las concesiones estratégicas o relevantes, pudiendo ampliarse el plazo hasta los 75 años.

51 Interpretación conjunta entre los artículos 12.d) de la LPM y 82.2.c) del TRLPEMM.

52 Interpretación conjunta entre los artículos 46.3 de la LPCan y 82.2.c) del TRLPEMM. En este caso además podría invocarse la disposición final tercera, que señala que "supletoriamente, en lo relativo a la materia de puertos, será de aplicación lo establecido en la legislación estatal vigente".

53 Artículo 41.2 de la LPCant.

54 Artículo 67.1 de la LPG.

55 Artículo 73.1 de la LPIB.

56 Es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Canarias e Islas Baleares.

de las Comunidades Autónomas de Región de Murcia y Cantabria. Sin duda, las normas de derecho transitorio son las que mayores indefiniciones presentan.

En Andalucía, cuatro disposiciones transitorias afectan a las concesiones de dominio público portuario, de las que tres de ellas han sido introducidas recientemente por la Ley 2/2020, de 12 de noviembre, de reforma parcial de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, en materia de plazos concesionales (en adelante, "Ley 2/2020")[57]. La finalidad del nuevo régimen transitorio, según se indica en el Preámbulo, es posibilitar que las concesiones anteriores a la presente modificación accedan, también, al sistema de prórrogas (ordinarias y extraordinarias) introducido por la Ley 2/2020[58].

Para ello, la disposición transitoria séptima se refiere al "plazo máximo" que pueden tener las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la LPA y anteriores a la entrada en vigor de la LPEEM; la transitoria octava posibilita la "recuperación" del plazo inicial del título concesional cuando este se haya visto reducido por la disposición transitoria séptima, siempre que su titular se comprometa a realizar una serie de inversiones adicionales; y la transitoria novena regula el régimen de "prórroga" de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2020, estableciendo una previsión específica para las concesiones caducadas de puertos deportivos[59].

La Agencia Pública de Puertos de Andalucía aprobó, en 13 de octubre de 2021, un documento que detalla "los principales hitos de los procedimientos a seguir en los mencionados supuestos de prórroga y ampliación previstos en la Ley 2/2020, de 12 de noviembre"[60]. Esta resolución de la Comisión Ejecutiva viene a aclarar y completar las novedades introducidas en la LPA por la Ley 2/2020, principalmente respecto al plazo máximo y a las condiciones de prórroga de las concesiones. Entre otras novedades, este documento establece que las disposiciones transitorias séptima y octava son también aplicables a los puertos deportivos.

---

[57] Disposiciones transitorias primera, séptima, octava y novena.

[58] NÚÑEZ LOZANO, M. C. «Informe: la reforma de los plazos concesionales en los puertos de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 108, 2020, p. 452. Esta autora apunta con su acostumbrada brillantez a una posible incompatibilidad de la Ley 2/2020 con los principios de libre competencia y concurrencia.

[59] Para concesiones caducadas pero con título vigente a 1 de enero de 2018 de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo destinadas a la prestación del servicio a las embarcaciones deportivas y de ocio "que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo, cuando las concesionarias sean administraciones o entidades sin ánimo de lucro y concurran razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que así lo aconsejen" podrán prorrogarse por la vía excepcional prevista en el artículo 24.2.B) de la LPA.

[60] Esta resolución se ha notificado por correo certificado a las empresas titulares de concesiones de puertos deportivos.

En la Comunidad Valenciana, la legislación contiene cuatro disposiciones transitorias que afectan a las concesiones demaniales portuarias[61], destacando de todas ellas la disposición transitoria cuarta, que fue incorporada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, "Ley 27/2018"). Al amparo de esta norma, las concesiones demaniales otorgadas con posterioridad a la LPV podrán beneficiarse del plazo máximo de 50 años.

En Cataluña, la norma portuaria contiene una disposición transitoria, la sexta, que tiene por rúbrica "régimen transitorio de las autorizaciones y concesiones", pero que será objeto de una modificación legislativa conforme al compromiso recientemente adquirido por la Generalitat en el seno de la Comisión Bilateral Generalitad-Estado, pero mientras eso ocurre esta disposición es de plena aplicación[62]. Las principales novedades son: (i) se suprimen las referencias a los contratos administrativos para la construcción y gestión portuaria (artículo 71 de la LPCat), (ii) se aclara que el ámbito de aplicación de esta disposición son las autorizaciones y concesiones "para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario" y (iii) la prórroga no se vincula al régimen general de plazos establecido en la LPCat, sino a legislaciones de costas y de puertos de interés general.

[61] Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta. La disposición transitoria segunda contiene una disposición específica para las instalaciones náutico-deportivas cuyo título finalice durante los 3 años siguientes a la entrada en vigor de la LPV.

[62] Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitad-Estado sobre los artículos 53 y 71 de la LPCat (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2021). La Generalitad se ha comprometido a instar una modificación de la disposición transitoria sexta, que tiene por rúbrica "régimen transitorio de las autorizaciones y concesiones". La disposición transitoria sexta pasará a tener la siguiente redacción: "1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 10/2019 mantendrán el plazo y las condiciones establecidas en el título de otorgamiento y podrán ser prorrogadas, en virtud de la Disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a petición de su titular, siempre que aquel no haya sido sancionado por infracción grave y no se supere en total el plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la ley 10/2019 y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. 3. La duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 4. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal. 5. La posibilidad de prórroga del plazo concesional prevista en esta disposición es independiente de la facultad otorgada al concesionario para solicitar una nueva concesión en los términos previstos en la vigente normativa autonómica portuaria. 6. En cuanto al régimen tributario de aplicación, los titulares de las autorizaciones y concesiones vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley 10/2019 deben manifestar de forma expresa a la Administración portuaria, en el plazo de seis meses, si optan por mantener el régimen jurídico que les sea de aplicación o por adaptarlo a lo dispuesto a la Ley 10/2019".

En el País Vasco, la disposición transitoria segunda de la LPV declara que las concesiones de dominio público portuario vigentes a la entrada en vigor de esta norma "mantendrán el plazo y las condiciones establecidas en el correspondiente título de otorgamiento, a excepción del régimen tributario de aplicación, que deberá adaptarse a las disposiciones reguladoras de la presente ley".

En Galicia, hay que destacar dos disposiciones transitorias aplicables a las concesiones de dominio público portuario. Por un lado, la transitoria primera contiene un conjunto de reglas para las autorizaciones y concesiones vigentes a la entrada en vigor de la LPG y, por otro lado, la transitoria segunda se refiere tanto a la "ampliación inicial" del plazo como a la "prórroga" de las concesiones demaniales otorgadas por la Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de del RD-Ley 8/2014.

En Canarias, cabe mencionar dos disposiciones transitorias, una de ellas contenida en la LPCan y otra en una norma cuyo contenido no es de derecho portuario. Lo relevante de ambas disposiciones transitorias es que se refieren de forma expresa a los puertos deportivos. En el primer caso, se aclara que se aplica a las "concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos" y en el segundo a las "concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario" de los puertos deportivos[63].

La disposición transitoria tercera de la LPCan establece que el plazo máximo de duración de las concesiones para la construcción y explotación de los puertos deportivos otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley será el "establecido en el respectivo título concesional" sin que pueda "exceder, en ningún caso, los setenta y cinco años desde la fecha de su otorgamiento"[64].

[63] Cabe plantearse si cabe una interpretación conjunta de ambas disposiciones transitorias o si estas disposiciones son contradictorias, al estar contempladas para distintas modalidades bajo la que pueden encontrarse los puertos deportivos. Entiendo que cualquier posible interpretación conjunta debe pasar por que se respete el plazo máximo de duración previsto en cada disposición; que es núcleo esencial de ambas disposiciones transitorias.

[64] Esta disposición transitoria fue introducida por la disposición final sexta, apartado 1, de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Debe tenerse en cuenta el Acuerdo de la Comisión Bilateral y Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que resolvió las discrepancias competencias manifestadas, con el siguiente compromiso: "En relación con la disposición final sexta, apartado 1, ambas partes convienen en que dicho precepto se interpretará con pleno respeto a lo establecido en la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y disposiciones pertinentes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, relativas al plazo y prórroga de concesiones otorgadas en el dominio público portuario" (BOE núm. 119, de 16 de mayo de 2018).

Por su parte, la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, que regula el régimen de "prórroga de las concesiones de puertos deportivos otorgadas al amparo de la normativa anterior", señala, en su redacción vigente tras la reforma operada por la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (en adelante, "Ley 14/2019"), que estas concesiones puedan prorrogarse aunque el título concesional no lo prevea expresamente[65]. El apartado tercero de la disposición transitoria dispone que "la duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general del Estado"[66].

[65] El Preámbulo de la Ley 14/2019 señala que "finalmente, tratándose de una ley de ámbito territorial-turístico, la misma incorpora una modificación de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, para hacer efectiva la posible prórroga de las concesiones portuarias y promover así nuevas inversiones que son necesarias para su buen funcionamiento".

[66] La Ley 14/2019 modificó, mediante una disposición adicional única, la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014. La Administración General del Estado llegó a un acuerdo con la Comunidad Autónoma de Canarias en el seno de la Comisión Bilateral por su presunta inconstitucionalidad (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2020). La Administración autonómica se comprometió a presentar un proyecto de ley de modificación dicha norma transitoria. La redacción acordada fue la siguiente: "Disposición transitoria tercera. Prórroga de las concesiones de los puertos deportivos otorgadas al amparo de la normativa anterior. 1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente ley para los puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán ser prorrogadas, a petición de su titular, por acuerdo del Consejo de Administración de Puertos Canarios, siempre que aquel no haya sido sancionado por infracción grave y no se supere en total el plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de esta ley y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. 3. La duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general, y deberá realizarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en dicha normativa. 4. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal. 5. La posibilidad de prórroga del plazo concesional prevista en esta disposición es independiente de la facultad otorgada al concesionario para solicitar una nueva concesión en los términos previstos en la vigente normativa autonómica portuaria".

En el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 266/2021 de 2 de junio se publicó la Enmienda 152, que introduce el texto anterior en el Proyecto de Ley de "medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (procedente del Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre)". En 27 de diciembre de 2021, se publicó en el Boletín Oficial de Canarias, núm. 265, la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, en la que no aparece el texto introducido por la Enmienda 152.

El Acuerdo de la Comisión Bilateral obliga al ejecutivo autonómico a presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, pero no a que el Parlamento de Canarias, en uso de su soberanía, apruebe el texto presentado. No obstante, la existencia de dicho acuerdo no afecta a la plena vigencia y eficacia, mientras no se modifique o derogue, del texto en vigor, pudiendo exigirse su plena aplicación ante los juzgado y tribunales del orden contencioso-administrativo.

Ahora bien, lo que la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014 no aclara es si la remisión a la "legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general del Estado" debe hacerse al artículo 82 del TRLPEMM o a la disposición transitoria segunda. La cuestión no es baladí por cuanto, en el primer caso, el plazo máximo es de 50 años (75 años por la vía excepcional del artículo 82.2.c) y, en el segundo, hasta los 35 años. Habría que descartar esta segunda opción, pues cualquier remisión a otra normativa no debe hacerse al derecho transitorio, que no ha sido previsto para supuestos de hecho que se regulan en otras normas jurídicas. En este caso, el derecho transitorio del TRLPEMM quedaría relegado, únicamente, a las concesiones portuarias a las que se aplica de forma "directa" la legislación estatal de puertos, pero no puede equiparse, por la vía de la "remisión", a las concesiones autonómicas, pues dicha limitación no ha sido prevista expresamente por el Legislador autonómico[67].

En Islas Baleares, cabe citar la disposición transitoria cuarta de la LPIB, que agrupa un conjunto de normas aplicables a las concesiones para la construcción o la explotación de puertos y dársenas otorgadas a la entrada en vigor de la LPIB[68].

Finalmente, para "las concesiones vigentes otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de costas", la disposición transitoria séptima señala que estas "vencerán de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria quinta de dicha ley y en la decimocuarta del Reglamento General para su desarrollo y ejecución".

[67] Los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias defienden que la remisión normativa debe hacerse a las normas transitorias; tesis que, como hemos dicho, no compartimos. Así, cabe citar el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de 2 de julio de 2021 sobre las concesiones de explotación de los puertos deportivos de Canarias vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM; plazo máximo y posibilidad de prórroga extraordinaria (SC.I. OTV. 7/21-B, ref. PLATEA:4/21) y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte de 15 de marzo de 2021. En el primero de estos informe se reconoce, incluso, que se trata de una cuestión que "dista mucho de ser pacífica", por lo que "será de mayor interés conocer el resultado del Procedimiento Ordinario 30/2019, el cual, según informa la Secretaría General Técnica, se sigue ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sede de Las Palmas, en el que tiene la condición de demando Puertos Canarios, y en el que, al parecer, se debate precisamente acerca de la cuestión que nos ocupa".

[68] El Gobierno autonómico anunció, en 15 de abril de 2020, la decisión de prolongar, de manera inmediata, de 30 a 35 años, las concesiones actuales de clubes náuticos y puertos deportivos, con el objetivo de que las pérdidas ocasionadas por la pandemia del Covid-19 puedan verse minimizadas. Según las declaraciones del Consejero de Movilidad y Vivienda la LPIB tras su modificación por la Ley 6/2014 prevé que las concesiones puedan otorgarse por 35 años (antes era por 30 años). Para equiparar las concesiones otorgadas por 30 años a aquellas otras que fueron otorgadas por 35, al ser posteriores a la modificación legislativa, se permitirá ahora la prórroga concesional por 5 años adicionales.

V. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS AUTONÓMICOS

El dominio público marítimo-terrestre es un bien de titularidad estatal[69]. Como consecuencia de dicha titularidad, y en virtud de la normativa de costas, el Estado ostenta una serie de potestades y prerrogativas exhorbitantes propias de los bienes públicos[70]. Dada la titularidad estatal, las Comunidades Autónomas precisan de un título jurídico, la adscripción[71], para la implantación de un puerto deportivo. Como aclara ZAMBONINO PULITO, en un mismo espacio tendriamos dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal (soporte físico), para distinguirlo del dominio público portuario de competencia autonómica (bienes afectos al servicio portuario)[72].

La LC, desde su entrada en vigor, ha tenido como uno de sus objetivos la modificación del plazo máximo de vigencia de las concesiones que corresponde otorgar a la Comunidad Autónoma sobre el dominio público marítimo-terrestre adscrito. En particular, el artículo 49.1, en su redacción original, ya limitaba el plazo de las concesiones para "la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes" a 30 años[73].

Por su parte, el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en adelante, "RGC de 1989") contenía una previsión retroactiva (apartado 3º de la disposición transitoria decimocuarta), según la cual las concesiones que fueron otorgadas en los puertos de titularidad de una Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, a perpetuidad, por tiempo indefinido,

[69] Artículos 132.2 de la CE, 5 del TRLPEMM y 49 y 50 de la LC. El Tribunal Constitucional ha recordado que "condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten" (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 8/2013, de 17 de enero, BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2013).

[70] PONS CÁNOVAS F. «Puertos, urbanismo y medio ambiente» en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente.* Ed. Marcial Pons. Madrid, 2013. También MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1982, p. 54.

[71] ZAMBONINO PULITO, M. *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997, pp. 93 a 116. En dichas páginas, esta autora dedica varios apartados a analizar la técnica de la adscripción del dominio público marítimo-terrestre para la construcción, modificación y ampliación de los puertos deportivos de competencia autonómica.

[72] ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas» en PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.). *El nuevo derecho de costas.* Ed. Bosch. Barcelona, 2015, pp. 793 y 794.

[73] En términos similares se pronunciaba el artículo 66.2 de la LC para las concesiones de dominio público marítimo-terrestre.

sin plazo limitado o por plazo superior a 30 años, se entendían otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde la entrada en vigor de la LC, sin que dicho plazo pudiera ser susceptible de una nueva prórroga[74].

Puede observarse como la LC no acortaba expresamente el plazo de las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, sino que dicha limitación había sido operada directamente por una disposición de carácter general (RGC de 1989).

Más tarde, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, "Ley 2/2013") da una nueva redacción al artículo 49.1 de la LC, añadiendo, como principal novedad a los efectos que ahora nos interesa, que "En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general" [75].

Cabe resaltar que, a diferencia de la regulación originaria de la LC que establecía un plazo máximo de 30 años, tras su modificación por la Ley 2/2013, la determinación del plazo se remite a lo establecido en la legislación estatal de puertos. La finalidad de la norma no era otra que alcanzar, por esta vía de la remisión, una homogenización de plazos entre las concesiones estatales y autonómicas, por aplicación del máximo que en cada momento contemple la legislación estatal de puertos[76].

Con la misma finalidad, la Ley 2/2013 introduce la disposición transitoria quinta aplicable al contrato de concesión de obra pública portuaria[77], ofreciendo una

[74] Ello supuso, para un sector, que el plazo de las concesiones de los puertos autonómicos en vigor a la entrada de la LC se limitaba a 30 años a contar desde la entrada en vigor de esta ley; esto es, estas concesiones debían concluir en 29 de julio de 2018. Esta consecuencia se bautizó como el "Efecto 2018". La caducidad de las concesiones no solo tendría un impacto negativo directo en los concesionarios, sino también en los distintos usuarios del puerto, principalmente los cesionarios de derecho de uso de los amarres y locales comerciales. Se generó una confrontación a distintos niveles entre defensores y detractores de la aplicabilidad de esta norma transitoria a los puertos deportivos, que trajo como consecuencia una multitud de estudios sobre la materia.

[75] ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas … pp. 800 a 802 introduce un matiz importante, y es el especial régimen jurídico de los plazos concesionales de los terrenos ganados al mar. Explica esta autora, de manera muy ilustrativa, que las concesiones de puertos autonómicos que incluyan terrenos ganados al mar, "tendrán un doble régimen en lo que respecta a las prórrogas concesionales. En la zona de servicio que no sea terreno ganado al mar, será aplicable el régimen de prórrogas que establece la legislación de puertos. En la parte de la zona de servicio formado por terrenos ganados al mar, se aplicará el régimen de prórrogas previsto en la legislación de costas".

[76] En la actualidad, debe estarse a los plazos establecidos en el artículo 82 del TRLPEMM para las concesiones demaniales.

[77] La disposición transitoria quinta establece que "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 de esta Ley, las concesiones que amparan ocupaciones en puertos que no son de interés general, o habilitan directamente la ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el que se construye la obra portuaria, como consecuencia de un contrato de concesión de obra pública, podrán prorrogarse en los mismos tér-

solución similar, es decir, estas concesiones podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que prevé la legislación de puertos de interés general[78].

Finalmente, cabe aludir también al Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante, "RGC de 2014") que deroga, de forma expresa, el RGC de 1989[79] y "cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en el reglamento que este real decreto aprueba"[80].

El RGC de 2014 contiene una previsión general en su artículo 104, similar a la redacción actual del artículo 49.1 de la LC, y una norma transitoria (disposición transitoria decimosexta) que es idéntica a la que se preveía en la disposición transitoria decimocuarta, apartado tercero, del derogado RGC de 1989.

Como puede observarse, el Legislador estatal ha pretendido, por medio de la normativa de costas -entendida en un sentido amplío-, establecer un marco común (unos plazos de vigencia máximos) de las concesiones que se otorguen en los puertos autonómicos sobre bienes adscritos[81]. Tan es así que incluso ha forzado acuerdos en ese sentido en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas[82]. Destacamos los acuerdos adoptados en el

minos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general. En estos casos, la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general".

78 La Exposición de Motivos de la Ley 2/2013 señala que "las concesiones que amparan la ocupación de puertos que no sean de interés general, o las que se derivan de los contratos de concesión de obra pública para la construcción de estos, puedan prorrogarse en los mismos términos y condiciones que prevé la legislación de puertos de interés general". Habrá que estar, por tanto, a lo establecido en el artículo 101 del TRLPEMM para las concesiones de obra pública portuaria.

79 Lo relevante del reglamento es que zanjó la polémica del "Efecto 2018", debido a la derogación expresa del RGC de 1989.

80 Disposición derogatoria única.

81 El informe de Puertos del Estado (ref. P/2018/6366) de 3 de julio de 2018 dictado a propósito de la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía ofrece una interpretación de cómo deben aplicarse el derecho general y el transitorio contemplado en las distintas leyes y reglamentos dictados en materia de costas; es decir, aborda el régimen que resulta de aplicación (i) a las concesiones que se otorguen a partir de la aplicación de la Ley 2/2013; (ii) a las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC y (iii) a las concesiones otorgadas entre la entrada en vigor de la LC y la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

82 Cabe plantearse incluso si es posible acceder a la prórroga extraordinaria del artículo 82.2.c) del TRLPEMM por la vía de la remisión de la legislación de costas o, incluso, a través de los propios acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas, los cuales se remiten al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general.

caso de Región de Murcia[83], Cataluña[84] y Canarias[85] que inciden sobre la materia objeto de este estudio[86]. En estos casos, debe tenerse en cuenta que las Administraciones que han suscrito los acuerdos deberán interpretar y aplicar sus respectivas legislaciones autonómicas de puertos conforme a lo pactado[87].

En cualquier caso, como desarrollaremos más adelante, una de los aspectos más controvertidos y que mayores problemas está generado en la práctica es si la normativa de costas -entendida en un sentido amplio- puede condicionar el plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos autonómicos otorgadas sobre bienes adscritos[88].

[83] En la Región de Murcia, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se pronunció sobre el artículo 12.d) de la LPM (Boletín Oficial del Estado -en adelante, "BOE"- núm. 87, de 12 de abril de 2006), que es el precepto que regula el plazo máximo de duración de la concesión de obra pública portuaria y de la concesión de dominio público portuario. La Administración autonómica se comprometió a incorporar en el desarrollo reglamentario una referencia expresa a la adscripción prevista en la LC, con la siguiente redacción "El plazo máximo de duración de las concesiones de obra pública y de las concesiones demaniales no podrá exceder del previsto en la legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos respectivamente. En todo caso, el plazo de las concesiones se condicionará al mantenimiento de la adscripción conforme a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas". En el citado acuerdo se indica, también, que en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario, las partes de comprometen a interpretar y aplicar el artículo 12.d) en los mismos términos que el texto propuesto.

[84] Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitad-Estado sobre los artículos 53 y 71 de la LPCat (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2021). Las partes han acordado que "Las concesiones y los contratos de construcción y gestión portuaria, previstas en los artículos 53 y 71, en virtud de lo previsto en la Disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general y en la legislación estatal de contratos del sector público y tal interpretación se incorporará por la Generalitat al desarrollo reglamentario de la Ley".

[85] Finalmente, en la Comunidad Autónoma de Canarias, cabe mencionar dos acuerdos de la Comisión Bilateral y Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias relacionados con la materia objeto de estudio (BOE núms. 33, de 7 de febrero de 2020 y 119, de 16 de mayo de 2018).

[86] No nos consta acuerdos en Andalucía, Comunidad Valenciana y Galicia. En cambio, las normas Portuarias del País Vasco (BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2019), Cantabria (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2005) y de Islas Baleares (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2005) sí fueron objeto de discrepancias, aunque por cuestiones distintas al objeto del presente estudio.

[87] El artículo 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que "Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta".

[88] En la práctica se generan muchas consultas de concesionarios sobre qué plazo debe primar, si el contemplado en el título concesional, en la legislación autonómica de puertos, en la normativa estatal de puertos (que podría aplicarse por remisión de la LC) o, incluso, en las normas transitorias (si la concesión

VI. LÍMITES A LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS

1. La naturaleza jurídica del título debe tenerse en cuenta para fijar el plazo máximo de vigencia

Una de las claves para dilucidar el plazo máximo de duración y la posibilidad de prórroga de un título jurídico de un puerto deportivo es determinar adecuadamente su naturaleza jurídica. Solo así podrá establecerse correctamente el régimen jurídico aplicable.

En muchas ocasiones, resulta muy complejo esclarecer la naturaleza jurídica y, por tanto, el régimen jurídico de un título determinado, para lo que será de gran ayuda analizar no solo el propio título de otorgamiento, sino también la normativa y el contexto bajo el que se concedió, así como los actos posteriores de la Administración portuaria, tales como las posibles renovaciones, tasas, canon o impuestos abonados, etc.[89]

No debe aplicarse a una concesión demanial de un puerto deportivo el régimen jurídico de un contrato de concesión de obra pública, ni a la inversa.

2. Las normas portuarias deben respetar la normativa básica de contratos públicos o del demanio público, según el caso

Pese a que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los puertos deportivos (artículo 148.1.6ª de la CE), el Estado mantiene determinadas competencias exclusivas, como la "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas" (artículo 149.1.18ª de la CE).

No puede darse el mismo tratamiento en las normas portuarias a un puerto deportivo que opera bajo una modalidad contractual que demanial[90]. Hemos visto como, en la actualidad, las normas portuarias diferencian, con más o menos acierto, entre el contrato de concesión de obra pública portuaria y la concesión de dominio

es anterior a la entrada en vigor de la legislación correspondiente que aplique); cuestión que en muchas ocasiones no es sencilla de responder y que requiere de un analisis caso por caso.

[89] La Ministra de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana ha elevado al Consejo de Estado una petición para que analice si el Real Club Náutico de Palma tiene derecho a ampliar su concesión, después de que la Abogacía del Estado haya paralizado el expediente de ampliación del plazo concesional, al haber dictaminado en marzo de 2021 que la naturaleza jurídica del título de otorgamiento (contrato de gestión de servicios público) impide la posibilidad de prórroga.

[90] El Gabinete Jurídico de Servicios Centrales de la Junta de Andalucía ha sostenido que "las concesiones para la construcción y explotación de los puertos deportivos tienen una naturaleza puramente contractual" (Informe SSPI00033/10-F).

público portuario, disciplinando un conjunto de reglas distintas respecto al plazo máximo de duración y sus posibles prórrogas.

Ahora bien, las normas europea y nacional en materia de contratos públicos han limitado a 40 años el plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria[91]. Este límite temporal debe tener, también, su reflejo en la regulación de puertos deportivos.

En cambio, la concesión de dominio público portuaria ha quedado "extra muros" de la legislación en materia de contratos públicos[92]. No obstante, las normas portuarias, en los preceptos dedicados a los puertos deportivos, deben ajustarse en este extremo a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, "LPAP"), cuyo artículo 93.3, que tiene carácter básico conforme a la disposición final segunda de la citada ley, fija un plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, de 75 años, "salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación"[93].

3. Insuficiencia de normas transitorias previstas para las distintas modalidades de puertos deportivos

Analizada las distintas normas transitorias, la mayoría no regulan previsiones específicas para las distintas modalidades bajo la que están operando en la actualidad los puertos deportivos. De hecho, es muy llamativo que incluso las legislaciones portuarias estatales posteriores a la Ley de Puertos Deportivos de 1969 no contemplen ninguna regla transitoria concreta sobre las concesiones de puertos deportivos otorgadas a su amparo[94].

En la mayoría de las normas portuarias sigue siendo, por tanto, una cuestión pendiente la regulación de las normas de derecho transitorio que se ajusten a las diversas modalidades de puertos deportivos, principalmente concesión de dominio público portuario y contrato de concesión de obra pública[95].

---

91 *Vid.* pie de página 19.

92 Considerando 15 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

93 JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «Los efectos de la modificación de la … pp. 55 y 56. Este autor puntualiza que "Como es obvio, la especialidad de la Ley de Costas sobre la generalidad recogida en la LPAP y el plazo menor allí establecido, hacen que resulte claramente de aplicación lo establecido en el art. 49 de la Ley de Costas, que se remite a su vez a lo regulado en el TRLPEMM".

94 La única norma legal posterior sobre Puertos Deportivos fue la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, derogada por la LPA.

95 Téngase en cuenta que la Ley de Puertos Deportivos de 1969 no contemplaba la figura contractual de la concesión de obra pública portuaria.

4. Las normas de derecho transitorio también deben respetar las normas de contratación pública o del demanio público, según el caso

Ante la ausencia de normas transitorias apropiadas para los puertos deportivos, las Administraciones competentes en materia de puertos tienden, mediante normas transitorias configuradas para otros títulos jurídicos, reducir o extender los plazos de las concesiones de puertos deportivos.

Cabe pensar que la reducción o extensión de plazos por esta vía también podría plantear problemas desde la perspectiva de la normativa de contratación pública o de bienes de las Administraciones Públicas. Así, por ejemplo, cuando un puerto deportivo se otorgó bajo una modalidad contractual, a dicho título le resulta de aplicación supletoria la norma de contratos públicos vigente en ese momento[96]. La reducción de plazos mediante una norma de derecho transitorio prevista en la legislación autonómica de puertos podría entrar en colisión con la norma de contratación pública aplicable.

5. ¿Desplaza la normativa de costas el plazo máximo de duración de las concesiones de los puertos deportivos de competencia autonómica?

Sin duda una de las preocupaciones de los concesionarios y asociaciones de puertos deportivos ha sido (y es) el impacto que la legislación de costas puede tener sobre las concesiones otorgadas en los bienes adscritos, principalmente en aquellas que están próximas a su vencimiento.

La yuxtaposición de normas con plazos máximos que pueden no coincidir -legislaciones autonómica de puertos, estatal de puertos y de costas- junto con las deficiencias técnicas -continuas remisiones a la legislación estatal de puertos- no facilitan el consenso en la aplicación e interpretación de las normas portuarias. Ni siquiera en la doctrina existe unanimidad en cuanto a la aplicación de la Ley de Costas, aunque sí es cierto que la tesis mayoritaria -parece que avalada por el Tribunal Constitucional[97]- es la que aboga por la modulación o limitación de los plazos concesionales en

[96] En este sentido, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley de Puertos Deportivos de 1969 disponía, en su apartado cinco, que "en lo no regulado expresamente en este artículo será aplicable a la concesión de Ley de Contratos del Estado". Además, las normas transitorias de las sucesivas leyes de contratos públicos se remiten a la normativa aplicada originalmente al contrato, cuya ultraactividad consagran de manera constante las sucesivas leyes de contratos.

[97] Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/2014, de 27 de febrero, BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014.

los puertos autonómicos[98]; tesis que también comparte, como no podía ser de otro modo, los Servicios Jurídicos del Estado[99].

Como resume con maestría ZAMBONINO PULITO en su estudio sobre los puertos deportivos de competencia de Euskadi, "Conviene, no obstante detenernos en una cuestión clave para los titulares de concesiones de puertos deportivos: los plazos concesionales, que el art. 36 LPTMPV limita a cincuenta años, incluyendo las prórrogas. El número de años no es casual, pues responde a los condicionantes que la legislación de costas establece en relación al dominio público adscrito. En efecto, el 49.1 LC limita los plazos de las concesiones que se otorguen por las Comunidades Autónomas en dominio público adscrito. La constitucionalidad de esta limitación, que ya se introducía en la LC en 1988, fue avalada por la STC 149/1991, que consideró que el precepto se ciñe a recordar la regla general relativa al plazo máximo de las concesiones establecida en el art. 66.2 LC, precepto este último cuyo contenido, de acuerdo con la mencionada Sentencia, refleja una determinación legislativa que corresponde a la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. A nuestro juicio el fundamento último de esta limitación vendría constituido por la propia definición de la adscripción, ya que el legislador, respecto de las potestades cuyo ejercicio traslada a la Comunidad Autónoma, puede conformar y establecer su contenido y condiciones de ejercicio, entre estas últimas, el plazo máximo de los títulos que habiliten la utilización del dominio público sobre el que se podrán ejercitar"[100].

En este mismo sentido, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID se pregunta "de dónde surge el fundamento y la legitimidad para que el Estado determine el plazo de las concesiones en los puertos autonómicos, aunque estos integren en sus zonas de servicio e instalaciones bienes y pertenecias de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, en virtud de lo establecido en el art. 132 de la Constitución. La aplicación a los puertos autonómicos de esta previsión del plazo máximo previsto en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre se viene justificando por la explícita atribución competencial en favor del Estado del régimen de

[98] Entre ellos, ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas …; NÚÑEZ LOZANO, M. C. *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013, pp. 162 y 163; y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.*) Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Ed. Aranzadi Thomson Reuters (1ª Ed), Navarra, 2018, Tomo II, pp. 323-345. Parece que el Tribunal Supremo también ha apoyado esta interpretación en su Sentencia de 28 de abril de 2004, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª (rec. 6.994/2001).

[99] Buena muestra de ello son los Acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas anteriormente citados.

[100] ZAMBONINO PULITO, M. «Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria,* núm. 115 (septiembre-diciembre 2019), p. 249.

utilización de los bienes adscritos, así como por el carácter básico de los preceptos de la Ley de Costas que regulan el régimen jurídico de utilización de este demanio y de las posibles limitaciones a la propiedad privada en los terrenos colindantes"[101].

Aun así, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID advierte que "la nueva regulación de la adscripción de bienes de dpm-t para la construcción y explotación de puertos autonómicos (art. 49 de la LC) y, en especial, la remisión que se hace a la legislación reguladora de los puertos de interés general de titularidad del Estado para fijar la duración de las concesiones a otorgar por las Comunidades Autónomas sobre el dpm-t adscrito y sus posibles prórrogas, ha producido paradójicamente un acercamiento en el régimen jurídico de ambas modalidades del dominio público, pero más bien por la pérdida del contenido «medioambiental» de la legislación de costas y la interiorización de los parámetros de «rentabilidad» y economía –propios de la legislación de puertos– que por la fusión o integración de la legislación de puertos en la normativa de costas"[102].

En cambio, otros autores no comparten la tesis que se acaba de exponer[103]. GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ sostiene que existen firmes razones constitucionales y legales que excluyen la posibilidad de aplicar la legislación de costas para limitar retroactivamente el plazo máximo de las concesiones de puertos deportivos autonómicos otorgadas sobre bienes adscritos. En síntesis, esta autor señala que (i) la LC no regula el régimen jurídico de las concesiones de construcción y explotación de puertos, sino el dominio público marítimo-terrestre, que es una realidad distinta, "luego difícilmente se podrá encontrar en ella ningún criterio de ocupación del dominio marítimo terrestre referido a estas concesiones"; (ii) la adscripción del demanio natural se otorga a las Comunidades Autonómas por plazo indefinido, por lo que carece de sentido que se limite el plazo de las concesiones de puertos autonómicos sobre bienes adscritos; (iii) la reducción de plazos en las concesiones de dominio público marítimo-terrestre introducida por la LC obedece a la preservación de las condiciones naturales de la costa y su uso público, lo que "no se da en las concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos"; (iv) los puertos son instalaciones permanentes y que lo único que opera a la extinción de la concesión es la reversión del puerto a la Administración titular del mismo, para que otorgue otra concesión o

[101] JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídicos de los puertos autonómicos», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 295, 2015, p. 50

[102] JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.*) Homenaje al profesor …* Tomo II, p. 326.

[103] GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente» *Actualidad Administrativa,* núm. 10, 2017; y SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para los puertos deportivos» *Actualidad Administrativa,* núm. 6, 2018; RIVAS ANDRÉS, R. «En los puertos no se aplica ni la Ley de Costas ni sus servidumbres» *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 2007, pp.. 1415-1434.

lo gestione de manera directa; (v) no existe una doble concesión, conformada por una de ocupación del demanio natural y otra de construcción y explotación del puerto, pues carece de fundamento alguno en la Ley de Puertos Deportivos de 1969, ni es compatible con la CE y (vi) la Ley de Puertos Deportivos de 1969 se remitía, como normativa supletoria, a la Ley de Contratos del Estado entonces vigente, cuya ultra-actividad ha sido establecida por las leyes de contratos posteriores[104].

SERNA TORMO aclara que "el régimen transitorio de la normativa de costas que define el denominado «efecto 2018» se diseñó para limitar la duración de concesiones que legitimaban la construcción de obras privadas en el dominio público por un amplio plazo, dando con ello preferencia a la preservación de las condiciones naturales de la costa y su uso público frente al interés particular que subyacía en estas concesiones. Sin embargo, en el dominio público marítimo-terrestre conviven concesiones de distinta naturaleza y, entre ellas, las concesiones para la construcción de puertos deportivos, promovidas por la Administración. En ese caso, no existen razones medioambientales que justifiquen la limitación de su plazo concesional con el objetivo de restaurar las condiciones iniciales del litoral: la construcción del puerto que instrumentan estas concesiones supone, por definición, dotar a la Administración de una instalación permanente destinada a la prestación de un servicio público y a la que se adscribe indefinidamente la porción de demanio correspondiente. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, las instalaciones portuarias destinadas al servicio de titularidad autonómica se construyeron y gestionan en la actualidad mediante este sistema de gestión indirecta. En estos casos, el plazo de la concesión para la construcción y explotación de puertos deportivos tiene el carácter de remuneración al concesionario por las obras realizadas en interés de la Comunidad Autónoma, sobre la cual revertirán las instalaciones portuarias una vez transcurrido el plazo pactado. El efecto 2018, por tanto, no alcanza a los puertos deportivos"[105].

Finalmente, hay autores que, sin posicionarse, critican la inseguridad jurídica que se está generando con la aplicación de la LC en un sector tan importante para la economía como es el de los puertos deportivos[106].

Sin perjuicio de que existen razones fundadas para considerar válidas cualquiera de las posturas antes expuestas, lo cierto es que la normativa de costas, que regula una realidad radicalmente distinta al demanio portuario como es el demanio

[104] GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos…

[105] SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para…

[106] Hay autores que sin posicionarse en la aplicabilidad o no de la Ley de Costas en los puertos deportivos sobre bienes adscritos, critican la inseguiridad jurídica que las Administraciones Públicas han generado en la regulación del plazo máximo de las concesiones. Cabe citar, entre otros, a RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, J. M. «Modificación de la Ley de costas y Puertos deportivos» *La Toga,* núm. 186, 2012, pp. 51-54.

natural, no debería entrar a regular el plazo máximo de duración de las concesiones de puertos, ni siquiera con el fundamento útlimo de alcanzar una homogenización en los plazos máximos de duración de las concesiones de puertos autonómicos sobre bienes adscritos. Considero que habría que buscar otra alternativa menos controvertida y que contara con el consenso de todos los actores implicados.

6. Existencias de ventajas competitivas de unas concesiones de puertos deportivos frente a otras

Por último, cabe hacer otra reflexión de las normas portuarias de puertos deportivos desde la perspectiva de la libre competencia y concurrencia. Los puertos deportivos constituyen un sector que reviste un interés económico relevante y donde el Estado y las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias reglas para fijar los plazos máximos y la posibilidad de otorgar prórrogas.

La evolución legislativa muestra que las normas portuarias ha acabado con las concesiones otorgadas a perpetuidad, por tiempo indefinido o por plazos muy extensos. Pero, como hemos analizado, no existe ni uniformidad en cuento al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos en los distintos territorios, ni, tampoco, en las normas de derecho transitorio, lo que genera ciertas ventajas competitivas de unos operadores económicos frente a otras en función de la normativa aplicable, su ubicación territorial o la fecha de otorgamiento.

VII. CONCLUSIONES

Los puertos deportivos es un sector muy importante en nuestro país, incluso cuenta con una relevancia muy significativa en ciertas Comunidades Autónomas. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas gestionan, en virtud de distintos títulos, puertos y zonas deportivas.

Los puertos deportivos están operando en la actualidad bajo distintas modalidades, predominando el contrato de concesión de obra pública y la concesión de dominio público. Se trata de dos instituciones jurídicas distintas que, actualmente, también prevén las distintas normas portuarias (estatal y autonómicas).

El plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria y de la concesión de dominio público portuario se contiene en todas las legislaciones portuarias en vigor, auque no existe homeneidad en los mismos -en particular, en el régimen de prórrogas extraordinarias-.

En cambio, las normas de derecho transitorio presentan mayores indefiniciones sobre el plazo máximo de duración, al no establecer una clara dicotomía entre la mo-

dalidad contractual y concesional. A las deficiencias legislativas habría que añadir una creciente preocupación en el sector de puertos deportivos por la limitación a la duración de ciertas concesiones impuesta por el derecho transitorio más reciente y por la aplicación de la legislación de costas.

Sin perjuicio de que debería existir una homogenización de plazos en las concesiones de puertos deportivos -con independencia de la naturaleza jurídica del título de otorgamiento y la ubicación territorial del puerto deportivo, pues todos operan en el mismo mercado-, las normas portuarias también deberían contener un régimen jurídico completo dedicado a los puertos deportivos, lo que ha de llevar aparejado la necesidad de introducir las correspondientes normas de derecho transitorio que otorguen seguridad jurídica a los operadores económicos y usuarios de los puertos.

Por último, en este artículo se ha dedicado un apartado específico a los límites a la duración máxima de las concesiones impuestos por otras normas no portuarias ("ad extra"). Huelga señalar que la regulación general y transitoria del plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos también se ve condicionada por otras normas, principalmente las legislaciones de contratos públicos, bienes demaniales y costas, que son competencia del Estado. Estas normas no solo deben tenerse en cuenta cuando se legisle sobre la materia de puertos deportivos, sino también cuando se aplique o interprete el derecho portuario por las distintas Administraciones públicas para solventar casos concretos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ACERO IGLESIAS, P. *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*. Ed. Thomson Aranzadi, Madrid, 2002.

CONCHA JARABA, M. «Un acercamiento a la Concesión de Obra Pública Portuaria regulada en el artículo 126 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios en puertos de interés general» *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, núm. 1, 2007.

CUERNO LLATA, J. R. «Los puertos deportivos: modalidades de aprovechamiento. Especial consideración a los modelos de gestión. Sus aspectos prácticos» *El Consultor de los Ayuntamientos, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de diciembre 2001*, núm. 23 (ref. 3850/2001).

DE FUENTES BARDAJÍ J. (Dir.). *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*. Ed. Aranzadi. Navarra, 2011.

EGUINOA DE SAN ROMÁN, R. *La gestión de los puertos de interés general*. Ed.Atelier. Barcelona, 2012.

GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente» *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2017.

GONZALO RODRÍGUEZ, I. «Concesiones y autorizaciones portuarias» *Revista de Administración Pública*, núm. 46, 1965.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.) *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Ed. Aranzadi Thomson Reuters (1ª Ed), Navarra, 2018.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídicos de los puertos autonómicos», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 295, 2015

LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2013.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1982.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. «Informe: la reforma de los plazos concesionales en los puertos de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 108, 2020.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.). *El nuevo derecho de costas*. Ed. Bosch. Barcelona, 2015.

RIVAS ANDRÉS, R. «En los puertos no se aplica ni la Ley de Costas ni sus servidumbres» *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 2007.

SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para los puertos deportivos» *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2018.

ZAMBONINO PULITO, M. *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997.

ZAMBONINO PULITO, M. «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 77, 2010.

ZAMBONINO PULITO, M. «Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 115 (septiembre-diciembre 2019).

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

"Acceso al empleo público e intermediación laboral. Análisis jurisprudencial de la Instrucción 1/2021, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo."

Rosa Reyes Martínez

Letrada de la Junta de Andalucía.

SUMARIO: I. EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (SAE) COMO SERVICIO PÚBLICO DE INTERMEDIACIÓN EN EL EMPLEO. II. PRESUPUESTOS PARA GENERAR OFERTAS PÚBLICAS DE EMPLEO. III. DESARROLLO DEL PROCESO DE GESTIÓN DE OFERTAS PÚBLICAS DE EMPLEO. IV. INSTRUCCIÓN 1/2021, DE LA DIRECCIÓN-GERENCIA DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN GENERAL PARA LA GESTIÓN DE CANDIDATURAS EN OFERTAS REGISTRADAS EN EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO. V ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2021 DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (SEDE SEVILLA).

RESUMEN: El presente artículo analiza la última jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en torno a los criterios de selección aplicables a las ofertas públicas de empleo realizados por el Servicio Andaluz de Empleo como órgano de intermediación laboral.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso a la función Pública. Intermediación laboral.

ABSTRACT: This article analyzes the latest jurisprudence of the Court Superior of Justice of Andalucía regarding the selection criteria applicable to public job offers made by the Andalusian Employment Service as a labor intermediation body.

KEY WORDS: Right of access to the civil service. Labour mediation.

I. EL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO (SAE) COMO SERVICIO PÚBLICO DE INTERMEDIACIÓN EN EL EMPLEO.

A modo de introducción, y aún siendo público y notorio, hemos de indicar que el Servicio Andaluz de Empleo, (en adelante SAE) es, ante todo, un servicio de intermediación laboral, que gestiona, entre otros, *"el registro de demandantes de empleo y la recepción de comunicación de contratos."* (art. 3.2º d) Ley 4/2002, de creación del SAE).

Como tal, forma parte del Sistema Nacional de Empleo, y conforme al art. 9 del Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, entre sus funciones se incluye el servicio de colocación y de asesoramiento a empresas, que comprende:

"1. El servicio de colocación tiene por objeto identificar y gestionar ofertas de empleo, incluyendo las procedentes del resto de los países del Espacio Económico Europeo u otros países, y localizar y desarrollar nuevas oportunidades de empleo, vinculándolas a los usuarios que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil y competencias, a fin de facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades, así como la información acerca de los procesos de contratación, y a los trabajadores su acceso a las ofertas de empleo adecuadas y disponibles. Este servicio incluye la difusión de las ofertas de empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo y del Portal Único de Empleo establecido en el artículo 8.2.b) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

2. El servicio de colocación comprenderá las siguientes actividades:

a) Gestión de las ofertas de empleo a través de la casación entre ofertas y demandas: Comprenderá la captación y gestión de las ofertas de empleo y su casación con los demandantes de empleo registrados de acuerdo con su perfil profesional y, particularmente, con sus competencias profesionales. En la prestación de este servicio, los Servicios Públicos de Empleo verificarán el cumplimiento de la obligación de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo de aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida por tales Servicios Públicos de Empleo, o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquellos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 231 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La gestión de ofertas y demandas de empleo comprenderá en particular: (...)

3.º Difusión de información sobre las ofertas de empleo adecuadas y disponibles: Además de la difusión a través del Portal Único de Empleo, comprenderá la información general y particular a requerimiento de cualquier usuario de las ofertas de empleo disponibles, para facilitar la movilidad funcional sectorial y geográfica."

En el ejercicio de las citadas competencias, y para la gestión de las ofertas públicas de empleo, el SAE ha ido dictando de forma sucesiva distintas Instrucciones con el objeto de establecer los criterios de ordenación general que se aplicarán a las candidaturas que cumplan con los requisitos

registrados como imprescindibles en las ofertas gestionadas por sus oficinas, siendo dicha ordenación esencial para realizar la labor intermediadora que le corresponde ex lege.

En nuestro análisis, nos centraremos en la Instrucción 1/2021, recientemente anulada por Sentencia de fecha 19 de diciembre de 2021 dictada por la Sala de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

II. PRESUPUESTOS PARA GENERAR OFERTAS PÚBLICAS DE EMPLEO.

Centrándonos en las ofertas públicas de empleo con difusión, la Administración General de la Junta de Andalucía puede recurrir al SAE, en solicitud de intermediación, en supuestos tasados legalmente.

En concreto, para el personal funcionario interino, el art. 28 del Decreto 2/2002, del Reglamento general de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración General de la Junta de Andalucía dispone que:

"1. Los procedimientos de selección de personal interino, que se efectuarán con publicidad y con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, estarán basados en criterios objetivos que garanticen la idoneidad para el desempeño de las funciones del puesto a proveer y se desarrollarán por los sistemas que se establecen en el presente artículo.

2. La selección se realizará preferentemente entre los aspirantes que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas de la última Oferta de Empleo Público y no habiendo obtenido plaza, hubieran superado el mayor número de ejercicios conforme a las actas de los correspondientes órganos de selección.

En este sistema podrán valorarse, además, la experiencia, la formación y las pruebas que garanticen la idoneidad del seleccionado para el adecuado desempeño de las funciones del puesto de trabajo.

3. Con carácter subsidiario, si no existieran aspirantes que reúnan las condiciones a que se refiere el apartado 2 de este artículo, se procederá a remitir oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo, en solicitud de demandantes de empleo que reúnan las mencionadas condiciones. Los candidatos serán seleccionados de acuerdo con los criterios objetivos negociados en la mesa sectorial de negociación correspondiente. En dichos criterios habrá de tenerse en cuenta el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.".

Y para el personal laboral, según el Convenio Colectivo aplicable (de 15 de noviembre de 2002, BOJA de 28 de noviembre) el art. 18.4 , modificado por Acuerdo de la Comisión Negociadora de 22 de mayo de 2017 (BOJA de 26 de julio):

"4. Solo podrá acudirse al Servicio Público de Empleo, previa autorización del órgano competente en materia de función pública, cuando se encuentre agotada la Bolsa de la categoría concreta que se requiere para la provincia o localidad en la que se pretenda efectuar la contratación temporal.

4.1. En ese supuesto, el órgano competente interesado presentará oferta genérica de empleo indicando los requisitos de la categoría profesional y, en su caso, del puesto de trabajo.

4.2. El contrato de trabajo se formalizará con el trabajador o trabajadora que se seleccione entre los que dicho Servicio Público proporcione, según criterios o baremos aprobados en la Comisión del Convenio, participando en la selección la representación unitaria del personal."

Se trata de un mecanismo subsidiario, que exige el agotamiento previo de las bolsas del cuerpo o categoría cuya contratación temporal se pretende, con un procedimiento selectivo que desarrolla el órgano oferente, en nuestro caso, la Administración General de la Junta de Andalucía y que es acorde con el artículo 70 del EBEP.

Asimismo, fácilmente se colige que la oferta de empleo público no es un acto del SAE, sino de la Administración General de la Junta de Andalucía, que el SAE gestiona en cumplimiento de las competencias que tiene atribuidas legalmente.

Por tanto, el SAE se limita a difundir la existencia de la oferta pública, a vincularla con los usuarios que mejor se ajusten a su perfil y competencias, y a remitir a la entidad oferente candidatos que cumplen los requisitos prefijados. Pero el SAE nunca culmina el proceso selectivo en ninguna oferta de empleo, aunque la difunda en el ejercicio de su función de intermediación. Por lo que la decisión de quien accede al empleo público nunca se adopta por el SAE, que no ejecuta ningún proceso selectivo.

Esto es relevante, pues como veremos, la Sentencia que analizaremos, a pesar de recoger el carácter excepcional del proceso, obvia ese carácter de mediador, y no de oferente, cuando equipara la actividad del SAE -pura y simple intermediación entre oferentes y desempleados- con procesos selectivos en los que éste no interviene de forma alguna.

La Sentencia, no considera suficiente para el acceso al empleo público la previa definición en la oferta remitida al SAE de requisitos que se ajustan a los principios de igualdad, mérito y capacidad, ni en los criterios preferentes de ordenación de las solicitudes recibidas por el SAE, ni en la posterior selección del personal que con intervención sindical realiza el órgano de quien procede la oferta y a quien se prestarán los servicios. No obstante, a ello volveremos luego.

III. DESARROLLO DEL PROCESO DE GESTIÓN DE OFERTAS PÚBLICAS DE EMPLEO.

Una vez cumplido el presupuesto establecido en la norma para acudir al SAE para la gestión de este tipo de ofertas, y delimitadas las funciones que corresponden en cada caso a órgano oferente y órgano intermediador, en el proceso de gestión de ofertas públicas con difusión, la intervención del SAE se ajusta a los siguientes pasos:

1.- Con carácter previo a la existencia de la oferta, difunde la autorización por la Consejería competente en materia de función pública de una oferta de empleo público, pendiente de publicar. Con ello se posibilita a cualquier posible interesado el conocimiento de esa autorización, a fin de comprobar si sus datos personales de titulación, disponibilidad, y méritos valuables, se corresponden con los de la futura oferta, para en su caso, hacerlo constar en su registro personal en el SAE.

2.- Posteriormente, a petición del órgano que realizará la selección, difunde la oferta, entre otros medios por internet, en el Área de Gestión de la pag. Web del SAE, apartado de Anuncios de Empleo: "Una vez registrada la oferta se procederá de forma inmediata a su difusión en la web del Servicio Andaluz de Empleo durante un periodo de 5 días naturales a contar desde la fecha de registro de la oferta.".

3.- En ese periodo, los interesados en el puesto, y que cumplan los requisitos exigidos por la oferta, podrán inscribirse utilizando los mismos medios que cualquier otra oferta, por el plazo habitual de cinco días.

Eso sí, sólo podrán hacerlo las personas inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con demanda en alta o suspensión con intermediación que cumplan la totalidad de los requisitos de la oferta, según los datos registrados en su demanda de empleo.

4.- Finalizado el plazo de difusión y solicitud, el SAE comprueba que los requisitos de cada solicitud se ajustan a los exigidos en el puesto. Requisitos exigidos por el órgano oferente.

Las candidaturas incorporadas a la oferta se ordenan automáticamente, atendiendo a los criterios generales que se aplican a las ofertas de empleo gestionadas con difusión establecidos en la Instrucción 1/2021 de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, comprobándose siempre y en todo caso la idoneidad y disponibilidad del solicitante.

5.- Realizada la ordenación, se envían cartas de presentación a las personas candidatas al puesto, con indicaciones para enviar su CV o documentación necesaria, o el medio de contacto con la entidad empleadora.

Simultáneamente, a la entidad ofertante se le envía el "Documento de solicitud de resultados de selección", en el que se relacionan todas las candidaturas enviadas

para que lo devuelva con los resultados informados una vez finalice su proceso de selección, de acuerdo con los criterios y pruebas que la oferente exija.

6.- La oferente convoca a los candidatos, y con intervención sindical, aplica los criterios objetivos negociados en la mesa sectorial correspondiente para la selección de la persona que será nombrada (art. 28.3 Decreto 2/2002 y 18.4 Cc.).

El mecanismo de gestión es claro, las entidades empleadoras presentan una solicitud al Servicio Andaluz de Empleo con objeto de que se le envíen personas candidatas que cumplan con el perfil requerido para el puesto y estén disponibles. Es la entidad empleadora la que define el perfil del puesto cuando cumplimenta el formulario de solicitud de oferta, y determina los requisitos imprescindibles y a valorar para el proceso de selección. Una vez registrada la oferta, se procede a la búsqueda de personas candidatas que cumplan los requisitos establecidos por la entidad empleadora.

Pues bien, el punto 4 de este iter, relativo a la ordenación de las candidaturas incorporadas a la oferta, atendiendo a los criterios generales que venían establecidos en la Instrucción 1/2021 de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo para las ofertas con difusión, se ha convertido en el principal motivo de discrepancia jurídica, por considerar la Sala que no atiende a principios de mérito, capacidad e igualdad en el acceso al empleo público, y que finalmente ha conllevado la anulación de la Instrucción. Pasemos a ello.

IV. INSTRUCCIÓN 1/2021, DE LA DIRECCIÓN-GERENCIA DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN GENERAL PARA LA GESTIÓN DE CANDIDATURAS EN OFERTAS REGISTRADAS EN EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO

La Instrucción 1/2021, establecía criterios de ordenación en cascada, habiendo sido el único punto criticado el tercero, que sólo actúa para el desempate entre igualdad de circunstancias, como resulta de sus claros términos:

"Primera. Objeto.

La presente Instrucción tiene por objeto establecer los criterios de ordenación general que se aplicarán a las candidaturas que cumplan con los requisitos registrados como imprescindibles en las ofertas gestionadas por oficinas del Servicio Andaluz de Empleo y modificar la Instrucción 3/2020, de la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas públicas de empleo.

Estos criterios de ordenación general no serán de aplicación a tipos de ofertas de ámbito autonómico para los que se haya definido en Hermes una configuración específica, atendiendo a la normativa que las regule.

Segunda. Criterios de ordenación general de candidaturas.

Se establecen distintos criterios de ordenación según la forma de gestión de las ofertas:

En caso de ofertas gestionadas con difusión, los criterios de ordenación automática aplicables a las candidaturas que cumplan los requisitos imprescindibles de la oferta y se hayan inscrito en ellas son:

1. Evaluación de criterios registrados como valorables. Si la oferta difundida tiene registrados requisitos valorables, se aplicará como primer criterio de ordenación la puntuación adjudicada automáticamente a la candidatura, tras comparar la información registrada en su demanda en el momento de la inscripción en la oferta, con los requisitos registrados como valorables en la misma.

2. El siguiente nivel de ordenación será la evaluación de disponibilidad. Las candidaturas se ordenarán atendido al mayor porcentaje de disponibilidad, en relación con la ausencia de rechazos a ofertas de empleo.

3. Como criterio de desempate, una vez aplicados los dos anteriores, se utilizará la fecha de inscripción de la persona candidata en la oferta en difusión, ordenadas de la más antigua a la más reciente."

En concreto, este tercer criterio ha sido objeto de impugnación al considerar que se hace "uso de un criterio basado en el orden de llegada de los candidatos a los efectos de establecerlo como un sistema de acceso a la función pública", sin embargo, dicha afirmación obvia que no solo ese criterio es el último de los contemplados para hacer la ordenación de candidaturas, y aplicable en los casos en que haya empate: nunca supera al primero, el imprescindible de la titulación, y el valorable de formación o experiencia; nunca supera al segundo, la disponibilidad del postulante manifestado por la inexistencia de rechazos de ofertas; nunca es suficiente para que el postulante sea seleccionado por el órgano oferente, sino que también obvia, que la selección, y por tanto, el acceso al empleo público, se realiza siempre en un estadio posterior, por la entidad ofertante, conforme a los baremos exigidos para el desempeño del puesto, y nunca por el SAE.

V. RAZÓN DE SER DEL CRITERIO DE DESEMPATE FIJADO POR LA INSTRUCCIÓN 1/2021.

El SAE ha justificado en múltiples informes, y en la propia Exposición de Motivos de la Instrucción anulada, cuales habían sido las razones para introducir el

criterio de desempate de las solicitudes basado en el orden de su presentación, modificando el criterio que contenía la Instrucción 3/2020, inmediatamente anterior a la anulada.

Así, la Instrucción 3/2020, en su redacción original establecía los siguientes criterios de ordenación de las solicitudes:

"• la idoneidad y disponibilidad para el puesto ofertado,

• las condiciones de ordenación específicas que el programa, iniciativa, plan de empleo o norma establezca en su caso para los programas especiales autonómicos.

• en última instancia, los criterios de ordenación general de mayor disponibilidad para el empleo, fecha de solicitud de ocupación o, en su defecto, fecha de inscripción, de la más antigua a la más reciente.".

La Instrucción 1/2021 modifica esos criterios**,** fijando los siguientes criterios de ordenación:

"En caso de ofertas gestionadas con difusión, los criterios de ordenación automática aplicables a las candidaturas que cumplan los requisitos imprescindibles de la oferta y se hayan inscrito en ellas son:

1. Evaluación de criterios registrados como valorables1. Si la oferta difundida tiene registrados requisitos valorables, se aplicará como primer criterio de ordenación la puntuación adjudicada automáticamente a la candidatura, tras comparar la información registrada en su demanda en el momento de la inscripción en la oferta, con los requisitos registrados como valorables en la misma.

2. El siguiente nivel de ordenación será la evaluación de disponibilidad. Las candidaturas se ordenarán atendido al mayor porcentaje de disponibilidad, en relación con la ausencia de rechazos a ofertas de empleo.

3. Como criterio de desempate, una vez aplicados los dos anteriores, se utilizará la fecha de inscripción de la persona candidata en la oferta en difusión, ordenadas de la más antigua a la más reciente."

Es decir, que con la redacción anterior, a igualdad de requisitos, criterios valorables, y disponibilidad, se elegían los candidatos que más tiempo llevaran solicitando empleo en el SAE; y de acuerdo con la actual redacción, esa triple identidad se resuelve en favor del solicitante más proactivo en relación con la oferta concreta.

La razón del cambio se ofrece en la propia Instrucción, al explicar que *"Actualmente, el Servicio Andaluz de Empleo está inmerso en un proceso de cambio en el modelo de intermediación que hace necesaria la revisión de los criterios generales de ordenación, incorporando criterios que contribuyan a seleccionar las candidaturas más idóneas para el puesto ofertado y que valoren la proactividad de las personas demandantes de empleo."*

La proactividad es un principio de nuestro sistema jurídico. Se manifiesta en el ámbito procedimental en los mandatos de realizar una interpretación favorable a la validez de un acto; de no rechazar un escrito por defectos subsanables sin dar la oportunidad de subsanarlos; etc.

La Instrucción 1/2021 ha intentado incluir la proactividad como criterio de desempate, no porque ésta suponga un mérito para el ingreso en el servicio público, sino porque es un valor del candidato que se postula para un empleo: muestra que esa persona realiza una búsqueda activa de empleo, está atenta a las ofertas predifundidas y difundidas por el SAE, tiene actualizado su currículum en el SAE, y gestiona sus posibilidades sin procrastinar.

En suma, demuestra su interés en el servicio público con la más diligente de las actuaciones, merecedora de consideración.

El criterio anterior de desempate era la mayor antigüedad en la demanda de empleo en el SAE. Esto es, en llevar más tiempo inscrito como demandante de empleo, sin haber accedido a un trabajo.

Es de señalar que cada vez que una persona desempleada accede a un empleo, deja de estar inscrito en el SAE como demandante de empleo; si esa persona, con posterioridad, cesa en el trabajo y vuelve a inscribirse como demandante, lo hace ex novo, con nueva fecha de inscripción, más reciente. Ello con independencia del tiempo de duración de ese empleo.

Por eso, el desempate basado en la fecha de antigüedad penalizaba a personas que hubieran estado ocupados por breves periodos de tiempo, frente a aquellos que no hubieran tenido ocupación en ese mismo periodo. Como consecuencia no deseada, desincentivaba la aceptación de ofertas de empleo.

Este criterio sin duda respondía a un criterio de política social, pero no es dable afirmar que aportara ningún criterio de mérito ni de capacidad a los candidatos en las ofertas de empleo realizadas por las Administraciones Públicas.

Comparando uno y otro criterios de desempate, no existe una diferencia objetiva en relación a lo que cada uno aporta a esos principios rectores del acceso al empleo público, aunque sea temporal.

Desde la óptica contraria, el criterio de la proactividad evita el desencanto de los demandantes de empleo al potenciar el esfuerzo y la diligencia con la participación en procesos selectivos; mientras que el criterio de la antigüedad merma la disposición del desempleado a participar activamente en la búsqueda de empleo.

VI. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2021 DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (SEDE SEVILLA).

Como hemos adelantado, la Sentencia de 16 de noviembre de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el Recurso de Apelación 1041/2021, anula la Instrucción 1/2001, confirmando la Sentencia dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo número uno de Sevilla, de fecha de 1 de septiembre de 2021, en el recurso seguido bajo el número 201/21.

La Sentencia considera que la Instrucción 1/21 , resulta contraria a derecho toda vez que el criterio de desempate que la misma contiene para regular la selección o priorización de candidaturas presentadas infringe los principios constitucionales de mérito y capacidad. La misma indica en este sentido:

"la excepcionalidad del procedimiento convocado no elude la necesidad de observar los anteriores principios y que la única regulación en estos procesos selectivos de los requisitos de titulación y como criterio selectivo para el acceso a las plazas convocadas el relativo al orden de prioridad en la presentación de las solicitudes de participación, no resulta compatible con los principios constitucionales que rigen el acceso a funciones públicas."

La sentencia se refiere a este concreto sistema de selección de personal, considerando que, a pesar de sus peculiaridades son aplicables los principios de igualdad, mérito y capacidad dado que se trata de acceso a funciones públicas y afirma:

".. no debe obviarse que, como delimita esta su ámbito de aplicación, la misma tiene por objeto determinar el procedimiento para la tramitación y gestión de las ofertas públicas de empleo que se presenten ante el Servicio Andaluz de Empleo. Y, a estos efectos, se consideran ofertas públicas de empleo, entre otras, aquellas cuyas entidades empleadoras son organismos o Administraciones públicas, y se remite igualmente a los señalados criterios de ordenación de ofertas aquellas destinadas a cubrir puestos de personal funcionario interino o puestos de personal laboral en el ámbito de la Administración Pública, para aquellos casos en los que la normativa establezca la presentación de oferta de empleo ante el Servicio Andaluz de Empleo como parte del proceso de selección (punto tercero de la Instrucción).

(...) De este modo, no puede perderse de vista que nuevamente estamos ante la regulación de los criterios de selección o priorización de candidaturas presentadas en el marco de ofertas destinadas a cubrir puestos en entidades u organismos públicos.

Conviene recordar nuevamente, con arreglo a las consideraciones expuestas en las anteriores sentencias de esta Sala, que la necesidad

constitucional de observar los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso al desempeño de funciones públicas, no puede resultar obviada aún en el marco del nombramiento temporal de los empleados públicos, *siendo estos todos aquellos que desempeñan sus funciones en el ámbito de la Administración pública, de acuerdo con el artículo 8 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.*

De este modo, las candidaturas finalmente seleccionadas sí habrán debido pasar previamente el filtro de priorización que señalan los criterios regulados en la Instrucción y, entre estos, aparece recogido relativo a la utilización de la fecha de inscripción de la persona candidata en la oferta en difusión, ordenadas de la más antigua a la más reciente; criterio que indudablemente -y, como se ha dicho con insistencia por esta misma Sala resulta contrario a los principios de mérito y capacidad."

Por tanto, a la luz de lo resuelto, no resulta válido el establecimiento de un criterio de desempate basado en el orden de inscripción de la oferta como manifestación de un principio de proactividad en la búsqueda de empleo, habida cuenta de que todos los aspirantes reciben con carácter previo el anuncio de que la oferta de empleo público se publicará en los próximos días.

Sin embargo, consideramos esencial destacar que, una vez constatado que resulta necesaria la fijación de un criterio de desempate para la ordenación de los cientos o miles de solicitudes para la misma Oferta de empleo público, habida cuenta de que lo contrario haría ineficaz la intervención del Servicio de Empleo, el establecimiento de un criterio u otro para la ordenación de las mismas, aplicable con posterioridad a los requisitos necesarios exigidos por el órgano convocante y la disponibilidad objetiva para el puesto, entendemos que no merma los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas, pues tales principios quedan garantizados en la observancia de los requisitos propios del puesto – de titulación, formación o experiencia-, fijados por el órgano que convoca.

Para dilucidar si efectivamente es así, o por el contrario se mantiene el criterio jurisprudencial citado, que se ha extendido lógicamente, a las ofertas de empleo que aplicaban dicha Instrucción, se ha planteado recurso de casación para que **la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, aclare si resulta compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en los artículos 14 y 23 CE que la Administración, a través de su Servicio de Empleo, establezca, una vez cumplidos los requisitos específicos de la oferta de empleo público fijados por el órgano convocante, y los relativos a la disponibilidad, como criterio de desempate el relativo a la prioridad de la inscripción de los candidatos en la oferta de empleo púbico, como manifestación de la proactividad en la búsqueda de empleo.**

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*

Sumario General: I. Constitución. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. Derechos y libertades. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. Principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del Estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del Estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

1. Sentencia 20/2022, de 9 de febrero de 2022 (BOE de 10 de marzo de 2022). Ponente: Ricardo Enríquez Sancho

Preceptos Constitucionales:

Objeto: Cuestión interna de inconstitucionalidad 5908-2021. Planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. Límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad del precepto legal que supedita el disfrute de una bonificación tributaria al requisito de que el domicilio social de la entidad radique en las islas Canarias (STC 60/2015).

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 37/1981, FJ 2; 88/1986, FJ 6; 19/1987, FJ 4; 182/1987, FJ 9; 225/1993; 134/1996, FJ 5;159/1997, FFJJ 5 y 33; 46/2000, FJ 6; 96/2002, FFJJ 5, 7, 8, 12; 155/2009, FJ 2.C); 100/2012, FJ 4; 210/2012, FJ 9; 60/2015, FJ 5; 167/2016, FJ 5; 79/2017, FJ 2.A); 111/2017, FJ 4; 52/2018, FJ 3; 60/2018; 121/2018, FJ 2; 125/2021, FJ 5.A) a), b), 6 A).

Materias: Mediante providencia de 7 de octubre de 2021 el Pleno de este tribunal admitió a trámite la presente cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno en relación con el precepto legal que se cita en el encabezamiento con carácter previo a resolver el recurso de amparo avocado núm. 946-2019, promovido por CaixaBank, S.A. La cuestión interna de inconstitucionalidad trae causa de las siguientes actuaciones, administrativas y judiciales: El día 31 de julio de 2013, la en-

[1] Subsección preparada por Francisco Escribano López, Catedrático Emérito de la Universidad de Sevilla.

tidad de crédito CaixaBank, S.A., presentó en tiempo y forma autoliquidación del impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito regulado en el artículo 41 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales (en adelante, Ley 4/2012), correspondiente al ejercicio 2012, ingresando la cantidad de 9.410.740,50 €.; posteriormente, instó la rectificación de dicha autoliquidación al amparo del art. 120.3 de la Ley general tributaria solicitando la devolución del 50 por 100 del importe ingresado; apoyaba dicha pretensión en que tenía derecho a la deducción regulada en el art. 41.9.2 a) de la Ley 4/2012. Aducía que dicho beneficio fiscal, previsto exclusivamente para las entidades de crédito con domicilio social en Canarias, es contrario al principio de igualdad del art. 14 CE, al utilizar la residencia como factor de diferenciación, en contra de la doctrina de la STC 60/2015. Tras la desestimación de su solicitud, CaixaBank, S.A., presentó una reclamación económico-administrativa que fue asimismo desestimada mediante resolución de la Junta Económico-Administrativa de Canarias de 28 de abril de 2016. Contra la citada resolución interpuso recurso contencioso-administrativo (núm. 228-2016) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que fue igualmente desestimado por sentencia de 21 de noviembre de 2017. Y contra la citada sentencia presentó recurso de casación (tramitado con el núm. 1883-2018) ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que fue inadmitido mediante auto de la Sección Primera de dicha Sala de 12 de septiembre de 2018; contra el citado auto, la recurrente promovió incidente de nulidad de actuaciones que fue desestimado mediante nuevo auto de 8 de enero de 2019. El día 14 de febrero de 2019 CaixaBank, S.A. interpuso recurso de amparo contra las anteriores resoluciones, administrativas y judiciales, alegando que habían vulnerado sus derechos a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), solicitando la anulación de las resoluciones impugnadas y la aplicación de la deducción controvertida; por providencia de 30 de noviembre de 2020, la Sala Segunda, Sección Cuarta del TC, acordó la admisión a trámite del recurso de amparo, *apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 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)]; en el curso del recurso de amparo, tramitado con el número 946-2019, formularon alegaciones el teniente fiscal ante el Tribunal Constitucional, interesando el otorgamiento del amparo y la retroacción de las actuaciones al momento inmediato anterior al dictado de la primera resolución recurrida a fin de que se pueda dictar una nueva resolución respetuosa con el derecho a la igualdad vulnerado, la entidad recurrente, que reiteró los argumentos de su escrito de demanda, y el Gobierno de Canarias, que solicitó la desestimación del recurso de amparo; el Pleno del TC acordó, conforme establece el art. 10.1 n) de la LOTC, recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo; asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 55.2 y 35.2 LOTC,

y con suspensión del plazo para dictar sentencia, acordó oír a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común e improrrogable de diez días, pudiesen alegar sobre la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de esta, respecto del art. 41.9.2 a) de la Ley 4/2012, en cuanto que establece una deducción en la cuota íntegra del impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito de Canarias *cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*; en atención a que *podría vulnerar el art.14 CE por cuanto en la normativa de un tributo que se exige a todas las entidades de crédito que capten depósitos en Canarias se reconoce un beneficio fiscal únicamente a aquellas que tengan domicilio social en dicha comunidad autónoma y no al resto de las afectadas por el impuesto; condición que podría ser análoga a la declarada inconstitucional en la STC 60/2015*; el teniente fiscal ante el Tribunal Constitucional y la entidad recurrente presentaron alegaciones a favor del planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad, y el Gobierno de Canarias en contra; por su parte, el Pleno del TC acordó plantear cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el inciso «cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias» del artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. El auto razona que el inciso cuestionado, en cuanto beneficia exclusivamente a las entidades de crédito que tengan su domicilio social en la Comunidad Autónoma, con exclusión de aquellas que dispongan de oficinas, puntos de atención al cliente o realicen operaciones de captación de depósitos en cualquier parte del territorio de aquella comunidad, igualmente gravadas por el impuesto, puede suponer una vulneración del derecho a la igualdad ante la ley del artículo 14 CE ya que produce que «dos entidades con depósitos captados en la Comunidad Autónoma de Canarias tributen de forma sustancialmente distinta en función de si una tiene el domicilio social allí y la otra no (ésta el doble que aquella)». De acuerdo con la doctrina constitucional (cita la STC 167/2016, FJ 5), analiza sucesivamente los juicios de comparabilidad, razonabilidad y proporcionalidad en que se descompone el principio de igualdad, y concluye: (I) que todas las entidades de crédito que captan fondos de terceros en Canarias se encuentran en una situación comparable, con independencia de donde radique su domicilio social; (II) que la exposición de motivos de la Ley 4/2012 no ofrece ninguna justificación de la diferencia de trato, y esta tampoco puede encontrarse en el régimen económico y fiscal de Canarias (DA 3ª CE y Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias), que se refiere a tributos estatales, no autonómicos, ni en una finalidad social legítima enmarcada en la potestad de establecer tributos propios [art. 157.1 c) CE] por menoscabar la libre circulación de mercancías y servicios por todo el territorio nacional, en contra de lo preceptuado en los arts. 139.2 y 157.2 CE y art. 9 c) de la LOFCA; y (III) que, aun cuando la ausencia de razonabilidad excluiría el análisis del juicio de proporcionalidad, la importante cuantía de la deducción, el 50% que hace que las entidades domiciliadas fuera del territorio cana-

rio tributen el doble que las locales, excluiría igualmente este último canon. Por último, el auto aludirá a la STJUE de 25 de febrero de 2021, asunto C-712/19, que analiza en una cuestión prejudicial planteada por el TS una deducción análoga a la aquí controvertida (aplicable a las entidades de crédito con domicilio en la Comunidad Autónoma) en un impuesto igualmente análogo, sobre los depósitos en entidades de crédito de Andalucía, concluyendo que vulnera la libertad de establecimiento del art. 49 TFUE (apartados 26 y 27). Acuerda, por todo ello, plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso ya aludido por si pudiera ser contrario «al principio de igualdad del art. 14 CE, en conexión con los arts. 139.2 y 157.2 CE y 9 c) LOFCA, preceptos estos últimos que recogen, para el ámbito nacional, el mismo principio que el art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (entre otras, STC 210/2012, FJ 9). El Pleno del Tribunal, por providencia de 7 de octubre de 2021 acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia, a la fiscal general del Estado y al Gobierno y Parlamento de Canarias, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; llevar testimonio de la providencia al recurso de amparo avocado núm. 946-2019, a fin de que este permanezca suspendido hasta que el tribunal resuelva definitivamente la cuestión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». El abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, presentó escrito solicitando su personación y anunciando su intención de no formular alegaciones. El Congreso de los Diputados y el Senado remitieron sendos escritos solicitando su personación y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; el 3 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el registro del Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento de Canarias, interesando su desestimación, con los argumentos que se resumen a continuación: a) Argumenta, en primer lugar, que en el auto de planteamiento se produce ***una confusión conceptual*** y un ***entrecruzamiento entre conceptos tributarios***. A tenor del comentado escrito, se sostendrá que la la norma cuestionada contiene una deducción fiscal, definida en el art. 56, apartados 5 y 6, de la Ley general tributaria; si bien la ley reguladora del impuesto no define el hecho imponible ni los tipos de gravamen en función del domicilio fiscal de las entidades de crédito; al tratarse de una deducción fiscal, puede perseguir objetivos extrafiscales de acuerdo con la doctrina de la misma STC 60/2015 citada en el recurso de amparo y en el auto de planteamiento; por el contrario, la pretensión sostenida por la entidad recurrente durante todo el proceso provoca que la deducción controvertida deje de pertenecer al género de los beneficios fiscales para derivar en una reducción general de la cuota íntegra difícil de conciliar con la finali-

dad que desempeña; se aludirá, en segundo lugar, a la condición de Canarias como región «***ultraperiférica***» reconocida en su Estatuto de Autonomía (art. 3) y en el TFUE (art. 349), ***que son parámetro de constitucionalidad necesario y amparan la deducción cuestionada***; en tercer lugar, se sostendrá que la deducción controvertida **no perjudica el libre establecimiento de las entidades de crédito españolas cuyo domicilio social no se encuentre en Canarias**. Por su parte el Gobierno de Canarias presentó sus alegaciones a la cuestión interna de inconstitucionalidad, en los términos prácticamente idénticos a los de su Parlamento; añadiendo una argumentación específica sobre la finalidad perseguida con la deducción cuestionada al considerar que el precepto va dirigido a fomentar el establecimiento de entidades de crédito en Canarias, incentivando así la inversión y la creación de riqueza en las islas como contrapartida y compensación por los costes de funcionamiento que genera el establecimiento de la sede en Canarias, desventajas del «hecho insular» que pueden ser tomadas en consideración de acuerdo con el artículo 138.1 de la Constitución; sin dejar de considerar que en el momento de establecerse el impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito las entidades que tenían domicilio social en Canarias eran fundamentalmente cajas de ahorro y cajas rurales con obligación de destinar sus beneficios a obras sociales y culturales; concluirá así sosteniendo que no es posible la equiparación de unas y otras entidades de crédito, en la medida en que las segundas que carecen de domicilio social en Canarias -solamente disponen de oficinas-, por lo que carecerías de sentido pretender que se aplique la deducción a todas las entidades con independencia del lugar donde se encuentre su domicilio social, reduciendo así en la práctica la tarifa impositiva a la mitad. Por su parte la fiscal general del Estado reiterará las ya realizadas en el trámite de audiencia previo al planteamiento de la cuestión interna de inconstitucionalidad, al sostener que la deducción fiscal no supera los tres juicios de comparabilidad, razonabilidad y proporcionalidad que exige el juicio de igualdad del art. 14 CE (a); que la doctrina de las SSTC 60/2015, 52/2018 y 60/2018 sobre *privilegios fiscales discriminatorios*, conduce a la declaración de inconstitucionalidad del inciso cuestionado, y que idéntica conclusión se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de febrero de 2021, aludida en el auto de planteamiento. Por lo que se refiere a los FFJJ del TC, éste por lo que se refiere al objeto del proceso, acuerda, al amparo del ATC 81/2021, al amparo del art. 55.2 LOTC, plantear cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el inciso «cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias» del artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales; recordará el TC que este precepto *crea* con efectos a partir del día 1 de julio de 2012, como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, el impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito de Canarias (apartado primero); siendo los apartados 2º a 12º los que regulan los restantes elementos del im-

puesto; en concreto, el apartado noveno regula la «cuota tributaria». Dispone que «[l]a cuota íntegra será el resultado de aplicar a la base imponible la siguiente escala de gravamen», que detalla (subapartado 1), y a continuación (subapartado 2) establece que «[d]e la cuota íntegra resultante se deducirán las cantidades siguientes: a) el 50 por 100 de la cuota íntegra *cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*», siendo este último el inciso cuestionado. Como se deduce de los razonado en el auto de planteamiento, el objeto de esta cuestión interna de inconstitucionalidad es determinar si esa deducción de la cuota íntegra del impuesto establecida en función del domicilio de la entidad de crédito vulnera el principio de igualdad ante la ley del artículo 14 CE en conexión con sus arts 139.2 y 157.2 de la misma y art. 9 c) de la LOFCA, que prohíben a las mismas aprobar medidas tributarias que supongan «*obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios o capitales*» y «*afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español*», en expresión de este último precepto legal; continuará argumentando el TC que el impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito es un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Canarias, establecido por esta al amparo de los artículos 133.2 y 157.2 b) de la Constitución y 169 b) y 171 de su Estatuto de Autonomía, que grava «*la tenencia de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de los contribuyentes, y que comporten la obligación de restitución» (art. 41.4 de la Ley 4/2012), siendo tales contribuyentes «las entidades de crédito por los depósitos de clientes de la sede central u oficinas que estén situadas en Canarias*» (art. 41.7); formándose su BI sobre el importe de esos depósitos, calculado en la forma prescrita por el art. 41.7, y sobre ese importe se aplica la escala de gravamen del art. 41.9, apartado 1; el inciso cuestionado [subapartado 2 a)], continuará explicando el TC deduce el 50 por 100 de esa cuota íntegra a las entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre en la Comunidad Autónoma, de forma que, en palabras del auto de planteamiento, «dos entidades con depósitos captados en la Comunidad Autónoma de Canarias tributan de forma sustancialmente distinta en función de si una tiene el domicilio social allí y la otra no (ésta el doble que aquella)» [ATC 81/2021, de 15 de septiembre, FJ 3 a)]. Considerará la fiscal general del Estado considera que ello representa una quiebra injustificada del principio de igualdad ante la ley resultante de los preceptos constitucionales aludidos, citando las SSTC 60/2015 y 52/2018 sobre bonificaciones fiscales establecidas por las comunidades autónomas en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, limitadas a sus residentes; mientras que el Parlamento y el Gobierno de Canarias consideran que la deducción persigue un objetivo legítimo, fomentar la inversión y el establecimiento de entidades de crédito en Canarias, amparado en su autonomía, con especial consideración al «hecho insular» (artículo 138.1 CE) y a la condición de la Comunidad Autónoma como región «ultraperiférica» (artículos 3 EAC y 349 TFUE). Se ocupará ahora el TC de analizar a la cuestión planteada la aplicación del principio de igualdad en la ley en materia tributaria y

sostendrá que con carácter general, es doctrina constitucional consolidada que el principio de igualdad ante la ley del artículo 14 de la Constitución *impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación* según ya sostenido en la STC 125/2021, FJ 6 A), en el recurso de inconstitucionalidad contra una ley tributaria autonómica; al tiempo, sostendrá que la igualdad ha de valorarse, en cada caso, teniendo en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte, y en la materia tributaria es la propia Constitución la que ha concretado y modulado el alcance de su art. 14 en un precepto (art. 31.1), cuyas determinaciones no pueden dejar de ser tenidas aquí en cuenta. La igualdad ante la ley, resulta, pues, indisociable de los principios de generalidad, capacidad económica, justicia y progresividad, que se consagran en el último precepto constitucional referido con cita de la STC 134/1996, de 22 de julio, FJ 5), por lo que *no puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferencias entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a la cuantía de sus rentas, al origen de estas o cualesquiera condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia. De suerte que la vulneración del art. 14 CE por la ley tributaria solo se producirá, eventualmente, cuando arbitrariamente se establezcan discriminaciones entre contribuyentes entre los cuales no media ninguna razón objetiva de diferenciación. Lo que nos indica, en suma, la necesidad de distinguir las diferencias entre personas o grupos de personas por razones subjetivas, a las que se refiere el art. 14 y, de otro lado, las que contempla en el art. 31.1 CE en relación con el principio de igualdad, basadas en razones objetivas atinentes a la renta o los ingresos de los sujetos*» STC 159/1997, FJ 3); al tiempo, sigue ilustrando el TC, como indica la STC 60/2015, FJ 5, el principio de igualdad ante la ley tributaria conlleva la prohibición en la concesión de privilegios tributarios discriminatorios, es decir, de beneficios tributarios injustificados desde el punto de vista constitucional que puedan constituir una quiebra del deber genérico de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado (STC 96/2002, FJ 7); la exención será constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen, quedando, en caso contrario, proscrita, desde el punto de vista constitucional, por cuanto la Constitución a todos impone el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica; de ahí colegirá el TC que lo importante no es la existencia misma de una medida diferente en el territorio nacional, «*sino la existencia o no de una justificación razonable que legitime la medida diferente*» (SSTC 96/2002, FJ 12, y 100/2012, FJ 4), así como, «*la proporcionalidad de la medida, entendida como adecuación razonable al fin legítimo constitucionalmente perseguido*» (SSTC 88/1986, FJ 6, y 100/2012, FJ 4). En definitiva, «*para comprobar si una determinada medida es respetuosa con el principio de igualdad ante la ley tributaria es preciso, en primer lugar, concretar que las situaciones que se pretenden comparar sean iguales; en segundo término, una vez concretado que las situaciones son*

comparables, que existe una finalidad objetiva y razonable que legitime el trato desigual de esas situaciones iguales; y, en tercer lugar, que las consecuencias jurídicas a que conduce la disparidad de trato sean razonables, por existir una relación de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos» (STC 60/2015, FJ 5). Por lo que se refiere a la prohibición de discriminación por motivos territoriales en el caso enjuiciado, sostendrá el Tc que de acuerdo con el artículo 139 CE: *1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español*, ya ha sostenido que este precepto prohíbe a las comunidades autónomas «*discrimina[r] en favor de las empresas radicadas*» en su territorio [STC 225/1993, FJ 6 A),] o «*establece[r] discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional*» (STC 37/1981, FJ 2,); recordará, asimismo, cómo en materia tributaria ya ha sostenido que los arts. 157.2 CE y 9 c) LOFCA, no son sino ***especificación*** del ar. 139 CE, por lo que *les es extrapolable la doctrina constitucional» sobre este último, en concreto la prohibición de «medidas tributarias proteccionistas»* [STC 125/2021, FJ 5 A) b), sobre el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de Cataluña], que también ya denominó «*discriminatori[a]s o proteccionistas*» en otras ocasiones (SSTC 111/2017, FJ 4, y 121/2018, FJ 2) para aludir, no a cualquier medida que «*produzca efectos restrictivos más onerosos de hecho o de Derecho, sobre las personas o bienes provenientes de fuera*» sino en particular a aquellas que «*persiga[n] de forma intencionada [esta] finalidad*» (STC 125/2021, FJ 5 A) a)]; advirtiendo cómo en el caso examinado en esta última sentencia, como el impuesto catalán sobre estancias en establecimientos turísticos no producía «*efectos diferenciados más onerosos sobre los usuarios y operadores foráneos que sobre los usuarios y operadores residentes en la Comunidad Autónoma de Cataluña*», declarando aquél compatible con los preceptos constitucionales aludidos, sin que fuera relevante que el impuesto produjera «*un coste suplementario respecto de otros destinos dentro del territorio nacional*» [STC 125/2021, FJ 5 B)], por estar ello amparado en la autonomía garantizada en los artículos 2 y 137 CE. Trae a su consideración el TC cómo el artículo 9 c) LOFCA prohíbe a las comunidades autónomas, al establecer sus propios impuestos, «*afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo, uno, a)*», precepto este último que a su vez dispone que el sistema de ingresos de las comunidades autónomas «*deberá establecerse de forma que no pueda implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales ni suponer la existencia de barreras fiscales en el territorio español, de conformidad con el apartado 2 del artículo 157 de la Constitución*»; de todos los preceptos citados se desprende, según el Alto Tribunal, la prohibición de que las comunidades autónomas establezcan regulaciones económicas que otorguen «***privilegios económicos***», es decir, que discriminen por motivos territoriales o, por decirlo en términos de la STC 60/2015, FJ 5, que «*favore[zcan] a sus residentes […] por el solo hecho de su distinta residencia*». Advertirá el TC cómo esta misma perspectiva de prohibición de ***discriminación*** contra empre-

sas o personas por razón de su nacionalidad o residencia es la que sigue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuando examina si las medidas de los Estados miembros vulneran las libertades de circulación, advirtiendo cómo en esta materia ha prestado especial atención a su jurisprudencia; así, advertirá cómo en la STC 210/2012, examinando el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito de Extremadura, ya tuvo ocasión de decir que el artículo 9 c) LOFCA «*debe interpretarse teniendo en cuenta, además de la doctrina constitucional citada, la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se refiere a las medidas tributarias adoptadas por los Estados miembros que puedan restringir u obstaculizar el ejercicio de dichas libertades fundamentales*» (FJ 9). Advirtiendo cómo en la sentencia del TJUE de 25 de febrero de 2021, asunto *Novo Banco*, C-712/19, aludida en el auto de planteamiento, se dice, recordando jurisprudencia anterior, que «*[l]a libertad de establecimiento pretende […] garantizar el disfrute del trato nacional en el Estado miembro de acogida, prohibiendo cualquier discriminación basada en el lugar donde tengan su domicilio social las sociedades*» (apartado 21); ante la «*diferencia de trato*» entre situaciones «*comparables*» que establecía la deducción fiscal examinada por el Tribunal de Justicia, análoga a la que es objeto de esta cuestión interna de inconstitucionalidad, el Tribunal de Justicia examinó la «*razón imperiosa de interés general*» aducida por la Junta de Andalucía como justificativa de esa diferencia, que era la finalidad de primar prácticas financieras en el medio rural, concluyendo que no podía justificar la diferencia de trato del banco portugués implicado ya que «*la sola presencia del domicilio social en un territorio determinado no contribuye a que se presten servicios financieros de proximidad en dicho territorio*» (apartado 27), lo que le condujo a declarar la deducción andaluza incompatible con la libertad de establecimiento (apartado 28). Pasará ahora el TC al examen del precepto cuestionado, advirtiendo de entrada cómo las situaciones que se han de comparar son, tal y como exige su doctrina sobre la igualdad ante la ley tributaria, equiparables, pues, como se expone en el auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, se ha de partir de la base de que todas las entidades de crédito que operan en Canarias se encuentran en una situación comparable, con independencia de donde radique su domicilio social; se trata, en todos los casos, de entidades de crédito que operan económicamente en Canarias, y cuya única diferencia estriba en que unas tienen su domicilio social en Canarias y otras no, a pesar de lo cual, el legislador autonómico establece una diferencia de trato a favor de las primeras en virtud de esa condición; partiendo de esa premisa pasará el TC a comprobar si la diferencia de trato que establece la norma fiscal cuestionada responde a una finalidad objetiva y razonable que legitime el trato desigual de unas y otras empresas, aplicando una deducción del 50 por 100 de la cuota solo a las entidades cuyo domicilio social estuviera en Canarias; circunstancia esta que, por sí sola, no puede ser determinante de la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, pues «*ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional para la utilización de la residencia como un elemento diferenciador entre contribuyentes, siempre y cuando, claro está, la diferencia de trato*

responda a un fin constitucionalmente legítimo y, por tanto, no se convierta la residencia, por sí sola, en la razón del trato diferente» (STC 60/2015, FJ 5); en esta misma línea, señalará la STC 96/2002, FJ 8, que «*la cualidad o condición de no residente puede justificar desde la perspectiva del art. 31.1 CE un trato dispar, pues el tributo no es solo un instrumento de recaudación sino también un medio para la consecución de políticas sectoriales. […] Ahora bien, lo que no le es dable al legislador —desde el punto de vista de la igualdad como garantía básica del sistema tributario— es localizar en una parte del territorio nacional, y para un sector o grupo de sujetos, un beneficio tributario sin una justificación plausible que haga prevalecer la quiebra del genérico deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos sobre los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE), que la Constitución española propugna y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; SSTC 19/1987, FJ 4; 182/1997, FJ 9, y 46/2000, FJ 6*)»; recordará el TC cómo la exposición de motivos de la Ley 4/2012 que estableció el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito no ofrece ninguna justificación de esa diferencia de trato, como ya puso de manifiesto el auto de planteamiento; así como en sus alegaciones ante este tribunal, los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos aludieron a dos argumentos justificativos de la diferencia de trato: (i) fomentar la inversión en Canarias y (ii) favorecer el establecimiento de entidades de crédito en la Comunidad Autónoma, esta segunda defendida también como compensación por los «*costes operativos de funcionamiento que se generan a entidades de crédito por el establecimiento de su sede en Canarias*»; será criterio del Tc que, por lo que se refiere a la primera justificación, el fomento de la inversión no puede respaldar una deducción fiscal desconectada de las inversiones efectuadas y vinculada exclusivamente al domicilio fiscal; o lo que es lo mismo, tiene que responder a una real y efectiva realización de inversiones por parte del sujeto pasivo, como ocurre en el supuesto del apartado 2 c) del art. 41.9 de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, que deduce de la cuota íntegra los importes de los créditos y préstamos así como de las inversiones que se destinen en el ejercicio a aumentar el saldo de crédito vivo destinado a la financiación de iniciativas empresariales de sociedades no financieras y autónomos en Canarias, a la financiación de proyectos de colaboración público-privada realizados en Canarias y a la financiación de proyectos declarados como aptos para su deducción en la cuota íntegra del impuesto por el Gobierno de Canarias; entiende el TC que en cambio, en el supuesto del precepto aquí controvertido [apartado 2 a) del mismo art. 41.9], la deducción del 50 por 100 de la cuota íntegra no responde a una efectiva inversión, sino al simple dato de que el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias; por lo que se refiere a la segunda cuestión, será criterio del TC que la finalidad de atraer el establecimiento de entidades de crédito en Canarias o de compensar unos imprecisos mayores costes derivados de esa circunstancia, aludidos apriorísticamente y sin justificación, no son más que la plasmación expresa de una diferencia de trato fiscal basada en la procedencia, origen, residencia o domicilio fiscal del contribuyente, beneficiando al local por su condición de local y perjudicando al foráneo por su condición de foráneo;

cualquier medida tributaria que persiga favorecer a los operadores económicos locales en perjuicio de los foráneos podría justificarse aludiendo a esas finalidades, por lo que admitirla supondría dejar sin efecto práctico el art. 14 CE, de donde se desprende aquella prohibición y, además, admitir la quiebra de la «unidad de mercado» que, dentro de la diversidad normativa inherente al sistema autonómico, exige «*libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional*» e «*igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica*» [SSTC 79/2017, sobre la Ley de garantía de la unidad de mercado, FJ 2 a), y 125/2021, FJ 5 A)]. Por último, advertirá el TC, en atención también a lo ya dicho en la STC 52/2018, FJ 3, con cita de la STC 60/2015, que «*no estamos ante un supuesto en el que la diferencia de trato venga dada por una pluralidad de normas fruto de la propia diversidad territorial en que se configura la Nación española, sino ante un supuesto en el que la diferencia se consagra en una única norma, acudiendo para ello a la residencia o no en el territorio de la comunidad autónoma. Si bien las desigualdades de naturaleza tributaria producidas por la existencia de diferentes poderes tributarios (estatal, autonómico y local) se justifican, en principio, no solo de forma objetiva sino también razonable, siempre que sus consecuencias sean proporcionales, en la propia diversidad territorial, al convertirse el territorio en un elemento diferenciador de situaciones idénticas (por ejemplo, SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 7, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26), en el caso que nos ocupa y, como señala el órgano judicial, el territorio ha dejado de ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente 'favorecer a sus residentes', tratándose así a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el solo hecho de su distinta residencia*»; para colegir que este trato discriminatorio que dispensa a los no residentes la norma cuestionada no puede considerarse acorde con el art. 14, en relación con el 31.1, CE. Pata terminar advirtiendo que por todo lo expuesto procede estimar la presente cuestión interna de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso del citado artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012 a que la misma se refiere.

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido:

Estimar la presente cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «*cuando el domicilio social de la entidad de crédito se encuentre en Canarias*» del artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Otras SSTC de interés publicadas en el BOE entre el 23 de febrero de 2022 y el 30 de abril

BOE DE 23 DE FEBRERO DE 2022

Sentencia 3/2022, de 24 de enero de 2022. Recurso de amparo 4765-2019. Promovido por doña Concepción Martín Núñez respecto de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en proceso sobre adecuación de pensiones.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (intangibilidad): resoluciones judiciales que desatienden el efecto positivo de la cosa juzgada material al ignorar pronunciamientos firmes anteriores con incidencia en los haberes reguladores que habían de tenerse en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación de la recurrente (SSTC 204/2003 y 173/2021).

Sentencia 6/2022, de 24 de enero de 2022. Recurso de amparo 5789-2020. Promovido por doña María Jesús Meneses Sigüenza en relación con las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca y un juzgado de primera instancia de Manacor en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): STC 31/2019 (ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia).

BOE de 10 de marzo

Sentencia 9/2022, de 7 de febrero de 2022. Recurso de amparo 743-2018. Promovido por don Félix González Guerrero y doña Josefa Ramos Puertas en relación con las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia de Almería en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): STC 31/2019 (ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia).

Sentencia 14/2022, de 7 de febrero de 2022. Recurso de amparo 715-2021. Promovido por Euroinversiones Inmobiliarias Costa Sur, SL, respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia e instrucción de Lorca en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: STC 40/2020 [inadecuada utilización de la dirección electrónica habilitada como cauce de comunicación del primer emplazamiento proce-

sal (SSTC 6/2019 y 47/2019) e inadmisión de la oposición a la ejecución resultante de la confusión del deber de las personas jurídicas de relacionarse con la administración de justicia por medio de comunicaciones electrónicas con la regulación del primer emplazamiento en los procesos civiles].

Sentencia 15/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de amparo 6205-2019. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros treinta y un diputados del Parlamento de Cataluña en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que admitieron a trámite sendas propuestas de resolución en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos: admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumple el deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 46/2018). Votos particulares.

Sentencia 16/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2313-2020. Interpuesto por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en relación con el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2019, de 20 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020.

Límites materiales de las leyes de presupuestos: nulidad de la supresión del deber de informar periódicamente al Parlamento acerca de las subvenciones de concesión directa otorgadas.

Sentencia 17/2022, de 8 de febrero de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 1143-2021. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.

Competencias sobre función pública: nulidad de la previsión legal autonómica que establece un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica y prescinde de la superación de las correspondientes pruebas selectivas.

Sentencia 18/2022, de 8 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2721-2021. Interpuesto por el presidente del

Gobierno en relación con los artículos 20.1 b) y 30 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral.

Competencias sobre costas: constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que atribuyen a los ayuntamientos la potestad de autorizar usos en el dominio público marítimo terrestre.

Sentencia 19/2022, de 9 de febrero de 2022. Cuestión de inconstitucionalidad 3523-2021. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del inciso "y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal" del artículo 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

Principio de autonomía local: nulidad del precepto legal autonómico que permite la modificación de los estatutos de las mancomunidades sin el concurso de los municipios que las integran.

Sentencia 20/2022, de 9 de febrero de 2022. Cuestión interna de inconstitucionalidad 5908-2021. Planteada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 41.9.2 a) de la Ley del Parlamento de Canarias 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

Límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad del precepto legal que supedita el disfrute de una bonificación tributaria al requisito de que el domicilio social de la entidad radique en las islas Canarias (STC 60/2015).

Sentencia 21/2022, de 9 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 6179-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 14 nonies del texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, en la redacción dada por el artículo 39.8 de la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 2021.

Límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad del precepto legal autonómico que establece una deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas que afecta al desarrollo de actividades económicas (STC 161/2012).

BOE 25 DE MARZO

Sentencia 22/2022, de 21 de febrero de 2022. Recurso de amparo 5673-2019. Promovido por don Álvaro Tamarit Escribano y doña Belén García Miranda en relación con las resoluciones de un juzgado de instrucción de Madrid que denegaron incoación de procedimiento de habeas corpus.

Vulneración del derecho a la libertad personal: inadmisión a trámite de una petición de habeas corpus por falta de legitimación de la abogada de los detenidos (STC 224/1998) y por razones de fondo (STC 72/2019).

Sentencia 23/2022, de 21 de febrero de 2022. Recurso de amparo 6420-2019. Promovido por don Ramón Agenjo Bosch en relación con resolución sancionadora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la legalidad sancionadora (proporcionalidad) y a la protección de datos: sanción por comisión de infracción muy grave objeto de posterior publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

Sentencia 24/2022, de 23 de febrero de 2022. Recurso de amparo 4427-2020. Promovido por don Carlos Carrizosa Torres y otros treinta y un diputados del grupo parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, respecto de las resoluciones de la mesa de la Cámara que admitieron a trámite una propuesta de resolución en el marco de un debate "sobre la situación política creada por la crisis de la monarquía española".

Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos: admisión a trámite de iniciativas parlamentarias que incumple el deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional (STC 46/2018). Voto particular.

Sentencia 25/2022, de 23 de febrero de 2022. Recurso de amparo 4586-2020. Promovido por don Joaquim Torra i Pla respecto de las sentencias de las salas de lo Penal del Tribunal Supremo y de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que le condenaron por un delito de desobediencia. *Supuesta vulneración de los derechos a un proceso con todas las garantías, a la legalidad penal, a la libertad de expresión, a acceder a los cargos públicos y a la igualdad en la aplicación de la ley: condena por un*

delito de desobediencia que conlleva la inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos de quien era presidente de la Generalitat de Cataluña. Votos particulares.

Sentencia 26/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de amparo 6314-2019. Promovido por don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín i Oliveres en relación con los autos dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimaron su solicitud de medidas cautelares frente al acuerdo de la Junta Electoral Central que rechazó su promesa de acatamiento de la Constitución.

Alegada vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la tutela judicial efectiva: inadmisión parcial por falta de invocación tempestiva y extinción, por pérdida sobrevenida del proceso, del recurso de amparo.

Sentencia 27/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de amparo 1044-2021. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 30/2016, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana, así como las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la impugnación de aquella.

Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: STC 191/2020 (nulidad de los incisos de la resolución administrativa que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano). Votos particulares.

Sentencia 28/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 5389-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19.

Competencias sobre legislación procesal y vivienda: nulidad del precepto legal autonómico que introduce, como requisito previo al ejercicio de acciones ejecutivas, la acreditación de que se ha efec-

tuado una oferta de alquiler social; interrumpe los procedimientos iniciados sin acreditar dicha oferta y suspende los lanzamientos durante la vigencia del estado de alarma o restricciones de movilidad.

Sentencia 29/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 6003-2021. Interpuesto por el Parlamento de Canarias respecto de la disposición final primera, apartado cuarto, de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

Garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias: extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del recurso de inconstitucionalidad.

BOE DE 8 DE ABRIL

Sentencia 30/2022, de 7 de marzo de 2022. Recursos de amparo 4204-2019, 4251-2019 y 4275-2019 (acumulados). Promovidos por doña Blanca Pou Schmidt y Europa Press Delegaciones, S.A., los dos primeros, y don Francisco Mestre García y Editora Balear, S.A., el tercero, en relación con las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Baleares y un juzgado de instrucción de Palma de Mallorca en diligencias previas de investigación de posibles filtraciones a la prensa de documentos judiciales y policiales.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción y a los recursos legales): resoluciones judiciales que no aceptaron la personación, por falta de legitimación procesal, en diligencias previas a quienes sostenían que algunas de las medidas acordadas afectaban a sus derechos a la intimidad, inviolabilidad domiciliaria, secreto de las comunicaciones y profesional.

Sentencia 31/2022, de 7 de marzo de 2022. Recurso de amparo 141-2020. Promovido por la Assemblea Nacional Catalana respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desestimatoria de su recurso frente a resolución sancionadora dictada por la Agencia Española de Protección de Datos.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a la presunción de inocencia, en conexión con las libertades ideológica, de expresión y asociación: imposición de

una sanción por la realización de una encuesta para la que se trataron, sin consentimiento expreso y por escrito de sus titulares, datos atinentes a la ideología de los entrevistados.

Sentencia 32/2022, de 7 de marzo de 2022. Recurso de amparo 1723-2020. Promovido por don Miguel Ángel Durán Marmolejo respecto de las resoluciones de la Audiencia Provincial de Madrid y un juzgado de lo penal de la capital que revocan la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad previamente acordada.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación) en relación con los derechos a la libertad personal y al proceso debido: revocación de la suspensión de la pena de prisión al no haberse satisfecho la responsabilidad civil, que no cumple las exigencias constitucionales de motivación y audiencia.

Sentencia 33/2022, de 7 de marzo de 2022. Recurso de amparo 6029-2020. Promovido por don Karim Jamal en relación con las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Cádiz y un juzgado de lo penal de Algeciras que rechazaron su solicitud de prescripción de la pena de prisión impuesta por un delito de atentado.

Vulneración del derecho a la legalidad penal en relación con los derechos a la tutela judicial efectiva y a la libertad personal: resoluciones judiciales que no satisfacen el canon reforzado en materia de prescripción de las penas al apreciar una causa interruptora de la prescripción no prevista en la norma (STC 63/2015).

Sentencia 34/2022, de 7 de marzo de 2022. Recurso de amparo 693-2021. Promovido por doña Marta García Viso respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial y un juzgado de instrucción de Granada que acordaron el sobreseimiento provisional de su denuncia por malos tratos.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos inhumanos o degradantes: investigación insuficiente de una denuncia de malos tratos que se dicen padecidos bajo custodia policial (STC 34/2008).

Sentencia 35/2022, de 9 de marzo de 2022. Recurso de amparo 4409-2019. Promovido por don Íñigo Errejón Galván y doña Clara Ramas San Miguel en relación con la elección de miembros de la mesa de la Asamblea de Madrid.

Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: designación de

miembros de la mesa no respetuosa con el mandato de proporcionalidad recogido en el Estatuto de Autonomía de Madrid.

Sentencia 36/2022, de 10 de marzo de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 4814-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social.

Competencias sobre Seguridad Social; estructuras de Estado: interpretación conforme con la Constitución de los preceptos legales autonómicos relativos a la función recaudatoria de la Agencia Catalana de Protección Social y a la consideración de los fondos allegados.

Sentencia 37/2022, de 10 de marzo de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 6289-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

Competencias sobre vivienda, condiciones básicas de igualdad, legislación civil y procesal y régimen jurídico de las administraciones públicas; derecho de propiedad y principios de dignidad humana, seguridad jurídica y tipicidad: nulidad de los preceptos que definen el objeto y ámbito de aplicación de la ley autonómica, establecen un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y las consecuencias sancionadoras de su incumplimiento, habilitan para la aplicación de porcentajes correctores y exclusión de viviendas en áreas con mercado de vivienda tenso, definen el régimen transitorio en estas mismas áreas, introducen un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos e imponen el juicio verbal como cauce procesal obligado.

Sentencia 38/2022, de 11 de marzo de 2022. Recurso de amparo 4885-2020. Promovido por el Grupo Mixto del Parlamento Vasco y por doña Amaia Martínez Grisaleña respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara que definieron el régimen de ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Vulneración del derecho de participación política: nulidad de los acuerdos que establecieron la denominación del grupo mixto y fijaron el número de las distintas iniciativas que podía presentar y el tiempo de sus intervenciones en los debates parlamentarios. Votos particulares.

BOE DE 30 DE ABRIL

Sentencia 39/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 5934-2017. Promovido por doña María Victoria Rosell Aguilar respecto de las sentencias dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que estimaron parcialmente su impugnación de diligencias preprocesales de la Fiscalía provincial de Las Palmas.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (motivación), a un proceso con todas las garantías y al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: inexistencia de gravamen al haberse anulado judicialmente las actuaciones a las que se imputan las lesiones constitucionales.

Sentencia 40/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 2524-2020. Promovido por doña María Carmen Rueda Domeque respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su impugnación de la liquidación autonómica del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

Vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva: resolución que niega la aplicación de una bonificación fiscal a las uniones de hecho inscritas en un registro administrativo municipal (STC 77/2015).

Sentencia 41/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 3047-2020. Promovido por don Wu Xue Feng respecto de las resoluciones declarando la firmeza de la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona que le condenó por sendos delitos de lesiones menos graves y asesinato en grado de tentativa.

Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal) y a un proceso con todas las garantías: falta de traducción de la sentencia dictada en apelación que privó al condenado de su derecho a conocer los fundamentos de la desestimación de sus pretensiones y de la posibilidad de impugnarlos en casación.

Sentencia 42/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 4011-2020. Promovido por la asociación Òmnium Cultural respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desestimatoria de su recurso frente

a resolución sancionadora dictada por la Agencia Española de Protección de Datos.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (motivación) y a la legalidad sancionadora, en conexión con los derechos de asociación y de propiedad; principios de seguridad jurídica y de confianza legítima: imposición previsible de una sanción en relación con la transferencia internacional de datos a servidores ubicados en los Estados Unidos (STJUE de 6 de octubre de 2015). Voto particular.

Sentencia 43/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 296-2021. Promovido por doña Francisca Zafra Flores en relación con el auto de un juzgado de primera instancia de Granada que estimó la impugnación del reconocimiento de su derecho a la asistencia jurídica gratuita en procedimiento de liquidación de sociedad de gananciales.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal) en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia: denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita al no haberse solicitado en primera instancia ni acreditado que las circunstancias económicas y condiciones necesarias para su obtención sobrevinieran posteriormente (STC 90/2015).

Sentencia 44/2022, de 21 de marzo de 2022. Recurso de amparo 3171-2021. Promovido por don Jesús García Valerio y doña María Dolores Pérez Roura respecto de las resoluciones dictadas por la Audiencia Provincial de Huesca y un juzgado de primera instancia de Barbastro en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): STC 31/2019 (ausencia de control judicial de las cláusulas abusivas que desconoce la primacía del Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia). Voto particular.

Sentencia 45/2022, de 23 de marzo de 2022. Recurso de amparo 1621-2020. Promovido por don Oriol Junqueras Vies y por don Raül Romeva Rueda respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que les condenó por sendos delitos de sedición y malversación de caudales públicos.

Supuesta vulneración de los derechos a la legalidad penal, a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías, al juez ordinario predeterminado por la ley, de defensa y de presunción de inocencia; derechos de reunión y de acceso a los cargos públicos, libertades ideológica y de expresión: sentencia dictada en causa especial en cuya tramitación se observaron las garantías pro-

cesales y en la que se impuso una pena que no puede considerarse desproporcionada o que desaliente el ejercicio de otros derechos fundamentales. Votos particulares.

Sentencia 46/2022, de 24 de marzo de 2022. Recurso de amparo 1599-2020. Promovido por doña Dolors Bassa i Coll respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que la condenó por sendos delitos de sedición y malversación de caudales públicos.

Supuesta vulneración de los derechos a la libertad personal, a la tutela judicial efectiva, al juez ordinario e imparcial predeterminado por la ley, a un proceso con todas las garantías, de defensa, a la prueba, a la presunción de inocencia y de acceso a los cargos públicos y a la legalidad penal: sentencia dictada en causa especial en cuya tramitación se observaron las garantías procesales y en la que se impuso una pena que no puede considerarse desproporcionada o que desaliente el ejercicio de otros derechos fundamentales. Votos particulares.

Sentencia 47/2022, de 24 de marzo de 2022. Recurso de amparo 1638-2020. Promovido por don Joaquim Forn i Chiariello respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que le condenó por un delito de sedición.

Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al juez ordinario predeterminado por la ley, de defensa y a la presunción de inocencia; derecho a la legalidad penal en relación con las libertades ideológicas y de expresión y los derechos de reunión, manifestación y participación política: sentencia dictada en causa especial en cuya tramitación se observaron las garantías procesales y en la que se impuso una pena que no puede considerarse desproporcionada o que desaliente el ejercicio de otros derechos fundamentales. Votos particulares.

* * * * *

Tribunal Supremo[1]

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Nulidad de pleno Derecho: supuestos: no pueden interpretarse con laxitud, pues se socavaría el valor central de la seguridad jurídica.

> "SÉPTIMO.- (…) los supuestos de nulidad de pleno derecho están legalmente tasados, actualmente en el art. 47 LPAC. Y es jurisprudencia constante de esta Sala que dichos supuestos no pueden ser interpretados con laxitud, pues ello equivaldría a socavar el valor central que la firmeza de los actos administrativos tiene en el entero sistema del Derecho Administrativo. La estabilidad de las situaciones jurídicas y la misma seguridad jurídica quedarían puestas en entredicho si se adoptara una visión abierta de los vicios determinantes de la nulidad radical. La revisión de oficio de los actos administrativos es, así, una vía excepcional".

(STS 603/2022, de 23 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1921, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Agencia Española de Protección de Datos: nulidad de propuesta de candidatos a Presidencia y a Adjuntía: pacto de los nombramientos previo a la convocatoria del concurso.

> "QUINTO.- Advertimos, por tanto, un indicio cierto de que el acto impugnado está "viciado de raíz" pues «desconoce el derecho fundamental del recurrente a acceder a un cargo en condiciones de igualdad desde el momento en que, en puridad, no hay tal proceso sino mera apariencia, con afectación al derecho del recurrente al procedimiento debido para el acceso a un cargo público de especial relevancia». SEXTO.- En consecuencia, se estima el allanamiento de la Abogacía del Estado, sin que se haya opuesto el Ministerio Fiscal ni la parte recurrida haya interesado la continuación del procedimiento, por todo lo cual se estima la demanda y se declara nulo el Acuerdo impugnado, con las consecuencias que son inherentes a tal nulidad; sin costas".

(STS 608/2022, de 24 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1891, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: José Luis Requero Ibáñez).

[1] Subsección preparada por EDUARDO GAMERO CASADO, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide. Se incluyen las sentencias aparecidas en los repertorios entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2022, aunque algunas estén fechadas con anterioridad a ese período.

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Motivación: requisitos para la calificación de una prueba en que se califiquen requisitos relativos a la personalidad y aptitudes.

> "SÉPTIMO.- De acuerdo con las anteriores conclusiones resulta evidente que no se han respetado en la realización de la entrevista que integraba la tercera prueba del primer ejercicio de la oposición: (i) los principios de publicidad y transparencia de rigen los procesos selectivos, y que exigen que los rasgos o factores a valoraren una prueba como la de autos y su sistema de baremación y corrección, de no figurar en las Bases de la convocatoria, se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a la realización de la prueba. Las bases de la convocatoria únicamente fijaban los factores a valorar y que la calificación sería "apto" o "no apto", pero ningún otro elemento de los que se mencionan en la [sic] acta de valoración de 26 de abril de 2018. (ii) La obligación de motivación de las resoluciones administrativas y la garantía de interdicción de la arbitrariedad, exigen que la calificación de una prueba en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes, debe cumplir al menos las exigencias de: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado de negar la aptitud de un candidato. En este caso fue totalmente incumplido el deber de motivación, que ha de cumplirse en el momento de la decisión administrativa y, en todo caso, al dar respuesta a reclamaciones y recursos previos a la vía jurisdiccional, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución Española".

(STS 666/2022, de 1 de junio, ECLI:ES:TS:2022:2126, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Notificación de los actos administrativos: personas jurídicas, obligadas al medio electrónico: notificación en papel: irregularidad no invalidante en atención a las circunstancias del caso.

> "CUARTO.- (…) Esta Sala no ignora los preceptos de los que resulta la procedencia de la notificación por medios electrónicos cuando se trata de

personas jurídicas establecido (artículos 14.2.a/ y 41.1 de la Ley 39/2015). Sin embargo, siendo así que, como ya hemos señalado, en actuaciones anteriores del mismo procedimiento administrativo la entidad Volkswagen había admitido que se practicasen las notificaciones en papel, y no habiendo duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo. A tal efecto es obligado tener presente que, según el citado artículo 41.1 de la Ley 39/2015, "(...) Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente".

En definitiva, no cabe afirmar se haya causado indefensión a la recurrente. Por ello entendemos que el hecho de haberse llevado a cabo la notificación en papel constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante (artículo 48.2 de la Ley 39/2015).

QUINTO. Resolución del recurso y costas procesales.

Sin que proceda la formulación de una doctrina de alcance general, dado que nuestra respuesta queda vinculada a las circunstancias del caso que se examina, las consideraciones expuestas en el apartado anterior llevan a concluir que debemos declarar no haber lugar al presente recurso de casación".

(STS 1065/2022, de 20 de julio, ECLI: ES:TS:2022:3139, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Notificación de los actos administrativos: omisión de aviso de depósito en lista tras dos intentos fallidos de entrega: Requisito esencial: Ineficacia de la resolución impuganada.

"QUINTO.- La fijación de la doctrina.

Para contestar a la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debemos señalar que, una vez realizados los dos intentos de notificación sin éxito por personal de Correos, se debe proceder, cuando ello sea posible, a dejar al destinatario

aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario, acreditándose fehacientemente dicho extremo en la notificación. Todo ello atendidos los razonamientos que se recogen en el fundamento de derecho cuarto.

SEXTO.- La estimación del recurso. Procede estimar este recurso de casación y en la posición de la Sala "a quo" se estima la demanda y se deja sin efecto la resolución impugnada".

(STS 1104/2022, de 27 de julio, ECLI: ES:TS:2022:3244, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Pleno: convocatorias: asuntos pendientes de tratar: art.87 ROF: nulidad de la convocatoria siguiente si no los incluye.

"SÉPTIMO.- A la vista de cuanto precede, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es que todos los puntos pendientes del orden del día de un Pleno anterior deben ser recogidos en el orden del día del siguiente Pleno, incluso si éste es extraordinario. La inobservancia de este deber reglamentario implica, además, una quiebra del art. 23 de la Constitución. La única excepción a todo ello podría venir dada por la acreditada imposibilidad de incluir alguno de esos puntos pendientes en la siguiente sesión".

(STS 756/2022, de 15 de junio, ECLI: ES:TS:2022:2423, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Complemento de alto cargo (art.33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991): no aplicable a la Administración Local.

"SEXTO.- Por todo lo expuesto, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo debe ser que el complemento retributivo previsto en el art. 33.2 de la Ley 31/1990 no es aplicable a los ex altos cargos de la Administración local".

(STS 1104/2022, de 14 de julio, ECLI: ES:TS:2022:2890, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

VI. CONTRATOS

Declaración de nulidad de contrato administrativo: reclamación de daños: no cabe indemnizar el lucro cesante.

> "CUARTO.- (…) El artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido de que en los supuestos en que se declare la nulidad del acto de adjudicación de un contrato administrativo, la obligación de indemnizar los perjuicios que haya sufrido el adjudicatario no comporta que se incluya en el quantum indemnizatorio los perjuicios derivados en concepto de lucro cesante".

(STS 444/2022, de 8 de abril, ECLI:ES:TS:2022:1417, Sala 3ª, Secc.33. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

VI. CONTRATOS

Liquidación de los contratos: plazo para cómputo de la acción de reclamación del importe por el contratista: *dies a quo*: el momento de extinción del contrato.

> "TERCERO.- (…) En los supuestos de resolución del contrato en los que no se haya practicado la liquidación el *dies a quo* para computo del plazo de prescripción de la acción que tiene el contratista para reclamar el importe de las obras realizadas con arreglo al proyecto empieza con la conclusión o extinción de la relación contractual".

(STS 451/2022, de 19 de abril, ECLI:ES:TS:2022:1515, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, DEPORTE, PATRIMONIO HISTÓRICO

Título de Médico especialista en psiquiatría infantil: imposibilidad de ejercicio de la especialidad por Psiquiatras que venían desempeñando la profesión: desproporcionalidad carente de motivación, infracción del principio de confianza legítima: nulidad.

> "SEXTO.- Así las cosas, es preciso examinar los reproches específicamente dirigidos a la letra b) del apartado primero de la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 689/2021. Aquí el juicio de la Sala es distinto: ni del expediente administrativo ni del preámbulo del Real Decreto 689/2021 se desprende ninguna razón convincente que justifique que haya personas que a la entrada en vigor de la mencionada disposición general estaban en posesión del título

> de especialista en Psiquiatría y, precisamente con base en el mismo, venían desempeñando plazas materialmente dedicadas a la atención psiquiátrica de niños y adolescentes y, sin embargo, no tienen ninguna posibilidad de acceso al nuevo título de especialista en Psiquiatría Infantil y de la Adolescencia. Ello puede deberse a diversas razones que escapan a la voluntad de los interesados, como ocurre en este caso: las recurrentes no tuvieron la posibilidad de realizar el "Trayecto A" durante su formación de MIR. Pero podría haber otras razones igualmente atendibles.
>
> Sin necesidad de dilucidar si este modo restrictivo de formular la vía de la letra b) entraña una forma de retroactividad prohibida, es lo cierto que en cualquier caso resulta desproporcionado y atentatorio contra las razonables expectativas de carrera de personas que han venido desempeñando materialmente funciones de psiquiatra infantil y, además, con base en una especialidad que les habilitaba para ello. Sólo la segregación sobrevenida de un ámbito material que previamente les era propio impide el desarrollo de dichas expectativas. En este sentido, hay que acoger el reproche de vulneración del principio de confianza legítima, así como la infracción de lo ordenado por la disposición transitoria 5ª de la Ley 44/2003".

(STS 708/2022, de 9 de junio, ECLI:ES:TS:2022:2235, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, DEPORTE, PATRIMONIO HISTÓRICO

Retransmisiones deportivas: artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la Comunicación Audiovisual: derecho de acceso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a los recintos en que se celebren acontecimientos de interés general: interpretación de su alcance.

> "CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia relativa a la interpretación de los artículos 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación audiovisual.
>
> Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:
>
> 1.- El artículo 19.3 de la Ley, 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual con relación a lo dispuesto en el artículo 15 de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones

legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), debe interpretarse en el sentido de que garantiza a los licenciatarios de servicios de televisión en abierto el derecho de acceder a los recintos deportivos en los que se celebren eventos de interés general con el objeto de poder grabar imágenes sobre lo sucedido en el mismo para emitir un breve resumen informativo, en cuanto deben considerarse incluidos en la definición de prestador del servicio de comunicación audiovisual.

2.- El breve resumen informativo a que se refiere el artículo 19.3 de la Ley, 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, puede contener imágenes del evento deportivo, no sólo respecto de lo sucedido en el terreno de juego sino también de lo acontecido en el recinto siempre que tenga relevancia informativa y sea de interés general para la sociedad.

3.- El ejercicio del derecho de acceso a los recintos deportivos y a la emisión de un breve resumen informativo, que garantiza el artículo 19.3 de la de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, es compatible con el hecho de que el prestador del servicio de comunicación audiovisual sea titular del derecho de radiodifusión televisiva en exclusiva para la retransmisión de un acontecimiento deportivo, de modo que para preservar el derecho de la libertad de información y la línea editorial de los distintos canales es valida la grabación de imágenes sin contraprestación para emitir un breve resumen informativo con la obtención de imágenes del evento deportivo adquiridas con base a una relación contractual formalizada en el mercado audiovisual de programas deportivos.

En consecuencia con lo razonado, no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Liga Nacional de Fútbol Profesional contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 27 de octubre de 2020, dictada en el recurso contencioso-administrativo 1166/2018".

(STS 708/2022, de 9 de junio, ECLI:ES:TS:2022:2235, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Bono social: comercializadoras de último recurso: derecho de reintegro de las cantidades descontadas a los clientes antes de la entrada en vigor del RDL 7/2018 que regula el mecanismo de financiación del bono.

> "QUINTO.- Respuesta a las cuestiones de interés casacional.
>
> En respuesta a las cuestiones de interés casacional formuladas en el auto de admisión de interés casacional, la Sala declara que no cabe apreciar que la sentencia impugnada incurra en la incongruencia por error denunciada y que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (en lo que afecta a este recurso, actualmente el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) es competente para resolver sobre la solicitud de reconocimiento del derecho a ser reintegrada de las cantidades descontadas a sus clientes vulnerables en concepto de bono social, presentada por la comercializadora de referencia recurrente como consecuencia de la declaración de la inaplicación del mecanismo de financiación del bono social por las sentencias de esta Sala de octubre y noviembre de 2016 a que antes hemos hecho referencia, sin perjuicio de las potestades de liquidación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
>
> SEXTO.- Conclusiones.
>
> Como conclusión de lo razonado hasta ahora:
>
> 1.- Debemos declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por Baser Comercializadora de Referencia S.A. (antes EDP Comercializadora de Último Recurso, S.A.), contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de julio de 2020 (recurso 987/2018), que casamos y anulamos.
>
> 2.- Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por EDP Comercializadora de Último Recurso, S.A. contra la desestimación presunta de la solicitud formulada ante la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, de fecha 10 de noviembre de 2017, ampliado a la resolución expresa de la Directora General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica, de 28 de febrero de 2019, que se anula.
>
> 3.- Declarar el derecho de la parte recurrente a ser reintegrada en el importe equivalente a los descuentos aplicados en concepto de bono social durante el período comprendido entre el 1 de septiembre y el 24 de diciembre de 2016 (ambos inclusive) que no hubiere percibido, más los intereses legales

correspondientes desde que debió ser reintegrado de dichos descuentos hasta su completo pago".

(STS 443/2022, de 7 de abril, ECLI:ES:TS:2022:1421, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Costes regulados: determinación: conflictos: incompetencia de la Administración: competencia jurisdiccional: corresponde al Orden civil, con independencia de los intervinientes, en los contratos de suministro en el mercado libre y sujeto a las condiciones libremente pactadas por las partes.

"QUINTO. Solución de la controversia.

En el supuesto que nos ocupa se trata de un contrato de suministro suscrito en el mercado libre y sujeto a las condiciones contractuales libremente pactadas por las partes, por ello la determinación del obligado a pagar la energía consumida así como la determinación de si ha existido o no una subrogación en el contrato por el cambio de usuario efectivo sin haber modificado el contrato y sin notificárselo a la empresa comercializadora, corresponde a la jurisdicción civil, sin que la Administración tuviese competencia, al amparo del art. 98 del RD 1955/2000, para dirimir dicha controversia.

Por ello, en aplicación de la jurisprudencia antes citada procede estimar el recurso de casación contra la sentencia n.º 3147/2020, de 16 de julio, de la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (p.o n.º 136/2018) que debe ser anulada. Así mismo, procede estimar el recurso contencioso interpuesto por "Endesa Energía SAU" contra la resolución de 14 de septiembre de 2018, dictada por la Dirección General de Energía y Minas y Seguridad Industrial de la Generalidad de Cataluña que desestimó el recurso de alzada contra la resolución de 4 de abril de 2016, anulando dichas resoluciones administrativas por entender que la Administración carecía de competencia para conocer de dicha controversia que debería haberse planteado ante la jurisdicción civil.

La estimación de este motivo de impugnación impide entrar a conocer el fondo de la cuestión debatida entre las partes, ya que debe anularse el acto administrativo que resuelve la controversia".

(STS 547/2022, de 9 de mayo, ECLI:ES:TS:2022:1923, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Diego Córdoba Castroverde).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Derechos de emisión: naturaleza jurídica: bienes fungibles; anulación de derechos: devolución: sustitución por su equivalente económico: infracción del principio de proporcionalidad: anulación.

> "QUINTO (…): De lo expuesto, es cierto que los derechos son, pese a su compleja naturaleza, fungibles en cuanto, ya en aquella segunda fase del mercado, podían adquirirse en el mercado de derechos; pero con la importante limitación de que eran limitados no solo para las empresas, que los necesitaban para poder emitir gases de esta naturaleza, pero también para el propio Estado, que debía computarlos en la asignación anual que le hacía la Comisión, lo cual no deja de ser transcendente a los efectos de la progresiva reducción anual de dicha adjudicación. Así pues, si, como acontece en el caso de autos, se adjudicaron derechos que no procedían, en puridad de principios, el Estado estaba obligado a recuperar esos derechos a los efectos de realizar la correspondiente coordinación entre los derechos asignados y adjudicados en el mercado interno. En suma, los derechos son fungibles pero limitados y computados en la adjudicación general y particular.
>
> Bien es verdad, y es donde surge el debate de autos, que la evolución de esa técnica administrativa (en la actualidad en cuarta fase) ha comportado, de entrada, la casi eliminación de las adjudicaciones gratuitas, siendo obligado adquirir los derechos en las correspondientes subastas que se celebran periódicamente; de otra parte, en la progresiva --con el tiempo, importante-- limitación de derechos que, por pura lógica económica, comporta un importante encarecimiento de esos derechos. De ahí que en la regulación actual --el Reglamento lo impone como se ha expuesto en su transcripción-- nada impide que puedan ser sustituidos los derechos por el importe económico de su importe en las subastas, por más que, como pone de manifiesto la Sra. Abogada del Estado, cuando resulte una adjudicación en exceso de derechos porque su adquisición lo será conforme a dichas adquisiciones onerosas. Conforme a lo razonado ha de concluirse que, aun cuando debiera determinarse en el incidente de ejecución de sentencia, que se ha excluido, ni el principio de proporcionalidad ni la normativa vigente, autoriza a justificar que la devolución de los derechos se hiciese por su equivalente económico, dada la adjudicación que de los mismos se hizo a la ejecutante, por todo lo cual procede declarar que no ha lugar al presente recurso".

(STS 705/2022, de 8 de junio, ECLI:ES:TS:2022:2264, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Requerimientos de información y transparencia formulados por la CNMC en ejercicio de funciones de supervisión y control del sector ferroviario: doctrina casacional sobre su control judicial en ámbitos económicos complejos.

> "QUINTO.- Sobre la doctrina de interés casacional.
>
> A tenor de las consideraciones expuestas el examinar y resolver el litigo entablado entre las partes, hemos de declarar que en ámbitos económicos complejos el control judicial puede pronunciarse sobre la adecuación, proporcionalidad y, en su caso, sobre la necesidad de las medidas relativas a los requerimientos de información y transparencia acordados por el supervisor, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en este caso. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, la imposibilidad existente en muchos casos de efectuar afirmaciones taxativas sobre la exigencia de necesidad de determinadas medidas, de exigencia de información o transparencia, que necesariamente se mueven en un entorno económico incierto en el que deben ponderarse por un lado las funciones y facultades del supervisor y, por otro, las exigencias de racionalidad económica de las empresas afectadas por los requerimientos del supervisor".

(STS 1040/2022, de 20 de julio, ECLI:ES:TS:2022:3070, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Marco regulatorio: modificación: necesidad de adaptación: licitud: inexistencia de un principio de inmutabilidad de las condiciones requeridas para el ejercicio de una actividad regulada (universidades).

> "TERCERO (…):
>
> 8º. Disposición transitoria 1ª. Da un plazo de cinco años a las universidades que, a la entrada en vigor del Real Decreto 640/2021 , cuenten con la preceptiva autorización para adaptarse a los nuevos requisitos establecidos por el citado texto reglamentario. La demandante parece sostener que las universidades ya existentes, precisamente por haber sido autorizadas, no tendrían que quedar sometidas a ninguna adaptación a la nueva regulación.
>
> Esta impugnación no puede acogerse. De entrada, hay que recordar lo obvio: cuando se establece una nueva regulación, es posible -e incluso frecuente- que quienes ya operaban en el ámbito concernido tengan que ajustarse a las nuevas

> exigencias. No existe ningún principio de inmutabilidad de las condiciones requeridas para el ejercicio de una actividad regulada y, desde luego, no lo hay con respecto a la enseñanza superior. Si las nuevas condiciones son ajustadas a la Constitución y a la legislación universitaria, no se alcanza a comprender por qué las universidades previamente existentes hubieran de estar exoneradas de su observancia. Y dicho esto, un plazo de cinco años para llevar a cabo las necesarias adaptaciones no puede ser tachado de desproporcionadamente breve".

(STS 924/2022, de 6 de julio, ECLI:ES:TS:2022:2681, Sala 3ª, Secc.4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Licencias de obras: suspensión mediante Ordenanza: necesidad de justificación suficiente: nulidad.

> "TERCERO (…): Cabe sostener, por tanto, que la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias, en aquellos supuestos en que su adopción no deriva de la aprobación inicial de un plan urbanístico, en los término del artículo 85.3 de la Ley de la Comunidad del País Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, sino del expediente de revisión de una Ordenanza, debe ser acordada motivadamente, por razones de interés general suficientemente justificadas, entre los que cabe invocar la salvaguarda de la calidad del entorno urbano y la protección del medio ambiente, con pleno respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado".

(STS 898/2022, de 30 de junio, ECLI:ES:TS:2022:2757, Sala 3ª, Secc.3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería: nacionalidad por residencia: anulación por hechos delictivos cometidos antes de su concesión y condenados con posterioridad a la misma: adecuación a Derecho.

> "SEGUNDO.- (…) Por ello, con base en lo expuesto hasta ahora -y, matizando lo dicho en la STS nº. 1.281/2020, de 13 de octubre de 2020 (RC 4708/2019)- podemos dar respuesta a la indicada cuestión de interés casacional en los siguientes términos: es conforme a Derecho declarar lesivo

> para el interés público el acuerdo de concesión de la nacionalidad española por residencia cuando se acredite que el solicitante cometió hechos delictivos con anterioridad a dicho acuerdo, que fueron objeto de condena penal con posterioridad al mismo, siempre que, en su caso, se cumplan los demás requisitos legalmente exigidos para la declaración de lesividad en el artículo 107 de la Ley 39/2015".

(STS 397/2022, de 30 de marzo, ECLI:ES:TS:2022:1256, Sala 3ª, Secc.5ª. Ponente: Octavio Juan Herrera Pina).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Autorización judicial de entrada domiciliaria y registro: declaración de nulidad: efectos: privación de cobertura a las actuaciones subsiguientes y deber de devolución de la documentación y destrucción de copias.

> "NOVENO.- A la vista de todo lo expuesto, como respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo debe reiterarse el criterio ya fijado por esta Sala en la sentencia nº 1174/2021, en el sentido de que la declaración de nulidad de la autorización judicial de entrada y registro en domicilio priva de cobertura jurídica a las actuaciones de la Administración e implica el deber de devolver toda la documentación incautada, así como de destruir cualesquiera copias de ella que obren en poder de la Administración. La posibilidad o imposibilidad de utilizar la información así obtenida a efectos probatorios debe ser decidida, llegado el caso, en el procedimiento administrativo o jurisdiccional en que la Administración, u otra persona, pretenda hacer uso de ella".

(STS 568/2022, de 12 de mayo, ES:TS:2022:1831, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Derecho de acceso a la información: límites: interpretación restrictiva; legitimación para el ejercicio del derecho: amplitud, sin necesidad de interés legítimo.

> "CUARTO.- (…) De acuerdo con lo hasta aquí razonado, la respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso es la siguiente:

> 1.- Reiteramos el criterio jurisprudencial fijado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), consistente en que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de información.
>
> 2.- El artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 de la Constitución, de forma amplia "a todas las personas", sin requerir la acreditación de acreditar un determinado interés, y las disposiciones de la citada ley que integran su título I, referido a la transparencia de la actividad pública, en el que se incluyen las normas que regulan el derecho de acceso a la información pública y entre ellas el citado artículo 12 de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, son de aplicación a las entidades que integran la Administración Local, por disposición del artículo 2.1.a) de la citada ley".

(STS 670/2022, de 2 de junio, ES:TS:2022:2272, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: José María del Riego Valledor).

XIII. FUENTES

Potestad reglamentaria: impugnación del Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, que modifica el Reglamento de Armas aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero: exceso de la delegación a la potestad reglamentaria: nulidad de la disposición final tercera.

> "SÉPTIMO.- (…) Pues bien, ese cambio normativo tiene relevancia a los efectos del debate suscitado, porque en cuanto aquella Ley de 1992 establecía en su artículo 7 una tan genérica como inconcreta remisión al desarrollo reglamentario de la Ley por el Gobierno; pero es lo cierto que el artículo 28 del

> texto legal vigente contiene ya una regulación más detallada de ese desarrollo reglamentario. Y así, de entrada, distingue entre las competencias del "Gobierno" y del "Ministerio del Interior"; excluyendo a éste de desarrollo reglamentario alguno. Pero es que, a mayor concreción, entre las atribuciones al desarrollo reglamentario por el Gobierno de manera concreta, se hace una relación detallada de las materias que comprende, entre las que claramente debe incluirse la potestad de modificar de cualquier otra forma los mencionados artículos 4 y 5 del RA que no comportan sino la " regulación de los requisitos y condiciones de fabricación, reparación, circulación, almacenamiento, comercio, adquisición, enajenación, tenencia y utilización de armas, sus imitaciones, réplicas y piezas fundamentales."
>
> De lo expuesto ha de concluirse que con la delegación de la potestad reglamentaria que, siquiera sea parcialmente, se hace en el RA al Ministerio es contraria al mandato expreso que se contienen en el precepto de la Ley Orgánica, lo cual vicia a la mencionada Disposición Final de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

(STS 414/2022, de 4 de abril, ES:TS:2022:1365, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Incidente de ejecución de sentencia: legitimación: cualquier persona con interés legítimo en la ejecución, aunque no haya sido parte en el proceso o se haya denegado su legitimación respecto al mismo.

> "QUINTO.- (…) Por tanto, la respuesta que debe darse a la cuestión de interés casacional objetivo, a la vista de las particularidades del caso, es que la denegación de legitimación activa a una persona respecto a un proceso finalizado por sentencia firme de fondo no conlleva necesariamente la denegación de legitimación activa para promover un incidente de ejecución de la referida sentencia, cuando el fundamento de la legitimación para el incidente es el modo en que la ejecución del fallo afecta a sus intereses, pese a no haber sido parte en el proceso en que recayó la sentencia que se ejecuta".

(STS 597/2022, de 19 de mayo, ES:TS:2022:1901, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Recurso contencioso-administrativo: actos notificados en el mes de agosto: cómputo de plazos: determinación del 1 de noviembre como *dies ad quem*.

> "CUARTO.-(…) El articulo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución y con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, debe interpretarse en el sentido de que cuando el acto expreso que ponga fin a la vía administrativa que se recurre fuere notificado en el mes de agosto, el computo del plazo de dos meses, previsto en dicha disposición legal para interponer el recurso contencioso-administrativo, se inicia el 1 de septiembre, debiendo considerarse que dicho plazo vence el 1 de noviembre, que, por ser inhábil, se entiende prorrogado al día siguiente, que son los términos dentro de los que puede ejercerse el derecho a recurrir ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa".

(STS 552/2022, de 10 de mayo, ES:TS:2022:1931, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Proceso especial de protección de los derechos fundamentales: cuestiones de legalidad ordinaria: imposibilidad de separación estricta de las vías procesales: interpretación conjunta.

> "QUINTO.- La legalidad ordinaria y el procedimiento de derechos fundamentales.
>
> Por lo demás, no podemos compartir la razón que expresa la sentencia impugnada, para no aplicar al caso la doctrina contenida en la citada sentencia de la Sala de lo Social, centrada en que dicha sentencia no fue dictada en un procedimiento para la protección de los derechos fundamentales y la allí impugnada en apelación sí.
>
> Es cierto que el recurso contencioso-administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo se siguió por los trámites del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, previsto en los artículos 114 y siguientes de nuestra Ley Jurisdiccional, sin embargo no podemos desconocer que no puede establecerse ni una delimitación exacta ni una diferenciación tajante entre la lesión de los derechos fundamentales

> invocados, en este caso la libertad sindical, y la infracción de la legalidad ordinaria.
>
> La imposibilidad de dicha delimitación se aprecia claramente en el supuesto examinado en el que el derecho fundamental a la libertad sindical puede verse comprometido, y vulnerado, por la interpretación de las normas legales y reglamentarias de aplicación al caso, de modo que la infracción de estas normas de aplicación tiene indudable trascendencia y repercusión sobre el derecho fundamental, se hayan seguido los trámites del procedimiento especial o no.
>
> La interpretación conjunta resulta, por tanto, imprescindible e inescindible, sin que pueda establecerse una estricta diferenciación entre ambos tipos de contravenciones".

(STS 802/2022, de 21 de junio, ES:TS:2022:2520, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: María del Pilar Teso Gamella).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Extensión de efectos de una sentencia: debe suspenderse cuando esté pendiente un recurso de casación, o de un pronunciamiento del TJUE o del Tribunal Constitucional.

> "SEXTO.- (…) Las previsiones del artículo 110.5 b) de la Ley de la Jurisdicción han de extenderse a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la del Tribunal Constitucional. Por otra parte, la pendencia de algún recurso de casación sobre la cuestión determinante de la extensión de efectos basta para acordar la suspensión que prevé el artículo 110.6 de la Ley de la Jurisdicción".

(STS 1050/2022, de 20 de julio, ES:TS:2022:3135, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva).

XVIII. PERSONAL

Funcionarios públicos: traslado temporal a otro municipio por obras en el edificio donde prestaba servicios: derecho a percepción de dietas por desplazamiento.

> "OCTAVO.- Con base en los anteriores razonamientos procede dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión declarando que, en un supuesto como el concurrente, el traslado temporal de

> la sede del centro de trabajo a otra localidad diferente a la suya, no determina la aplicación del artículo 20.1.c de la Ley 30/1984 (o del artículo 81.2 del EBEP) puesto que no integra un traslado del funcionario, por necesidades de servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de su destino. Por tanto, no es procedente el abono de indemnizaciones por traslado de residencia del artículo 23 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo".

(STS 405/2022, de 31 de marzo, ES:TS:2022:1254, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

XVIII. PERSONAL

Extinción de la relación laboral: notificación: sujeta al art.69.1 LRJS: pie de recurso: omisión: suspensión de plazos de caducidad e interrupción de los de prescripción.

> TERCERO.- (…) 4.- Doctrina de aplicación al supuesto enjuiciado, pues, la notificación de extinción de la relación laboral emitida por cualquier Administración Pública queda sometida a las previsiones del art. 69.1 párrafo segundo LRJS, en el que se exige que haya de indicar si ese acto administrativo "es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos", por lo que debe contener su condición de decisión impugnable directamente ante la vía judicial laboral y el plazo establecido a tal efecto. Ese mismo precepto legal señala que " Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el párrafo anterior mantendrán suspendidos los plazos de caducidad e interrumpidos los de prescripción y únicamente surtirán efecto 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".
>
> Por todo ello, cabe concluir que "el mero hecho de haberse interpuesto una reclamación previa administrativa en modo alguno permite entender que con ella se reanuda el plazo de caducidad. Se trata de una figura ya desaparecida, alegal, y, por eso mismo, inhábil para reanudar el plazo de caducidad".

(STS 352/2022, de 19 de abril, ES:TS:2022:1490, Sala de lo Social. Ponente: Rosa María Viroles Piñol).

XVIII. PERSONAL

Funcionarios de carrera: destino provisional: consolidación del grado: inaplicación del Acuerdo Marco: las situaciones de funcionarios de carrera e interinos no son comparables, por lo que no hay discriminación: desestimación del recurso.

> "TERCERO (…).- el recurrente invoca que esta Sala, en sentencia nº 1592/2018, reconoció el derecho de un funcionario interino, una vez que accedió a la condición de funcionario de carrera, a consolidar el grado personal correspondiente al nivel del puesto de trabajo que había venido desempeñando en interinidad. Argumenta el recurrente que, a la vista de este pronunciamiento, la sentencia ahora impugnada hace de peor derecho al funcionario de carrera que al funcionario interino. (…)
>
> QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, es claro que asiste la razón al Letrado del Principado de Asturias. n efecto, esta Sala ha tenido recientemente ocasión de explicar que el Acuerdo Marco incorporado en la Directiva 1999/70/CE no es aplicable a aquellas situaciones y relaciones relativas -desde el inicio hasta el fin- a funcionarios de carrera.
>
> SEXTO.- No es ocioso, por lo demás, hacer dos observaciones sobre el peor trato de los funcionarios de carrera con respecto a los funcionarios interinos que denuncia el recurrente. La primera es que, por las razones que se acaban de exponer, dicha pretendida discriminación nunca podría reputarse prohibida por el Acuerdo Marco incorporado en la Directiva 1999/70/CE, ya que éste no es aplicable a este supuesto.
>
> La otra observación es que dista de ser evidente que las vicisitudes en que puede encontrarse un funcionario de carrera sean -siempre y necesariamente- comparables o asimilables a las de un funcionario interino, que por definición no goza de estabilidad en su relación de servicio. Y si el punto de comparación no es indiscutible, el reproche de discriminación es difícilmente justificable".

(STS 460/2022, de 20 de abril, ES:TS:2022:1539, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XVIII. PERSONAL

Nombramiento de Directores Generales: condición de funcionario público: excepciones: interpretación restrictiva: requisitos: incumplimiento: anulación.

"CUARTO.- (…) Esta Sala tiene un criterio preciso sobre las condiciones requeridas para nombrar como Director General a una persona que no sea funcionario de carrera del Subgrupo A1, como puede comprobarse con la lectura, entre otras, de las recientes sentencias nº 147/2021, 305/2022 y 321/2022. A este respecto es necesario subrayar que encomendar una Dirección General a persona ajena a la función pública superior no es una opción libre del Gobierno, sino que es una excepción a una regla general establecida por la ley; y, como excepción que es, no debe ser interpretada de manera laxa y extensiva. De aquí que deba acreditarse que hay "especiales características" que permiten identificar una "circunstancia excepcional". Esa excepcionalidad no puede consistir en que el Gobierno considere simplemente conveniente, en un momento dado, que cierta Dirección General sea encomendada a determinada persona ajena al ámbito funcionarial. Es preciso, antes al contrario, que la excepcionalidad de la Dirección General sea algo intrínseco al cometido asignado a la misma y, por ello mismo, fácilmente comprensible por cualquier observador externo e imparcial. Y siempre en este orden de consideraciones, debe añadirse que la regla general del art. 66.2 LRJSP dista de ser caprichosa, pues responde a una finalidad legislativa inequívoca: profesionalizar el escalón más elevado de la Administración General del Estado, estableciendo una línea de demarcación suficientemente nítida entre la política y la función pública. La carga de demostrar todo lo anterior pesa, como es obvio, sobre el Gobierno, motivando adecuadamente la exclusión de una determinada Dirección General de la mencionada regla general.

Es cierto que, como se desprende de la jurisprudencia de esta Sala, ese deber de motivación suficiente no implica que el Gobierno deba probar que no existe en España ningún funcionario individualmente considerado del Subgrupo A1 que sea idóneo para desempeñar la Dirección General de que se trate. Por razones obvias, exigir esta prueba sería excesivo y probablemente inviable. Basta así que se motive de manera convincente que ningún cuerpo o escala de funcionarios del Subgrupo A1 posee la preparación y los conocimientos indispensables para ocuparse de la Dirección General considerada. Ésta es la razón por la que, siempre con arreglo al referido criterio jurisprudencial, quien impugna la exclusión de una determinada Dirección General de la regla general debe argumentar, de manera persuasiva, que hay algún cuerpo o escala funcionarial objetivamente preparado para desempeñar el cometido de la Dirección General de que se trate.

> A la vista de todo ello, cabe decir que dilucidar si está justificada la excepción a la regla general de que los Directores Generales deben ser nombrados entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1 es algo inevitablemente ligado a las circunstancias de cada caso concreto; es decir, dependerá de las funciones atribuidas a la concreta Dirección General y de la motivación dada por el Gobierno.
>
> QUINTO.- (…) en ambos casos se trata de una motivación vaga y genérica (…)
>
> SÉPTIMO.- Por todo lo expuesto, procede estimar el recurso contencioso-administrativo en lo atinente a los arts. 1.2 y 1.3 del Real Decreto 311/2021. Al ser anulados estos preceptos reglamentarios, que servían de fundamento a la posibilidad de nombrar titulares de la Dirección General de Deportes y de la Dirección General de Personas con Discapacidad a personas que no son funcionarios de carrera del Subgrupo A1, debe también estimarse el recurso contencioso-administrativo en lo relativo a los Reales Decretos 318/2021 y 321/2021. No es ocioso señalar que la razón de la anulación de estos actos no es la ausencia en los nombrados de los requisitos de idoneidad generales, sino la invalidez del fundamento reglamentario en que se apoyaron".

(STS 541/2022, de 5 de mayo, ES:TS:2022:1640, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XVIII. PERSONAL

Reducción de jornada por cuidado de hijos: ha de comportar la reducción proporcional de retribuciones.

> "QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.
>
> Tras la exposición anterior, la respuesta a la cuestión en que el auto de admisión apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ha de ser ésta: la concesión de la reducción de jornada para cuidado de hijos menores de 12 años a los funcionarios de las corporaciones locales debe comportar la disminución de sus retribuciones conforme al artículo 48 h) del Estatuto Básico del Empleado Público".

(STS 852/2022, de 29 de junio, ES:TS:2022:2620, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva).

XVIII. PERSONAL

Servicios prestados como funcionario interino: valoración en el acceso al empleo público: necesariamente equivalente a los funcionarios de carrera cuando se refieran a los mismos puestos de trabajo.

> "QUINTO.- La conclusión.
>
> La valoración de los servicios prestados como funcionario de carrera, personal fijo, y como funcionario interino o personal de duración determinada, no pueden ser objeto de valoración diferente, ya sea obviando el trabajo desarrollado por los funcionarios interinos, ya sea confiriendo al mismo menor puntuación, siempre y cuando se refieren a los mismos puestos de trabajo mediante la realización de las mismas o asimiladas funciones. La solución contraria a la expuesta supondría incurrir en un trato discriminatorio que proscribe la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de a CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, a tenor de la jurisprudencia del TJUE en los términos expuestos en el fundamento anterior".

(STS 1081/2022, de 21 de julio, ES:TS:2022:3176, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: María del Pilar Teso Gamella).

XVIII. PERSONAL

Servicios prestados como personal laboral: valoración en el acceso al empleo público: necesariamente equivalente a los funcionarios de carrera cuando el puesto haya sido funcionarizado.

> "QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.
>
> De acuerdo con los razonamientos precedentes, la respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que nos ha sometido el auto de la Sección Primera de 20 de enero de 2022 ha de ser la siguiente: los servicios prestados como personal laboral deben ser valorados en los mismos términos que los prestados como funcionario cuando los primeros se desarrollan en un puesto de trabajo que siendo laboral, en un principio, luego fue funcionarizado".

(STS 1072/2022, de 20 de julio, ES:TS:2022:3136, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva).

XVIII. PERSONAL

Complementos retributivos: trienios: período de desempeño como MIR: computable; reclamación con efectos retroactivos: sujeta al plazo de prescripción.

> "SÉPTIMO.- (…) Llegados a este punto, sin embargo, es preciso distinguir entre el derecho a devengar trienios y el derecho a reclamar el abono de los trienios devengados y no cobrados. Que los empleados del Servicio Andaluz de Salud a los que les sea aplicable el referido Acuerdo Marco tuvieran derecho a devengar trienios en el período comprendido entre 2001 y 2007 no significa, por sí solo, que puedan reclamar retroactivamente los atrasos sin ningún límite temporal. Aquí entra en juego el arriba examinado plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública, que pone un tope a la reclamación retroactiva de deudas pecuniarias no satisfechas. Este límite opera con respecto a obligaciones basadas en normas de la Unión Europea, siempre que tales normas no establezcan un plazo de prescripción propio y siempre, por supuesto, que no se trate de una obligación imprescriptible; algo que, como es obvio, resulta excepcional. Pues bien, la aplicación en estas circunstancias del plazo general de prescripción de las obligaciones de la Administración Pública no atenta contra el Derecho de la Unión Europea, fundamentalmente porque es escrupulosamente respetuoso del conocido principio de equivalencia y efectividad: no introduce ninguna diferenciación en el régimen jurídico de la reclamación de atrasos por trienios devengados según éstos tengan su fundamento en una norma puramente nacional o en una norma de la Unión Europea, ni tampoco dificulta el ejercicio de los derechos que nacen de ésta última. OCTAVO.- Procede, por todo lo expuesto, casar la sentencia impugnada y, en su lugar, estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declarando el derecho de la demandante al cobro de los trienios que le han sido reconocidos por el Servicio Andaluz de Salud con el límite temporal del 1 de julio de 2009".

(STS 927/2022, de 6 de julio, ES:TS:2022:2718, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XVIII. PERSONAL

Procesos selectivos: criterios de calificación: necesidad de determinación y publicación con anterioridad a la realización de los ejercicios.

> "SÉPTIMO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.
>
> En razón a lo argumentado en el fundamento quinto, la respuesta a la cuestión planteada es que los criterios de calificación de los ejercicios de procesos de

> selección en la Administración Pública, deben ser previos a la calificación, y deben ser publicados para conocimiento de todos los aspirantes antes de la realización de los ejercicios.

(STS 1046/2022, de 20 de julio, ES:TS:2022:2718, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Celsa Pico Lorenzo).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Notificaciones electrónicas: aviso electrónico de puesta a disposición: carácter meramente informativo: impugnación del art.43.1 pár.2º RD 203/2021: adecuación a Derecho.

> "TERCERO.- (…) Consideramos, al respecto, que no resulta convincente el argumento de que se causa indefensión, tal como se infiere mutatis mutandis del criterio sostenido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 6/2019, de 17 de enero, ya que no cabe eludir la naturaleza especifica de "aviso", que constituye un mero recordatorio remitido a la sede electrónica del interesado de la pendencia de la notificación de un acto administrativo, que, en ningún caso, exime a la Administración Pública de notificar dicho acto en legal forma, de modo que quede constancia en las actuaciones de la remisión y la recepción integra de la resolución administrativa, así como del momento en que se hicieron.
>
> En este sentido, cabe significar que no entendemos que la regulación del "aviso", establecida en el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, sea incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional, formulada en relación con el sistema de notificación de los actos procesales a través de "Lexnet", en cuanto no se prevé que el aviso por la Administración sea imprescindible para que se pueda construir la excepción procesal del acto consentido contra el administrado y en favor de la decisión de la Administración", porque lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación se practique al interesado de la forma legalmente prevista en los artículos 40, 41 y 42 del citado texto legal, y que, con independencia de que se realice en papel o por medios electrónicos, se garantice plenamente al interesado el conocimiento de la resolución administrativa que le permita utilizar todos los medios de defensa que considere adecuados para defender sus derechos e intereses legítimos".

(STS 610/2022, de 25 de mayo, ES:TS:2022:2286, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Impugnación de la D.T. 1ª RD 203/2021: destrucción de documentos en soporte electrónico: carácter básico: infracción del reparto competencial: estimación del recurso.

> "DECIMOQUINTO.- Disposición transitoria 1ª del Real Decreto 203/2021.
>
> (…) debe entenderse que cuando la norma transitoria se refiere a "los documentos en soporte no electrónico que se encuentren en las oficinas de asistencia en materia de registros..." está aludiendo a documentos que fueron presentados antes de la entrada en vigor del Real Decreto 203/2021, pues de otro modo la previsión se solaparía con la del artículo 53. Y puesto que la transitoria no hace distinciones, debe entenderse que se refiere a documentos presentados en cualquier fecha anterior entrada en vigor del Real Decreto -en los días inmediatamente previos o años antes de esa entrada en vigor-; y que alude a todos ellos con independencia de si el procedimiento en el que se incardinan esos documentos está todavía en tramitación o ya concluido.
>
> Pues bien, precisamente porque la disposición transitoria alberga una formulación general en la que se comprenden todos los supuestos a los que acabamos de aludir, no cabe entender en este caso que la finalidad de la norma sea la de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas. Todo indica que, más bien, su principal objetivo consiste en abordar un problema de gestión y depuración de archivos documentales; y esta es, ciertamente, una cuestión meramente organizativa. (…)
>
> DECIMONOVENO.- Resolución del recurso y costas procesales.
>
> Por las razones expuestas en los apartados anteriores debe concluirse que procede estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña, debiendo declararse nula la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, con desestimación de las demás pretensiones que formula la parte actora".

(STS 638/2022, de 30 de mayo, ES:TS:2022:2187, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: Eduardo Calvo Rojas).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Subsanación: formulario de elección de plaza tras superar proceso selectivo: procedente siempre que se haga antes o el mismo día en que la Administración publique la resolución declarando transcurrido el plazo.

> "SEXTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo debe ser que, en un procedimiento selectivo y aun habiendo transcurrido el plazo, cabe subsanar la falta de presentación del formulario de elección de plaza si se hace antes o dentro del día en que la Administración publique la resolución declarando transcurrido el plazo".

(STS 1071/2022, de 20 de julio, ES:TS:2022:3186, Sala 3ª, Scc. 4ª. Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Plazo máximo de resolución y tramitación: anulación de sanción por estimación de recurso con retroacción de actuaciones: inexistencia de efecto suspensivo.

> "CUARTO.- Jurisprudencia que se establece en este recurso.
>
> 1) La anulación de una resolución sancionadora, acordada en un recurso de reposición, que acuerda la retroacción de actuaciones al momento en el que se produjo un defecto de forma, no tiene un efecto suspensivo sobre el plazo máximo de tramitación del expediente ni afecta a su cómputo, determinado por la duración establecida en el artículo 211.1 y 2 LGT, aplicable supletoriamente a la materia de contrabando. En tal sentido, la retroacción adoptada en un recurso de reposición, siempre que esté justificada, no reviste especialidad respecto de la que se acuerde en la vía económico-administrativa.
>
> 2) El plazo del que dispone la administración para dictar una nueva resolución sancionadora, en ejecución del acto dictado en sede de reposición que anuló la resolución dictada en el mismo procedimiento y ordenó la retroacción de actuaciones por apreciación de defectos formales y la emisión de una nueva en sustitución de la primera es el que este Tribunal Supremo, en reiterada doctrina, ha considerado procedente en el caso de la retroacción de actuaciones, esto es, el restante, el periodo no consumido del plazo total

> legalmente previsto. Ha de estarse, por tanto, al momento del procedimiento en que ocurrió la falta y al que, por ello se retrotrae el procedimiento".

(STS 1031/2022, de 19 de julio, ES:TS:2022:3202, Sala 3ª, Scc. 2ª. Ponente: Francisco José Navarro Sanchís).

XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Error judicial: requisitos: agotamiento de todos los recursos posibles: incidente de nulidad: omisión: inadmisibilidad de la reclamación.

> "TERCERO.- (…) entendemos que la parte demandante debió acudir a aquel incidente ante el propio Tribunal Superior de Justicia, después de la inadmisión de la casación, y antes de formalizar la demanda de declaración de error judicial (en este sentido, entre otras muchas, STS de 23 de octubre de 2019, rec. 47/2017). Ha de tenerse en cuenta, a tal efecto, que lo que motiva jurídicamente la posibilidad de acudir a un procedimiento de error judicial es la denuncia de un error de enjuiciamiento que, para que prosperase la acción, habría de ser necesariamente -según jurisprudencia constante- claro, indiscutible, palmario, manifiesto y/o grosero. Pues bien, desde esta perspectiva, resulta no menos claro que el error que así se denuncia y pone de manifiesto comportaría la lesión del derecho fundamental de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE. De ahí precisamente la pertinencia del incidente de nulidad de actuaciones para remediar esa infracción del derecho fundamental. No lo hizo así, sin embargo, la parte recurrente, pues tras inadmitirse el recurso de casación decidió formular directamente ante este Tribunal Supremo la demanda de error judicial".

(STS 641/2022, de 30 de mayo, ES:TS:2022:2106, Sala 3ª, Scc. 1ª. Ponente: César Tolosa Triviño).

XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Prisión indebida: responsabilidad patrimonial: surge cuando la prisión se acordó principalmente por un delito cuya inexistencia se constata judicialmente, aunque se condene por otro delito diferente.

> "SEXTO.- (…). A la vista de la doctrina constitucional y jurisprudencial establecida respecto del artículo 294 LOPJ, podemos dar respuesta a la cuestión de interés casacional ahora suscitada en los siguientes términos: para reconocer el derecho a indemnización por prisión preventiva indebida - ex artículo

> 294.1 LOPJ- acordada en relación con dos o más delitos, no es preciso que finalmente se produzca la absolución de todos los delitos que motivaron aquélla; para aquel reconocimiento basta con que se constate judicialmente la inexistencia del delito que principalmente sustentó la situación de prisión indebida, aunque se confirme finalmente la condena a pena privativa de libertad por otro delito.

(STS 791/2022, de 20 de junio, ES:TS:2022:2632, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Fernando Román García).

XX. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Declaración de nulidad de reglamento en que se sustentó una autoliquidación: inaplicación del régimen específico de responsabilidad del Estado legislador: procedencia de la acción de responsabilidad sin necesidad de haber impugnado el reglamento, siempre que concurran los requisitos de la responsabilidad.

> "SEGUNDO.- (…) De todo lo expuesto y dando cumplimiento al pronunciamiento que nos impone el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, hemos de responder a la cuestión casacional declarando que la pretensión de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el pago realizado en autoliquidaciones del IIVTNU, con fundamento en la responsabilidad patrimonial de la Administración Local en cuyo favor se hizo el pago y al margen de los procedimientos que se establecen en las normas tributarias, no requiere que el sujeto pasivo que efectuó dicho pago impugne directa o indirectamente la norma reglamentaria que, en el ámbito del respectivo municipio, regule el Impuesto, sino que es suficiente la mera declaración de nulidad de dicha norma reglamentaria en cualquier procedimiento, pero siempre que concurran todos los requisitos que exige esta responsabilidad patrimonial, entre ellos, el de la antijuridicidad del daño, que deberá examinarse caso por caso, y siempre que los pagos efectuados no hayan adquirido firmeza al momento de dicha declaración de nulidad".

(STS 836/2022, de 23 de junio, ES:TS:2022:2640, Sala 3ª, Scc. 5ª. Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy).

XXII. SUBVENCIONES

Reintegro: inicio de nuevos procedimientos de reintegro como consecuencia de control financiero: existencia de otro reintegro anterior por el centro directivo

concedente de la subvención: adecuación a Derecho si no coincide el motivo y no ha vencido el plazo de prescripción.

> "CUARTO.- (…) De acuerdo con lo razonado, nada se puede oponer a que tras las reclamaciones efectuadas al liquidar la subvención y tras el procedimiento de reintegro incoado por la propia Consejería de Empleo que había otorgado la concesión se realizase un control financiero por parte de la Intervención General de Andalucía. Y tampoco puede objetarse que constatado en dicho control algún incumplimiento distinto al que dio lugar al reintegro anterior, se incoase nuevo procedimiento de reintegro a resultas del cual se le reclamase a la empresa receptora de la subvención la devolución de la cantidad que fuese procedente por el incumplimiento detectado.
>
> Para que este segundo procedimiento de reintegro sea conforme a derecho tiene que cumplirse ciertamente determinados requisitos. En primer lugar y como es obvio, que no haya transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años que tiene la Administración para reclamar la devolución de fondos de la subvención. Pero también, y es lo litigioso en la presente casación, que la infracción o incumplimiento detectados no hayan sido examinados en el procedimiento de reintegro anterior. Pero ello no significa, y ahí reside el error de la Sala de instancia, que la detección de un incumplimiento en un procedimiento de reintegro suponga automáticamente y con carácter de firmeza administrativa que en todo lo demás se haya cumplido de manera satisfactoria las condiciones de la subvención. Habrá que estar, por el contrario, a los términos concretos y específicos de la primera decisión de reintegro, y sólo lo que se haya resuelto de manera expresa en un sentido u otro (cumplimiento o incumplimiento) o se deduzca de manera inequívoca de su tenor podrá considerarse, en principio, que no puede ser alterado por una resolución posterior sin recurrir al procedimiento de revisión de oficio.
>
> (…) hay que entender que un control financiero puede dar lugar a otro procedimiento de reintegro, que podría culminar en otra solicitud de devolución de fondos si ello se deriva de la constatación de otras deficiencias en el desarrollo de la actuación subvencionada. Entenderlo de otra forma supondría privar en gran medida de eficacia al control financiero que pudiera efectuar la Intervención del Estado o de la Comunidad Autónoma, que sólo tendría utilidad de anticiparse a cualquier procedimiento de reintegro que pudiera hacer motu proprio la propia Administración concedente".

(STS 922/2022, de 6 de julio, ES:TS:2022:2712, Sala 3ª, Scc. 3ª. Ponente: Eduardo Espín Templado).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía*

IV. BIENES PÚBLICOS. AGUAS. DOMINIO PÚBLICO. DESLINDE.

Procedimiento de iniciación de oficio y a instancia de parte. Examen. Consecuencias de una forma u otra de inicio a efectos del pago de los gastos del deslinde.

> PRIMERO.- Constituye el objeto del presente procedimiento la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de deslinde administrativo del Río Cabra a su paso por la parcela catastral NUM000, realizada por doña Serafina por sí y en representación de doña Tarsila, don Vidal y don Jesús Luis, el día 5 de mayo de 2019.
>
> En dicha solicitud se expresaba "que la finca NUM001 del polígono NUM002 del catastro de Cabra está afectada por la actuación y expropiación del Proyecto actualizado del proyecto de restauración ambiental e integración urbana y paisajística del tramo alto del río Cabra CO (DT)-5640, estando referenciada con la finca nº NUM003 del anejo 22 Expropiaciones del proyecto anteriormente referido", existiendo "discrepancias en los linderos, especialmente con el lindero del río Cabra propiedad de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG), lo cual afecta a la superficie catastral de la finca pasando de 8170 m^2 a 9314,02 m^2, según se recoge en el informe técnico de expediente de dominio suscrito por el técnico D. Cesareo de fecha 27-7- 2018", discrepancias que "básicamente consisten en que las escrituras de propiedad de nuestra finca se establece como límite de la finca el río Cabra, y la CHG en el proyecto y expropiación referenciada considera como dominio público hidráulico los límites establecidos en el catastro", sin que exista deslinde del río Cabra y de su dominio público por parte de la administración, "lo cual se ha puesto de manifiesto a la CHG en reiteradas ocasiones", por lo que procede el deslinde del río Cabra con la parcela referenciada de oficio por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, "dado que es la administración promotora del proyecto y de la expropiación, así como titular del río Cabra, con objeto de definir y delimitar la superficie afectada en la expropiación, conforme lo establecido en el art. 17 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) ".

---

* Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

Se añadía que "para favorecer la tramitación del deslinde estamos dispuestos a aportar toda la información de topografía, modelos digitales y estudios hidrológicos en la que nos hemos basado para realizar el informe técnico de expediente de dominio suscrito por el técnico D. Cesareo de fecha 27-7-2018 y sus anexos", y terminaba solicitando:

- Que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir realice de oficio el deslinde del río Cabra en el tramo comprendido con la parcela catastral con referencia NUM000, conforme lo establecido en el art. 241 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (RCL 1986, 1338, 2149), por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

- "Como alternativa a lo anterior en el caso de que se rechace lo anteriormente solicitado, y no proceda el deslinde de oficio de la Administración, se solicita el deslinde a instancia de esta parte como interesados, conforme lo establecido en el art. 241 anteriormente referenciado, debiendo aportar la administración presupuesto desglosado para que sea aceptado por nosotros, conforme lo establecido en el art. 242 del Real Decreto 849/1986, anteriormente referenciado, sin perjuicio de las reclamaciones que podamos hacer a la administración por entender que se debería hacer de oficio por parte de la administración, según lo indicado en el expositivo 5 de este escrito, dado que no sería exigible al interesado el deslinde del río Cabra, ya que esto supondría un carga al administrado que no le corresponde, dado que esta situación de expropiación ha surgido por necesidades de la administración y no del administrado, estando el administrado hasta ahora en una situación pacífica como propietario de forma pública y notoria en la zona que la administración considera como suya en el proyecto y procedimiento de expropiación en tramitación".

En su demanda funda su pretensión la parte recurrente con los siguientes razonamientos: "que se ha producido un acto administrativo presunto de silencio administrativo negativo, ya que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir no ha contestado a la solicitud", siendo el plazo para contestar el de un año, según lo establecido en la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (RCL 2001, 1824, 2906), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, silencio que "ha derivado en una inactividad de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir como administración competente en su obligación de deslindar del río Cabra a su paso por la finca referenciada, ya sea a propia iniciativa de la administración o a solicitud de interesado"; siendo la demandada la administración competente para deslindar del río Cabra, según lo establecido

en el art. 95 -"apeo y deslinde de los cauces de dominio público"- del referido texto legal, en el que se establece en su apartado 1 que "el apeo y deslinde de los cauces de dominio público corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los Organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine", señalando el art. 241.1 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico establece el procedimiento de deslinde que "el procedimiento se iniciará mediante acuerdo del Organismo de cuenca, ya sea por propia iniciativa o a instancia de los interesados"; que al ser la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir "la administración promotora del Proyecto referenciado, es la administración expropiante y es la titular del río Cabra y competente para realizar el deslinde del río Cabra, según lo justificado anteriormente, debió haber realizado el deslinde la propia Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de oficio, previo a la redacción del proyecto", y "en el caso de que se rechace y no proceda el deslinde de oficio a iniciativa de la administración, será obligatorio para la administración realizar el deslinde a instancia de los interesados, sin embargo esta última opción no la consideramos ajustada a derecho, ya que no sería exigible al interesado el deslinde del río Cabra, dado que con el deslinde a instancia de interesado, el solicitante debería correr con todos los gastos que se deriven de la tramitación del procedimiento, y de las operaciones sobre el terreno que correspondan, y esto supondría una carga al administrado que no le corresponde, dado que esta situación de expropiación ha surgido por necesidades de la administración y no del administrado", insistiendo en "que es la propia administración la que no cumple con su obligación de deslindar el río Cabra a su paso por la finca, actuando la administración de mala fe, sabedora que deberá expropiar 2147,90 m² (739+1408,90), casi el triple de la superficie de 739 m² inicialmente establecida en el requerimiento de la hoja de aprecio", encontrándonos "en una situación de bloqueo, al no poder resolver las discrepancias del lindero de la finca convenientemente ante el organismo competente y en el procedimiento de expropiación, como requiere la administración de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, ya que es la propia administración de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir la que no cumple con su obligación de deslindar el río Cabra a su paso por la finca".

Añade que "con respecto al presupuesto de deslinde del dominio público hidráulico del rio Cabra, para la finca objeto de expropiación, con un coste de 29.878,58 para un tramo de deslinde en torno a 99 m de longitud, realizado por la empresa Tragsatec del Grupo Tragsa de fecha 16-11-2020, cabe indicar que si bien este presupuesto no pertenece al expediente administrativo del

acto recurrido de silencio administrativo de solicitud de deslinde del río Cabra en parcela catastral NUM000 con registro electrónico nº NUM004 de fecha 5-5-2019, sino que pertenece al expediente administrativo de solicitud de coste de deslinde del río Cabra en parcela catastral NUM000, el día 7-10-2019 con registro electrónico nº NUM005, el cual se realiza a título meramente informativo, además constituye un presupuesto abusivo"; que estos dos expediente tienen distinto objeto ya que "en expediente de solicitud de coste de deslinde del río Cabra en parcela catastral NUM000 de fecha 7-10-2019, en el cual se solicitaba a titulo puramente informativo cual sería el coste del deslinde, sin solicitar el deslinde administrativo del rio cabra, ni hacer referencia alguna de la solicitud del deslinde administrativo del rio cabra de fecha 5-5-2019 (objeto de este recurso contencioso-administrativo), ni al procedimiento de expropiación al que está sometido la finca".

Prosigue la parte demandante: "en el caso hipotético" de que no se considere que proceda el deslinde de oficio por parte de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, "y que subsidiariamente a lo anterior, procede el deslinde a instancia de esta parte como interesados, no sería válido ningún presupuesto de deslinde por empresa para el establecimiento del precio de las operaciones de deslinde en el caso de la solicitud de deslinde a instancia de parte interesada, ya que el precio del deslinde solo se puede establecer por medio de una tasa publica, según lo establecido en el art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril (RCL 1989, 835) , de Tasas y Precios Públicos".

Termina pidiendo en su demanda que se dicte sentencia por la que se "declare la obligación de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de realizar de oficio el deslinde administrativo del río Cabra a su paso por la parcela catastral NUM000, conforme lo establecido en la legislación de aguas, del art. 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y los art. 240 a 242 ter del Real Decreto 849/1986Reglamento de Dominio Público Hidráulico o subsidiariamente, declare la obligación de Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de realizar a instancia de parte el deslinde administrativo del río Cabra a su paso por la parcela catastral NUM000, si bien el establecimiento de los gastos que se deriven de la tramitación del procedimiento y de las operaciones sobre el terreno que correspondan que corran a cargo del solicitante conforme lo establecido en el art. 241.1 del Real Decreto 849/1986Reglamento de Dominio Público Hidráulico se fije por medio de tasa publica aprobada por el correspondiente procedimiento administrativo, conforme lo establecido en el art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos".

El Abogado del Estado opone en su escrito de contestación a la demanda que la potestad de deslinde, conforme al TRLA y el RDPH, puede ser ejercitada bien de oficio, por propia iniciativa, bien a instancia de parte (art. 241 RDPH), que, por definición, de oficio significa que se realiza sin excitación de parte, no contemplando el TRLA ni el RDPH ningún supuesto en que se obligue a la Administración a realizar el deslinde, configurado en el art. 41 de la Ley 33/2003 (RCL 2003, 2594) , de Patrimonio de las Administraciones Públicas como una facultad o prerrogativa para la defensa del dominio público.

Añade que no puede, por tanto, la parte recurrente considerar que hay una suerte de inactividad de la Administración derivada de la falta de realización de una prestación concreta en favor de una o varias personas a la que estuviera obligada en virtud de la ley y que pudiera exigirse por la vía del art. 29 LJCA (RCL 1998, 1741) ; y que, por otra parte, desde el momento en que un interesado se dirige al Organismos de Cuenca para que practique un deslinde, la actuación que la Administración inicie ya lo será a instancia de parte.

Estas alegaciones son del todo compartidas por la Sala. Al no haberse incoado de oficio, la parte recurrente sólo puede pretender en este procedimiento que la Administración demandada incoe el procedimiento de deslinde a su instancia, pronunciamiento este, articulado como pretensión subsidiaria por los demandantes, respecto del cual nada ha sido además objetado de adverso.

En cuanto a su petición formulada en la demanda de que se declare que "el establecimiento de los gastos que se deriven de la tramitación del procedimiento y de las operaciones sobre el terreno que correspondan que corran a cargo del solicitante ... se fije por medio de tasa publica aprobada por el correspondiente procedimiento administrativo, conforme lo establecido en el art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos", también tiene razón el Abogado del Estado cuando sostiene que no cabe tal pronunciamiento en cuanto solicitado como declaración precautoria y sin una previa petición a la Administración en tal sentido, incurriendo con ello en desviación procesal. En efecto, se interesaba en vía administrativa que la Administración debe aportar "presupuesto desglosado para que sea aceptado por nosotros" y ello, además, "sin perjuicio de las reclamaciones que podamos hacer a la administración por entender que se debería hacer de oficio".

En todo caso, el art. 95.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, invocado por la propia parte recurrente, establece que "el apeo y deslinde de los cauces de dominio público corresponde a la Administración del Estado, que los efectuará por los Organismos de cuenca, según el procedimiento que reglamentariamente se determine", y si el procedimiento de deslinde se incoa a instancia de los interesados, y no de oficio, cual ha de ser el caso, está reglamentado que "todos los gastos que se deriven de la tramitación del procedimiento y de las operaciones sobre el terreno que correspondan correrán a cargo del solicitante", según previene el art. 241.1 del RDPH, sin que se pueda pretender en este recurso una sentencia de exención de tal obligación reglamentaria ni la fijación judicial del importe de los gastos por considerar abusivo el importe de un presupuesto ofrecido por la Administración y que se alega que incluso corresponde a distinto expediente.

Se impone, pues, la estimación parcial del recurso conforme a estos razonamientos, en los términos que se dirán.

SEGUNDO. - De conformidad con el artículo 139.1 de la L.R.J.A. de aplicación, no procede pronunciamiento de condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Serafina y por doña Tarsila, don Vidal y don Jesús Luis, contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de 5 de mayo de 2019 de deslinde administrativo del Río Cabra a su paso por la parcela catastral NUM000, debemos declarar y declaramos el derecho de los recurrentes a que la Administración demandada proceda, a instancia de ellos, a dicho deslinde en el procedimiento reglamentariamente determinado. Sin costas.

(St de 19 de mayo de 2022. Nº. 707 Sala de Sevilla Ponente Valpuesta Bermúdez)

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Ejercicio de la potestad sancionadora por funcionarios públicos e interinos.

PRIMERO.-

Procede resolver la tesis planteada al amparo del art. 33.2 de la LJCA (RCL 1998, 1741) por esta Sala con relación a la nulidad de pleno derecho atendido

que la Gerente Municipal de Urbanismo que firma el acuerdo de incoación del expediente sancionador no tenía la condición de funcionaria.

Frente a las alegaciones de la Administración, el planteamiento de estas tesis en el recurso de apelación no sólo no ha sido equiparada por el Tribunal Supremo a su improcedencia en el recurso de casación, en los términos regulados en la LJCA precedentes a la reforma por ley 7/15, sino que expresamente se ha admitido tal posibilidad, dada la muy diferente naturaleza del recurso de apelación. Así en STS de fecha 9 de enero de 2001 (RJ 2001, 230), rec. 4012/1995 señala:

"(Pero) no es menos cierto que la naturaleza de recurso extraordinario o especial que el de casación tiene impone la necesidad de que el enjuiciamiento que en él se realiza haya de desarrollarse dentro del cauce suministrado por los motivos tasados que lo autorizan, de tal suerte que ni la Sala podría reconstruir o ampliar un recurso de casación con motivos distintos de los aducidos por la parte sin desconocer el derecho de defensa de la contraria y la función de defensa de la norma y de su correcta interpretación que lo inspira, ni, cual si se tratara de un recurso de apelación, plantear a las partes la existencia de otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición por la vía del art 43.2 de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable EDL 1956/42 -33.2 de la vigente EDL 1998/44323-. Esta facultad está concebida para flexibilizar el principio dispositivo a la hora de centrar el tema fundamental objeto de debate, dando entrada, prudencialmente, al principio de iniciativa del órgano jurisdiccional, incluso en la segunda instancia, pero no puede extenderse a un recurso, como el de casación, que conserva una importantísima función de nomofilaxis del Ordenamiento y que, asegurando, como se ha dicho, la defensa de la norma y de su correcta interpretación, propende primordialmente a fijar su sentido y a unificar los criterios interpretativos y aplicativos de ese ordenamiento mediante la elaboración de jurisprudencia o doctrina legal - art 1º.6 del Código Civil (LEG 1889, 27) - y solo de forma indirecta o refleja satisfacer el derecho del litigante (ius litigatoris)".

Pues bien, la cuestión se plantea en cuanto comporta la concurrencia de una causa de nulidad apreciada sobre la base de un hecho acreditado y admitido -que de hecho la Administración no controvierte pues le consta su apreciación en otras causas cuyos recursos de apelación se han resuelto por esta Sala, como, además de la señalada en la providencia planteando la tesis las dictadas en los autos 8/18 y 198/18- de forma que estimando que la cuestión sometida a nuestro conocimiento pudiera no haber sido

apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, procedía, como así se ha hecho, plantear la tesis.

Pues bien según resulta del expediente la resolución de incoación del expediente sancionador fue dictada por la Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, Sra. Luisa y con relación a la falta de competencia de la Gerente por no ostentar la condición de funcionario público al encontrarse vinculada -cuestión reiteramos no controvertida por la Administración demandada y ello atendido el tenor de los Estatutos de la Gerencia- por un contrato administrativo de alta dirección ha sido objeto de pronunciamiento por esta Sala en diversas sentencias, como las dictada en fecha 5 de marzo de 2020 en recurso 1/08 que se remite a lo expresado en la sentencia de 17 de febrero de 2020, dictada en el recurso de apelación nº. 713/2017, señalábamos en la referida sentencia:

"Debe observarse que el recurso contencioso administrativo debió de ser estimado debido a que el expediente sancionador fue incoado mediante resolución de 3 de enero de 2014, por la gerente doña Luisa, que no ostenta la condición de funcionario público. Esta Sala y Sección se ha pronunciado al respecto en sentencia de 17 de febrero de 2020, dictada en el recurso de apelación nº. 713/2017, en la que se expresó lo siguiente:

TERCERO: El demandante extiende el requisito del fundamento anterior a la gerente de la Administración demandada, quien incoa el procedimiento sancionador y está unida a ella por un contrato laboral de alta dirección.

Los estatutos de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sanlúcar de Barrameda le atribuyen la incoación, instrucción y resolución de expedientes sancionadores por comisión de infracciones urbanísticas (artículo 4.1.16); a su presidente la resolución de expedientes sancionadores por comisión de infracciones urbanísticas o de otra naturaleza, así como la adopción de medidas cautelares (artículo 22.1 m); y al gerente la incoación de expedientes sancionadores por comisión de infracciones urbanísticas (artículo 30.1 r).

En cumplimiento de esas normas, Dª. Luisa acordó incoar el procedimiento sancionador contra el demandante el 21 de abril de 2014.

Hemos analizado esta cuestión en nuestra sentencia de 29 de noviembre de 2018 con el resultado siguiente:

El artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, tras su modificación por el art. 1.24 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (RCL 2013, 1877), dice: Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local 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. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

El artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (RCL 2015, 1695, 1838) viene a decir lo mismo. No menciona expresamente a los funcionarios de carrera, pues habla de funcionarios públicos en general, pero tal es el título del artículo.

Luego habrá que comprobar si la gerente participa directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales...

SEXTO.- El ejercicio de la potestad sancionadora se manifiesta primordialmente a través de la imposición de la sanción o de forma negativa en la decisión contraria (declaración de caducidad o prescripción, etc.), y con menor intensidad, pero también, en la incoación del procedimiento sancionador y en la adopción de medidas cautelares, con sus excepciones en este último caso.

Podría plantearse, pero no es preciso en este proceso, si el funcionario interino puede realizar esas funciones en virtud del artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público, ya que es nombrado para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, sin más distinciones por tanto que las que la ley explícitamente señale.

O, lo que viene a ser lo mismo, si el sintagma exclusivamente a los funcionarios de carrera del artículo 92 de la Ley 7/1985 pretende dejar fuera precisamente los interinos.

Tampoco es preciso dilucidar en esta sentencia si las demás actuaciones que pueda realizar el funcionario en el marco del tipo de procedimiento que nos ocupa no son más que el desempeño de los cometidos propios de su empleo y categoría, donde es indiferente que sea de carrera o interino porque según el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público, son nombrados como

tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, sin más distinciones.

Lo mismo respecto del personal laboral en funciones tangenciales o de colaboración o contribución en el desempeño de la potestad sancionadora.

Y no hemos de examinar ninguna de estas cuestiones, sin duda relevantes en otros casos, porque, como ya hemos dicho, la decisión que toma la gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sanlúcar de Barrameda afecta a la esencia de la potestad sancionadora, una potestad pública, esencial y exclusivamente pública.

Así como porque dicha gerente, doña Luisa, no es funcionaria, ni de carrera ni interina, de la Administración demandada, sino que está unida a ella, según la certificación de su secretaria general y como ya hemos dicho, por un contrato laboral de alta dirección.

Categoría que no le permite, según hemos razonado, el ejercicio de la potestad sancionadora.

Esto aboca a la anulación del acto administrativo impugnado por inidoneidad de quien ha ordenado la incoación del procedimiento que dio lugar a él.

SÉPTIMO.- Otra solución supondría consentir el fraude del artículo 92.3 por el sencillo expediente de constituir un organismo autónomo, conferirle la competencia sancionadora a uno de sus órganos y designar para que lo ocupe a quien no podría desempeñarla de haberla conservado el Ayuntamiento.

El artículo 25 de los estatutos de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sanlúcar de Barrameda regula la designación de su gerente de la siguiente forma: El Gerente será designado por el Presidente, y su nombramiento deberá recaer en un profesional de reconocida experiencia en el campo del urbanismo o que haya demostrado su eficacia en la gestión empresarial o administrativa.

Y el artículo 27, De la naturaleza jurídica y duración de la relación de servicios: 1. El cargo de Gerente es profesional y por tanto retribuido y regulado por el contrato que específicamente se estipule para el desarrollo de las funciones propias de su competencia. 2. El contrato vinculará al Gerente por un período máximo de 4 años, renovable.

El gerente puede cesar por simple decisión del presidente y lo hará a la extinción de su contrato (artículo 29).

Estas normas no solamente ponen de manifiesto que la relación no es funcionarial, ni podría serlo según la configuran; sino que está en su contenido muy alejada de los principios de estabilidad, neutralidad e independencia propios de ella.

Luego, aunque el artículo 30.1 r) atribuya al gerente la competencia para la incoación de expedientes sancionadores por comisión de infracciones urbanísticas, solo podrá ejercitarla aquel que desempeñe el cargo en virtud de su condición de funcionario público."

Lo que debe determinar la estimación del recurso apreciando la causa de nulidad referida y dejando sin efecto la resolución sancionadora dictada.

TERCERO.-

De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 de la LJCA (RCL 1998, 1741) no procede hacer especial pronunciamiento en costas en esta instancia. En cuanto a las causadas en la instancia la cuestión planteada lo ha sido de oficio por lo que resulta justificada la no imposición de costas al amparo de las previsiones del art. 139.1 de la LJCA.

(St. 637 de 22 de abril Sala de Sevilla. Ponente Ángel Salas Gallego)

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGUAS. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Competencia. Procedimiento de intervención en instalaciones de depuración. Principio de proporcionalidad. Responsabilidad. Concurrencia de responsabilidad de la Administración local y autonómica

PRIMERO.-

Es objeto del presente recurso dilucidar si es conforme a Derecho la Resolución de fecha 26 de febrero de 2019 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que acordó desestimar la reclamación previa a la vía contenciosa administrativa contra la resolución de la Presidencia de 15 de octubre de 2018 que le impuso una sanción de multa de 5.074 euros, así como la obligación de indemnizar los daños al dominio público hidráulico en la cuantía de 323 euros, requerirle para que corrija inmediatamente los vertidos denunciados y para que en el plazo de un mes inste ante dicho Organismo su preceptiva legalización.

La Resolución impugnada imputa al Ayuntamiento sancionado los siguientes hechos: "Realizar vertidos de aguas residuales procedentes de los núcleos

urbanos de Moclín y Olivares al cauce público del río Velillos, careciendo de la preceptiva autorización de este Organismo y resultando, a la vista del resultado analítico obtenido, vertidos contaminantes con capacidad de afección a la calidad de las aguas, en el T.M. de Moclín (Granada)".

Considera que los hechos declarados probados son constitutivos de infracción administrativa leve del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RCL 2001, 1824, 2906), Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio y prevista en su artículo 116.3 apartados a), f) y g) en relación con el artículo 100 y en el artículo 315 apartados i) y l) del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RCL 1986, 1338, 2149) en relación con el artículo 245 de dicho Reglamento.

SEGUNDO.-

La parte recurrente cuestiona la legalidad de la mencionada resolución por los siguientes motivos:

a) Falta de legitimación pasiva. Ausencia de culpabilidad e imputación de la responsabilidad objetiva. Expone, muy en síntesis, que a pesar de que la Administración autonómica conoce la necesidad palmaria de la construcción de la EDAR en Moclín, no ha cumplido con sus obligaciones, al amparo del art. 56.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (RCL 2007, 548), y el apartado 5 del art. 11 de la Ley 9/2010, de Aguas para Andalucía.

b) Graves irregularidades en la instrucción del procedimiento sancionador, toda vez que se ha incumplido la norma internacional UNE-EN ISO/IEC 17.025. No consta el método empleado ni para la obtención de la muestra ni para el posterior análisis; no se acredita la identidad de la muestra obtenida y la que finalmente se analiza en el laboratorio, se ha roto de manera palmaria la cadena de custodia, de modo que la única prueba de cargo existente es nula al no cumplir con las prescripciones mínimas exigibles.

Alega que no se tuvo conocimiento de la inspección para poder estar presente en la misma con un técnico cualificado de su elección, asistiendo un operario de mantenimiento no cualificado; no fue informado de la naturaleza y alcance de la inspección para posibilitarse realizar las manifestaciones que a su derecho convenga.

c) Nulidad de pleno derecho por lesión del derecho constitucional a la presunción de inocencia, que anuda a las irregularidades graves que concurren en la instrucción del expediente. Añade que el técnico que tomó la muestra no es funcionario público, condición esencial de quien levanta el acta, que además recibe la muestra y la analiza, sin que exista garantía de imparcialidad.

d) Nulidad del procedimiento sancionador al vulnerarse del derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, establecido en el art. 24 CE (RCL 1978, 2836), en particular, se solicitó que se informara acerca del cargo y condición de autoridad del inspector de vertido, sin que se hubiera atendido dicha prueba por la Administración.

e) Inobservancia de circunstancias modificativas de responsabilidad. Alega que, dada la falta de culpabilidad e intencionalidad de la Administración sancionada, procede la minoración de la sanción impuesta.

TERCERO.-

El Abogado del Estado se ha opuesto a la pretensión anulatoria deducida por la parte actora interesando la confirmación de la resolución impugnada.

Argumenta en síntesis, que en el expediente administrativo consta el acta de constancia y toma de muestras, donde se pone de manifiesto la amplia superación de los parámetros permitidos para los vertidos de aguas, sin que el recurrente efectúe prueba alguna en contrario; que los actos realizados por los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo gozan de presunción de exactitud, más incluso en el presente supuesto en el que el propio recurrente reconoce que efectúa vertidos sin autorización; que el actor, aun cuando alega incumplimiento de los criterios y normas sobre toma de muestra y análisis de vertidos de aguas residuales, no efectúa prueba alguna y menos aún especifica las infracciones cometidas, realizándose la toma de muestras en presencia de representante de la actora.

Opone, asimismo, que con independencia de los convenios con la Junta de Andalucía, el responsable es el que vierte y no adopta las medidas de seguridad necesarias para garantizar la legislación sobre aguas.

Considera, por último, que la Administración ha tenido en cuenta las circunstancias concurrentes: se trata de vertidos contaminantes, que pueden perjudicar el dominio público y se vierte sin autorización, por lo que resulta improcedente la alegación sobre la aplicación del principio de proporcionalidad.

CUARTO.-

El primer motivación de impugnación consistente en falta de legitimación pasiva y la ausencia de culpabilidad de la actora, por cuanto que la supuesta infracción de la normativa vigente se ha producido por circunstancias ajenas a la voluntad y posibilidades de aquélla, ha de ser desestimado.

Hemos mantenido en reiteradas ocasiones - sentencia de esta sala y sección de 25-7-2017, nº 1699/2017, rec. 1086/2013 - y reiteramos ahora que "se trata de una cuestión ya resuelta en la sentencia del TSJ Andalucía (Granada) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 5-5-2014, nº 1212/2014 (PROV 2014, 204995), rec. 542/2009, que señala lo siguiente "es cierto y consta en el expediente que la Agencia Andaluza del Agua se comprometió a la elaboración y aprobación de los proyectos, contratación y ejecución de los mismos, en virtud del convenio suscrito en fecha 6 de octubre de 2006 entre ésta, los consorcios implicados y los ayuntamientos de la vega de Granada, en aplicación del Plan General de Saneamiento de la Vega de Granada, que además se encuentran en ejecución. Pero ello, como decimos, ni exime a la actora del cumplimiento de sus obligaciones ni justifica la renuncia al ejercicio de una de las competencias atribuidas por la ley (las competencias de las Administraciones Públicas son irrenunciables, artículo 12 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246)), pues ello es lo que se pretende en definitiva al remitir al proyecto que elabore la Agencia Andaluza del Agua. Por otra parte la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, es conocedora de estos relevantes extremos, y es destinataria de las normas del artículo 266 RDPH (RCL 1986, 1338, 2149) (RCL 1986, 1338, 2149) que establece el procedimiento de intervención en instalaciones de depuración: "1. El Organismo de cuenca practicará las inspecciones pertinentes en las instalaciones de depuración de aguas residuales correspondientes a un vertido autorizado. Cuando de esas inspecciones resulte el mal funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales, y sin perjuicio de la incoación del procedimiento sancionador, podrá requerir al titular para que tome las medidas necesarias que permitan el correcto funcionamiento de las instalaciones, en el plazo determinado en cada caso. Si el titular no atiende el requerimiento, el Organismo de cuenca propondrá al órgano competente la suspensión cautelar y temporal de las actividades que producen el vertido.

2. El Organismo de cuenca podrá hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera posible la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas.

En este supuesto, el Organismo de cuenca reclamará del titular de la autorización, incluso por vía de apremio:

a) Las cantidades necesarias para modificar o acondicionar las instalaciones en los términos previstos en la autorización.

b) Los gastos de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107 del texto refundido de la Ley de Aguas (RCL 2001, 1824, 2906) (RCL 2001, 1824, 2906).

3. Cuando el Organismo de cuenca se haga cargo de modo indirecto de la explotación de las instalaciones, podrá contar para ello con la colaboración de las empresas de vertido, o de cualquier otro ente público o privado que considere idóneo, corriendo a cuenta del titular de la autorización los gastos que se deriven de tal colaboración ".

(...) La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 24 de enero de 2013 (PROV 2013, 276952) señalaba que la competencia municipal se conserva sea cual sea la evolución fáctica y normativa y " la existencia de dicho Convenio no exonera al Ayuntamiento de sus obligaciones ni le priva de sus competencias por tanto, si considera que la falta de la ampliación de la EDAR es determinante de los hechos de autos, tiene sus acciones al respecto y destacable es que la negligencia que invoca de estas Administraciones se corresponde con la propia ya que ninguna actuación ha podido acreditar en reclamación de su cumplimiento puesto que incide, como hemos visto, en el marco de sus competencias y no sólo esto sino que estima de tal trascendencia, según sus propias alegaciones, que le hace inviable su adecuado cumplimiento".

Este Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, en su sentencia de 13 de febrero de 2012 establece -aunque relativa a un procedimiento sancionador- que: el Ayuntamiento recurrente es el responsable del tratamiento de las Aguas residuales urbanas de acuerdo con el RD-L 11/1995 al objeto de poder cumplir con las normas de emisión contenidas en la autorización de vertidos. Esa responsabilidad implica necesariamente el conocer y regular los vertidos que se producen en su red de saneamiento, realización de inspecciones toma de muestras etc. La falta de control por parte de esa Administración local en este caso se pone de manifiesto en el propio escrito de demanda, del que se desprende que ya desde el inicio del funcionamiento de la EDAR conoce su incapacidad para asumir y depurar los caudales que recibe, y con independencia de quien fuera el autor del diseño de la EDAR , la falta de agilidad en la actuación del Ayuntamiento y sobre el control en materia de vertidos, ha provocado que la Confederación demandada decidiera intervenir al objeto de preservar la calidad de las aguas continentales. Existe por tanto una

evidente responsabilidad propia en el control de vertidos producidos en la red de saneamiento municipal, y la omisión de actuaciones necesarias por parte del Ayuntamiento para impedir vertidos contaminantes a las redes de saneamiento de que es titular, que motivó que se produjera a través de una instalación de titularidad municipal un vertido altamente contaminante que ha producido daños al dominio público hidráulico. (...) En este sentido el RD-Ley 11/1995 (RCL 1995, 3524) que establece las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas, atribuye al Ayuntamiento la responsabilidad del tratamiento de las aguas residuales urbanas que entran en los sistemas colectores, correspondiendo por tanto al Ayuntamiento el control de la normativa interna sobre vertidos, y siendo responsable de todos estos hechos el Ayuntamiento..., organismo titular y encargado de la explotación de las instalaciones de depuración, conforme se deriva de las obligaciones de competencia municipales dispuestas en los artículos 25 f) (protección del medio ambiente), h) (protección de la salubridad pública) y l) (suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales) y 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local , por todo lo que no puede atenderse la pretensión del Ayuntamiento de eludir sus responsabilidades a fin de imputárselas a la propia Confederación.

También la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 16 de noviembre de 2012 (PROV 2013, 3753) destaca que por otro lado la culpabilidad se desprende del hecho de que corresponda al Ayuntamiento la obligación legal de depurar las aguas (artículo 25.2 l LBRL (RCL 1985, 799, 1372) (RCL 1985, 799, 1372) 7/1985), sin que pueda hacer dejación de sus funciones por el hecho de que concurran otras Administraciones en su auxilio, con lo que existe título de imputación suficiente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 130 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) .

Así pues, es responsabilidad de las corporaciones locales el proveer a todas las aglomeraciones urbanas situadas en su municipio del preceptivo sistema de evacuación de aguas residuales, siendo la Corporación Local la titular del servicio y de la autorización y en este sentido debemos recordar que la Directiva 91/271/CEE (LCEur 1991, 531) (LCEur 1991, 531) del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, establece dos obligaciones claramente diferenciadas, en primer lugar, las "aglomeraciones urbanas" deberán disponer, según los casos, de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas residuales y, en segundo lugar, se prevén distintos tratamientos a los que deberán someterse dichas aguas antes de su

vertido a las aguas continentales o marítimas, siendo responsabilidad de los Municipios el proveer de dichos sistemas de evacuación ".

En definitiva, la competencia y consiguiente responsabilidad sobre el vertido se hallaba en la esfera del Ente local sancionado, y la suscripción del referido convenio es insuficiente para, a efectos sancionadores, erigirse como causa exoneradora de las obligaciones que legalmente le corresponden.

QUINTO.-

Igualmente deben ser desestimadas las irregularidades que se dicen cometidas en el procedimiento seguido por la Administración sancionadora.

Debemos recordar que ya en Sentencia núm. 546/2019, de 14 de marzo (PROV 2019, 199355), dictada por esta Sala en el recurso nº 226/2016, argumentamos: "Se aduce por el Ente local la infracción de la norma internacional UNE-EN ISO/IEC 17.025. Sin embargo, la pertenencia de España al Comité Europeo de Normalización, que se trata del ente emisor de la norma, no implica que la citada Norma Europea forme parte del ordenamiento jurídico español, pues no procede de un órgano comunitario con capacidad para dictar normas de carácter supranacional dotadas de naturaleza ejecutiva, y tampoco consta que sus prescripciones o recomendaciones hayan sido incorporadas a un reglamento, directiva o decisión europea, o una norma de carácter nacional.

Este es el criterio que se desprende de la STSJ Andalucía (Sevilla) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 01-10-2014, nº 868/2014 (PROV 2015, 207965), rec. 437/2012, con cita de la SAN de 4-10-2006 (PROV 2006, 251362), rec. 62/2003, que compartimos plenamente.

A mayor abundamiento, en el art. 8 de la Ley 21/1992, de 16 de julio (RCL 1992, 1640) , de Industria , se define la Norma como la "La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa", por lo que es evidente que su observancia no es preceptiva, siempre y cuando no se haya incorporado válidamente al ordenamiento jurídico, lo que, se insiste, no se ha acreditado por la actora.

En todo caso, argumenta la parte demandante que no consta el método empleado para la obtención de la muestra y posterior análisis.

En los folios 34 a 38 del expediente administrativo, figura el acta de constancia y toma de muestras de vertidos de aguas residuales, donde se

hace constar el lugar donde se tomaron las muestras y los puntos de vertidos, mediante el oportuno croquis y una completa descripción en el apartado observaciones, acompañando ortofotos y reportaje fotográfico. En los informes de ensayos que exponen los resultados analíticos de las muestras obtenidas, obrantes a los folios 32 y33 del expediente, se especifican los tipos de muestras, puntos de muestreo, fecha de toma de muestra, número de precinto y origen, fecha de recepción, fechas de inicio y finalización del análisis, y se contiene el código de identificación de las muestras, datos que coinciden con los que consta en el acta de tomas de muestras. Se especifican asimismo los parámetros analizados, el método empleado y los resultados obtenidos.

Debemos añadir que en el momento de la toma de muestras estaba presente un operario del Ayuntamiento, en representación del mismo, que firmó el acta, y pudo constatar la forma en que se obtuvieron las muestras y, en su caso, haber formulado las alegaciones que hubiera estimado oportunas.

Los folios 35 y 36 del expediente expresan la cadena de custodia, en ellos se indica la utilización de la técnica de conservación en frío, código de identificación de las muestras, coordenadas, identidad de las personas que enviaron y recibieron la muestra, respectivamente, así como la fecha y hora, y el código de laboratorio. También se entregaron al representante del Ente local dos muestras contradictorias en bolsas precintadas con los códigos de identificación nº 991 y 993.

Por cuanto antecede, debemos concluir que no existe base para sostener que haya existido una "ruptura palmaria" de la cadena de custodia.

Debe insistirse en que durante la realización de la toma de muestras estuvo presente un representante del Ayuntamiento, titular de la actividad, que se trata del requisito previsto en la norma. Si la Administración no envió un técnico, a su juicio, más especializado la materia, se debe exclusivamente a su entera responsabilidad, y es evidente que nula trascendencia tendría sobre la regularidad del expediente sancionador que nos ocupa.

También se invoca el apartado 6 del_RD 1369/2000 (RCL 2000, 1630, 2106), sin explicar las concretas infracciones de la citada norma en que habría incurrido la Administración. En todo caso, ya hemos analizado que el procedimiento se ajustó al ordenamiento jurídico y resulta más que suficiente para garantizar que la muestra se obtuvo en el lugar reflejado en el acta, que se envió y recibió con las debidas garantías, así como el posterior análisis por un laboratorio debidamente acreditado. Frente a ello, el Ente

local en ningún momento practicó un análisis contradictorio, a pesar de disponer de una muestra entregada al efecto.

Según la actora, no se informó al inspeccionado sobre la posibilidad de realizar las manifestaciones que hubiera estimado oportunas, pese a que, no obstante, en los folios 37 y 38 consta un apartado de observaciones referidas al titular/representante, debidamente firmado por el representante del Ayuntamiento, que aparece en blanco, optando por no formular alegaciones.

En lo que hace a la infracción del principio de presunción de inocencia, se trata de un argumento que parte de la previa aceptación de que las pruebas obtenidas durante el expediente administrativo habrían incurrido en algún tipo de vicio o irregularidad, circunstancia que no comparte este órgano judicial por todo lo razonado anteriormente.

Alega la demandante que el técnico que tomó la muestra y levantó el acta no ostenta la condición de funcionario público -se ha acreditado que es empleado público de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Técnico Superior de Actividades Técnicas y Profesionales de la Comisaría de Aguas-; ahora bien, ello no le inhabilita para levantar el acta en cuestión y para la toma de muestras en particular (téngase en cuenta que el expediente se inicia no por dicha acta sino por acuerdo del órgano administrativo competente), siendo prueba de cargo más frente a la que la actora no ha practicado ni propuesto prueba alguna.

Centra la actora su crítica en la falta de garantía de imparcialidad, si bien es lo cierto que pudo haber sido refutada mediante el análisis contradictorio de la muestra que se entregó al representante del Ente local; al margen de que al haberse efectuado todas las actuaciones en presencia de un representante municipal, de igual forma, estuvo en disposición de haber hecho constar las irregularidades que hubiera apreciado durante la toma de muestras, y si no se efectuó ningún tipo de tacha u objeción al respecto debe situarse en su entera esfera de responsabilidad.

SEXTO.-

Respecto de la vulneración de su derecho de defensa al no haberse practicado una de las pruebas solicitadas durante la tramitación del expediente administrativo, en referencia a la solicitud de expedición de oficio para que se hiciera constar el cargo del inspector del vertido y si ostenta o no la condición de autoridad, prueba finalmente practicada en estos autos.

Tal y como hemos expuesto con anterioridad, desde un primer momento constaba su condición de "técnico de calidad de aguas- Zona de Granada,

de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir"; figura con claridad su identidad, cargo y administración de dependencia, sin que la condición de funcionario público sea a estos efectos un dato relevante para enervar la eficacia del expediente sancionador tramitado, al encontrarse prevista la intervención en esta actuación de toma de muestras incluso de organismos y entidades colaboradoras o medios propios de la Administración.

Es por ello, que la acreditación de ser o no funcionario público carecía de relevancia en orden a la capacidad e idoneidad para la realización de esa actuación concreta, antes del inicio del expediente sancionador, y en modo alguno impedía la práctica de prueba contradictoria por el interesado en el procedimiento.

Practicada la prueba en autos, se ha revelado su innecesariedad, por lo que no cabe predicar ningún tipo de indefensión para la actora por el hecho de que la Administración no se pronunciara en su momento sobre su procedencia.

SEPTIMO.-

Finalmente, se invoca la "inobservancia de las circunstancias modificativas de la responsabilidad" del Ente infractor, al no haber tomado en consideración su falta de intencionalidad y culpabilidad.

La resolución sancionadora, tras calificar la infracción como leve, le impone una sanción de multa de 5.074 euros. Téngase en cuenta que el máximo previsto para las infracciones leves es multa de 10.000 euros.

Razona la resolución que se considera respetado el principio de proporcionalidad en la cuantificación de la sanción, limitándose a reproducir el contenido del artículo 117 del TRLA, conforme al cual las sanciones se impondrán atendiendo a la repercusión de los hechos en el orden y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como el deterioro producido en la calidad del recurso.

Es indudable que se trata de parámetros que deben ponderarse por la Administración convenientemente al graduar e individualizar las sanciones; sucede, no obstante que en el caso concreto no se ha efectuado la necesaria concreción e individualización de la sanción, razonando la aplicación de los parámetros al caso singular. Compartimos con la actora, de esta forma, que no concurre ningún elemento fáctico o jurídico que justifique la imposición de la sanción de multa en su mitad superior.

El principio de proporcionalidad es uno de los principios vertebradores del Derecho Administrativo sancionador, y, en síntesis, exige una adecuada correspondencia entre la gravedad del incumplimiento de deberes jurídicos explícitos de trascendencia pública y las consecuencias que se derivan de la comisión de hechos tipificados como infracción (STS, sec. 3ª, de 04-05-2015 (RJ 2016, 6471), rec. 3836/2012). Opera, en primer término, como un límite a la potestad del legislador a la hora de determinar las sanciones que corresponden por las infracciones de orden material, y, en segundo término, como un criterio que debe orientar a la Administración en el ejercicio del ius puniendi del Estado, y su objeto primordial es asegurar que exista una justa adecuación entre la gravedad del hecho y el castigo que lleva aparejado.

Se consagra en el artículo 29 de la Ley 40/2015 (RCL 2015, 1478, 2076) y de su lectura se infiere que su finalidad es, ante todo, garantizar que se guarda la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Y en este juicio de proporcionalidad, es la misma norma la que establece los parámetros que, especialmente, deben ponderarse para la exacta graduación de la sanción a aplicar, en particular: (i) la intencionalidad o reiteración del infractor; (ii) la naturaleza de los perjuicios causados; (iii) la reincidencia, que se define como la Comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. La utilización del término "especialmente", pone de relieve -al margen del carácter preferente de tales parámetros-, que pueden tomarse en consideración otras circunstancias que contribuyan eficazmente a la tarea de comprobar esa justa correspondencia entre hecho ilícito y su castigo.

Dado que no se han tomado en consideración la intencionalidad del infractor, la reiteración de la conducta ni las reincidencias, y visto el escaso importe de los daños causados, 323 euros, en relación con la calificación de la infracción como leve, la Sala considera más proporcionada a los hechos una sanción de 2.000 euros.

OCTAVO.-

De conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1998, 1741), no imponemos costas procesales.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación legal del Ayuntamiento de Moclín frente a la Resolución de fecha 26 de febrero de 2019 del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que acordó desestimar la reclamación previa a la vía contenciosa administrativa contra la resolución de la Presidencia de 15 de octubre de 2018 que le impuso una sanción de multa de 5.074 euros, así como la obligación de indemnizar los daños al dominio público hidráulico en la cuantía de 323 euros, requerirle para que corrija inmediatamente los vertidos denunciados y para que en el plazo de un mes inste ante dicho Organismo su preceptiva legalización.

2.- Declarar que dicha resolución es ajustada a derecho salvo en el importe de la sanción de multa impuesta, que se fija en 2.000 euros.

3.- No imponer costas procesales.

(St 969/2022 de 31 marzo. Sala de Granada. Ponente Ostos Moreno)

XIV.- HACIENDA PUBLICA.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Expropiación forzosa y expropiaciones urbanísticas. Día inicial de prescripción del derecho de la Administración para liquidar el incremento patrimonial derivado de la expropiación. Artículos 51 y 52 LEF.

PRIMERO.-

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía (Sala de Granada) de fecha 31 de enero de 2019 recaída en el expediente número NUM000, que desestimó la reclamación económico administrativa promovida el 19 de enero de 2016 contra el Acuerdo dictado por el Inspector Regional Adjunto de la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Granada que le giró una liquidación con número de referencia NUM001 con una deuda tributaria a ingresar de 17.976,24 euros euros derivada del acta de disconformidad modelo A-02 número NUM002 por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ejercicio 2008.

SEGUNDO.-

De lo obrante en las actuaciones se consideran datos relevantes para la resolución que se somete a nuestra consideración los que siguen. El 31 de marzo de 2008 se suscribió entre la ahora recurrente y la Junta de

Andalucía acta previa a la ocupación de la finca rústica NUM003 en el término municipal de Píñar. En ese acta previa no se fijó cantidad alguna en concepto de justiprecio aunque sí se hizo constar que la propiedad renunciaba a la constitución del depósito previo, pero no al devengo de los intereses legales del justiprecio, añadiéndose que este acta se considera como acta de ocupación definitiva a todos los efectos derivado de la expropiación, que se realiza desde esta fecha. El 6 de febrero de 2012 las partes suscriben acta de adquisición de mutuo acuerdo de la finca expropiada y fija un justiprecio por importe de 108.393,39 euros. Como consecuencia de esa expropiación experimentó, según la Administración, una ganancia patrimonial sujeta a tributación de 90.617,07.

TERCERO.-

No se hace cuestión sobre la existencia del incremento de patrimonio ni sobre el importe de la liquidación practicada, sino sobre si en el momento en que la Administración le giró la liquidación por el IRPF de 2008 había prescrito el derecho de la Administración para liquidar el incremento patrimonial derivado de la expropiación ya reseñada. Según la tesis de la recurrente desde el 30 de junio de 2009, término para la presentación de la declaración del IRPF de 2008 que fue el año del devengo, hasta el 19 de junio de 2015 en que se le notificó el inicio de la acción inspectora había transcurrido con creces el plazo de prescripción de cuatro años. Parecer del que discrepa la Administración que sostiene que hasta que no se fijó el justiprecio no se cuantificó la base para el cálculo del incremento generador de la ganancia patrimonial y por tanto el plazo para la prescripción comenzó desde ese momento por lo que no se había consumado el plazo del citado instituto.

De cuanto antecede es clara la relevancia que tiene la determinación del día inicial en que se ha de computar el período de prescripción. Para ello es conveniente precisar que lo que se grava es el incremento patrimonial que se produjo como consecuencia de la alteración patrimonial que supuso la expropiación de la finca por el procedimiento de urgencia.

CUARTO.-

Sentado lo anterior, conforme doctrina reiterada del Tribunal Supremo la expropiación forzosa puede generar una ganancia o una pérdida patrimonial sujeta al impuesto sobre la renta de las personas físicas [véase, por todas, la sentencia de 23 de septiembre de 2004 (RJ 2004, 6010) (casación en interés de ley 54/03, FJ 4º)], ya que (a) implica una alteración en la composición del patrimonio del sujeto pasivo; (b) susceptible de originar una variación de su

valor, que (c) no se incluye en otra de las categorías de rentas gravables por ese impuesto.

La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, establece, en sus artículos 9 y 15, que para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Una vez declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes.

El artículo 21 de la Ley sobre Expropiación Forzosa dispone que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio, y que dicho acuerdo se publicará y se notificará individualmente a los interesados. El artículo 25 establece que, una vez firme el acuerdo por el que se declara la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos, se procederá a determinar su justo precio. Los artículos 26 a 50 de la Ley sobre Expropiación Forzosa regulan el procedimiento para la determinación y pago del justiprecio. El artículo 51 de la misma ley establece que una vez hecho efectivo el justo precio, o consignado el mismo, podrá ocuparse la finca por vía administrativa.

El artículo 52 de dicha Ley regula el procedimiento de declaración urgente de ocupación de los bienes afectados por la expropiación forzosa, señalando que excepcionalmente podrá declararse urgente la ocupación de los bienes. En tal caso, en el artículo 52.4 se dispone que "a la vista del acta previa de ocupación y de los documentos que obren o se aporten en el expediente, y dentro del plazo que se fije al efecto, la Administración formulará las hojas de depósito previo a la ocupación". Y que "efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate" (artículo 52.6).

A continuación, el artículo 53 dispone que el acta de ocupación, que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad se inscriba o tome razón de la transmisión del dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada.

El acta de ocupación es el documento que formaliza la transmisión de la propiedad de los bienes inmuebles expropiados y es título habilitante para la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión del dominio. Así se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo contenida en

diversas sentencias, entre ellas, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de 10 de diciembre de 1996, 6 de marzo de 1997 y 12 de junio de 1997.

Llegados a este punto, la sentencia de la sala 3ª de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2011 (recurso de casación 4021/2010), en el fundamento de derecho quinto se pronuncia sobre cuándo ha de entenderse que se consuma la transmisión de un bien sometido a un expediente de expropiación forzosa, y al respecto, señala lo siguiente: "En el procedimiento expropiatorio ordinario, según el artículo 51 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) (RCL 1954, 1848) , sólo cabe ocupar la finca expropiada una vez hecho efectivo el justiprecio o consignado conforme a lo dispuesto en el artículo 50 para los casos en que el interesado rehusase percibirlo o existiese litigio o cuestión entre él y la Administración. Una vez abonado el justiprecio y ocupado el inmueble, se extiende la correspondiente acta, que, en virtud del artículo 53 de la Ley citada, constituye título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás registros públicos se inscriba o se tome razón de la transmisión del dominio, cancelándose, en su caso, las cargas, los gravámenes y los derechos reales de toda clase a que estuviere afecta la cosa expropiada. Por ello, el artículo 60 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE de 20 de junio), dispone en su apartado 2 que el acta de pago o el resguardo de depósito a que se refiere el artículo 50 de la Ley, así como el acta de ocupación, constituyen título bastante para practicar la inscripción en el Registro de la Propiedad.

QUINTO.-

Lo anterior denota - continúa el Alto Tribunal- que si el objeto de la presente litis fuese una expropiación forzosa tramitada por el procedimiento ordinario es claro que las eventuales variaciones en el patrimonio de la expropiada, tendría lugar, por la concurrencia del título y el modo y conforme a lo dispuesto en el artículo 609 del Código Civil (LEG 1889, 27) cuando, una vez pagado o consignado el justiprecio, se ocupa la finca, sin perjuicio de que la cuantía del mismo pueda después variar si hubiere pendencia al respecto.

Sin embargo, ese panorama no es tan claro en el procedimiento regulado en el artículo 52 de la Ley. En este procedimiento, que con carácter excepcional y por razones de urgencia excepciona la regla del previo pago, se permite adelantar el momento de ocupación de la finca expropiada, que debe llevarse a cabo en los términos previstos en el citado artículo 52. Esto es, una vez levantada el acta previa de ocupación, formuladas las hojas de depósito

previo a dicha ocupación, fijadas las cifras de las indemnizaciones derivadas de los perjuicios por la rápida ocupación, efectuado el depósito y abonadas o consignadas las citadas indemnizaciones. Cumplidos tales requisitos, cabe ocupar la finca, tramitándose el expediente en sus fases de justiprecio y pago. Pues bien, como en el procedimiento ordinario, sólo con el acta de ocupación puede inscribirse la transmisión del dominio, siempre y cuando ese acta de ocupación venga acompañada por los justificantes del pago, de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, según determina el artículo 53 de la Ley.

De la disciplina del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) se obtiene que el procedimiento que regula, calificado por el propio legislador de excepcional, solamente permite posponer, por razones de urgencia en la ejecución de la obra que justifica la expropiación, la regla del previo pago, habilitando a la Administración para ocupar el bien expropiado antes de fijar el precio de la operación y, por ello, antes de pagar. Este diseño, sin embargo, no altera la sustancia de la institución expropiatoria, que como modo de transmisión forzosa de la propiedad no escapa a las reglas generales que, en nuestro derecho civil, presiden los distintos modos de adquirir la propiedad. Cabe recordar que el artículo 1.456 dispone que la enajenación forzosa por causa de utilidad pública se rige por lo que establezcan las leyes especiales, por lo que ha de entenderse que en aquello que estas leyes no prevean, el Código común resulta plenamente aplicable, cuyas reglas se han de tomar en consideración, como ocurre en el actual caso, para determinar el momento en que se entiende producida la transmisión de la propiedad en un procedimiento expropiatorio de urgencia.

Así pues, hemos de concluir que en los procedimientos expropiatorios de urgencia la transmisión de la propiedad se produce con la ocupación de la finca, cumplidos los trámites preliminares contemplados en el repetido artículo 52 (acta previa de ocupación y hoja de depósito, fijación de indemnizaciones por rápida ocupación y pago de estas últimas).

El desenlace al que llegamos se encuentra avalado por el propio artículo 60 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa , cuyo tercer párrafo dispone que en los casos de las adquisiciones producidas por el procedimiento de urgencia la inscripción de la transmisión en el Registro de la Propiedad queda en suspenso hasta que, fijado el justiprecio, se verifique su pago o se consigne, sin perjuicio de la pertinente anotación preventiva "mediante la presentación del acta previa de ocupación y el resguardo de depósito

provisional, cuya anotación se convertirá en inscripción cuando se acredite el pago o la consignación del justiprecio".

En conclusión, la trasmisión de la propiedad en las expropiaciones tramitadas por el procedimiento de urgencia se produce cuando la ocupación de los bienes tiene lugar en los términos y con el cumplimiento de los requisitos expresados por el artículo 52 de la Ley sobre Expropiación Forzosa.

Por tanto, hasta tanto no se dicte, bien el acta de ocupación del bien inmueble expropiado en el procedimiento ordinario de expropiación del artículo 51 de la LEF o, bien el acta previa de ocupación de los bienes inmuebles expropiados en el caso del procedimiento de urgencia del artículo 52 de la LEF, no se produce la transmisión de la propiedad desde la persona o entidad expropiada a la persona o entidad beneficiaria de la expropiación. Es decir, la persona expropiada continúa siendo titular del derecho de propiedad del inmueble y conserva, por ello, las facultades de disposición y disfrute sobre el mismo.

SEXTO.-

Sentado lo anterior, sobre el momento en que se produce la alteración patrimonial, y ya con respecto al criterio de imputación temporal de la ganancia patrimonial representada por el abono del justiprecio, la parte demandante considera que habría de imputarse al ejercicio en el que se produjo la alteración patrimonial de ahí que no serían de aplicación las reglas especiales previstas en el artículo 14.2, letras a) y c) LIRPF (RCL 2006, 2123y RCL 2007, 458) . La consecuencia sería que al tiempo de pagarse el justiprecio fijado de mutuo acuerdo habían transcurrido los cuatro años de prescripción del derecho de la Administración a liquidar el tributo, contados desde la finalización del periodo de declaración del ejercicio impositivo en que habría de imputarse, no sólo la alteración patrimonial. sino esa ganancia patrimonial.

Sobre esa cuestión se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de mayo de 2017 (RJ 2017/2958) dictada en un recurso de casación para la unificación de la doctrina en el que lo desestima por considerar que el criterio correcto es el que mantenía la sentencia de instancia frente al de las sentencias de contraste que se aducían.

La sentencia de instancia exponía que " por lo que se refiere a la cuestión de la imputación temporal de la renta procedente de la expropiación forzosa tramitada por el procedimiento de urgencia, o sea, el momento en que tiene que imputarse temporalmente la renta derivada de la expropiación forzosa,

la mercantil recurrente defiende la procedencia de su imputación al ejercicio en que se produjo la ocupación de la finca frente al criterio de la sentencia recurrida de considerar que el incremento patrimonial debe imputarse al ejercicio en que se fija el justiprecio.

Las sentencias de esta Sala de 4 de abril de 2011 (casaciones 4135/2009 (RJ 2011, 5749), 4458/2009 y 4641/2009 (RJ 2011, 2928)), 3 de noviembre de 2011 (casa. 4021/2010), 29 de abril de 2013 (casa 5089/2011 (RJ 2013, 3800)) y 10 de marzo de 2014 (RJ 2014, 1702) (casa. 4529/2010), han sentado la doctrina de que en el procedimiento expropiatorio ordinario, según el artículo 51 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848), sólo cabe ocupar la finca expropiada una vez hecho efectivo el justiprecio o consignado conforme a lo dispuesto en el artículo 50 para los casos en que el interesado rehusase percibirlo o existiese litigio o cuestión entre él y la Administración. Una vez abonado el justiprecio y ocupado el inmueble se extiende la correspondiente acta, que, en virtud del artículo 53 de la Ley citada, constituye título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás registros públicos se inscriba o se tome razón de la transmisión del dominio, cancelándose, en su caso, las cargas, los gravámenes y los derechos reales de toda clase a que estuviere afecta la cosa expropiada.

Si se trata de una expropiación forzosa por el procedimiento de urgencia (art. 32 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848)), que es el caso que nos ocupa, se permite adelantar el momento de ocupación de la finca expropiada, que debe llevarse a cabo una vez levantada el acta previa de ocupación, formuladas las hojas de depósito previo a dicha ocupación, fijadas las cifras de las indemnizaciones derivadas de los perjuicios por la rápida ocupación, efectuado el depósito y abonadas o consignadas las citadas indemnizaciones. Cumplidos tales requisitos, cabe ocupar la finca, tramitándose el expediente en sus fases de justiprecio y pago.

De la disciplina del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954, 1848) (RCL 1954, 1848) se obtiene que el procedimiento que regula, calificado por el propio legislador de excepcional, solamente permite preterir, por razones de urgencia en la ejecución de la obra que justifica la expropiación, la regla del previo pago, habilitando a la Administración para ocupar el bien expropiado antes de fijar el precio de la operación y, por ello, antes de pagar.

Así pues, hemos de concluir- decía la sentencia de 10 de marzo de 2014 (RJ 2014, 1702) - que en los procedimientos expropiatorios de urgencia la transmisión de la propiedad se produce con la ocupación de la finca,

cumplidos los trámites preliminares contemplados en el repetido artículo 52 (acta previa de ocupación y hoja de depósito, fijación de indemnizaciones por rápida ocupación y pago de estas últimas).

Por tanto, teniendo en cuenta que, en el caso de autos y conforme obra en el expediente administrativo, se trata de una expropiación tramitada por el procedimiento de urgencia y en la que la ocupación de los terrenos y pago parcial del justiprecio por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela se produjo el 23 de octubre de 2003, es a este ejercicio 2003 al que debía imputarse el incremento de patrimonio producido con la expropiación con la consecuencia de que habría prescrito el derecho de la Administración tributaria para practicar liquidación por cuanto que en la fecha en que se iniciaron por la Administración las actuaciones de comprobación con Tanatorio Boisaca S.L.- que fue el 23 de Junio de 2010- ya había prescrito efectivamente el derecho de la Administración a liquidar la deuda respecto de la cantidad de 215.282,54 euros percibidos por el Tanatorio Boisaca en 23 de octubre de 2003 a cuenta del importe que fijase el Jurado de Expropiación.

Pero en los casos en que, como sucede en el aquí analizado, la cantidad recibida inicialmente como justiprecio es objeto de recurso, cuya resolución determina que su importe se incremente, la diferencia entre el valor admitido por la Administración al tiempo de ocupar el bien expropiado y el fjjado definitivamente en vía administrativa o judicial no debe imputarse fiscalmente al periodo en que se devengó el tributo sino que se entenderá devengada en el mismo ejercicio en que se dicta la resolución, administrativa o judicial, que resuelva el litigio entre la Administración expropiante y el sujeto expropiado. Así, en el caso concreto contemplado, fue el 6 de noviembre de 2006 cuando tuvo lugar la fijación definitiva del justiprecio- 434.525,08 euros- por parte del Jurado Provincial de Expropiación forzosa. El Ayuntamiento de Santiago, el 20 de octubre de 2008, acordó abonar a Tanatorio Boisaca S.L. la diferencia entre el justiprecio finalmente fijado y el importe recibido a cuenta el 23 de octubre de 2003 (215.282,54), esto es, 208.969,54, cantidad que deberá entenderse obtenida en el periodo impositivo en que sea firme la resolución que determine el importe definitivo del justiprecio, por lo que en este caso resultaba procedente incluir en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades correspondiente al ejercicio 2006 la nueva renta generada como consecuencia del señalamiento definitivo del justiprecio. Es, pues, al ejercicio 2006 al que debe imputarse el ingreso producido. Es el momento en que la resolución se dicta el que debe tomarse como periodo al que imputar este incremento patrimonial diferido. Imputar

este incremento o ganancia obtenida en la contienda mantenida con la Administración al periodo en que se devengó el tributo equivaldría a que la Administración Tributaria se viese impedida de regularizar los incrementos patrimoniales que en estos casos, no infrecuentes ciertamente, obtuvieron los expropiados. A la Administración no podía reconocérsele el nacimiento a su favor de un derecho al cobro de lo que le correspondiese por el Impuesto sobre Sociedades sobre un incremento de patrimonio que no se operó hasta el 6 de noviembre de 2006".

A la vista de las consideraciones que hacía la sentencia de instancia recurrida en casación, y que prohija el Tribunal Supremo, éste declara que "Sin embargo, la sentencia que es objeto de recurso en el presente escrito, determina que la fecha a la que ha de imputarse la ganancia patrimonial es la fecha de notificación de la resolución del Jurado de Expropiación, que se llevó a cabo el 6 de noviembre de 2006 y que lo hizo utilizando como base la diferencia entre lo ya percibido en el momento de ocupación y lo resuelto por el Tribunal de Expropiación en la mentada resolución y pago percibido en fecha 20 de octubre de 2008". Alude y valora la circunstancia de que en el momento de la extensión del acta previa de ocupación se abonó el depósito previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y, cuando se fijó el justiprecio se hizo obviamente por un precio mayor que el del depósito, por lo que el justiprecio así establecido es el punto de partida para el cálculo del incremento patrimonial que, en su caso se hubiera producido por la diferencia entre esa cantidad y aquella en la que se adquirió el bien expropiado. Se defiere así el momento de la determinación de la ganancia patrimonial a la fecha en que se abona el justiprecio.

SEPTIMO.-

En este punto, conviene recordar que el instituto de la prescripción, en el ámbito tributario y en relación con los derechos de la Administración Tributaria, tiene como finalidad el penalizar el transcurso de un determinado periodo de inactividad por parte de la misma, que por un inadecuado funcionamiento, deja pasar el mencionado plazo sin realizar las actuaciones de comprobación oportunas. El efecto negativo asociado al transcurso de este mencionado plazo establecido por la Ley es la pérdida de su derecho a comprobar y liquidar, con lo que se garantiza la seguridad jurídica de los obligados tributarios, que pueden tener la certeza de que, una vez transcurrido el mencionado plazo de inactividad de la Administración, sus declaraciones o autoliquidaciones no podrán ser objeto de comprobación.

Lo auténticamente relevante es la inactividad de la Administración, que se grava con la cercenación de su facultad de girar liquidación tributaria. En el presente caso tal como el relato de hechos demuestra, la Administración Tributaria no ha incurrido en esa inactividad, puesto que no podía comprobar la correcta o incorrecta declaración del incremento patrimonial puesto de manifiesto por la expropiación hasta que, una vez fijado el justiprecio, quedara determinado ese valor de transmisión para cotejarlo con el de adquisición pues en su diferencia está el hallazgo, en su caso, de ese incremento.

Con anterioridad a ese momento la Administración no podía comprobar esa circunstancia ni tampoco declararla el obligado tributario puesto que no podía ser cuantificada.

Es por ello que, más allá de la fecha en que se produjo la alteración patrimonial, lo cierto y verdad es que el momento inicial del cómputo del plazo de prescripción -inactividad de la Administración Tributaria- no puede situarse en un momento temporal distinto al momento de fijación del justiprecio, momento en el que la obligada tributaria ya dispone de los datos para declarar la ganancia patrimonial, y la Administración Tributaria tiene datos para comprobar si el obligado tributario la ha declarado o no, y en el primer caso, si la ha declarado correctamente.

En el caso de autos no se produjo el abono del depósito ya que la parte expropiada renunció a su percibo. Ello implica que cuando se ocupó el bien la determinación de la ganancia patrimonial devenía imposible pues faltaba, siquiera fuese con el carácter y naturaleza del depósito previo, toda referencia a un valor que sirviera inicialmente de comparación con el valor del bien en el momento en que pasó a formar parte del patrimonio de la expropiada.

Es evidente que la cuantía del justiprecio es un componente esencial para la concreción del valor de transmisión del elemento patrimonial adquirido por expropiación forzosa, por lo que la demora en la determinación del justiprecio puede provocar en el ámbito tributario que, de no haberse producido todavía su fijación al tiempo de cumplir la obligación de declaración, el obligado tributario se vea impedido para determinar la variación de valor experimentada en su patrimonio.

Esa situación propicia que en caso de que como consecuencia de esa expropiación se produzca una ganancia patrimonial, obligaría por un lado a la expropiada a demorar de modo efectivo la tributación y a la Administración tributaria a consentir dicha demora.

En esa tesitura el contribuyente puede aplicar la regla especial de imputación correspondiente a las operaciones a plazos o con precio aplazado (artículo 14.2.d) de la LIRPF (RCL 2006, 2123y RCL 2007, 458), "En el caso de operaciones a plazos o con precio aplazado, el contribuyente podrá optar por imputar proporcionalmente las rentas obtenidas en tales operaciones, a medida que se hagan exigibles los cobros correspondientes. Se considerarán operaciones a plazos o con precio aplazado aquellas cuyo precio se perciba, total o parcialmente, mediante pagos sucesivos, siempre que el período transcurrido entre la entrega o la puesta a disposición y el vencimiento del último plazo sea superior al año", y como no hizo uso de esa opción, debió imputar su ganancia patrimonial en el ejercicio en que era exigible el justiprecio (06/02/2012) mediante una declaración complementaria del ejercicio de 2008 en el que se produjo la alteración patrimonial y para esa declaración tenía como plazo hasta el 30 de junio de 2013, fecha de finalización del plazo reglamentario correspondiente al período impositivo en que el justiprecio quedó determinado de mutuo acuerdo. Finalizado dicho plazo, nace el derecho de la Administración tributaria a liquidar y, por tanto, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de dicho derecho y como esa declaración no la presentó, cuando el 19 de junio de 2015 se le notificó el inicio de la actuación inspectora no había prescrito el derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria mediante la liquidación que se le notificó el 22 de diciembre de 2015, lo que nos hace negar la prescripción invocada y confirmar la resolución del TEARA por ser conforme a Derecho.

OCTAVO.-

A tenor de los artículos 68.2 y 139.1 de la Ley 29/1998 (RCL 1998, 1741) (RCL 1998, 1741) , reguladora de esta jurisdicción, modificado este último por Ley 37/2011 (RCL 2011, 1846) (RCL 2011, 1846) (RCL 2011, 1846) , las costas procesales se impondrán en primera o única instancia a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones en la sentencia, salvo que por el órgano judicial, razonándolo debidamente, se aprecie la eventual concurrencia de circunstancias que justifiquen la no imposición, sin que obste a ello, en su caso, la falta de solicitud expresa de condena en costas por las partes, ya que tal pronunciamiento sobre costas procesales es siempre imperativo para el fallo sin incurrir por ello en vicio de incongruencia procesal ultra petita partium (artículos 24.1 de la Constitución y 33.1 y 67.1 de la Ley 29/1998), al concernir dicha declaración judicial a cuestión de naturaleza jurídico procesal, según al propio tenor del artículo 68.2 de la Ley 29/1998 y de la ya reiterada jurisprudencia contencioso-administrativa

y constitucional sentada al respecto (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 12 de febrero de 1991 (RJ 1991, 1039) ; y por sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Primera, número 53/2007, de 12 de marzo (RTC 2007, 53) (RTC 2007, 53) , y sentencia del Tribunal Constitucional 24/2010, de 27 de abril (RTC 2010, 24) (RTC 2010, 24) (RTC 2010, 24). Se recoge así el principio del vencimiento mitigado que debe conducir aquí a la no imposición de costas a la parte actora habida cuenta de que la singularidad de la cuestión debatida veda estimar que se hallare totalmente ausente en este caso iusta causa Iitigandi ("serias dudas de hecho o derecho"), en atención al contenido de la controversia de autos.

Vistos los artículos citados y los demás de general y pertinente aplicación, la Sala dicta el siguiente

FALLO

1.- Desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación.

2.- Sin expresa condena en costas.

(St de 26 de abril de 2022. Nº 1459. Sala de Granada Ponente. Santandreu Montero)

XXII URBANISMO Y VIVIENDA.

Medio ambiente Calificación ambiental y Proyectos de Actuación. Categorías de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental. Procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas. Nulidad de pleno derecho. Competencia. Estaciones de suministro de combustible

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.-

La sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Jaén estima el recurso contencioso administrativo formulado por Explotaciones Agricolas Santerga, S.A. frente al Ayuntamiento de Santisteban del Puerto, y Sociedad Cooperativa Andaluza del Campo Virgen del Pilar, contra:

- La desestimación presunta de las peticiones deducidas en el escrito de 2/12/2016 por el que se solicitaba el cese o suspensión de la actividad de la

Estación de Suministro de Combustible para socios en la Almazara de la SCA del Campo "Virgen del Pilar",

- La Resolución de Alcaldía, de fecha 15 de Junio en la que se acuerda "Aprobar el trámite de calificación ambiental" a la Estación de Suministro de combustible para socios promovida por dicha SCA,

- Y contra la Resolución de Alcaldía, de 29 de Octubre de 2012, en las que se acuerda "Conceder ... licencia de apertura y funcionamiento" a la Estación de Suministro de combustible para socios promovida por la S.C.A. DEL CAMPO "VIRGEN DEL PILAR";

La referida sentencia declara tales resoluciones no conformes a Derecho, dejándolas sin efecto, y ordenando al Ayuntamiento de Santisteban del Puerto proceder al inmediato cese o paralización de la actividad de la Estación de Suministro de combustibles para socios, promovida por la S.C.A. DEL CAMPO "VIRGEN DEL PILAR"; todo ello con expresa imposición de costas procesales a la parte demandada y codemandada, aunque limitando los honorarios de Letrado, sin que los reclamados a cada una de las partes condenadas pueda exceder de 500 euros.

SEGUNDO.-

Basa su recurso la SCA apelante en la vulneración del principio de la buena fe, sosteniendo que la instalación de la estación de servicio para dar suministro a sus socios no constituye una actuación de interés público que requiera la tramitación de un proyecto de actuación, sino una mera instalación necesaria para el desarrollo de la actividad agrícola, siendo los principios de confianza legítima, de seguridad jurídica y buena fe principios elementales en las relaciones jurídicas entre administrados y las administraciones públicas; afirma haber destinado gran cantidad de recursos humanos y económicos a la apertura de dicha estación de suministro, por lo que una declaración de nulidad conllevaría, desde una perspectiva social, para el desarrollo rural y económico del entorno rural cercano a la cooperativa, un desgaste en la situación económica de familias completas, entendiendo que el acto viciado de nulidad puede ser convalidado. Añade que la sentencia aplica erróneamente en la legislación ambiental y sostiene que las estaciones de servicio dedicadas a la venta de gasolinas y otros combustibles se encuentra sometida simplemente a Calificación Ambiental competencia de los ayuntamientos de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 297/95, de 19 de diciembre (LAN 1996, 3) , que aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental, no siendo preceptiva la Autorización Ambiental Unificada emitida por la Consejería de Medio Ambiente. En su opinión, la juzgadora

de instancia ha incurrido en un error en la valoración de la prueba ya que el surtidor se ubica dentro del recinto de la almazara, no en terrenos ajenos a la misma, con la finalidad de asegurarse que suministra solo a los socios de la cooperativa, de modo que dicha actuación es compatible con el régimen correspondiente a la categoría de suelo en que se ubica, sin que en ningún caso induzca a la formación de nuevos asentamientos, y es que lo que se pretende es mejorar los servicios de los socios, y la estación de servicio es una actividad complementaria, necesaria la actividad agrícola sin la cual no es posible ejercer la agricultura como la conocemos hoy día. Por último alude al interés económico que para Explotaciones Agrícolas Santerga supone la sentencia de instancia ya que se le ha concedido un surtidor a la cooperativa que regenta.

TERCERO.-

La sentencia apelada tras exponer la normativa aplicable, dice en su fundamento jurídico segundo que:

"...tal y como se recoge en el Epígrafe 6 de la Memoria del Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, visado el 13 de Abril de 2012, obrante en el Expediente Administrativo, nos encontramos con, la estación de servicio, como "una instalación complementaria a la actividad industrial", es decir, a la Almazara que se encuentra erigida en la misma parcela, de manera que se reconoce que la Estación de Suministro de combustibles para los socios es una actividad que se encuentra vinculada a la Almazara existente en la misma parcela. Puesto que el propio Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, al que se ha otorgado el trámite de calificación ambiental, admite la existencia de una vinculación directa entre la Almazara y la Estación de Suministro de combustible para socios, que se ha erigido en la misma finca, en un terreno clasificado como suelo no urbanizable, resulta evidente que nos encontramos ante una modificación sustancial de la Almazara, con las consecuencias de ello derivadas.

De lo expuesto, necesariamente se ha de concluir afirmando que, a la vista de lo dispuesto en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de Julio (LAN 2007, 326), de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, la Almazara se encuentra sujeta a "Autorización Ambiental Unificada, procedimiento abreviado", regulada en el referido Decreto 356/2010, de 3 de Agosto (LAN 2010, 338), por el que se regula la autorización ambiental unificada, así como, tal y como se expone en tal regulación, compete a la Administración Autonómica el otorgamiento de la correspondiente Autorización Ambiental Unificada,

tramitada a través del procedimiento abreviado, por lo que por tanto, el Ayuntamiento de Santisteban del Puerto, y en este caso su Alcaldía, no es el órgano competente para emitir la resolución de calificación ambiental, primero porque ésta sería insuficiente, siendo necesaria la autorización ambiental unificada, siendo en consecuencia la Resolución de la Alcaldía, de 15 de Junio de 2012, ahora impugnada, incursa en un vicio de nulidad radical, tipificado en el Artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477), debiendo dejarse sin efecto."

En cuanto a la licencia de apertura y funcionamiento concedida por resolución de 29/10/12 dice en el fundamento de derecho tercero:

" ... tal y como se alude por la parte recurrente, el artículo 3.6.9 de las Normas Subsidiarias prescribe que, en suelo no urbanizable, como es éste, cualquier edificio ha de encontrarse a una "Distancia de edificación a linderos propios, de 15 m.", algo que no cumple la Estación de Suministro de combustible para socios, puesto que el Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, visado el 13 de Abril de 2012, evidencia que dicha instalación se encuentra emplazada justo en el lindero de la fachada que da a la vía pecuaria de acceso a la parcela. Y por otro lado, según el Plano 11. Alzado de la Marquesina del Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, visado el 13 de Abril de 2012, la altura de la marquesina Estación de suministro de combustibles asciende a 6 metros, la cual excede de la altura máxima permitida por las vigentes Normas Subsidiarias, que es de 3 metros, según el Cuadro Esquema de Normas. Y la edificabilidad máxima permitida es del 1% de la superficie de la parcela, según el Cuadro Esquema de Normas. Aunque el Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, visado el 13 de Abril de 2012, omite consignar tal circunstancia, a la vista de la Consulta Descriptiva y Gráfica de Datos Catastrales del Bien Inmueble, que se adjunta como Documento Num 3 de la demanda, la finca tiene una superficie de 12.781 m^2, que cuenta, antes de erigirse la Estación de Suministro de combustible para socios, con una superficie construida de 1.040 m^2, muy superior a la permitida por las Normas Subsidiarias, con lo que resulta evidente que no es posible autorizar nuevas construcciones en dicha parcela, al no existir edificabilidad disponible.

Consecuentemente, la Resolución de la Alcaldía, de 29 de Octubre de 2012, por la que se concede la licencia de apertura y funcionamiento, no sería válida, al haber sido concedida conculcándose la normativa urbanística citada; pero es más, tal y como se desprende del expediente administrativo,

dicha licencia fue dictada sin que se haya emitido ningún informe técnico, ni tampoco jurídico, que avale la licitud del Proyecto de instalaciones para suministro de combustibles líquidos a vehículos, visado el 13 de Abril de 2012, trámites ambos que, con carácter preceptivo, exige el Artículo 172.4ª de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre (LAN 2002, 588y LAN 2003, 96) de Ordenación Urbanística de Andalucía ("4ª) Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones")

Nuevamente, por lo tanto, nos encontramos ante un supuesto de nulidad radical, tipificado en el Artículo 47.1.b) de la LPAC, por haberse dictado "prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", que determina que tal resolución deba ser revocada y dejada sin efecto.

En consecuencia final, la Estación de suministro de combustible para socios se encuentra desprovista de la preceptiva Licencia apertura y funcionamiento, que pudiera avalar el ejercicio de su actividad, pues es nula. El ejercicio de una actividad carente de licencia y/o autorización, por encontrarse incursa ésta en vicio de nulidad radical, constituye una transgresión del ordenamiento jurídico, recayendo sobre el Ayuntamiento de Santisteban del Puerto la obligación de restaurar el orden jurídico alterado y, no resultando viable su legalización, por ubicarse en suelo no urbanizable sin contar con Proyecto de Actuación y, ello sólo puede llevarse a cabo procediendo al cierre inmediato de la Estación de Suministro de Combustible para Socios, promovida por la S.C.A. DEL CAMPO "VIRGEN DEL PILAR", tal y como se solicita por la parte recurrente."

Dicha sentencia es ajustada a Derecho, pues recoge y se basa en la sentencia dictada por esta Sala, Sección Cuarta, núm. 2818/2016, de 07 de noviembre de 2016, recaída en el recurso de apelación núm. 888/2015, que desestima el recurso de apelación formulado contra la sentencia núm. 279/2015, de 30 de junio de 2015, dictada en el procedimiento ordinario 813/2012 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Jaén, estimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Santisteban del Puerto de 20 de noviembre de 2012 que desestima el recurso de reposición interpuesto por la entidad Explotaciones Agrícolas Santerga S.A. frente al proyecto para ampliación de las instalaciones con estación de suministro de combustibles para socios en la almazara de la Sociedad Cooperativa Nuestra Sra. del Collado y frente

a la licencia de apertura y funcionamiento para el ejercicio de la actividad de estación de suministro de combustible exclusivamente para socios, por entender, básicamente, que se ha omitido la tramitación de un proyecto de actuación, incurriendo en la causa de nulidad del artículo 62 e) de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) .

Esta Sala y Sección ha reiterado dichos argumentos en aras a la unidad de doctrina y seguridad jurídica en la sentencia de 17/05/2021 dictada en el recurso 423/2018, señalando que " La cuestión nuclear es si la instalación de servicio para dar suministro de combustible a los socios de la Cooperativa constituye una actuación que requiera la tramitación de un proyecto de actuación, conclusión a la que ha de llegarse si entendemos que no es una mera instalación necesaria para el desarrollo de la actividad agrícola, tal como entienden la resolución impugnada que concedía licencia de actividad y el codemandado.

Compartimos la tesis de la Sentencia apelada, y entendemos que ni el hecho de que la estación de suministro de combustibles se encuentre en el recinto de la almazara ni que sus beneficiarios sean los socios de la Cooperativa, impide alcanzar la conclusión de la Sentencia, pues no se trata de una instalación necesaria para la actividad agrícola, aún cuando lo sea al interés de los socios, sino de dar servicio a usuarios de carreteras y vehículos a un precio más competitivo - página 4 del proyecto de actuación-.

La propia codemandada trataba de justificar ampliamente el interés social de la actuación en clara referencia al artículo 42.1 y el cumplimiento de los requisitos del artículo 52.1 C LOUA.

Sin embargo la Administración demandada tras la presentación del escrito con fecha de entrada 30-1-2012 del Sr. Emilio que decía actuar en calidad de presidente de la Sociedad Cooperativa Andaluza del Collado, dictó resolución de 12 de marzo de 2012 entendiendo que la instalación de suministro de combustible era precisa para la utilización y explotación agrícola.

Es constante el tratamiento que viene otorgándose por nuestros Tribunales a dichas instalaciones, entendiéndolas en unos supuestos de interés público o social y en otras innecesarias desde dicho punto de vista (STSJA Sala de Granada de 9- 6-2014 , de Sevilla de 5-12-2013 y de 27-2-2015 , STSJ Cataluña de 28- 2-2005), pero no caso (sic, por en ningún caso) necesarias para la explotación agrícola, hecho que en absoluto acredita el codemandado, quien por el contrario como decimos, ha venido entendiendo la necesidad de proyecto de actuación conforme al artículo 52.1 LOUA que establece que

en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable que no estén adscritos a categoría alguna de especial protección, pueden realizarse los siguientes actos:

A) Las obras o instalaciones precisas para el desarrollo de las actividades enumeradas en el art. 50. B). a), que no estén prohibidas expresamente por la legislación aplicable por razón de la materia, por los Planes de Ordenación del Territorio, por el Plan General de Ordenación Urbanística y por los Planes Especiales.

En estas categorías de suelo están prohibidas las actuaciones que comporten un riesgo previsible y significativo, directo o indirecto, de inundación, erosión o degradación del suelo.

Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que las autoricen, que contravengan lo dispuesto en la legislación aplicable por razón de la materia o en los planes urbanísticos.

B) Las segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que, estando expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o Plan Especial de desarrollo, sean consecuencias de:

a) El normal funcionamiento y desarrollo de las explotaciones agrícolas.

b) La necesidad justificada de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos

c) La conservación, rehabilitación o reforma de edificaciones, construcciones o instalaciones existentes.

d) Las características propias de los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.

e) La ejecución y el mantenimiento de las infraestructuras y los servicios, dotaciones y equipamientos públicos.

Estos actos estarán sujetos a licencia municipal, previa aprobación, cuando se trate de actos que tengan por objeto viviendas unifamiliares aisladas, del correspondiente Proyecto de Actuación por el procedimiento prescrito en los arts. 42 y 43 de la presente Ley para las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.

Se exceptúan de la regulación anterior, en los términos que se determinen reglamentariamente, aquellas segregaciones de naturaleza rústica cuya finalidad no sea la implantación de usos urbanísticos, y para las que se obtenga la correspondiente declaración municipal de innecesariedad de licencia.

C) Las Actuaciones de Interés Público en terrenos que tienen el régimen del suelo no urbanizable en esta Ley, previa aprobación del correspondiente Plan Especial o Proyecto de Actuación".

La naturaleza del suelo no urbanizable impone como regla general que no se puede construir, admitiendo sin embargo excepciones: La primera de ellas en relación con las construcciones características de las explotaciones agrarias, que por su adecuación al destino natural del suelo son plenamente admisibles en principio y, en segundo término, las "construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas" supuesto este último que se explica porque el interés público que determinó la obra pública podría justificar de suyo las construcciones accesorias. Y en este último supuesto podría en su caso encuadrarse la instalación que nos ocupa que no se adecúa al destino natural del suelo y cuya autorización requiere el correspondiente proyecto de actuación.

Por ello no constando la aprobación de proyecto de actuación o Plan Especial que avale los actos de construcción de la Estación de Servicio a que se refiere la licencia concedida se imponía la declaración de nulidad de dicho acto administrativo al carecer de cobertura jurídica, sin que podamos entrar ahora en valoraciones sobre si tal interés público o social concurren, pues una cosa es que nos encontremos ante un uso compatible con la clasificación del suelo y otra es que la construcción tenga la cobertura jurídica necesaria, ya que es preciso dotar a la instalación del adecuado instrumento jurídico de cobertura.

Razones todas ellas que determinan la desestimación del recurso de apelación y la confirmación de la sentencia apelada por ser ajustada a Derecho.".

TERCERO. -

Trasladando los anteriores razonamientos al supuesto que nos ocupa, la pretensión de la Sociedad Cooperativa Andaluza del Campo Virgen del Pilar de construir una estación de suministro de combustibles en suelo no urbanizable, actividad que claramente no se adecúa al destino natural del suelo y no se trata de una instalación necesaria para el desarrollo de la actividad agrícola, exige un Plan Especial o Proyecto de Actuación que le dé la cobertura jurídica necesaria conforme al artículo 52.1. C) LOUA. Por tanto, las resoluciones de 15 de junio y 29 de octubre recurridas son nulas de pleno derecho, compartiendo de este modo los razonamientos de la Juzgadora de instancia.

La sentencia del juzgado aplica correctamente el derecho al supuesto litigioso, y la declaración de nulidad radical de la licencia de apertura y funcionamiento en ningún momento es discutida en el recurso de apelación, lo que imposibilita la estimación del recurso.

En cuanto a la vulneración de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, las censuras que en el recurso de apelación se hacen a la sentencia por no hace referencia a tales principios, no pueden ser acogidos, sobre todo cuando no cabe invocarlos para legitimar una actuación contraria a la legalidad como la que constituye objeto del presente proceso.

Por último, en cuanto al error en la valoración de la prueba, no se invoca precepto alguno que haya sido vulnerado, siendo reiterada la jurisprudencia según la cual no cabe sustituir la apreciación probatoria del tribunal a quo por las solas valoraciones discrepantes de la parte, lógicamente interesadas, y en este sentido se cita la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1988.

CUARTO. -

Se imponen las costas a la apelante de conformidad con el artículo 139 de la LJCA (RCL 1998, 1741) sin que los honorarios de letrado puedan exceder de 1000 € atendida la complejidad de la cuestión litigiosa y el trabajo desarrollado por las defensas de las partes.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, la Sala dicta el siguiente

FALLO

DESESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por la SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA DEL CAMPO VIRGEN DEL PILAR contra la sentencia núm. 79/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Uno de los de Jaén, dictada el 23/04/2020 en el procedimiento ordinario núm. 415/2017, que se confirma por ser ajustada a Derecho, con costas a la apelante, sin que los honorarios de letrado puedan exceder de 1000 €.

(ST de 20 de junio de 2022. Nº. 2583 Sala de Granada. Ponente Herrera Fiestas).

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Notas sobre la recién estrenada XII legislatura del Parlamento andaluz

Víctor J. Vázquez
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

1. Configuración de la Cámara. 2. La denegación de prórroga para la recogida de firmas en la tramitación de una ILP. 3. Principales propuestas normativas en curso

1. Configuración de la Cámara

Como es conocido, las pasadas elecciones del 19 de junio dieron lugar a una configuración del Parlamento Andaluz en la que el Partido Popular disfruta, por primera vez, de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Concretamente, esta formación obtuvo 58 diputados, el partido socialista 30, VOX 14, por Andalucía 5 y Adelante Andalucía 2. De esta forma, cada una de estas formaciones posee un grupo parlamentario propio, con la excepción de Adelante Andalucía, si bien, dicha formación, completa en su integridad en el grupo mixto.

Sobre la base de estos resultados, la configuración de la Mesa del Parlamento ha sido la siguiente. Como Presidente del Parlamento de Andalucía, fue elegido el parlamentario Popular, Jesús Aguirre Muñoz, ocupando las vicepresidencias, primera, segunda y tercera, respectivamente, Ana María Mestre, Irene García Macías y María Mercedes Rodríguez Tamayo. Como secretarios primero, segundo y tercero de la cámara, fueron designados Manuel González Rivera, Noel López Linares y José Ramón Carmona. Como es conocido, el artículo 36 del Reglamento andaluz establece que "todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en éstas representación suficiente para constituir Grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa". Sobre la base de este precepto, fue designada Representante de Grupo Parlamentario en la Mesa del Parlamento, la diputada de la coalición Por Andalucía, Alejandra Durán. No obstante, esta diputada, que integra la coalición por Podemos, fue sustituida de dicho cargo, por la portavoz del grupo Por Andalucía en el Parlamento, ocupando ahora su lugar la diputada de Esperanza Gómez Corona. Se trata, como ha sido explicado por la propia portavoz, de una sustitución basada en la quiebra de confianza, dados los puntos de vista contrarios existentes en diversas cuestiones den-

tro de la colación. Lo significativo, en todo caso, es el hecho de que tres de los cinco diputados de Por Andalucía en el Parlamento son de la formación Podemos, aquella en la que milita la diputada Alejandra Durán. A este respecto, la decisión se sustenta, no en la aritmética del grupo parlamentario constituido por la coalición, sino en el hecho de que es la portavocía la que informa, sin más condición, de dichos cambios. En este caso, como es sabido, dicha función de portavoz es asumida por la diputada Inmaculada Nieto.

Durante la constitución de la Mesa se solicitó por parte de los dos diputados de Adelante Andalucía que conforman la totalidad del grupo mixto, que se les permitiera integrar con voz pero sin voto la mesa de la cámara. El Presidente, Jesús Aguirre, acogiéndose al tenor expreso del artículo 33 denegó dicha posibilidad, ya que, como se ha visto, es necesario poseer un grupo propio, o lo que es lo mismo, haber cosechado un mínimo de cinco diputados, para formar parte de la mesa. A raíz de esta decisión, los diputados del grupo mixto han presentado una propuesta de reforma del artículo 33 de Reglamento de Andalucía para que también los integrantes de dicho grupo mixto puedan tener una representación en el gobierno de la Cámara[1].

2. La denegación de prórroga para la recogida de firmas en la tramitación de una ILP

A pesar de que el inicio de legislatura es muy reciente, ya ha dado tiempo a que se haya promovido una iniciativa legislativa popular que en este caso tiene como objeto central, la Bajada de ratios en el alumnado de las escuelas andaluzas. El objeto de la misma, por lo tanto, versa en una modificación de la Ley de Educación de Andalucía que cifre de forma más clara que en la actualidad el máximo de alumnos que puede haber por aula en los diferentes tramos educativos. Como es conocido, la ley andaluza de Iniciativa legislativa popular determina que sea la mesa del Parlamento la que en un primer lugar examine y resuelva sobre la admisión de la iniciativa para que, posteriormente, si es admitida, se dé traslado a la Junta electoral que será la encargada de velar por la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, cuyo plazo es de 6 meses desde que los promotores son notificados. Ahora bien, la ley andaluza, en su artículo 9.3, prevé que este plazo sea prorrogado en dos meses, considerando la existencia de razones objetivas, justificadas por los promotores. Una decisión que, en último término, corresponde a la mesa del Congreso. La práctica institucional, en este sentido, ha sido que siempre que se han solicitado dichas prórrogas la mesa ha atendido a las razones esbozadas por los promotores, sin embargo,

[1] 12-22/PRR-000001, Propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía sobre la presencia de vocales en la Mesa del Parlamento Presentada por el G.P. Mixto-Adelante Andalucía Sesión de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 7 de septiembre de 2022 Orden de publicación de 9 de septiembre de 2022.

por primera vez, en esta ocasión la mesa ha denegado dicha prórroga, con el voto en contra de los cuatro integrantes del Partido Popular y el de VOX, frente a los dos del partido socialista que sí apoyaron la extensión del plazo. Las razones esbozadas por los promotores apelaban fundamentalmente a la dificultad de movilizar la campaña de recogida de firmas durante los meses de verano, dado el cierre de los colegios, la movilidad de las familias, y también por las propias temperaturas que han sido registradas en Andalucía dichos meses estivales. Finalmente, fueron presentadas casi 53 mil firmas, muchas más de las 40 mil requeridas, con lo cual el Parlamento Andaluz tendrá que pronunciarse sobre la tramitación o no de dicha propuesta. En cualquier caso, la negativa de la mesa, más allá de romper con un uso parlamentario, puede ser cuestionada a la luz del propio derecho de participación política de los promotores. Tal y como está redactado el artículo 9.3 de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos y también, considerando como principio general la necesidad de interpretar las normas de forma favorable al ejercicio de los derechos fundamentales, es difícil de justificar, en este caso, la decisión de la mesa. No hay que olvidar que la obtención de las firmas, debidamente verificadas por la Junta Electoral, únicamente facilita la admisión de la proposición de ley por la mesa, discurriendo posteriormente su tramitación parlamentaria por el procedimiento común.

3. Principales propuestas normativas en curso

Dado la cercana que está la fecha en la que se ha constituido el nuevo Parlamento andaluz, aún no ha sido aprobada ninguna ley la presente legislatura, si bien, sí han sido presentados diversos proyectos de ley. De entre ellos, creo que destaca sobre todos, por la relevancia que va a adquirir su tramitación, el proyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía. Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía. Es también relevante, el Proyecto de Ley de creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía y el de Economía Circular de Andalucía. Se ha tramitado igualmente, el anunciado proyecto de ley de Policías Locales de Andalucía y aquel por el que se quiere regular la Atención Temprana en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Finalmente, también se encuentra ya en trámite el Proyecto de Ley Andaluza del Flamenco.

La única proposición de Ley hasta ahora depositada, a tráves del grupo parlamentario Por Andalucía, es la de modificación de la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la Radio y Televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) y de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía

Finalmente, hay que señalar la aprobación de tres decretos leyes en estos primeros meses de la legislatura. El primero, el muy debatido, Decreto-ley 7/2022, de 20 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para paliar los efectos de la inflación mediante la deflactación del gravamen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para bonificar el Impuesto sobre el Patrimonio. Los otros dos son, el Decreto-ley 6/2022, de 20 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se establecen medidas para la mejora de los módulos de los conciertos educativos, ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19) y el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

"La Administración facilitadora: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico"[1]

"The enabling administration: the role of public administration in the new socio-economic order"

Eduardo Gamero Casado

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO: 1.- El Derecho administrativo y la Administración, en constante mutación. 2.- La Administración *facilitadora*: planteamiento. 3.- Simplificación administrativa. 4.- Agilización de proyectos estratégicos. 5.- Colaboración público-privada. 6.- Compra pública innovadora. 7.- Principios de proporcionalidad e intervención mínima. 8.- Administración digital. 9.- El nuevo escenario digital: los algoritmos y la inteligencia artificial, nuevos desafíos para la Administración y el Derecho administrativo. 10.- Otros desafíos.

RESUMEN: Este texto se redactó para su lectura como discurso de ingreso en la Real Academia San Dionisio de Ciencias, Artes y Letras de Jerez, el 29 de marzo de 2022. Procura exponer la mutación que ha experimentado el papel de la Administración pública a lo largo de este siglo, como consecuencia de tres grandes crisis: económica, sanitaria y militar. Actualmente, la Administración y el mercado deben colaborar para conseguir objetivos comunes. No pueden recelar y percibirse como enemigos, sino como aliados. La Administración *facilitadora* es una nueva etapa del Estado garante, que procura agilizar y simplificar el ejercicio de actividades y derechos por los ciudadanos.

ABSTRACT: This text was written to be read as an inaugural speech at the San Dionisio's Royal Academy of Sciences, Arts and Letters, in Jerez, on 29 March 2022. It attempts to show how the role of public administration has changed over the course of this century as a result of three major crises: economic, health and military. Nowadays, government and the market must work together to achieve common goals. They cannot see themselves as enemies, but as partners. The enabling admin-

[1] La naturaleza del texto, escrito para ser leído, explica la ausencia de citas bibliográficas y documentales.

istration is a new stage of the guarantor state, which seeks to streamline and simplify the exercise of activities and rights by citizens.

Palabras clave: Administración pública; Estado garante; Administración facilitadora; Estado social.

Key words: public administration; guarantor state; enabling administration; welfare state.

1. El Derecho administrativo y la Administración, en constante mutación. Breve excurso histórico

El título de este discurso es, como ya se ha dicho, "La Administración *facilitadora*: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socioeconómico". Pero, para entender dónde estamos, es preciso recordar de dónde venimos.

Pues bien, una de las escasas constantes históricas que caracterizan a la Administración pública y al Derecho administrativo es la de encontrarse en un proceso continuo de transformación. Como ya advirtiera Maurice Hauriou en su *Précis de Droit administratif* (1892), el campo de la vida administrativa es el campo de lo provisional, de lo revocable y pasajero.

Se trata, en efecto, de una afirmación válida en cualquier tiempo, y verdaderamente no puede -no debe- ser de otra manera: dado el carácter servicial de la Administración pública –vicarial, según el apelativo de Villar Palasí–, y estando esta organización abocada a la satisfacción del interés general por imperativo del artículo 103 de la Constitución española, no es solo inevitable, sino además imperativo, que su actuación evolucione continuamente y se adapte a las necesidades de cada tiempo.

A su vez, estando el Derecho administrativo vocacionalmente orientado a regular la realidad social y económica, y encontrándose ésta en constante mutación, es forzoso también que evolucione incesantemente para adaptarse a esa realidad subyacente. Como nos recuerda Sabino Cassese, el Derecho administrativo es el Derecho de la sociedad, y cuando la sociedad cambia, cambia el Derecho administrativo.

Es más, el Derecho administrativo debe posicionarse a la vanguardia de los cambios, en lugar de venir supeditado a ellos, para no estorbar al progreso convirtiéndose en un lastre para la consecución de las aspiraciones sociales; y convertirse, así, en una palanca que contribuya en cada momento a liderar la satisfacción de las necesidades económicas, políticas y sociales.

A lo largo de la Historia se observan sucesivas etapas en el papel que desempeñan las Administraciones públicas y el Derecho administrativo como exponentes de ese proceso de transformación. Se observa una progresiva acumulación de funciones,

pero también una mutación en los instrumentos de acción pública para adaptarse a cada contexto histórico.

Se encuentra convencionalmente admitido que el Derecho administrativo y la Administración pública surgen en los Estados occidentales con ocasión de los movimientos sociopolíticos, de corte constitucionalista, de finales del siglo XVIII: destacan la Guerra de la Independencia norteamericana (1775-1783), que culminó con la proclamación de la Constitución de 1787; y la Revolución francesa de 1789, que ese mismo año alumbró la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y, poco después, la Constitución de 1791. Pero son asimismo relevantes la Revolución irlandesa (1782-1784), la holandesa (1783-1787) y la belga (1789-1790), con las que se expresa la globalidad del fenómeno.

Con anterioridad a esas fechas existen antecedentes de Derecho público, y una organización burocrática al servicio de la Corona, pero no puede reconocerse la existencia de un Derecho administrativo verdaderamente tal, esto es, acorde con los principios constitucionales que hoy caracterizan a esta rama del ordenamiento; ni tampoco de una Administración pública conforme a los postulados de actuación que hoy le reconocemos como propios.

En sus orígenes, y a todo lo largo del siglo XIX, la función primaria que se asignó a la Administración fue la garantía de la libertad y la seguridad, esto es, el orden público.

Posteriormente, el Estado del bienestar supuso la proclamación de los derechos sociales. Se encuentra comúnmente aceptado que esta etapa tiene su origen en la República de Weimar, y en especial, en la Constitución alemana de 1919. Ahora bien, como advirtiera con lucidez Walter Laqueur en *Europa después de Hitler*, no puede desconocerse la importancia que tuvo el Informe Beveridge, de 1942, para la consolidación del fenómeno: en su virtud, se instaura en el Reino Unido un acabado sistema de Seguridad Social que ha terminado por extenderse a todo el continente, convirtiéndose en una seña de identidad de los países europeos.

A lo largo del tercer cuarto del siglo XX, encuadrados en una corriente de fortalecimiento del sector público, se procede además a la asunción directa por las Administraciones públicas de la prestación de los servicios públicos, frecuentemente en régimen de monopolio, y a la creación de organizaciones públicas que gestionan las comunicaciones, los transportes, la sanidad, la educación, etc.

Pero, a la postre, el modelo se reveló ineficiente, debido a la inexistencia de competencia en el mercado. Esto condujo, en el último cuarto del siglo XX, a un fenómeno privatizador, agudizado por las crisis económicas, provocando la venta de

las empresas públicas y la externalización de funciones, reordenando los mercados y las relaciones entre el poder público y el sector privado.

Surgen entonces el llamado "Estado garante" y el Derecho regulatorio, cuyos rasgos principales han sido magistralmente descritos por los Profesores Esteve, Malaret y Muñoz Machado. En palabras del primero (2015), "El modelo de Estado garante se concibe como alternativa al Estado y la Administración prestacional que ha sido la estructura instrumental de realización del Estado social y cuyos elevados costes hacían difícilmente sostenible ese objetivo. El Estado garante es así el resultado de un movimiento estratégico por el que éste se repliega a una posición en la que su principal responsabilidad no es la de prestación, sino la responsabilidad de garantía de esas prestaciones por un sector privado que se ha fortalecido y racionalizado en los últimos tiempos".

La Administración no presta ya directamente los servicios, sino que los entrega al mercado, pero sometiéndolo a un intenso poder regulatorio destinado a garantizar su prestación universal y su continuidad. Los antiguos servicios públicos pasan a denominarse servicios económicos de interés general, y se implantan los llamados "mercados regulados", bajo el control de organismos públicos, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Se instala, así, un *contexto de desconfianza recíproca entre la Administración y el sector privado*. El Estado recela de las empresas, y las sujeta a instrumentos de supervisión y control. Las empresas recelan del Estado, que se percibe como un poder invasivo y limitador, incurso en excesos regulatorios.

Coetáneamente, esto es, a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, la salvaguardia de relevantes bienes jurídicos, como el medio ambiente, la salud o la protección de los consumidores, produjo un extraordinario incremento de la regulación, condicionando el ejercicio de actividades por los particulares a un cúmulo cada vez mayor de requisitos y exigencias, a una verdadera maraña normativa que asfixiaba las iniciativas privadas.

2. La Administración *facilitadora*: planteamiento

Hasta aquí, el excurso histórico. Y podemos entrar ahora, por tanto, en la cuestión mollar: ¿cuál es la situación actual?

A día de hoy, las coordenadas vienen marcadas por *tres graves crisis*: *(i)* La crisis económica y de deuda pública desatada a partir de 2008 tras la quiebra de Lehman Brothers; *(ii)* La crisis sanitaria provocada en 2020 por la pandemia de Covid-19, que ha tenido, a su vez, graves consecuencias económicas; y *(iii)* La crisis militar, producida hace tan solo unas semanas con la invasión de Ucrania, que además ha puesto de manifiesto lo poco que ha avanzado la Humanidad, lo difícil que resulta

hablar de *civilización* cuando en pleno siglo XXI seguimos siendo unos salvajes. Como advirtiera Tomas Hobbes, "El hombre es –sigue siendo– un lobo para el hombre".

Estas circunstancias contextuales han *motivado un completo cambio de paradigma: los poderes públicos y privados han dejado de contemplarse como enemigos y se observan como aliados.* Se produce una clara simbiosis en la que el Estado y la iniciativa privada se necesitan mutuamente.

Las circunstancias contextuales que ofrece la realidad actual son las que determinan este nuevo concierto: *(i)* Graves y sucesivas crisis económicas, que plantean la necesidad recurrente de reactivar la economía; *(ii)* Limitación de los ingresos públicos, tensionados por la exigencia de reducir la deuda pública, sujeta a turbulencias de los mercados financieros; *(iii)* Paradójico incremento de las necesidades de gasto, por motivos que dependen de cada crisis: gastos sanitarios para afrontar la pandemia, gastos en armamento para fortalecer la Defensa, ayudas a empresas y ciudadanos especialmente castigados por la situación…; *(iv)* Incapacidad del sector público y el privado para salir adelante solos de la situación, imponiéndose la necesidad de colaborar para afrontar la situación alcanzando fines comunes y proyectos compartidos.

En este escenario observamos una serie de indicios y actuaciones que nos muestran un cambio de paradigma. En la actualidad la Administración no puede ser solo vista como *garante*, en la medida que el apelativo *garante* alude esencialmente a supervisión y control: el Estado se repliega y se limita a verificar que se cumplen las reglas del juego como garantía de prestación de los servicios.

Lejos de esa visión (que puede mantenerse en lo que se refiere a los mercados regulados, como queda patente con el funcionamiento contemporáneo de los mercados de la energía), actualmente la Administración está comenzando a desempeñar una función de acompañamiento, de asistencia. Ahora ha de ser percibida como *aliada.* No le basta con supervisar: tiene que implicarse activamente para lograr que los proyectos salgan adelante. La Administración debe *acompañar* a la ciudadanía para que logre ejercer sus derechos e iniciar actividades que redunden en la generación de riqueza y de empleo.

El sector público y el sector privado tienden a comportarse hoy como *aliados*, no como enemigos. Comparten objetivos y fines. La dinamización de la actividad económica y la generación de empleo son logros del sector privado que contribuyen a alcanzar los fines públicos. Incrementan las cotizaciones sociales y el pago de impuestos, mejorando la recaudación necesaria para afrontar los nuevos gastos.

La carga semántica del término *garante* permite ampliarse para acoger esta nueva dimensión: no se produce una superación o abandono del Estado garante, sino una ampliación de su espectro, compatible con su ontología: mantiene su papel

regulatorio, interviniendo para corregir derivaciones del mercado que perjudiquen los intereses generales (recordemos una vez más las medidas de intervención en los mercados energéticos como consecuencia de la escalada de precios derivada de la guerra de Ucrania); pero se añade ahora un matiz diferencial: el sector público y el privado no son ahora (no deben ser) polos enfrentados y en tensión. La relación entre ellos no puede sustentarse en la visión de un mercado desbocado que incurre en excesos contrarios al interés público y en una Administración vigilante, limitadora. Por el contrario, en términos generales y al margen de lo que sucede en mercados concretos por sus circunstancias específicas, el sector público y el privado se necesitan hoy mutuamente, en una relación que sería calificada como *recíprocamente constitutiva*, si fuera observada por Martin Heidegger, o, mejor aún, por su más aventajado continuador, Jean-Paul Sartre.

Se produce, así, una ampliación de la perspectiva del *Estado garante*, hacia la *Administración facilitadora*: una Administración cercana, que se identifica con los objetivos del sector privado y que se implica proactivamente en su consecución.

Los cambios que lo atestiguan son profundos, pero al mismo tiempo tan aparentemente asistemáticos, que cuesta percibirlos como grandes desplazamientos o transformaciones estructurales, escondidos como están en la vorágine de normas y actuaciones y en la infinita multiplicación de sus centros de producción.

Emprendemos seguidamente, por tanto, una labor de inducción, para analizar la infinidad de evidencias que muestran este cambio radical en el orden socioeconómico, y determinar, correlativamente, el papel que corresponde a la Administración pública en este mundo cambiante y en continua transformación y adaptación.

3. Simplificación administrativa

El primer exponente de este replanteamiento de las políticas públicas es la *simplificación administrativa*. La Administración se encuentra empeñada, y debe esforzarse aún más, para levantar y evitar las trabas superfluas que condicionen injustificadamente el ejercicio de actividades por la ciudadanía. Con la simplificación administrativa se promueve la supresión de las cargas superfluas que no aportan valor añadido al procedimiento, o que exigen un sacrificio excesivo en comparación con los beneficios que reportan: así, reducir los plazos, acumular los trámites, eliminar la aportación documental, etc. Se articula, esencialmente, mediante la simplificación y mejora de los procedimientos administrativos: suprimiendo trámites superfluos o cargas administrativas (documentales) que no aportan valor añadido, reduciendo plazos, agilizando la tramitación...

No se trata de suprimir requisitos sustantivos (por ejemplo, rebajar el nivel de emisión de gases contaminantes, o ampliar el de vertidos), sino de reducir las *cargas*

administrativas y mejorar la tramitación. El coste total de las cargas administrativas (mera burocracia) en España ha sido estimado por la Unión Europea y la OCDE en un promedio del 4'6 % PIB, lo que representa 40.000 millones € /año. La reducción de estas cargas libera recursos para destinarlos a tareas productivas y a la dinamización económica.

Existen infinidad de expresiones recientes de aplicación de técnicas simplificación administrativa, que muestran la globalidad del fenómeno.

Podemos comenzar por aludir a las normas que pretenden agilizar la gestión de los fondos *Next Generation*. Su trasfondo es la (endémica) lentitud con que las Administraciones públicas españolas ejecutan los fondos europeos, inferior al 50 %, que hace peligrar el uso efectivo de esa lluvia de millones con la que la Unión Europea está regando la economía española.

Revisando únicamente los dos últimos años, nos encontramos con expresivos ejemplos; entre otros: *(i)* En el plano estatal, el 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; *(ii)* En Andalucía, el 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 *(iii)* En Cataluña, el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público; *(iv)* En Galicia, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia; *(v)* En Canarias, el Decreto-ley 4/2021, de 31 de marzo, de medidas urgentes para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los Fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación denominado "Next Generation EU", en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias y por el que se establecen medidas tributarias en el Impuesto General Indirecto Canario para la lucha contra la COVID-19; *(vi)* En Castilla-La Mancha, la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación; y *(vii)* En Aragón, el Decreto-Ley 2/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para agilizar la gestión de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación (Next Generation EU-MRR) para la reactivación económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con estas normas se promueve la simplificación y la agilización de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones y de contratación del sector público. Aun así, a la vista de los datos disponibles (del bajo porcentaje de fondos ejecutados) siguen siendo insuficientes. Resulta preciso, por tanto, reflexionar sobre la configuración actual de la legislación básica en estas materias, mejorando los procedimientos de contratación pública y de otorgamiento de subvenciones.

Además de las normas que pretenden agilizar la gestión de los fondos, observamos una tendencia generalizada a la simplificación administrativa en un espectro más global de simplificación del conjunto de la regulación.

En una retrospectiva de apenas un par de años, y ciñéndonos al ámbito autonómico, comencemos por Andalucía, donde descuellan las siguientes disposiciones: *(i)* El Decreto 622/2019, de 29 de diciembre, de administración electrónica y simplificación administrativa de Andalucía, que establece las herramientas mediante las que proceder a un proceso integral de cribado de la legislación de Andalucía para aplicar las más avanzadas técnicas de simplificación administrativa; *(ii)* El Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, que implanta medidas de simplificación en variados sectores (ámbito urbanístico, medioambiental, energético, agricultura, pesca, agroalimentario, industria, construcción, turismo, comercio interior, audiovisual, etc.), como palanca para potenciar la actividad, contrarrestar la desaceleración económica y hacer el modelo productivo andaluz más competitivo y sostenible; y *(iii)* El Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, que modifica 80 normas, tanto con rango de ley como reglamentario, en 33 materias diferentes (turismo, energía, industria, comercio…), incorporando 330 medidas concretas de simplificación administrativa.

En otras Comunidades Autónomas pueden citarse: *(i)* La Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica de Cataluña; *(ii)* La Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas de Castilla-La Mancha; *(iii)* La Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón; *(iv)* También en Aragón, la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa); *(v)* La Ley 2/2022, de 19 de mayo, de simplificación administrativa en materia de medio ambiente, medio natural, investigación e innovación agrícola y medioambiental de la Región de Murcia; y *(vi)* Los arts. 23 a 57 de la Ley 9/2021, de simplificación administrativa de Galicia (citada); y *(vii)* La Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura.

Si bien en los años 80 del siglo pasado se produjo un fenómeno desregulador de fuerte acento neoliberal, el amplio espectro político de los gobiernos y mayorías parlamentarias que han promovido la aprobación de todas estas disposiciones descartan actualmente su adscripción a una determinada corriente ideológica, evidenciando que se trata de una preocupación compartida por todas las tendencias. Y debemos insistir en que el común denominador es la simplificación de los procedimientos administrativos (reducción de cargas, agilización de trámites), sin que lleguemos a calibrar con la misma intensidad (o a percibir con la misma generalidad) fenómenos más singularizados de desregulación *sustantiva*.

Desde la dogmática del Derecho administrativo en general, y del procedimiento administrativo en particular, todas estas disposiciones revelan una evolución de la llamada *buena Administración* a la *mejor Administración* (*better regulation*). Se traduce en la transfiguración desde el procedimiento administrativo *debido*, del que nos hablaba Juli Ponce, y que sobreprima la excelencia de la decisión adoptada (aun a costa de la lentitud burocrática y de las cargas administrativas), dando paso al procedimiento administrativo *adecuado*, que es el que mejor atiende al *global* de sus funciones, esto es, promover simultáneamente el respeto de los derechos de los ciudadanos y la calidad de la decisión administrativa.

En efecto, la simplificación de procedimientos no puede suponer una supresión anárquica y acrítica de los trámites, las cargas y los contenidos de los procedimientos administrativos. Debido a que el procedimiento administrativo desempeña funciones diversas, todas ellas deben integrarse armónicamente para lograr sus fines subyacentes. Como afirmaba Albert Einstein, "Hay que simplificar las cosas tanto como sea posible, pero no más". El *procedimiento administrativo adecuado* es aquél que equilibra las exigencias formales de la tramitación respecto a las finalidades sustantivas implicadas en el procedimiento, cumpliendo de la mejor manera posible el *global* de sus funciones.

4. Agilización de proyectos estratégicos

Otra muestra de la simbiosis entre el sector público y el privado es la implantación de iniciativas que ayudan al arranque de grandes proyectos, dinamizadores de la economía y el empleo, lo que se ha dado en llamar la *agilización de proyectos estratégicos*.

Mediante estos instrumentos desde el sector público se apoya y facilita toda la gestión burocrática necesaria para la implantación de proyectos que dinamicen la economía, que se promuevan por la iniciativa privada en sectores estratégicos y supongan una importante creación de riqueza y empleo.

En Andalucía se han articulado mediante el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía.

Se reducen los plazos de tramitación y se articulan instrumentos públicos de acompañamiento y aceleración de estos proyectos estratégicos, mediante la creación de una Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico, que *(i)* Asiste y acompaña a los promotores de iniciativas de interés estratégico, asesorándoles acerca del modo de cumplir las exigencias normativas; y *(ii)* Coordina las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía que correspondan a órganos diferentes.

En este momento, la Unidad tramita 39 proyectos, en las 8 provincias andaluzas, por valor de 7.000 millones de euros, generando más de 20.000 empleos. Los proyectos abarcan actividades de muy diversa índole: plantas energéticas, farmacéuticas, instalaciones de reciclaje de material eléctrico y electrónico, mataderos, fábricas de construcción, plantas de biogás, instalaciones de captura de CO2, etc.

Por ofrecer otro ejemplo en Galicia, se han articulado iniciativas semejantes mediante los arts. 16 ss. de la ley 9/2021 (citada); y en Extremadura, mediante las Leyes 4/2022 (citada), y 5/2022, de noviembre, de medidas de mejora de los precesos de respuesta administrtativa a la ciudadanía.

A mi modo de ver, este tipo de servicios administrativos de apoyo y orientación de iniciativas privadas deberían generalizarse, no circunscribiéndose a los proyectos estratégicos, sino abarcando al conjunto de actividades de iniciativa privada. Los ciudadanos que desean iniciar una actividad se enfrentan a una maraña regulatoria y a una batería de barreras: la Administración, en lugar de poner continuamente pegas y dejarles abandonados a su suerte, debe mostrar una actitud más proactiva y facilitarles las cosas, no rebajando las exigencias normativas, sino ayudando a los promotores y contribuyendo a superar sus dificultades para lograr el buen fin del proyecto.

5. Colaboración público-privada

En la misma tónica que venimos comentando, observamos un reflorecimiento de la *colaboración público-privada***.** Se trata de una fórmula que permite viabilizar proyectos de interés público mediante financiación y ejecución privada.

Según la economista italo-americana Mariana Mazzucato (*El Estado emprendedor*, RBA, 2014; o *El valor de las cosas*, Taurus, 2021), la asociación público-privada supone una nueva visión de la Economía, que resalta la importancia de lo público en cooperación con el sector privado.

Esta fórmula está permitiendo, por ejemplo, la construcción de centros deportivos municipales por parte de empresas privadas que posteriormente los explotan; la construcción de las líneas de metro de las ciudades andaluzas; etc.

La Ley de Contratos del Sector Público de 2017 ha revitalizado este instrumento de cooperación, que constituye un nuevo hito revelador del nuevo orden de relaciones establecido entre la Administración y el mercado.

Esta colaboración público-privada se ha puesto de manifiesto, con ocasión de la pandemia, entre otras cosas, en el desarrollo de las vacunas que han permitido superar la crisis sanitaria. Las vacunas han sido desarrolladas por laboratorios privados, pero gracias a las enormes subvenciones que han recibido para ello del sector público. La solución no se hubiera obtenido sin esta profunda expresión de colaboración público-privada.

Esa misma filosofía de cooperación subyace en los mecanismos de implementación de los Fondos Next Generation, y en particular, en los PERTEs, que exigen la cooperación entre Administraciones, empresas y centros de investigación.

6. Compra pública innovadora

Para concluir con este punto, la llamada *compra pública innovadora* también es expresión de este renacer de la colaboración público-privada. Ha adquirido carta de naturaleza con las directivas de contratos de cuarta generación y la Ley de Contratos del Sector Público de 2017. Supone un mecanismo mediante el que la Administración no contrata un producto o un servicio cierto, sino que: *(i)* Manifiesta una necesidad pública en un entorno de incertidumbre o en el que no exista la tecnología o solución necesaria, articulándose una fórmula para su diseño y desarrollo por el sector privado: por ejemplo, la Generalitat de Catalunya ha utilizado esta técnica para desarrollar un sistema innovador que asegure la calidad del servicio de limpieza, su optimización y control; *(ii)* Las empresas contratistas trabajan para encontrar la solución; y *(iii)* Una vez desarrollada la solución, se abre al mercado, licitando contratos para su implementación efectiva.

La compra pública innovadora representa una gran oportunidad de apoyo de la innovación desde el sector público. Es un claro exponente de colaboración público-privada, en la medida que el sector privado participa en el desarrollo de soluciones requeridas para la mejora de los servicios públicos.

7. Principios de proporcionalidad e intervención mínima

Cambiando el tercio, pero en la línea que venimos manteniendo, otro indicador relevante de la nueva posición de la Administración es el *progresivo auge del principio de*

proporcionalidad (e intervención mínima), tan querido y estudiado por mi maestro, José Ignacio López González.

Aunque ya operaba en nuestro Derecho con anterioridad, este principio ha ido adquiriendo una importancia creciente desde la Directiva de Servicios de 2006, incorporándose en la Ley 17/2009, de Libre acceso a las actividades de servicios, y en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad del mercado; en los principios de buena regulación que se incluyeron en el art.4 de la Ley 2/2011, de economía sostenible, y posteriormente en el art.129 de la Ley 39/2015; asimismo, se estableció en el art.39 *bis* de la Ley 30/1992 (en la redacción conferida por la Ley paraguas 25/2009) como principio general de actuación de la Administración ante cualquier actividad limitadora de derechos; así como, actualmente, en el art.4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En su virtud, y tomando su formulación en este último precepto, "Las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen".

Se trata de un poderoso freno a los excesos de regulación y a la imposición de limitaciones al inicio de actividades privadas, poniendo de manifiesto, una vez más, la reconsideración del papel de la Administración respecto al mercado: debe sopesar bien las cargas a las que somete las actividades privadas, imponiendo solo las imprescindibles.

Con fundamento en estos preceptos ha ido recayendo una relevante jurisprudencia que anula las disposiciones administrativas restrictivas de derechos cuya proporcionalidad no se encuentre debidamente motivada y justificada. Así ha sucedido, por ejemplo, con diversas sentencias del Tribunal Supremo, como *(i)* La STS 1913/2018, de 4 de junio, que anula ciertos requisitos establecidos en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor (licencias VTC); *(ii)* La STS 1741/2018, de 10 de diciembre, declara nulos variados requisitos impuestos por el Decreto 79/2014, que regula los apartamentos turísticos en la Comunidad de Madrid; *(iii)* La STS 26/2019, de 15 de enero, en este caso sobre el Decreto 113/2015 de viviendas vacacionales de Canarias; *(iv)* La STS 172/2019, anula requisitos desproporcionados a las gasolineras *desatendidas* o *low cost*; *(v)* La STS 1639/2019, de 27 de noviembre, que anula la prohibición establecida por el Colegio de Abogados de Madrid de que los colegiados mayores de 75 años participaran del turno de oficio; o *(vi)* La STS 708/2022, de 9 de junio, que considera

desproporcionado que los Psicólogos no puedan ejercer la especialidad de Psiquiatría infantil.

Actualmente, y combinado con el principio de precaución, el principio de proporcionalidad ha sido la pieza clave para el control contencioso-administrativo de las medidas adoptadas por la Administración ante brotes del Covid-19, como puso tempranamente de manifiesto el Auto del Juzgado Contencioso-administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, de 2 de marzo de 2020, antes incluso de que se declarase el estado de alarma. En efecto, el principio de proporcionalidad es la herramienta de la que se han servido los tribunales para ratificar o rechazar las limitaciones impuestas por las autoridades sanitarias, cuando consideraban que no superaban el test de proporcionalidad. Como síntesis de la jurisprudencia recaída en la materia puede acudirse a algunas sentencias significativas del Tribunal supremo, en la que a su vez se referencias muchos supuestos diferentes de adecuación o no al principio ide proporcionalidad, y que ratifican o no las medidas planteadas por las Comunidades Autónomas: por ejemplo, las SSTS 1092/2021, de 26 de julio; 1103/2021, de 18 de agosto; o la 1112/2021, de 14 de septiembre.

En definitiva, el principio de proporcionalidad tiene un creciente protagonismo como modulador de la actividad administrativa por parte de la Administración facilitadora, que solo puede imponer limitaciones al inicio de actividades o al ejercicio de derechos cuando se encuentre estrictamente justificado y motivado en razones imperiosas de interés general.

Para cerrar todo este capítulo, podríamos ofrecer otros muchos ejemplos de simbiosis entre la Administración y el sector privado, como los ERTEs, tal y como se han configurado durante la pandemia: no dejan de ser un mecanismo de cooperación público-privada, de reparto de las cargas entre los sectores público y privado para prevenir el mantenimiento del empleo y evitar un agravamiento de la crisis económica.

8. Administración digital

Pero debemos ya cambiar de registro. En efecto, en una disertación como la de esta tarde, consagrada a analizar el papel de la Administración y el Derecho administrativo en la sociedad contemporánea, no puede soslayarse su principal rasgo característico: el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha dado lugar a un nuevo período histórico, la *Era de la Información*, como lúcidamente advirtió el sociólogo Manuel Castells en uno de los 100 libros más influyentes del siglo XX.

Las Administraciones públicas no son ajenas a este proceso, en el que se observan tres etapas. Una primera fase **s**e desarrolla a lo largo de la primera década del

siglo XXI. La administración electrónica era percibida como un instrumento para la mejora de los derechos de la ciudadanía y de la eficiencia de la Administración. Permite realizar gestiones las 24 horas del día, los 365 días del año. Y agilizar la tramitación de los procedimientos, incluso diseñando trámites automatizados, como la obtención del certificado de empadronamiento.

El punto álgido de esta etapa se encuentra en la aprobación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos al sector público: la segunda Ley de administración electrónica a nivel mundial, que nos situaba a la vanguardia de este proceso.

Durante este período se articularon planes de digitalización de procedimientos y se promovió la prestación de servicios electrónicos, creándose diferentes herramientas y plataformas, como los registros electrónicos, las sedes electrónicas, las plataformas de notificación electrónica, etc.

La realidad ha sido muy diferente durante la segunda década del siglo XXI.

Como hemos venido denunciado desde la doctrina académica (Julián Valero, Lorenzo Cotino, Isaac Martín Delgado, Rubén Martínez o yo mismo), así como el Consejo de Estado (Dictámenes 275/2015, de 29 de abril; y 45/2021, de 18 de marzo), en muchos países o Administraciones con alto grado de implantación de administración electrónica se viene produciendo la paradoja de conducir a una manifiesta pérdida de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones públicas, particularmente apreciable cuando se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos.

Son expresivos de todo ello, en primer lugar, las barreras con que se encuentran los ciudadanos a la hora de presentar escritos en los registros y plataformas públicas (como la de contratación), por la imposición de campos obligatorios, la restricción del tamaño de los ficheros adjuntos, o la escasa usabilidad de las herramientas (que les lleva a confusiones tales como pensar que concluyeron el trámite de presentación sin haberlo logrado, viéndose posteriormente excluidos del procedimiento). Pero también son expresivos de la peor condición de los sujetos obligados a la relación electrónica la pérdida (de facto) del trámite de subsanación de solicitudes, en virtud de lo dispuesto en el art.68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; o el desfavorable régimen de las notificaciones electrónicas resultante de los arts.41 ss. de la misma Ley, que genera supuestos de flagrante indefensión.

La jurisprudencia vino siendo muy tolerante con esta situación. Baste recordar algunos pronunciamientos, cuyo último exponente fue la sentencia del Tribunal Supremo 47/2018, que admite ampliamente la imposición obligatoria del canal electrónico y santifica medidas claramente discriminatorias de los sujetos obligados.

Ahora bien, a partir de 2021 observa un cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, mediante una serie de sentencias que discuten el proceder de la Administración y anulan actuaciones que han privado a los ciudadanos de sus derechos en el procedimiento administrativo.

No podemos entrar en el examen detallado de estas sentencias debido a su carácter técnico, pero sí debemos citar algunas de ellas. Así *(i)* La STS 635/2021, de 6 de mayo, que anula el deber de relacionarse por medios electrónicos impuesto por una Orden ministerial, y sobre la que volveremos enseguida; *(ii)* Las SSTS 762/2021, de 31 de mayo; y 968/2021, de 6 de julio, que flexibilizan los requisitos en las presentaciones a registro electrónico; *(iii)* La STS 954/2021, de 1 de julio, que reconoce el derecho a subsanar las presentaciones de recursos administrativos que hayan tenido lugar por medios presenciales cuando exista el deber de realizar la presentación electrónica; y *(iv)* La STS 680/2021, de 13 de mayo, que obliga a la Administración a conformar adecuadamente los expedientes electrónicos, sin limitarse al escaneo "amontonado" de la documentación, sin índice alguno.

Parece que los magistrados se han sensibilizado paulatinamente ante los problemas a que se enfrentan los ciudadanos cuando deben realizar gestiones por medios electrónicos. Seguramente, porque la generalización de estos medios también en la Administración de Justicia les lleva a padecer en sus propias carnes las dificultades de realizar trámites por medios electrónicos, sometiendo al interesado a una complicadísima *gymkhana* que es sumamente difícil superar con éxito.

Lo más grave de todo es la imposición del canal electrónico que se ha producido con ocasión de la pandemia. Supuestas medidas de seguridad sanitaria, que exigen la concertación de cita previa y que pudieron tener sentido inicialmente, cuando se desconocían las vías de contagio y no se contaba con la generalización de las vacunas, se han mantenido con posterioridad, sin motivo alguno que lo justifique.

Así, por parte de muchas Administraciones públicas se está privando a los ciudadanos de su derecho a ser atendidos presencialmente. Tienen que solicitar previamente cita en un número telefónico en el que nunca se consigue. Y transcurren implacablemente los plazos para realizar sus trámites: la solicitud de una subvención o de una prestación, la presentación de un recurso…

La situación es gravísima en relación con personas afectadas por la brecha digital (denominada por Cáritas "el analfabetismo del siglo XXI), como las personas mayores o discapacitadas, que no logran ejercer sus derechos y se sienten absolutamente desamparadas, debiendo acudir a la ayuda de familiares y amigos porque la Administración les ha abandonado a su suerte. Algo que venimos denunciando desde la doctrina científica, con importantes aportaciones como la de Rafael Jiménez Asensio.

Esta situación es manifiestamente ilegal. El art.14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no permite imponer indiscriminadamente a los ciudadanos el deber de relacionarse por medios electrónicos, sino que ha de garantizarse que disponen de los medios y los conocimientos necesarios. Según los estudios disponibles, el 35% de los hogares españoles sufrió el apagón digital durante la pandemia por falta de habilidades o de dispositivos electrónicos.

El Tribunal Supremo ha reaccionado contundentemente contra esta práctica, en una de las sentencias que revelan su cambio de tendencia: la 635/2021, de 6 de mayo. En ella se obliga, en primer lugar, a que esta obligación se imponga mediante Real Decreto (Consejo de Ministros), y no mediante una mera Orden ministerial, y mucho menos, mediante una simple decisión administrativa de imponer a los ciudadanos una cita previa. Y en segundo lugar, exige que la imposición del canal electrónico solo se haga cuando los sujetos obligados tengan acreditada la disposición de los medios necesarios.

En la misma línea se manifiesta la reciente STSJ País Vasco de 9/2/2022 (rec.392/2021), que ha anulado los artículos de un Decreto de la Diputación Foral de Vizcaya que imponían a todas las personas físicas el deber de presentar la declaración de la renta por medios electrónicos.

En definitiva, en esta segunda etapa de la administración electrónica se ha producido un claro deterioro de los derechos de los ciudadanos ante la actuación de la Administración, derechos que ha costado siglos consagrar. Lo cual nos evidencia que *La lucha por el Derecho*, a la que aludía Rudolf von Ihering, es una batalla que sigue librándose a día de hoy, incluso en los países más desarrollados.

En el contexto de la Administración facilitadora, debe modificarse radicalmente este proceder. Las Administraciones públicas deben desplegar medios para asistir a los ciudadanos a realizar los trámites, ya sean presenciales o telemáticos, en lugar de imponerles deberes de imposible cumplimiento.

9. El nuevo escenario digital: los algoritmos y la inteligencia artificial, nuevos desafíos para el Derecho

En este momento ya sabemos cuáles son las soluciones y servicios básicos de administración electrónica que se deben implantar, conocemos cuál es la metodología adecuada para desplegarlos, y hemos identificado los problemas jurídicos que se deben resolver para su implantación conforme al paradigma del Estado de Derecho. Persisten problemas, tanto de implementación de las soluciones como de deterioro de los derechos de la ciudadanía. Pero los tenemos identificados y esperamos poder resolverlos.

A pesar de que esa etapa pudiera todavía parecer inconclusa, observamos que la tercera década del siglo XXI nos abre un nuevo período con cuestiones diametralmente diferentes: la irrupción de nuevas tecnologías *disruptivas* que suponen un cambio sustancial de coordenadas y de las reglas del juego. Frente al término clásico de *administración electrónica*, pasamos ahora a hablar de la *administración digital*.

Me refiero, en primer lugar, al empleo de algoritmos y de inteligencia artificial en el sector público, planteando una problemática jurídica de muy diferente naturaleza a la que veníamos atendiendo hasta ahora.

La importancia y la utilidad de la inteligencia artificial están fuera de toda duda. Para calibrar su impacto en los próximos años baste con apuntar algunos datos: según las estimaciones de la UNESCO, se espera que la inteligencia artificial genere 4 billones de dólares de valor añadido en 2022. Y la Unión Europea pretende movilizar 10.000 millones de euros al año de aquí a 2030 para implementación de soluciones de inteligencia artificial.

Los beneficios que reporta la inteligencia artificial en el sector público son indudables. Por ejemplo, permite mejorar la prestación de los servicios públicos, señalando las necesidades de transporte y comunicaciones, el emplazamiento idóneo de centros educativos, sanitarios, deportivos, etc., o incluso permitiendo una personalización de los servicios, como en el caso del turismo, y una mejora de las prestaciones, como las cirugías en centros sanitarios.

Cabe aludir a un caso de éxito aplicado por la Junta de Andalucía: la tramitación de ayudas a autónomos por su descenso de actividad como consecuencia de la pandemia por COVID-19. Como soporte a la tramitación de los expedientes de otorgamiento de estas subvenciones se contrató una solución de robotización que permitió resolver más de 67.000 expedientes en apenas 3 meses (2.500/día). El coste de implantación de la herramienta fue de unos 100.000 euros, y redujo la carga de trabajo de 20.000 funcionarios que pudieron dedicarse a otras labores de valor añadido, entrañando un ahorro de costes de tramitación estimado en más de 1 millón de euros. El ejemplo es elocuente por sí mismo de las ventajas que entraña el uso de esta tecnología, especialmente cuando la resolución del procedimiento no entraña juicios de valor, sino el cumplimiento de unos requisitos tasados y fácilmente verificables.

El problema reside en que esta tecnología impacta intensamente en varios derechos fundamentales, especialmente cuando se utiliza para la toma de decisiones. Por ejemplo, cuando se utiliza, como viene ocurriendo ya, para establecer mecanismos de acceso a los servicios públicos como la educación, para asignar tareas o puestos de trabajo, para conceder complementos salariales, para otorgar subvenciones, o para iniciar inspecciones tributarias o laborales, e incluso, dar pie a la incoación de procedimientos sancionadores.

El uso de la inteligencia artificial en esos ámbitos afecta, en particular, a los siguientes derechos:

a) Al *régimen de protección de datos* (art.18 CE). Los datos son la gasolina de que se nutren los algoritmos y los sistemas de inteligencia artificial. Para su programación es imprescindible el manejo de *big data*. En este punto la cuestión es la licitud en la obtención y tratamiento de tales datos.

b) Al *derecho a la igualdad, sin padecer discriminación* (art.14 CE). Viene siendo vulnerado en la programación de los sistemas, que se nutren de datos sesgados que incurren en decisiones discriminatorias. Existen precedentes de graves sesgos en sistemas de inteligencia artificial implantados en el sector público, algunos de los cuales han llegado incluso a suponer la caída de Gobiernos nacionales. Así, el Tribunal de Distrito de La Haya pronunció una sentencia el 5 de febrero de 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:865), mediante la que anuló una elaboración de perfiles para la lucha contra el fraude implantada por el Gobierno holandés que únicamente se utilizó en los calificados como "vecindarios problemáticos", concluyendo el Tribunal que ese criterio puede provocar exclusión, discriminación y estigmatización injustificadas. Desde 2013, 26.000 familias fueron injustamente acusadas de fraude y obligadas a devolver las subvenciones que recibieron. El impacto de este asunto ha sido tan alto, que acabó forzando la convocatoria de elecciones en Países Bajos.

c) Al *derecho a la tutela judicial efectiva* (art.24 CE), vinculado con la necesidad de motivar las decisiones tomadas mediante inteligencia artificial, que no siempre son transparentes en cuanto a su proceso de adopción. En particular, diferentes desarrollos de inteligencia artificial, como las redes neuronales o el aprendizaje profundo, no permiten explicar el *por qué* de la decisión adoptada por el sistema, que se diseña para aprender y evolucionar y desemboca en decisiones cuya última razón de ser desconocen los programadores. Este tipo de soluciones no permiten cumplir un requisito esencial de los actos administrativos, la motivación. El incumplimiento de este requisito ya ha dado lugar en otros países a la anulación de sistemas de inteligencia artificial mediante los que se adoptaron decisiones administrativas sin que fuera posible conocer las reglas lógicas por las que se tomaron (Sentencias del Consejo de Estado italiano núm.2270, de 8 de abril de 2019; y núm.8472 de 13 de diciembre de 2019).

Por lo demás, aunque la llamemos *inteligencia* artificial, a veces se demuestra incapaz de hacer honor al sustantivo, revelándose bastante necia. Así lo demuestra una anécdota sucedida hace apenas unos meses en la Liga Escocesa de Fútbol: en orden a prevenir los contagios por la pandemia de Covid-19, decidieron programar

las cámaras que retransmitirían un encuentro mediante algoritmos que siguiesen al balón. De este modo, no habría operadores de cámara en el estadio y se reducirían las probabilidades de contagio. La idea era buena, pero nadie reparó en un hecho aparentemente trivial: uno de los jueces de línea padecía una grave alopecia. Este hecho imprevisto finalmente se reveló decisivo, y arruinó por completo la retransmisión, pues despistó a un algoritmo programado para perseguir un objeto esférico, donde quiera que se encontrase: los telespectadores se pasaron todo el encuentro viendo correr al linier por la banda. Y no había ningún humano al mando que lo pudiera remediar.

La anécdota es cómica, pero sobre todo resulta preocupante, por no decir patética. Es un buen ejemplo de lo que puede suceder. Esto ha ocurrido con una irrelevante retransmisión deportiva, pero: ¿qué sucede cuando el algoritmo y la inteligencia artificial se implantan para tomar decisiones que afectan e impactan muy sensiblemente en los derechos y en el destino de las personas, y presentan desviaciones y fallos de funcionamiento que, muchas veces, no somos siquiera capaces de saber? Hemos de tener en cuenta que estos sistemas se han implantado ya para tomar decisiones tan delicadas como la incoación de expedientes sancionadores, el reconocimiento de complementos salariales, la asignación de puestos de trabajo, o el acceso a prestaciones y a servicios públicos. ¿Podemos confiar en las máquinas?

En orden a prevenir estos problemas, es crucial la supervisión humana y lo que Juli Ponce denomina gráficamente como *reserva de Humanidad*: debe haber un humano al mando. Es más, tal y como prevé la legislación española (arts.41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), estos sistemas deben someterse a supervisión, auditoría y control. Pero no a un control cualquiera, sino que satisfaga dos rasgos esenciales: 1) Integralidad, esto es, que la supervisión, auditoría y control debe abarcar todas las etapas (o ciclo de vida) de la solución tecnológica, desde su diseño, hasta su implementación, puesta en servicio y revisión periódica; 2) Multidisciplinariedad, por cuanto que en el equipo auditor o supervisor deben integrarse profesionales de diferentes campos, y además de contar con ingenieros, matemáticos o informáticos, también deben incorporar juristas (para preservar el respeto de los derechos antes aludidos) e incluso de filósofos (por las connotaciones éticas que se ven implicadas en muchos sistemas de inteligencia artificial).

Para abordar todos estos problemas, se encuentra en fase de aprobación una normativa europea, la llamada "Ley de inteligencia artificial", que desarrolla un minucioso marco normativo en relación con esta cuestión. Carecemos de tiempo para exponer en pormenor esta interesante disposición. Tan solo diremos que es un importante paso adelante, y entraña grandes aciertos (como la clasificación de los

sistemas de inteligencia artificial en función de su riesgo potencial), pero que omite algunas garantías relevantes en un Estado de Derecho.

Debemos destacar, por otra parte, que la falta de regulación específica de la inteligencia artificial no supone que en este momento no sean de aplicación los derechos y garantías generales que nuestro Ordenamiento establece frente a la actuación administrativa. Los sistemas que se desarrollen sin tenerlo presente pueden acabar generando graves perjuicios, ser finalmente anulados por sentencias judiciales y producir un grave deterioro reputacional y grandes pérdidas económicas.

Es muy útil y necesario construir un nuevo marco regulatorio específico para la inteligencia artificial, pero mientras se promulga, se ha de exigir la aplicación a esas tecnologías de los principios y reglas generales del Derecho, especialmente por lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales.

10. Otros desafíos

La situación actual plantea otros muchos desafíos. Sin ánimo –ni posibilidad– de extenderme mucho más por razones de tiempo, simplemente aludo a algunos de ellos.

Debemos resaltar, en primer lugar, la relevancia que tiene la *ciberseguridad* en la actualidad, y la necesidad de que la Administración pública se implique a fondo para garantizar la seguridad en las redes de información y comunicación. Los ataques informáticos constituyen actualmente una preocupante amenaza global. Según los datos disponibles, un ciberataque supone un gasto de 50.000 euros para una empresa media. Supone un nuevo nicho de negocio para los delincuentes. Es expresivo lo que sucedió en relación con esta cuestión durante el gran confinamiento en el Campo de Gibraltar: la reconversión de los narcotraficantes en ciberdelincuentes. Ya se ha tomado conciencia de la gravedad de la situación y se están dando importantes pasos por parte del sector público, articulados alrededor de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Es evidente la necesidad de reforzar los medios policiales, lo cual evoca una reviviscencia del Estado-policía decimonónico.

Otro gran reto que tiene ante sí la Administración es articular el *teletrabajo*, de acuerdo con los compromisos asumidos con los sindicatos. La pandemia no solo ha demostrado la necesidad de articular este tipo de trabajo en remoto, para evitar la parálisis de la Administración y contribuir paralelamente a la conciliación de la vida familiar y profesional. Pero esta fórmula se presta a abusos que es preciso impedir. El desafío es articular mecanismos que permitan el teletrabajo sin suponer un descenso en la productividad.

Tampoco podemos olvidarnos aquí de una tecnología emergente, el *metaverso*, que previsiblemente supondrá un nuevo giro radical en la manera de relacionarse.

Esta tema se bastaría por sí solo para completar todo un discurso de ingreso, y aun nos quedaríamos cortos, debido a la cantidad de cuestiones que suscita. Apuntemos tan solo algunas pinceladas. El metaverso es un medio en el que nos relacionaremos masivamente como nosotros mismos, y no ya como avatares o personajes de ficción. En lo que estrictamente se refiere a relaciones con el sector público, nos permitirá, por tanto, acceder a centros –virtuales, pero oficiales– de enseñanza o de salud, o a museos y espectáculos culturales. Y también nos permitirá entablar relaciones jurídico-administrativas: concertar una cita para presentar una declaración tributaria con un asistente, otorgar un poder *apud acta*, recibir una notificación, etc. La cuestión es, por una parte, que no existe *un solo* metaverso, sino *muchos*: diferentes plataformas que se han desarrollado por operadores distintos. Y no está claro si acabarán refundiéndose en unas pocas, o incluso en una sola –poco probable–; o si serán interoperables entre sí –más realizable–, de manera que se pueda transitar por distintos metaversos con el mismo avatar sin necesidad de crear uno nuevo para cada plataforma. Por otra parte, sucede que aun no disponemos de tecnologías que nos permitan alcanzar niveles adecuados de seguridad, al menos el deseable para el sector público.

En mi opinión, la Administración *facilitadora* no puede quedar al margen del metaverso: al contrario, debe tomar parte activa en él, puesto que será una forma mucho más amable –usable– de relacionarse por medios telemáticos. Pero al mismo tiempo, debe preservar la seguridad de la plataforma, evitando que se produzcan ataques informáticos que provoquen daños a los ciudadanos o a la propia Administración. En mi opinión, la manera de conciliar todos los intereses es la creación de un metaverso específico del sector público, sustentado en un soporte tecnológico que quede bajo el exclusivo control del sector público, garantizando así tanto la identidad de los sitios (si *entramos* en las dependencias de la Agencia Tributaria en el metaverso, hay garantías de que es la Agencia Tributaria y no un pirata informático quien está detrás), como la seguridad de las relaciones jurídico-administrativas que lleguen a realizarse en ellos. Esta ha sido ya, de hecho, la apuesta del Gobierno de Navarra, que ha creado su propio metaverso y lo mantiene bajo su exclusivo control. Es, sin duda, una estupenda fórmula. Pero, a mi juicio, la solución óptima es que todo el sector público (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, e incluso la organización administrativa de la Unión Europea) se doten de un solo metaverso común, en el que los ciudadanos puedan entrar con las debidas garantías. Sería una nueva expresión de la Administración *facilitadora*, siempre requerida de adaptaciones a la realidad subyacente: también a ésta de generación incipiente, pero que tanto puede cambiar nuestras vidas.

Aproximación a la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica

Approach to the declaration of public utility of electric power facilities

Fátima Ribas Rodríguez

Abogada

Doctoranda en Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. NORMATIVA APLICABLE A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA. III. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA: DISTINCIÓN CON EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN. IV. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA. V. Efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica. VI. Especial referencia a la notificación de la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial de los aspectos más relevantes de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, en tanto que la misma presenta una serie de particularidades que inciden en la tramitación posterior del procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos afectados por el proyecto.

PALABRAS CLAVE: utilidad pública, necesidad de ocupación, expropiación forzosa.

ABSTRACT: The purpose of this investigation is to carry out a doctrinal, legislative and jurisprudential analysis of the most relevant aspects of the declaration of public utility of electric power installations, while it presents a series of particularities

Recibido: 08-06-2022

Aceptado: 22-09-2022

that affect the subsequent expropriation procedure of the goods and rights affected by the project.

KEY WORDS**:** public utility, need to occupy, forced expropriation.

I. INTRODUCCIÓN

La declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica es el requisito previo indispensable para iniciar el procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos que sean necesarios para la ejecución del proyecto.

Si bien el procedimiento para la declaración de utilidad pública de dichas instalaciones se detalla tanto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico como en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, algunos aspectos de su aplicación, como la necesidad de su notificación, siguen generando bastante litigiosidad.

Por otro lado, los efectos de la declaración de utilidad pública previstos en la Ley del Sector Eléctrico dotan al procedimiento expropiatorio en este sector de una particularidad esencial, al llevar aparejada tanto la necesidad de ocupación de los bienes afectados como su urgente ocupación, según lo dispuesto en la legislación sobre Expropiación Forzosa.

Por todo ello, en el presente trabajo se realiza un análisis doctrinal, legislativo y jurisprudencial sobre el concepto, procedimiento y efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica.

II. NORMATIVA APLICABLE A LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El artículo 60 de la Ley del Sector Eléctrico prevé que *"en lo relativo a la regulación contenida en los artículos 54 a 56 de este título será de aplicación supletoria lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa"*. Además, la Disposición Adicional Segunda de este texto legal señala que *"los preceptos del título IX, relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.8.ª y 18.ª de la Constitución"*.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF), dispone lo siguiente:

"Las expropiaciones de facultades parciales del dominio o de derechos o intereses legítimos que, no habiendo sido reguladas por los títulos III y IV de la Ley, estén autorizadas por normas con rango de Ley, se regirán:

1.° Por tales disposiciones especiales, en cuanto a la extensión, procedimiento y, en su caso, normas de valoración.

2.° Por la Ley general y por este Reglamento, preceptivamente, en cuanto a garantías jurisdiccionales, intervención del Jurado de Expropiación, responsabilidad por demora y reversión.

3.° Subsidiariamente, cuando se apliquen las normas especiales referidas en el número primero, por las disposiciones generales de la Ley y de este Reglamento".

Partiendo de los anteriores preceptos, tal y como afirma COLOM[1], *"la LEF de 1954 se configura como una ley general que no excluye desarrollos parciales en algunos sectores",* como es el caso del sector eléctrico. En efecto, este autor destaca que la legislación sobre el sector eléctrico únicamente contiene una regulación parcial en materia de expropiación forzosa, por lo que resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la LEF y su Reglamento[2].

III. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA: DISTINCIÓN CON EL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN

El artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), establece que se declaran de utilidad pública, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, entre otras, las instalaciones de generación, transporte, distribución de energía eléctrica[3].

Esta declaración de utilidad pública previa al procedimiento expropiatorio responde a lo señalado en el artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en lo sucesivo, LEF), en el que se dispone que "*para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado".* Es decir, la declaración de utilidad pública

[1] COLOM PIAZUELO, E. (2004), "*Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico*", Editorial Cedecs, Barcelona.

[2] Nos remitimos al estudio realizado por este autor en caso de que se desee profundizar en la relación existente entre la legislación general sobre expropiación forzosa y la contenida en la regulación del sector eléctrico.

[3] En el presente trabajo se denominará a estas infraestructuras "*instalaciones de energía eléctrica*".

es un requisito previo indispensable para iniciar el procedimiento expropiatorio ya que es, en definitiva, la causa que legitima a este[4].

Siguiendo a PAREJO ALFONSO[5], la utilidad pública viene referida "*a las necesidades de interés general que justifican una expropiación cuyo beneficiario es, directa o indirectamente, una entidad pública"* y el interés social comprende "cualquier tipo de necesidad colectiva prevalente a cuya satisfacción obste la subsistencia de la propiedad privada en manos de su titular".

La declaración de utilidad pública puede ser *"mediante Ley tramitada en las Cortes"* (artículo 11 LEF), implícita[6] "*en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio"* (artículo 10 LEF) o genérica por declaración de Ley (artículo 10 LEF).

Para RIPLEY SORIA[7] y con ello está de acuerdo la mayor parte de la doctrina, lo usual en la práctica jurídica actual es la declaración genérica por ley *"la declaración genérica por ley del fin constitutivo de la utilidad pública o interés social"*. Este hecho ha sido denominado por ESCUIN PALOP[8] como una *"desvirtualización del sistema"* de la expropiación forzosa, en tanto que *"la regla general según la cual la declaración de utilidad pública o interés social debiera ser efectuada por ley formal, devino ineficaz ante la generalización de procedimientos excepcionales que han alcanzado la condición de normales: la declaración implícita y la declaración genérica de la utilidad pública"*. Sin embargo, añade este autor, el paso del carácter legislativo del presupuesto expropiatorio legitimador a uno de naturaleza administrativa, es lo que ha permitido su posterior control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el mismo sentido se pronuncian GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ[9], cuando señalan que:

---

[4] Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2004 (Recurso nº 204/2002).

[5] PAREJO ALFONSO, L. (2018), "*El interés público y la potestad de sacrificio de bienes y derechos: la expropiación forzosa*" en "*Lecciones de Derecho Administrativo"*, 9ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 609.

[6] Según lo señalado por RODRÍGUEZ MARTÍN A. M. (2019), en "*Presupuestos de la Expropiación Forzosa*", en "*La Expropiación Forzosa: teoría y práctica de la institución*", Dir. Puerta Seguido, F., GÓMEZ ZAMORA, L.J. y RODRÍGUEZ MARTÍN, A.M., Tirant Lo Blanch, Valencia., la declaración de utilidad pública implícita conlleva que, una vez aprobado el plan o proyecto, la citada declaración se da por supuesta "*sin necesidad de que tal declaración se haga expresamente en la Ley para cada fin concreto ni en ningún otro acto posterior*".

[7] RIPLEY SORIA, D. (2018), "*La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general; especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración*", en "*Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo [Parte General y Parte Especial]"*, 2ª edición, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, pág. RB-31.8.

[8] ESCUIN PALOP, V. (2002), "Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm.17 (septiembre-diciembre 2002), pág. 120.

[9] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), "*Curso de Derecho Administrativo, vol. II*", 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.13.

> *"Las declaraciones legales genéricas de utilidad pública deben ser, sin embargo, concretadas en cada caso mediante un acto expreso de reconocimiento del Consejo de Ministros (o del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas) cuya finalidad es, justamente, reconocer y constatar que ese supuesto concreto está efectivamente comprendido en aquella declaración genérica contenida en la Ley, esto es, que también en ese supuesto concurre la causa de utilidad pública susceptible de legitimar la imposición del sacrificio que la expropiación comporta. Dicho acto concreto de reconocimiento es susceptible, por supuesto, de impugnación jurisdiccional. Ahí, justamente ahí, debe comenzar la garantía judicial".*

Para comprender mejor el alcance de esta declaración de utilidad pública, resulta necesario distinguirla del acuerdo que declara la necesidad de ocupación de determinados bienes y derechos, que supone el inicio del procedimiento expropiatorio. Ya la LEF, en su Exposición de Motivos, incidía en esta cuestión, en los siguientes términos:

> *"La declaración de utilidad pública explícita o implícita garantiza la concurrencia del interés general, que viene a justificar la expropiación, pero no entra ni de lejos en apreciación alguna acerca de la necesidad de que para llevarlo a cabo se ocupe un bien determinado con preferencia a otro".*

El Tribunal Supremo también se ha encargado de clarificar esta cuestión, entre otras, en su Sentencia de 5 de febrero de 2014 (Rec. Casación nº 2202/2011), en la que no solo ofrecía los elementos distintivos entre una y otra figura, sino que también recordaba que es con el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de los bienes cuando se inicia el procedimiento expropiatorio -y no, por tanto, con la declaración de utilidad pública-:

> *"La declaración de utilidad pública es el presupuesto o causa legitimadora de la expropiación, pero es con el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de determinados bienes cuando se inicia el procedimiento expropiatorio (art. 20.1 de la LEF). Es preciso destacar el distinto contenido y alcance que tienen la declaración de utilidad pública y la resolución acordando la necesidad de ocupación, pues mientras que la primera se configura como una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido, mediante el acuerdo de necesidad de ocupación se concretan y precisan los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad. El distinto alcance e incidencia que tienen la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación sobre en las titularidades dominicales afectadas por la expropiación, se refleja en el procedimiento establecido para su adopción".*

Por tanto, en esta Sentencia el Tribunal Supremo ofrece las definiciones de ambas figuras, en los siguientes términos:

- Declaración de utilidad pública: es el presupuesto o causa legitimadora de la expropiación. Se configura como una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido.

- Resolución acordando la necesidad de ocupación: con este acuerdo se inicia el procedimiento expropiatorio. En el mismo se concretan y precisan los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad.

Añade el Alto Tribunal que las diferencias entre ellas se pueden constatar también a través del procedimiento que debe seguirse para su adopción, regulado tanto en la LEF como en su Reglamento de desarrollo.

Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ[10], señalan que, dado que *"las declaraciones de utilidad pública o de interés social se refieren a fines genéricos, o a operaciones más concretas, pero definidas con independencia de los propietarios o titulares de bienes o derechos a que afectan, resulta preciso un trámite ulterior de concreción de la expropiación particular que se pretende a unas fincas o bienes determinados. Este trámite es, justamente, el llamado de «necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos".*

Sentado lo anterior, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia, la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas se encuadra dentro de las citadas declaraciones genéricas (entre otros, ESCUIN PALOP, 2008[11]) y así lo afirmó la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2007, que fiscalizaba el procedimiento previsto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en los siguientes términos:

> *"Se trata de una declaración genérica de utilidad pública de las contempladas en el art. 10 de la LEF, que como señala dicho precepto precisa de un reconocimiento en cada caso concreto por acuerdo del órgano administrativo competente, y a ello se refiere en art. 53 de la Ley 54/97, cuando establece que: "para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación". Añade el art. 54 que: "La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de*

[10] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), "*Curso de Derecho Administrativo, vol. II*", 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

[11] ESCUIN PALOP, V. (2008), "*La utilidad pública o el interés social como causa de expropiación*", Comentarios al artículo 10 LEF, en "*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*", 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Pamplona.

los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa".

Teniendo en cuenta el objeto del presente trabajo, no podemos dejar de citar lo señalado por COLOM PIAZUELO[12], que considera la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, dada su configuración legal, como la fase principal del procedimiento expropiatorio en tanto que *"en ella se discutirán la procedencia de la instalación, la determinación de los bienes y derechos afectados o cualquier otro aspecto relativo al emplazamiento de la instalación".* Ello es así porque la misma lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, así como la justificación de la urgente ocupación de los mismos, según se estudiará en los apartados IV y V del presente trabajo.

Así, en el siguiente apartado se analizará el procedimiento referido a la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas, conforme a lo dispuesto en la Ley del Sector Eléctrico y el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, RD 1955/2000).

IV. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Para la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa de las instalaciones de generación, transporte, distribución de energía eléctrica, resulta de aplicación el procedimiento previsto en los artículos 54 a 56 LSE y 143 a 149 del RD 1955/2000, que puede resumirse de la siguiente forma:

1) Solicitud por el promotor de la instalación: a dicha solicitud debe acompañarse el proyecto de ejecución de la instalación y una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación, así como la restante documentación relacionada en el artículo 143.3 del RD 1955/2000.

En cuanto a la necesidad de aprobación de forma anterior o simultánea a la declaración de utilidad pública el proyecto de ejecución de la instalación se pronunció el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 23 de marzo de 2010 (Recurso 512/2007):

"Como conclusión de todo lo anterior, hemos de afirmar que no cabe declarar la utilidad pública de una instalación eléctrica sin aprobar simultáneamente el proyecto ejecutivo,

[12] COLOM PIAZUELO, E. (2004), "*Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico*", Editorial Cedecs, Barcelona.

pues no cabe admitir abrir la vía expropiatoria y la ocupación urgente de bienes y derechos sin contar previamente con la relación concreta e individualizada definitiva de los bienes y derechos afectados, y dicha relación sólo se contiene en el proyecto ejecutivo, pues sólo en el se encuentra finalmente determinada la exacta y definitiva ubicación de la instalación. Lo contrario sería gravemente atentatorio a la seguridad jurídica y a los derechos de los sujetos afectados, pues permitiría iniciar actuaciones expropiatorias que pudieran quedar finalmente descartadas con la posterior aprobación del proyecto ejecutivo".

2) Información pública de la solicitud y del proyecto durante treinta días y, simultáneamente, solicitud de informes de las distintas Administraciones, organismos, empresas de servicio público o de servicios de interés general que resulten afectados por el proyecto.

La forma de realización de este trámite información pública se recoge en el artículo 144 del RD 1955/2000 y es la siguiente:

- Se insertará anuncio, con la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados por el procedimiento de expropiación forzosa del pleno dominio o para la imposición de servidumbre de paso de energía eléctrica, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de las provincias afectadas.

- El anuncio se publicará también en uno de los diarios de mayor circulación de cada una de las provincias afectadas.

- Exposición al público por los Ayuntamientos en cuyo término municipal radiquen los bienes o derechos afectados por la instalación.

La información pública puede tener consecuencias distintas en el procedimiento, según si se presentan o no alegaciones y/u objeciones por las Administraciones afectadas durante el mismo, así:

- Si se presentan alegaciones (artículo 145 del RD 1955/2000): se pondrán en conocimiento del solicitante para que éste a su vez comunique al órgano encargado de la tramitación lo que estime pertinente en el plazo no superior a quince días, quien, a su vez, junto con el resto del expediente tramitado, remitirá dichas alegaciones y las manifestaciones del peticionario a la Administración competente para la tramitación de la DUP, así como, en el caso de necesaria expropiación, un informe basado en el proyecto presentado, relativo al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 143 del RD 1955/2000.

- Si se presentan objeciones a la solicitud por las Administraciones Públicas, organismos o empresas de servicio público o de servicios de interés general

consultadas (artículo 147 del RD 1955/2000): se pondrán en conocimiento de la entidad solicitante, a fin de que en un plazo de quince días realice las rectificaciones correspondientes o bien formule las razones en que fundamente la imposibilidad de atender tales objeciones.

Esta contestación será remitida por la Administración que tramita el expediente a las Administraciones u organismos públicos o empresas de servicio público o de servicios de interés general que los hubiesen formulado para que en un plazo de quince días presten su conformidad o reparos con la misma. Se entenderá su conformidad si dentro de este plazo las citadas Administraciones u organismos no emiten un nuevo escrito de reparos.

En caso de que no se formulen alegaciones y/u objeciones, continuará el procedimiento hasta su Resolución.

3) Resolución: el órgano competente deberá dictarla y notificarla en un plazo de seis meses desde la fecha en que la solicitud tuvo entrada en el registro de dicho órgano.

Tal y como indica el artículo 148.2 del RD 1955/2000, la resolución se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial» de la provincia o provincias afectadas.

Además, la resolución se notificará al solicitante, a las Administraciones u organismos públicos y empresas de servicio público o de servicios de interés general que informaron o debieron informar durante la tramitación de la declaración de utilidad pública a los titulares de bienes y derechos afectados, así como a los restantes interesados en el expediente, conforme a lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 148.2.2º del RD 1955/2000.

V. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

El artículo 56 de la LSE, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, establece los efectos de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica, en los siguientes términos (en el mismo sentido el artículo 149 del RD 1955/2000):

> *"1. La declaración de utilidad pública llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.*

2. Igualmente, supondrá el derecho a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública".

Es decir, la declaración de utilidad pública tiene tres efectos jurídicos principales:

- Lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por la instalación de energía eléctrica.

- Implicará la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados.

- Lleva implícita la autorización para el establecimiento o paso de la instalación eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público, o patrimoniales del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o de uso público, propios o comunales de la Provincia o Municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública[13].

Así, una vez declarada la utilidad pública que, como señala el citado artículo 56 LSE, lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, así como la justificación de la ocupación de estos conforme a la LEF, comenzará el procedimiento expropiatorio por la vía de urgencia, según lo dispuesto en el artículo 52 LEF.

Esta es, precisamente, la principal particularidad del procedimiento expropiatorio en el ámbito del sector eléctrico, que ha sido calificada por la doctrina como *"una alteración sustancial del procedimiento regulado en la legislación general expropiatoria"*[14]. El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de detallar esta particularidad en su Sentencia

[13] Este efecto de la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica ha sido criticado, entre otros autores, por RODRÍGUEZ ANDRADE, C. (2017), "*Los modos específicos de ocupar el territorio del urbanismo reticular. Mecanismos jurídicos aplicables a las redes de energía eléctrica*", en "*La Electrificación y el Territorio. Historia y Futuro*", Editorial Universidad de Barcelona, cuando señala que: cuando señala que "*no sólo se acude a la declaración de utilidad pública para, según se deduce, justificar la ocupación del dominio público sino para anudarle el otorgamiento de la correspondiente autorización como si, en virtud de tal declaración, la autorización fuera un acto automático, en lo cual incide el inciso "en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen". Se ignora con ello que dicha autorización tiene su propio procedimiento de concesión y que ha de ser otorgada por la Administración titular del demanio que puede ser -y habitualmente será- distinta de aquella que realizó la declaración. Es más, la autorización de utilización del dominio público atiende a sus propios fines y, por ello, no cabe descartar que pudiera establecer condiciones o limitaciones, por ejemplo, por incompatibilidad con otros usos*".

[14] COLOM PIAZUELO, E. (2004), "*Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico*", Editorial Cedecs, Barcelona.

de 25 de febrero de 2016, dictada en el Recurso nº 3055/2013 (también en su Sentencia de 22 de marzo de 2010, dictada en el Recurso nº 513/2007):

> *"Pues bien, la regulación del sector eléctrico contiene diversas variantes respecto al anterior esquema procedimental. Por lo pronto, el legislador ha estipulado que las instalaciones eléctricas poseen, ex lege, utilidad pública. Así, el artículo 52 de la Ley del Sector Eléctrico declara de utilidad pública "las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso"; este precepto es reiterado en el artículo 140 del Real Decreto 1955/2000. Tal determinación legal supone que la declaración de utilidad pública no necesita justificar que una línea eléctrica o una central de producción eléctrica sean de utilidad pública, puesto que la Ley ya lo declara ex ante. Ahora bien, ello no vacía de contenido la declaración de utilidad pública que corresponde con carácter ordinario a la Dirección General de Política Energética y Minas y, de forma extraordinaria -cuando otra Administración Pública u organismo público se opone a la declaración (artículo 148 del Real Decreto 1955/2000), al Consejo de Ministros: por el contrario, la declaración de utilidad pública requiere de forma ineludible justificar adecuadamente la necesidad o conveniencia (y, con ello, la utilidad pública) de la concreta instalación eléctrica en tramitación. Y huelga decir que cuando existan intereses públicos contrapuestos (como en el supuesto de autos entre el de la central eléctrica y los intereses públicos de una concesión minera vigente), en esa justificación deberá ponderarse la importancia o relevancia respectiva de unos y otros para poder declarar, en su caso, la utilidad pública prevalente de la instalación eléctrica.*
>
> *En segundo lugar y de especial importancia para el caso de autos, la regulación eléctrica determina que la propia declaración de utilidad pública lleva aparejada la necesidad de ocupación efectiva de los bienes afectados, de forma que desaparece la dualidad de fases prevista en la Ley de Expropiación Forzosa antes señalada. Así, frente a lo dispuesto en los artículos 9 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, el artículo 54 de la Ley del Sector Eléctrico establece que la declaración de utilidad pública "llevará implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa ", regulación recogida en el artículo 149 del citado Real Decreto 1955/2000.*
>
> *Pues bien, ciertamente tiene razón la actora en que dicha contracción a un único momento de ambas fases expropiatorias no supone prescindir de las exigencias constitucionales antes señaladas, aunque también es verdad que su plasmación concreta presenta rasgos específicos. Así, justificada la necesidad de la instalación eléctrica -lo que supone, ex lege, su utilidad pública- esta declaración abre paso, también ex lege, a la ocupación de los bienes afectados. En el caso de las instalaciones eléctricas la especificación de los mismos no supone normalmente una gran dificultad, puesto que sólo es preciso tener la*

ubicación concreta de la instalación para poder determinar tanto los bienes necesarios para la construcción de la línea, central o otra instalación de que se trate como el tipo de ocupación necesario (expropiación, servidumbre, etc.).

En definitiva, se quiere decir con ello que los juicios de necesidad y de idoneidad vienen ya prácticamente aparejados a la simple fijación de la ubicación de la instalación, así como que la naturaleza de la restricción al derecho de propiedad deriva muy directamente del tipo de instalación de que se trate. Ahora bien, por lo mismo resulta evidente que la declaración de utilidad pública, que lleva aparejada la ocupación de los bienes afectados, requiere de forma inexcusable tener fijados de forma definitiva dichos bienes, tal como efectivamente requiere de forma expresa la regulación vigente, según vamos a ver (…).

(…) En definitiva, el procedimiento expropiatorio en el sector eléctrico se reconduce a dos requisitos esenciales en los que se contienen todos los elementos necesarios para un procedimiento de expropiación forzosa, la justificación de la necesidad o conveniencia de la instalación eléctrica y la determinación de los bienes y derechos cuya expropiación o afectación resulta imprescindible, y ambos requisitos deben concurrir para la declaración de utilidad pública".

Las declaraciones de necesidad de ocupación implícitas se encuentran previstas en el apartado segundo del artículo 17 LEF, cuando el proyecto de obras y servicios aprobado comprenda la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación, añadiendo que *"el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados".*

Como señalan ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ[15], las disposiciones del artículo 52 LEF en relación con la vía de urgencia en la expropiación han generalizado la aplicación de las declaraciones implícitas de necesidad de ocupación, *"dispensando ya de la «descripción material detallada en todos los aspectos, material y jurídico» de los bienes y remitiendo la concreción de los bienes afectados ya simplemente al replanteo, esto es, al acto de situar sobre el terreno un proyecto determinado, y, lo que es aún más grave, a los replanteos de proyectos reformados ulteriores".*

Ninguna novedad al respecto presenta la necesidad de ocupación implícita prevista en la legislación sobre el sector eléctrico, en tanto que, como expusimos en el anterior apartado, el solicitante de la declaración de utilidad pública deberá incluir, además del proyecto de ejecución de la instalación, *"una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación".*

[15] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), "*Curso de Derecho Administrativo, vol. II*", 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

VI. ESPECIAL REFERENCIA A LA NOTIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS

Por lo expuesto hasta ahora, resulta indudable que la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica tiene una especial relevancia en tanto que la misma lleva aparejada la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por el proyecto, lo que a su vez justifica la vía de urgencia en la expropiación de los mismos, según lo dispuesto en el artículo 52 LEF.

Esta especial relevancia de la citada declaración de utilidad pública -y sus consecuencias para la esfera jurídica de los administrados- es la que debe necesariamente conllevar el pleno respeto por la Administración al procedimiento legalmente establecido para su adopción, pues sólo así se permitirá a los afectados defender sus intereses y derechos legítimos en un momento anterior al procedimiento expropiatorio.

En relación con lo anterior, la necesidad de notificación de la Resolución de la declaración de utilidad pública a los propietarios afectados por la misma, prevista en el artículo 52 LSE, ha traído consigo una importante litigiosidad, pues, aunque de la dicción literal del citado precepto se desprende que la misma debe notificarse *"a los restantes interesados en el Expediente"*, muchos Tribunales, entre otros, el Tribunal Constitucional, han considerado que esta notificación no es necesaria, siendo suficiente para entender cumplido este mandato la posterior notificación de la citación para el levantamiento del acta de ocupación junto con la declaración de necesidad de ocupación, en los siguientes términos (Auto del Tribunal Constitucional nº 63/2016, de 15 de marzo):

> *"Así, la normativa sectorial aplicable en el procedimiento de referencia ha establecido un trámite de información pública para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones eléctricas, debiendo las empresas interesadas incluir en su solicitud de tal reconocimiento "una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación". Una vez concluido el trámite de información pública y a la vista de las alegaciones presentadas, le corresponde al Ministerio de Industria y Energía resolver sobre la declaración de utilidad pública, declaración que lleva implícita, en todo, caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados. Es el acuerdo de necesidad de ocupación el que debe ser notificado personalmente a los interesados. El expropiado recibe así la notificación personal de la citación para el levantamiento de las actas de pago y ocupación, pudiendo alegar y hacer valer en vía de recurso cualquier irregularidad".*

También el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que no resulta necesario notificar la declaración de utilidad pública, siempre que haya existido un trámite de información pública y que los interesados hayan tenido oportunidad de presentar alegaciones a la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación, por ejemplo, citamos su Sentencia de 15 de junio de 2015 (Rec. 3175/2013):

> *"Este Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de marzo de 1999 (RJ 1999, 3017) (rec. 7829/1994) ya sostuvimos que <<... la declaración de utilidad pública no es un acto administrativo que deba ser notificado individualmente a cada uno de los administrados, ya que en este trámite o estadio del procedimiento expropiatorio - presupuesto básico indispensable para el ejercicio de la potestad expropiatoria-, no existen interesados a los que haya de hacerse notificación alguna; además, aquella declaración, factor condicionante de la validez de la expropiación, en virtud de la cual queda vinculada la Administración o beneficiario subrogado en ella, a realizar el fin público establecido que, en el caso de no ejecutarse la obra o servicio, el propietario desposeído podrá revertir o recobrar el bien que le fue expropiado conforme a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley, y 63 y siguientes de su Reglamento Ejecutivo , adquiere eficacia desde su publicación, a todos los efectos, incluido el de determinar el día inicial para cómputo del plazo de interposición del recurso de reposición.*
>
> *Por lo demás, la falta de notificación denunciada no ha ocasionado indefensión a los expropiados, pues han estado informados por la Administración desde el inicio del expediente, a través de los trámites de información pública, relación de bienes, actas previas de ocupación, interposición del recurso de reposición.*
>
> *(…) En definitiva, y a tenor de la jurisprudencia ya apuntada, la falta de publicación o de la notificación individual del Acuerdo del Consejo de Ministros, declarando la utilidad pública y la necesidad de ocupación en términos generales, no implica la nulidad del procedimiento expropiatorio si posteriormente en el curso del procedimiento expropiatorio iniciado se concede a la parte la oportunidad de conocer y alegar sobre tales extremos. Y en el supuesto que nos ocupa, el interesado, a lo largo de dicho procedimiento, tuvo la oportunidad de conocer el contenido del acto, existió un trámite de información pública y la posibilidad de formular alegaciones respecto a la a necesidad de ocupación de los bienes afectados por lo que ninguna indefensión se ha producido a los recurrentes en el procedimiento expropiatorio que permita sostener que nos encontramos ante una vía de hecho".*

En contra de lo señalado por esta jurisprudencia, si aplicamos, no ya las previsiones propias de la LSE, sino el concepto de *"interesado"* que recoge el artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), es evidente que los propietarios

cuyos bienes inmuebles van a resultar afectados por el procedimiento expropiatorio consecuencia de la declaración de utilidad pública son interesados en dicho Expediente y, por tanto, que la resolución por la que se declara la utilidad pública de la instalación eléctrica debería ser notificada a los mismos (artículo 40.1 LPACAP).

Sin embargo, la jurisprudencia ha optado, de forma generalizada, por "negar" ese derecho a la notificación de la resolución de la declaración de utilidad pública a los propietarios de los terrenos afectados por instalaciones eléctricas sobre la base de que, en resumen, la Ley sobre expropiación forzosa y su Reglamento establecen que en dicha declaración no se concretan los bienes y derechos a expropiar, que sí se lleva a cabo en el acuerdo de necesidad de ocupación, lo que tiene como consecuencia que sólo hasta que no se concretan estos bienes y derechos a expropiar, las personas afectadas no ostenten la condición de interesado en el procedimiento.

Esta jurisprudencia entra en contradicción con el procedimiento para la declaración de utilidad pública previsto en el RD 1955/2000, expuesto ut supra, en el que, desde la solicitud del promotor, se incluye *"una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación"* que posteriormente se somete a información pública (de forma similar ocurre en el procedimiento para el acuerdo de necesidad de ocupación previsto en los artículos 15 a 23 de la LEF). Ello es así, porque, como ya hemos indicado anteriormente, la declaración de utilidad pública en el sector eléctrico lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes.

Es decir, mientras que la declaración de utilidad pública de una instalación de energía eléctrica no requiere de un posterior pronunciamiento de la Administración sobre la necesidad de ocupación de los bienes afectados por la misma, pues la segunda se encuentra implícita en la primera al haberse relacionado los bienes y derechos afectados a priori, en el procedimiento expropiatorio general sí lo requiere, de acuerdo con el artículo 15 LEF, en el que se dispone que *"declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación"*.

Por su parte, el artículo 21 LEF indica lo siguiente:

> *"1. El acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio.*
>
> *2. Dicho acuerdo se publicará en igual forma que la prevista en el artículo dieciocho para el acto por el que se ordene la apertura de la información pública.*
>
> *3. Además habrá de notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio, si bien en la exclusiva parte que pueda afectarlas".*

Si tenemos en cuenta que la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica lleva implícita el acuerdo de necesidad de ocupación, siendo su efecto principal el inicio del procedimiento expropiatorio -como se estudiará en el siguiente apartado-, si la propia LEF exige la notificación a los interesados de este acuerdo de necesidad de ocupación y el RD 1955/2000 establece el deber de notificación a los interesados de la declaración de utilidad pública, la necesidad de practicar dicha notificación como parte esencial del procedimiento de declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica es obvia, a pesar de lo señalado por la jurisprudencia.

Esta necesidad de notificación de la declaración de utilidad pública ha sido detallada por ESCUÍN PALOP[16], cuando afirma, en relación con la necesidad de "administravitización" de las declaraciones de utilidad pública implícitas, que debería exigirse *"hacer efectiva la obligación general de la Administración de notificar a todos los interesados los actos que pueden afectar sus derechos o intereses legítimos, lo que se traduce, en el ámbito que nos ocupa, en el deber de notificar a los posibles expropiados el inicio del procedimiento administrativo cuya resolución puede afectar sus derechos o cualquiera de sus intereses legítimos".*

Como conclusión de todo lo expuesto, nos remitimos a lo señalado por GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ[17], tras un detallado análisis de las declaraciones implícitas de necesidad de ocupación, *"expropiar en estas condiciones es, sin duda, muy fácil y muy cómodo, pero resulta radicalmente incompatible con la Constitución porque reduce a la nada la garantía de la propiedad y hace totalmente ilusoria la tutela jurisdiccional que sus artículos 33.3 y 24.1, respectivamente, aseguran, convirtiendo en regla la indefensión (material al menos) que este último tan enérgicamente proscribe".*

[16] ESCUIN PALOP, V. (2002), "Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm.17 (septiembre-diciembre 2002), pág. 133.

[17] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), "*Curso de Derecho Administrativo, vol. II*", 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas, pág. RB-5.26.

VII. BIBLIOGRAFÍA

COLOM PIAZUELO, E. (2004), *"Las expropiaciones forzosas en el sector eléctrico",* Editorial Cedecs, Barcelona.

ESCUIN PALOP, V. (2002), "Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa", *en Cuadernos de Derecho Público,* núm.17 (septiembre-diciembre 2002).

ESCUIN, PALOP, V. (2008) "La utilidad pública o el interés social como causa de expropiación" en "Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa", 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Pamplona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., (2022), *"Curso de Derecho Administrativo, vol. II",* 17ª Edición, Madrid: Thomson-Civitas.

PAREJO ALFONSO, L. (2018), "*El interés público y la potestad de sacrificio de bienes y derechos: la expropiación forzosa" en "Lecciones de Derecho Administrativo"*, 9ª Edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

RIPLEY SORIA, D. (2018), *"La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general; especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración", en "Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo [Parte General y Parte Especial]",* 2ª edición, Editorial Aranzadi, Cizur Menor.

RODRÍGUEZ ANDRADE, C. (2017), *"Los modos específicos de ocupar el territorio del urbanismo reticular. Mecanismos jurídicos aplicables a las redes de energía eléctrica", en "La Electrificación y el Territorio. Historia y Futuro",* Editorial Universidad de Barcelona.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A. M. (2019), *"Presupuestos de la Expropiación Forzosa", en "La Expropiación Forzosa: teoría y práctica de la institución",* Dir. Puerta Seguido, F., Gómez Zamora, L.J. y Rodríguez Martín, A.M., Tirant Lo Blanch, Valencia.

ANEXO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa («BOE» núm. 351, de 17/12/1954).

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico («BOE» núm. 310, de 27/12/2013).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica («BOE» núm. 310, de 27/12/2000).

Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Tribunal Constitucional. Auto nº 63/2016, de 15 de marzo.

Tribunal Supremo. Sentencia de 11 de febrero de 2004 (Recurso de casación nº 204/2002).

Tribunal Supremo. Sentencia de 23 de marzo de 2010 (Recurso de casación nº 512/2007).

Tribunal Supremo. Sentencia de 5 de febrero de 2014 (Recurso de casación nº 2202/2011).

Tribunal Supremo. Sentencia de 15 de junio de 2015 (Recurso de casación nº 3175/2013).

Tribunal Supremo. Sentencia de 25 de febrero de 2016 (Recurso de casación nº 3055/2013)

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de la Unión Europea

Año 2022 *

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

En lo que se refiere a los Asuntos Generales de la Unión Europea en estos meses de 2022, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación creado 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 adopción de las directrices operativas para el funcionamiento del Foro de la Sociedad Civil (DOUE L109, 8.04.2022, p.48). 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 adopción de directrices operativas para el funcionamiento del Foro de la Sociedad Civil [2022/707] (DOUE L132, 6.05.2022, p.107).

Se modifica la Decisión (PESC) 2019/797 relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros (DOUE L138, 17.05.2022, p.16) y también se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2019/570 en lo que respecta a las capacidades de rescEU en materia de suministro de energía de emergencia (DOUE L185, 12.07.2022, p. 129).

En los Asuntos Financieros, se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 con vistas a mejorar la previsibilidad para los Estados miembros y aclarar los procedimientos de resolución de litigios a la hora de poner a disposición los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB (DOUE L115, 13.04.2022, p.51). Se modifica la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 en lo que respecta a los gastos de recaudación y los modelos de los estados de cuentas relativos a los derechos sobre los recursos propios tradicionales y la forma de notificación de los importes irrecuperables (DOUE L104, 1.04.2022, p.153).

Se decide el nombramiento de los miembros del Comité de Vigilancia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DOUE L104, 1.04.2022, p.71).

---

* Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOUE, series L y C, durante los meses de abril, mayo, junio y julio de 2022

Igualmente se decide la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos en respuesta a solicitud de Francia — EGF/2021/007 FR/Selecta (DOUE L107, 6.04.2022, p.76), EGF/2022/001 FR/ Air France (DOUE L179, 6.07.2022, p.45), y a solicitud de Grecia (EGF/2021/008 EL/Attica electrical equipment manufacturing) (DOUE L179, 6.07.2022, p.43).

También se establecen disposiciones de aplicación de la Decisión n.º 1313/2013/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a los criterios y procedimientos para el reconocimiento del compromiso prolongado y las contribuciones extraordinarias al Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DOUE L132, 6.05.2022, p.102).

En relación con los Asuntos Institucionales, se decide sobre las normas de desarrollo relativas a las funciones y responsabilidades de los principales agentes en el ámbito de la seguridad (DOUE L117, 19.04.2022, p.106), El Consejo modifica su Reglamento interno (DOUE L190, 19.07.2022, p. 137). Se adopta el Código de conducta aplicable a los Miembros y a los antiguos Miembros del Tribunal (DOUE L128, 2.05.2022, p.102). Se nombran jueces del del Tribunal General (DOUE L126, 29.04.2022, p.23; DOUE L173, 30.06.2022, p.77; DOUE L198, 27.07.2022, p. 16) y a miembros del Tribunal de Cuentas (DOUE L166, 22.06.2022, p.134; DOUE L199, 28.07.2022, p. 5).

Se adopta el Reglamento interno del Comité Económico y Social Europeo — Mayo de 2022 (DOUE L140, 19.05.2022, p.14), Reglamento interno y Código de conducta de los miembros del Comité Económico y Social Europeo (Mayo de 2022) (DOUE L149, 31.05.2022, p.1). Se nombra a un miembro del Comité Económico y Social Europeo, propuesto por el Reino de España, D. Jaume Bernis Castells, Miembro de la Comisión Ejecutiva Nacional de COAG, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, (DOUE L140, 19.05.2022, p.6).

También se nombra a un miembro y dos suplentes del Comité de las Regiones, propuestos por el Reino de España, como miembro a: D. Julio Millán Muñoz, Alcalde del Ayuntamiento de Jaén (Andalucía), y como suplentes a Dª Noelia María Arroyo Hernández, Alcaldesa del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), y D. Óscar Puente Santiago, Alcalde del Ayuntamiento de Valladolid (Castilla y León) (DOUE L173, 30.06.2022, p.71) y a un suplente del Comité de las Regiones, propuesto por el Reino de España, D. Juan García-Gallardo Frings, vicepresidente de la Junta de Castilla y León (DOUE L191, 20.07.2022, p. 71), Y se se nombra a los miembros y suplentes del Consejo de Administración del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (DOUE L147, 30.05.2022, p.42).

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

En los ámbitos de la Unión aduanera y Libre circulación de mercancías, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de la Organización Mundial de Aduanas en relación con la aprobación de un proyecto de modificaciones del reglamento interno del Comité del Sistema Armonizado (DOUE L167, 24.06.2022, p.100).

Se modifica el Reglamento (UE) 2021/2283, relativo a la apertura y modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para determinados productos agrícolas e industriales (DOUE L167, 24.06.2022, p.10). Se modifica el Reglamento (UE) 2021/2278 por el que se suspenden los derechos del arancel aduanero común contemplados en el artículo 56, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) n.º 952/2013 sobre algunos productos agrícolas e industriales (DOUE L170, 28.06.2022, p.1) y también se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DOUE L151, 2.06.2022, p.34).

Igualmente se adoptan varios reglamentos relativos a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L108, 7.04.2022, p.13; DOUE L108, 7.04.2022, p.16; DOUE L141, 20.05.2022, p.7; DOUE L162, 17.06.2022, p.23; DOUE L177, 4.07.2022, p.1).

En cuanto a la Política Comercial, la celebración de Tratados internacionales suele ser un elemento fundamental de la misma, así se decide: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 12.a Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (DOUE L196, 25.07.2022, p. 121), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité Especial de Aduanas y Facilitación del Comercio establecido 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, en lo que respecta a la adopción del reglamento interno del Comité Especial de Aduanas y Facilitación del Comercio (DOUE L109, 8.04.2022, p.52), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en los Comités Técnicos de Valoración en Aduana y de Normas de Origen, establecidos bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas, con respecto a la adopción de dictámenes consultivos, comentarios, notas explicativas, estudios de casos, estudios y actos similares sobre la valoración en aduana de mercancías importadas con arreglo al Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y a la adopción de dictámenes consultivos, información y asesoramiento y actos similares sobre la determinación del origen de las mercancías con arreglo al Acuerdo sobre Normas de Origen (DOUE L119,

21.04.2022, p.103). Se decide la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda, 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 L140, 19.05.2022, p.1), la firma, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo minero, agrícola y de construcción del Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil (Protocolo MAC) (DOUE L172, 29.06.2022, p.1). Y se modifican los anexos 10-A y 10-B del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Singapur [2022/823] (DOUE L146, 25.05.2022, p.139).

Se adopta un reglamento sobre el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de terceros países a los mercados de contratos públicos y de concesiones de la Unión, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los operadores económicos, bienes y servicios de la Unión a los mercados de contratos públicos y de concesiones de terceros países (Instrumento de contratación internacional-ICI) (DOUE L173, 30.06.2022, p.1), y otro por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a la suspensión para el año 2023 de determinadas preferencias arancelarias concedidas a algunos países beneficiarios del SPG (DOUE L173, 30.06.2022, p.58).

Se modifica el Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante la supresión de Rusia como destino del ámbito de aplicación de las autorizaciones generales de exportación de la Unión (DOUE L130I, 4.05.2022, p.1), y se adopta un reglamento relativo a medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos de la República de Moldavia 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 (DOUE L195, 22.07.2022, p. 6).

Se modifican: el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/761 en lo que respecta al volumen del contingente arancelario de carne de vacuno de calidad superior originaria de Paraguay (DOUE L121, 22.04.2022, p.9), el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159, que impone una medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DOUE L121, 22.04.2022, p.12), el Reglamento (UE) 2018/196 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (DOUE L126, 29.04.2022, p.4).

III. POLÍTICA AGRÍCOLA

En lo que se refiere a los aspectos más generales de la Política Agrícola común (PAC), se modifica el Reglamento (CE) n.º 138/2004 por lo que se refiere a las cuentas económicas de la agricultura regionales (DOUE L114, 12.04.2022, p.1), se establecen excepciones al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (normas BCAM) 7 y 8 para el año de solicitud 2023 (DOUE L199, 28.07.2022, p. 1), se completa el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común y la aplicación y el cálculo de las sanciones administrativas en el marco de la condicionalidad (DOUE L183, 8.07.2022, p. 12) y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control de la política agrícola común (DOUE L183, 8.07.2022, p. 23).

Se modifica el anexo XI del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al importe total de la ayuda de la Unión para los tipos de intervenciones para el desarrollo rural del ejercicio financiero 2023 (DOUE L119, 21.04.2022, p.1), se decide la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores del Reino Unido en lo referente a los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el ejercicio financiero 2021 (DOUE L146, 25.05.2022, p.101), 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 L157, 10.06.2022, p.15).

Se establecen los límites máximos presupuestarios aplicables en 2022 a determinados regímenes de ayuda directa previstos en el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L179, 6.07.2022, p.30), se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 808/2014 y (UE) n.º 809/2014 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta a las repercusiones de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DOUE L189, 18.07.2022, p. 12), se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/892 para el año 2022 en lo que atañe a las solicitudes de ayuda, así como a las solicitudes de anticipo y de pagos parciales debido a la crisis provocada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DOUE L189, 18.07.2022, p. 18). Se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por el Reino Unido con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo

Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DOUE L157, 10.06.2022, p.66), se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta a las repercusiones de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DOUE L173, 30.06.2022, p.34). Se decide la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores del Reino Unido en lo referente a las deudas resultantes de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) con cargo al marco financiero plurianual para el período 2014-2020 y de anteriores perspectivas financieras para el ejercicio financiero 2021 (DOUE L146, 25.05.2022, p.107), la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores de los Estados miembros en lo referente a los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en el ejercicio financiero 2021 (DOUE L146, 25.05.2022, p.111), la liquidación de las cuentas de los organismos pagadores de los Estados miembros en relación con los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el ejercicio financiero 2021 (DOUE L146, 25.05.2022, p.120).

Se establecen excepciones para el año 2022, a los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 809/2014, (UE) n.º 180/2014, (UE) n.º 181/2014, (UE) 2017/892, (UE) 2016/1150, (UE) 2018/274, (UE) 615/2014 y (UE) 2015/1368, en lo que atañe a determinados controles administrativos y sobre el terreno aplicables en el marco de la política agrícola común y que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/725 (DOUE L188, 15.07.2022, p. 49), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 668/2014 que establece las normas de desarrollo del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L155, 8.06.2022, p.8), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1793, relativo al aumento temporal de los controles oficiales y a las medidas de emergencia que regulan la entrada en la Unión de determinadas mercancías procedentes de terceros países, y por el que se ejecutan los Reglamentos (UE) 2017/625 y (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L158, 13.06.2022, p.1), se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2306 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para los certificados de inspección expedidos en Ucrania (DOUE L139, 18.05.2022, p.13).

Se modifica el Reglamento (UE) n.º 37/2010 en lo relativo a la clasificación de la sustancia bambermicina por lo que respecta a su límite máximo de residuos en los productos alimenticios de origen animal (DOUE L117, 19.04.2022, p.29), y como suele ser habitual, el Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo se modifica reiteradamente: el anexo II en lo que respecta a los límites máximos de residuos de flutianilo en o sobre determinados productos (DOUE L109, 8.04.2022, p.35), en lo que respecta a los límites máximos de residuos de fludioxonil

en determinados productos (DOUE L192, 21.07.2022, p. 1), los anexos II, III y IV en lo que respecta a los límites máximos de residuos de ametoctradina, clormecuat, dodina, nicotina, profenofós y el virus de la poliedrosis nuclear multiencapsulada de la Spodoptera exigua (SeMNPV), cepa BV-0004, en determinados productos (DOUE L196, 25.07.2022, p. 74), y los anexos II y III en lo que respecta a los límites máximos de residuos de ion fluoruro, oxifluorfén, piroxsulam, quinmerac y fluoruro de sulfurilo en determinados productos (DOUE L200, 29.07.2022, p. 1), y en lo que respecta a los límites máximos de residuos de benzovindiflupir, boscalida, fenazaquina, fluazifop-P, flupiradifurona, fluxapiroxad, fosetil-Al, isofetamid, metaflumizona, piraclostrobina, espirotetramat, tiabendazol y tolclofós-metilo en determinados productos (DOUE L200, 29.07.2022, p. 68).

Se adopta un reglamento relativo a un programa plurianual coordinado de control de la Unión para 2023, 2024 y 2025 destinado a garantizar el respeto de los límites máximos de residuos de plaguicidas en y sobre los alimentos de origen vegetal y animal y a evaluar el grado de exposición de los consumidores a estos residuos, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/601 (DOUE L137, 16.05.2022, p.12) y se modifica el anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2235 en lo que respecta a los modelos de certificados para la entrada en la Unión y el tránsito por ella de partidas de determinados productos compuestos (DOUE L188, 15.07.2022, p. 75).

En la regulación por productos, vegetales, cereales, hortícolas, se modifican las Directivas 2003/90/CE y 2003/91/CE en lo que respecta a los protocolos para el examen de determinadas variedades de especies de plantas agrícolas y de especies de plantas hortícolas (DOUE L157, 10.06.2022, p.1), se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones al Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado en el sector de las frutas y hortalizas causada por la invasión rusa de Ucrania (DOUE L189, 18.07.2022, p. 1), se establecen medidas temporales respecto a los frutos especificados originarios de Argentina, Brasil, Sudáfrica, Uruguay y Zimbabue para prevenir la introducción y propagación en el territorio de la Unión de la plaga de Phyllosticta citricarpa (McAlpine) Van der Aa (DOUE L117, 19.04.2022, p.11), se modifican el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2019 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo que respecta a los frutos de Momordica charantia L. originarios de Honduras, México, Sri Lanka y Tailandia (DOUE L150, 1.06.2022, p.62), se modifica el anexo VII del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2072 en lo relativo a los requisitos para la introducción en la Unión de determinados frutos de Capsicum (L.), Citrus L., Citrus sinensis Pers., Prunus persica (L.) Batsch y Punica granatum L. (DOUE L165, 21.06.2022, p.30).

Se modifica el Reglamento (CE) n.º 1480/2004 por el que se establecen disposiciones específicas en relación con las mercancías procedentes de zonas que no están bajo el control efectivo del Gobierno de Chipre y que lleguen a zonas que están bajo el control efectivo de dicho Gobierno (DOUE L181, 7.07.2022, p. 11), se modifica la información que figura en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/178 mediante la inclusión del Reino Unido (Irlanda del Norte) como un origen para el cual no se requiere un certificado fitosanitario para la introducción en la Unión de plantas, frutas, hortalizas, flores o semillas (DOUE L125, 28.04.2022, p.1), se modifica el Reglamento (CE) n.º 1295/2008 relativo a la importación del lúpulo procedente de terceros países (DOUE L131, 5.05.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 75/2013 en lo que atañe a los derechos de importación adicionales en el sector del azúcar (DOUE L167, 24.06.2022, p.91), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1185, en lo que atañe a la notificación de los niveles de existencias de cereales, semillas oleaginosas y arroz (DOUE L141, 20.05.2022, p.15), se modifica y se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2019 en lo que respecta a determinados vegetales para plantación de Malus domestica originarios de Ucrania y Serbia (DOUE L198, 27.07.2022, p. 4), se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a su período de aplicación y a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Bolivia en los cultivos productores de semillas de cereales y los cultivos productores de semillas de plantas oleaginosas y textiles y la equivalencia de las semillas de cereales y de plantas oleaginosas y textiles producidas en Bolivia (DOUE L152, 3.06.2022, p.109).

Se establecen medidas para erradicar y prevenir la propagación de Globodera pallda (Stone) Behrens y Globodera rostochiensis (Wollenweber) Behrens (DOUE L185, 12.07.2022, p. 12), medidas para erradicar y prevenir la propagación de Ralstonia solanacearum (Smith 1896) Yabuuchi et al. 1996 emend. Safni et al. 2014 (DOUE L185, 12.07.2022, p. 27), medidas para erradicar y prevenir la propagación de Clavibacter sepedonicus (Spieckermann & Kotthoff 1914) Nouioui et al. 2018 (DOUE L185, 12.07.2022, p. 47), medidas para erradicar y prevenir la propagación de Synchytrium endobioticum (Schilbersky) Percival (DOUE L185, 12.07.2022, p. 65) y medidas para evitar la introducción y la propagación del virus roseta de la rosa en el territorio de la Unión (DOUE L192, 21.07.2022, p. 14).

En cuanto a la ganadería y aves de corral, como suele ser habitual, se modifica reiteradamente la normativa 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 L126, 29.04.2022, p.7; DOUE L141, 20.05.2022, p.10; DOUE L167, 24.06.2022, p.88; DOUE L200, 29.07.2022, p. 65).

Se modifica el Reglamento (CE) n.º 333/2007 en lo que respecta a los requisitos de muestreo de peces y animales terrestres (DOUE L126, 29.04.2022, p.14), se adopta un reglamento relativo a la autorización de un preparado de Lactiplantibacillus plantarum DSM 26571 como aditivo de ensilaje para todas las especies animales (DOUE L117, 19.04.2022, p.26), otro relativo a la autorización del glutamato monosódico producido por fermentación con Corynebacterium glutamicum KCCM 80187 como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L192, 21.07.2022, p. 17), se modifica el Reglamento (UE) n.º 68/2013, relativo al Catálogo de materias primas para piensos (DOUE L177, 4.07.2022, p.4). Se modifica el anexo VI del Reglamento (CE) n.º 152/2009 en lo relativo a los métodos de análisis para la detección de componentes procedentes de invertebrados terrestres con fines de control oficial de los piensos (DOUE L155, 8.06.2022, p.24).

Se autorizan: el rojo allura AC como aditivo en piensos para pequeños mamíferos no productores de alimentos y aves ornamentales (DOUE L191, 20.07.2022, p. 3), el butilhidroxianisol como aditivo en piensos para gatos (DOUE L119, 21.04.2022, p.84), un preparado de extracto de limón como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L106, 5.04.2022, p.4), el extracto de naranja amarga como aditivo en piensos para determinadas especies animales (DOUE L119, 21.04.2022, p.74), un preparado de extracto de hojas de Melissa officinalis L. como aditivo para piensos para todas las especies animales (DOUE L119, 21.04.2022, p.79), de la tintura de gordolobo/candelaria como aditivo en piensos para determinadas especies animales (DOUE L132, 6.05.2022, p.1), del aceite esencial de bayas de Litsea como aditivo en piensos para determinadas especies animales (DOUE L114, 12.04.2022, p.44), del aceite esencial de Origanum vulgare ssp. hirtum (Link) Ietsw. como aditivo en piensos para determinadas especies animales (DOUE L191, 20.07.2022, p. 7), de la vitamina B12 en forma de cianocobalamina producida por Ensifer adhaerens CNCM I-5541 como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L191, 20.07.2022, p. 10), de acrilato de etilo, isovalerato de pentilo, 2-metilbutirato de butilo, 2-metilundecanal, ácido (2E)-metilcrotónico, (E,Z)-deca-2,4-dienoato de etilo, butan-2-ona, acetato de ciclohexilo, 3,4-dimetilciclopentan-1,2-diona, 5-etil-3-hidroxi-4 metilfuran-2(5H)-ona, butirato de fenetilo, fenilacetato de hexilo, 4-metilacetofenona, 4 metoxiacetofenona, 3-metilfenol, 3,4-dimetilfenol, 1-metoxi-4-metilbenceno, trimetiloxazol y 4,5-dihidrotiofen-3(2H)-ona como aditivos para piensos destinados a todas las especies animales (DOUE L191, 20.07.2022, p. 13), de un preparado de 3-nitrooxipropanol como aditivo en piensos para vacas lecheras y vacas para reproducción (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd., representado en la Unión por DSM Nutritional Products Sp. Z o.o.) (DOUE L109, 8.04.2022, p.32).

Se renueva la autorización del benzoato sódico como aditivo en los piensos para lechones destetados y a su nueva autorización para lechones destetados de otros suidos y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 496/2011 (titular de la autorización: Taminco Finland Oy) (DOUE L106, 5.04.2022, p.9), y la autorización de un preparado de Bacillus velezensis DSM 15544 como aditivo en los piensos para lechones destetados y la autorización para todas las especies y categorías de aves, y por el que se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) 2016/897, 2017/2312 y 2018/1081 y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 333/2010 y n.º 184/2011 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/893 (titular de la autorización: Asahi Biocycle Co. Ltd., representado en la Unión por Pen & Tec Consulting S.L.U.) (DOUE L132, 6.05.2022, p.5)- Y se produce una recomendación de la Comisión sobre el seguimiento de la presencia de arsénico inorgánico en los piensos (DOUE C206, 23.05.2022, p. 1).

Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/625 en lo que respecta a los códigos de la nomenclatura combinada y del sistema armonizado y a las condiciones de importación de determinados productos compuestos, se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/2122 en lo que respecta a determinadas mercancías y aves de compañía exentas de controles oficiales en los puestos de control fronterizos y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/630 en lo que respecta a los requisitos para los productos compuestos exentos de controles oficiales en los puestos de control fronterizos (DOUE L154, 7.06.2022, p.23), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/632 en lo que respecta a las listas de productos de origen animal, subproductos animales y productos compuestos sujetos a controles oficiales en los puestos de control fronterizos (DOUE L200, 29.07.2022, p. 25).

Se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a las normas específicas sobre los controles oficiales de animales, productos de origen animal y productos reproductivos realizados por las autoridades competentes, así como las medidas de seguimiento que deben adoptar las autoridades competentes en caso de incumplimiento de las normas de identificación y registro de bovinos, ovinos y caprinos o de incumplimiento durante el tránsito por la Unión de determinados bovinos, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 494/98 de la Comisión (DOUE L122, 25.04.2022, p.17), se completa el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo estableciendo normas para la realización de controles oficiales con respecto a la presencia de contaminantes en los alimentos (DOUE L162, 17.06.2022, p.7).

Se adopta un reglamento sobre disposiciones prácticas uniformes para la realización de controles oficiales con respecto a la presencia de contaminantes en los alimentos, sobre el contenido adicional específico de los planes nacionales de con-

trol plurianuales y sobre disposiciones adicionales específicas para su elaboración (DOUE L162, 17.06.2022, p.13), se modifica el anexo III del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2235 en lo que respecta a los modelos de certificados zoosanitarios-oficiales para la entrada en la Unión de partidas de determinados productos de origen animal (DOUE L150, 1.06.2022, p.69), se modifican los anexos VI y XV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que respecta a las listas de terceros países, territorios, o zonas de estos, autorizados a introducir en la Unión determinadas aves en cautividad y sus productos reproductivos, así como productos cárnicos de aves de corral (DOUE L173, 30.06.2022, p.61).

Se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que respecta a las entradas correspondientes a los Estados Unidos en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y aves de caza (DOUE L112, 11.04.2022, p.48), se modifican los anexos V y XIV del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que concierne a las entradas correspondientes a Canadá, al Reino Unido y a los Estados Unidos en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y de aves de caza (DOUE L124, 27.04.2022, p.1; DOUE L119, 21.04.2022, p.5; DOUE L137, 16.05.2022, p.25; DOUE L141, 20.05.2022, p.18; DOUE L148, 31.05.2022, p.26; DOUE L197, 26.07.2022, p. 102; DOUE L158, 13.06.2022, p.27; DOUE L161, 16.06.2022, p.67; DOUE L167, 24.06.2022, p.38; DOUE L185, 12.07.2022, p. 117), y se modifican y corrigen ciertos anexos del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/404 en lo que concierne a las entradas correspondientes a Canadá, al Reino Unido y a los Estados Unidos en las listas de terceros países desde los que se autoriza la entrada en la Unión de partidas de aves de corral, productos reproductivos de aves de corral y carne fresca de aves de corral y de aves de caza (DOUE L132, 6.05.2022, p.10).

Se modifica el anexo IV del Reglamento (CE) n.º 708/2007 del Consejo, sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura (DOUE L104, 1.04.2022, p.51) se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/761 en lo que atañe a la gestión de determinados contingentes arancelarios de importación de aves de corral y de un contingente arancelario de exportación de leche en polvo a la República Dominicana (DOUE L137, 16.05.2022, p.7). Se adoptan medidas de emergencia para impedir la introducción de la fiebre aftosa en la Unión a través de las partidas de heno y de paja procedentes de terceros países o territorios y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2208 (DOUE L109, 8.04.2022, p.69).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 con el fin de actualizar la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión (DOUE L186, 13.07.2022, p. 10), se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1882 en lo relativo a las enfermedades de los animales acuáticos de la lista y la lista de especies y grupos de especies que suponen un riesgo considerable para la propagación de esas enfermedades de la lista (DOUE L160, 15.06.2022, p.30). Se modifican los anexos I y II de la Decisión de Ejecución (UE) 2021/260 en lo que respecta a los Estados miembros o partes de los mismos en relación con los cuales se aprueban medidas nacionales para 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 (DOUE L184, 11.07.2022, p. 59).

Se modifican los anexos II y IV del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2002 con respecto a la notificación y el envío de informes a la Unión sobre la detección de determinadas enfermedades de la lista (DOUE L184, 11.07.2022, p. 6), se modifican determinados anexos del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/620 en lo que se refiere a la aprobación del estatus de libre de enfermedad de determinados Estados miembros o zonas de estos en lo que respecta a determinadas enfermedades de la lista y a la aprobación de los programas de erradicación de determinadas enfermedades de la lista (DOUE L188, 15.07.2022, p. 65).

Se modifica el anexo de la Decisión de Ejecución (UE) 2021/641, sobre medidas de emergencia en relación con los brotes de gripe aviar de alta patogenicidad en determinados Estados miembros (DOUE L104, 1.04.2022, p.74; DOUE L115, 13.04.2022, p.90; DOUE L128, 2.05.2022, p.3; DOUE L137, 16.05.2022, p.84; DOUE L146, 25.05.2022, p.13; DOUE L165, 21.06.2022, p.47; DOUE L170, 28.06.2022, p.85; DOUE L185, 12.07.2022, p. 138; DOUE L199, 28.07.2022, p. 12) y se deroga la Decisión 2006/563/CE, sobre determinadas medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena del subtipo H5N1 en aves silvestres dentro de la Comunidad (DOUE L162, 17.06.2022, p.37).

Se modifica el anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/605, por el que se establecen medidas especiales de control de la peste porcina africana (DOUE L112, 11.04.2022, p.11; DOUE L132, 6.05.2022, p.64; DOUE L137, 16.05.2022, p.45; DOUE L150, 1.06.2022, p.23; DOUE L154, 7.06.2022, p.37; DOUE L159, 14.06.2022, p.3; DOUE L164, 20.06.2022, p.23; DOUE L185, 12.07.2022, p. 77; DOUE L190, 19.07.2022, p. 79; DOUE L200, 29.07.2022, p. 109).

Y en cuanto a los Centros escolares y ayuda alimentaria, se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 con respecto al año lectivo 2021/2022 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

L105, 4.04.2022, p.5), se establecen normas excepcionales aplicables a las segundas solicitudes de ayuda de la Unión para las frutas y hortalizas y para la leche destinadas a los centros escolares de los Estados miembros y se establecen excepciones al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/39 en lo que atañe a la reasignación de la ayuda de la Unión para el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023 (DOUE L151, 2.06.2022, p.42), y se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2022/493 sobre la asignación definitiva de ayuda de la Unión a los Estados miembros para las frutas y hortalizas destinadas a los centros escolares y la leche destinada a los centros escolares para el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 31 de julio de 2023 (DOUE L184, 11.07.2022, p. 56).

IV. POLÍTICA PESQUERA

En el ámbito de la Política de Pesca, suele ser necesaria para la Unión Europea la celebración de Tratados internacionales de pesca, sobre distintos aspectos de la misma. A estos efectos, se decide la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Mauricio relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y la República de Mauricio (DOUE L115, 13.04.2022, p.43 y 45).

Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2015/98 de la Comisión relativo a la aplicación de las obligaciones internacionales de la Unión, tal como se contempla en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en el marco del Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico y el Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (DOUE L147, 30.05.2022, p.1), y se modifican el Reglamento (UE) 2019/833 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento Delegado (UE) 2020/124 de la Comisión en lo que respecta a determinadas disposiciones y anexos de las medidas de conservación y control de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) (DOUE L195, 22.07.2022, p. 21).

En cuanto al régimen general de la pesca y flotas pesqueras, se modifica el Reglamento (UE) n.º 508/2014 en lo que se refiere a las medidas específicas para mitigar las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en las actividades pesqueras y atenuar los efectos de la perturbación del mercado causada por esa guerra de agresión en la cadena de suministro de productos de la pesca y la acuicultura (DOUE L195, 22.07.2022, p. 1).

En lo que se refiere a la protección del medio marino y cuotas generales de pesca, se modifica el Reglamento (UE) n.º 468/2010, por el que se establece la lista de la UE de los buques que practican una pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DOUE L184, 11.07.2022, p. 9), se establecen para 2022 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L104, 1.04.2022, p.1), se modifica el Reglamento (UE) 2022/109, por el que se establecen para 2022 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L176, 1.07.2022, p.5).

También se modifican: el Reglamento Delegado (UE) 2017/118, por el que se establecen medidas de conservación de las pesquerías para la protección del entorno marino en el Mar del Norte (DOUE L165, 21.06.2022, p.1), el Reglamento (UE) 2022/109 por el que se establecen para 2022 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión (DOUE L126, 29.04.2022, p.2). Se corrige y modifica el Reglamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las exenciones del coto de la solla (DOUE L147, 30.05.2022, p.22).

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 L107, 6.04.2022, p.24) y el cierre de las pesquerías de fletán negro en las aguas de Noruega de las subzonas 1 y 2 para los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea (DOUE L188, 15.07.2022, p. 46).

En lo que se refiere a los buques que enarbolen pabellón de España, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 185/2013 con respecto a deducciones de las cuotas de pesca asignadas a España para 2021, 2022 y 2023 (DOUE L188, 15.07.2022, p. 62).

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES, POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En relación al Derecho de Establecimiento y Libre prestación de Servicios, se establece información técnica para el cálculo de las provisiones técnicas y los

fondos propios básicos a efectos de la presentación de información con fecha de referencia comprendida entre el 31 de marzo de 2022 y el 29 de junio de 2022 de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (DOUE L136, 13.05.2022, p.8).

Se determina que los mercados nacionales de valores de los Estados Unidos de América registrados en la Securities and Exchange Commission cumplen requisitos jurídicamente vinculantes que son equivalentes a los requisitos establecidos en el título III de la Directiva 2014/65/UE y están sujetos a una supervisión y una aplicación efectivas (DOUE L107, 6.04.2022, p.85), se establecen normas técnicas de ejecución para la aplicación de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al formato en el que las sucursales de empresas de terceros países y las autoridades competentes deben comunicar la información a que se refiere el artículo 41, apartados 3 y 4, de dicha Directiva (DOUE L188, 15.07.2022, p. 98). Se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación que especifican el contenido de los controles de la gestión de posiciones por parte de los centros de negociación (DOUE L197, 26.07.2022, p. 1).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1093 por el que se establecen normas técnicas de ejecución relativas al formato de los informes de posiciones de las empresas de servicios de inversión y los organismos rectores del mercado (DOUE L197, 26.07.2022, p. 4), se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación para la aplicación de límites de posición a los derivados sobre materias primas y los procedimientos de solicitud de exención de los límites de posición (DOUE L197, 26.07.2022, p. 52).

Se decide sobre: la adecuación de las autoridades competentes de los Estados Unidos de América con arreglo a la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L196, 25.07.2022, p. 134), sobre la equivalencia de los sistemas de supervisión pública, control de calidad, investigación y sanciones aplicables a los auditores y las entidades de auditoría de las autoridades competentes de los Estados Unidos de América con arreglo a la Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L196, 25.07.2022, p. 138), y se modifican las normas técnicas de ejecución establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2070 en lo que respecta a las carteras de referencia y lasplantillas e instrucciones que deben aplicarse en la Unión a efectos de la comunicación de información conforme al artículo78, apartado 2, de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L174, 30.06.2022, p.1).

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

En el ámbito de la Política de Transportes y en relación con sus aspectos internacionales, se decide: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Seguridad Marítima de la Organización Marítima Internacional, durante su 105.o período de sesiones y en el Comité de Facilitación de la Organización Marítima Internacional, durante su 46.o período de sesiones, con respecto a la adopción de enmiendas a las resoluciones sobre las normas de funcionamiento de los equipos utilizados en el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítimos, así como de enmiendas al anexo del Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (FAL) (DOUE L118, 20.04.2022, p.55), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la 57.a sesión del Comité de expertos en transporte de mercancías peligrosas de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril en lo que se refiere a determinadas modificaciones del apéndice C del Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril (DOUE L122, 25.04.2022, p.33), la posición que ha de adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la 14.a reunión de la Comisión de Expertos Técnicos de la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF), en lo que respecta a las modificaciones de las prescripciones técnicas uniformes sobre las aplicaciones telemáticas para el transporte de mercancías y a la revisión del anexo B de las Reglas uniformes ATMF sobre excepciones, así como en el procedimiento escrito de la Comisión de Revisión de la OTIF en lo que respecta a la modificación de las Reglas uniformes ATMF (DOUE L162, 17.06.2022, p.35), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el 226.o período de sesiones del Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional en relación con la propuesta de adopción de la enmienda 48 del anexo 6, parte I, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (DOUE L191, 20.07.2022, p. 61), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de control de los buques por el Estado rector del puerto del Memorando de Acuerdo de París sobre supervisión por el Estado rector del puerto, en relación con la pertenencia de la Federación de Rusia al Memorando de Acuerdo de París (DOUE L139, 18.05.2022, p.16).

Se adoptan las Enmiendas del Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR de 1975) (DOUE L167, 24.06.2022, p.1). Se decide: la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre el transporte de mercancías por carretera (DOUE L179, 6.07.2022, p.1 y 4), la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Moldavia sobre el transporte de mercancías por carretera (DOUE L181, 7.07.2022, p. 1 y 4).

El Consejo bilateral de supervisión para el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea sobre cooperación en materia de reglamentación de la seguridad en la aviación civil adopta decisiones. (DOUE L118, 20.04.2022, p.58; DOUE L118, 20.04.2022, p.68). El Comité Mixto UE-OACI, decide la adopción de un programa de trabajo entre la Unión Europea y la Organización de Aviación Civil Internacional relativo a la cooperación en el ámbito de la notificación de accidentes e incidentes en la aviación civil [2022/647] (DOUE L118, 20.04.2022, p.79). Y 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, sustituye el anexo IV del Acuerdo Euromediterráneo de Aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno del Estado de Israel, por otra [2022/1030] (DOUE L172, 29.06.2022, p.30).

En relación a los transportes aéreos, se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2020/2201, relativa al nombramiento de determinados miembros del Consejo de Administración de la Red y de la Célula de Coordinación de Crisis de la Aviación Europea y sus suplentes para las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo (DOUE L134, 11.05.2022, p.21), se aprueba el Plan de Rendimiento de la Red para el tercer período de referencia del sistema de evaluación del rendimiento del cielo único europeo (2020-2024) (DOUE L140, 19.05.2022, p.12), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1998 en lo que respecta a determinadas medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea (DOUE L183, 8.07.2022, p. 35).

También se modifica el Reglamento (CE) n.º 474/2006 en lo que respecta a la lista de las compañías aéreas cuya explotación queda prohibida o sujeta a restricciones dentro de la Unión (DOUE L114, 12.04.2022, p.49; DOUE L151, 2.06.2022, p.45), se decide sobre la coherencia de los objetivos de rendimiento incluidos en el proyecto de plan de rendimiento presentado por España con arreglo al Reglamento (CE) n.º 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo con los objetivos de rendimiento a escala de la Unión para el tercer período de referencia (DOUE L139, 18.05.2022, p.182), se corrige el Reglamento (UE) n.º 748/2012 en lo que concierne a excepciones respecto de determinados requisitos introducidos por el Reglamento Delegado (UE) 2022/201 (DOUE L191, 20.07.2022, p. 45), y se modifica el Reglamento (UE) 2015/640 en lo que respecta a la introducción de nuevos requisitos adicionales de aeronavegabilidad (DOUE L191, 20.07.2022, p. 47).

En el sector de los transportes por carretera, se completa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre tráfico en tiempo real a escala de la Unión Europea (DOUE L122, 25.04.2022, p.1), se modifica el Reglamento (UE) 2016/403 en lo que

respecta a nuevas infracciones graves de las normas de la Unión que pueden acarrear la pérdida de honorabilidad del transportista por carretera (DOUE L129, 3.05.2022, p.22), se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la fórmula común para calcular la clasificación de riesgos de las empresas de transporte (DOUE L129, 3.05.2022, p.33), se modifica la Directiva 2006/1/CE relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera (DOUE L137, 16.05.2022, p.1), se completa el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo al establecimiento de normas que detallan el nivel de servicio y la seguridad de las zonas de estacionamiento seguras y protegidas, así como a los procedimientos para su certificación (DOUE L170, 28.06.2022, p.27), se establecen medidas específicas y temporales, habida cuenta de la invasión rusa de Ucrania, en relación con los documentos del conductor expedidos por Ucrania de conformidad con su legislación (DOUE L195, 22.07.2022, p. 13).

En cuanto al transporte marítimo y fluvial, se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2016/2323, por la que se establece la lista europea de instalaciones de reciclado de buques con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1257/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L128, 2.05.2022, p.84). Se adopta una directiva relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas (DOUE L169, 27.06.2022, p.45), y se corrige la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje (DOUE L184, 11.07.2022, p. 1).

En lo que se refiere al transporte ferroviario, se modifica el Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la prórroga del período de referencia (DOUE L173, 30.06.2022, p.50).

Finalmente, en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas, se modifica la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, para autorizar determinadas excepciones nacionales (DOUE L176, 1.07.2022, p.33).

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

En los ámbitos generales de la Política de competencia, se adopta un reglamento relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas (DOUE L134, 11.05.2022, p.4).

En lo que se refiere a derechos compensatorios y antidumping, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159, que impone medidas de salvaguardia de-

finitivas contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DOUE L167, 24.06.2022, p.58), se establece un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de determinadas ruedas de aluminio originarias de Marruecos (DOUE L188, 15.07.2022, p. 114), un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de productos de acero revestido de cromo electrolítico originarios de la República Popular China y de Brasil (DOUE L143, 23.05.2022, p.11).

Se imponen derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y Egipto (DOUE L190, 19.07.2022, p. 70), sobre las importaciones de polímeros superabsorbentes originarios de la República de Corea (DOUE L107, 6.04.2022, p.27), sobre las importaciones de biodiésel originario de los Estados Unidos de América, y se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de biodiésel originario de los Estados Unidos de América (DOUE L136, 13.05.2022, p.3), se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de monoetilenglicol originario de los Estados Unidos de América y del Reino de Arabia Saudí (DOUE L196, 25.07.2022, p. 119), sobre las importaciones de tubos de hierro de fundición maleable (también conocida como fundición de grafito esferoidal) originarios de la India, tras una reconsideración por expiración de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L161, 16.06.2022, p.1), un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de tubos de hierro de fundición maleable (también conocida como fundición de grafito esferoidal) originarios de la India, tras una reconsideración por expiración de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L161, 16.06.2022, p.28).

En relación con la República Popular China, se decide no prorrogar la suspensión de los derechos antidumping definitivos establecidos por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1784 sobre las importaciones de productos laminados planos de aluminio (DOUE L183, 8.07.2022, p. 71), se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinados sistemas de electrodos de grafito (DOUE L108, 7.04.2022, p.20), se dan por concluidas las reconsideraciones con respecto a un «nuevo exportador» del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2230, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido tricloroisocianúrico originario de la República Popular China, con respecto a tres productores exportadores chinos, por el que se establece el derecho aplicable a las importaciones de esos productores exportadores y se da por concluido el registro de dichas importaciones (DOUE L115, 13.04.2022, p.66). Se impone un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero

(DOUE L145, 24.05.2022, p.31), se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de extrusiones de aluminio (DOUE L167, 24.06.2022, p.93).

Se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de glutamato monosódico originario de la República Popular China y de Indonesia, tras una reconsideración por expiración de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, tras una reconsideración provisional parcial (DOUE L181, 7.07.2022, p. 14), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de alambre de molibdeno originario de la República Popular China tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L197, 26.07.2022, p. 75), se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados accesorios de tubería de hierro o acero originarios de la República Popular China, ampliado a las importaciones de determinados accesorios de tubería de hierro o acero procedentes de Taiwán, Indonesia, Sri Lanka y Filipinas, tanto si se declaran originarios de estos países como si no, a raíz de una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L122, 25.04.2022, p.31), se imponen derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y Egipto, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/776, por el que se establecen derechos compensatorios definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y de Egipto, y por el que se imponen los derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre las importaciones de determinados tejidos de fibra de vidrio de punto y/o cosidos originarios de la República Popular China y Egipto e introducidos en una isla artificial, una instalación fija o flotante o cualquier otra estructura que se encuentre en la plataforma continental de un Estado miembro o en la zona económica exclusiva declarada por un Estado miembro en virtud de la CNUDM (DOUE L145, 24.05.2022, p.20) y se impone un derecho antidumping definitivo a las importaciones de determinados mecanismos para encuadernación con anillas originarios de la República Popular China, ampliado a las procedentes de Vietnam y de la República Democrática Popular de Laos, tras una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L170, 28.06.2022, p.38).

En relación con las Ayudas de Estado, se produce una Comunicación de la Comisión en relación a la Modificación del Marco Temporal relativo a las medidas

de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia (DOUE C280, 21.07.2022, p. 1).

En cuanto a las Ayudas de Estado a España, se autorizan numerosas ayudas en materias muy variadas, transporte, agricultura, sector forestal, sector agroalimentario, energías renovables, buques pesqueros, y algunas originadas por la guerra en Ucrania (DOUE C146, 1.04.2022, p.1; DOUE C155, 8.04.2022, p.1; DOUE C155, 8.04.2022, p.7; DOUE C155, 8.04.2022, p.8; DOUE C169, 22.04.2022, p. 4; DOUE C196, 13.05.2022, p. 7; DOUE C204, 20.05.2022, p.6; DOUE C204, 20.05.2022, p.16; DOUE C204, 20.05.2022, p. 17; DOUE C227, 10.06.2022, p. 2; DOUE C227, 10.06.2022, p. 6; DOUE C235, 17.06.2022, p. 7; DOUE C242, 24.06.2022, p.9; DOUE C242, 24.06.2022, p.11; DOUE C253, 1.07.2022, p.3; DOUE L183, 8.07.2022, p. 6; DOUE C273, 15.07.2022, p. 2). Y también se concede una ayuda a Euskadi en relación con el COVID-19 (DOUE C204, 20.05.2022, p.13).

IX. FISCALIDAD

En materia de Política Fiscal, se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino de Noruega para modificar el Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega en materia de cooperación administrativa, lucha contra el fraude y cobro de créditos en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (DOUE L198, 27.07.2022, p. 14).

Se modifican las Directivas 2006/112/CE y (UE) 2020/285 en lo que respecta a los tipos del impuesto sobre el valor añadido (DOUE L107, 6.04.2022, p.1), se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la prórroga del período de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y del mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA (DOUE L155, 8.06.2022, p.1).

Se decide la franquicia de los derechos de importación y la exención del IVA a la importación para las mercancías destinadas a ser distribuidas a las personas que huyen de la guerra en Ucrania y a las personas necesitadas en Ucrania, o puestas a su disposición gratuitamente (DOUE L178, 5.07.2022, p.57), se modifica el Reglamento (CE) n.º 31/96 en lo que respecta a los organismos que pueden beneficiarse de la exención del impuesto especial (DOUE L147, 30.05.2022, p.28), y se modifican la Directiva 2008/118/CE y la Directiva (UE) 2020/262 en lo que respecta a las tiendas libres de impuestos situadas en la terminal francesa del túnel bajo el canal de la Mancha (DOUE L107, 6.04.2022, p.13).

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 modifica la Orientación 2013/47/UE sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET2) (BCE/2012/27) (BCE/2022/20) (DOUE L126, 29.04.2022, p.25). Se deciden las condiciones de TARGET-ECB y se deroga la Decisión 2007/601/CE (BCE/2007/7) (BCE/2022/22) (DOUE L163, 17.06.2022, p.1) y se adopta una Orientación sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real de nueva generación (TARGET) y se deroga la Orientación 2013/47/UE (BCE/2012/27) (BCE/2022/8) (DOUE L163, 17.06.2022, p.84).

Respecto a las medidas económicas, el Consejo adopta una Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (DOUE C153, 7.04.2022, p.1), y la Junta Europea de Riesgo Sistémico adopta tres, una 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/2022/1) (DOUE C174, 28.04.2022, p.1), 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/2022/3) (DOUE C206, 23.05.2022, p. 3) y una tercera 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/2022/4) (DOUE C286, 27.07.2022, p. 1).

En lo que respecta al régimen del Euro, se modifica el Reglamento (CE) n.º 974/98 en lo que se refiere a la introducción del euro en Croacia (DOUE L187, 14.07.2022, p. 16), se modifica el Reglamento (CE) n.º 2866/98 en lo que se refiere al tipo de conversión entre la moneda croata y el euro (DOUE L187, 14.07.2022, p. 18) y se decide la adopción del euro por Croacia el 1 de enero de 2023 (DOUE L187, 14.07.2022, p. 31).

En Política monetaria, se produce una Recomendación de los miembros del Consejo que representan a los Estados miembros cuya moneda es el euro, al Consejo relativa a la adopción por Croacia del euro el 1 de enero de 2023 (DOUE C238, 21.06.2022, p.1).

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En materia de Acuerdos de Asociación, se decide sobre: la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación establecido por el 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, por lo que respecta a la adopción del Reglamento interno del Consejo de Asociación y los del Comité de Asociación y de los subcomités y otros órganos creados por el Consejo de Asociación y al establecimiento de una lista de subcomités, a efectos de la aplicación de dicho Acuerdo (DOUE L119, 21.04.2022, p.89), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación establecido por el 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, en lo que respecta a la adopción del Programa de Asociación UE-Georgia 2021-2027 (DOUE L141, 20.05.2022, p.47), la concesión de acceso recíproco al mercado de suministros para las autoridades, órganos y organismos estatales, de conformidad con el anexo XVI-B 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 [2022/1287] (DOUE L195, 22.07.2022, p. 104). la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación establecido por el 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, por lo que respecta a la adopción del Programa de Asociación UE-República de Moldavia (DOUE L166, 22.06.2022, p.130), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Consejo de Asociación creado por el 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, en lo que respecta a la adopción de prioridades de la asociación UE-Egipto 2021-2027 (DOUE L162, 17.06.2022, p.31). Se produce una Recomendación del Consejo de Asociación UE-Egipto relativa a las prioridades de la asociación UE-Egipto 2021-2027 [2022/1101] (DOUE L176, 1.07.2022, p.79), y se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité de Embajadores ACP-UE, en lo que respecta a la modificación de la Decisión n.º 3/2019 del Comité de Embajadores ACP-UE sobre la adopción de medidas transitorias de conformidad con el artículo 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE (DOUE L166, 22.06.2022, p.145). El Comité de Embajadores ACP-UE modifica la Decisión n. 3/2019 del Comité de Embajadores ACP-UE de adopción de medidas transitorias de conformidad con el artículo 95, apartado 4, del Acuerdo de Asociación ACP-UE [2022/1102] (DOUE L176, 1.07.2022, p.88).

Se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité del AAE creado en virtud del Acuerdo de Asociación Económica preliminar entre Ghana, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, por lo que respecta a la adopción del reglamento interno para la solución de diferencias (DOUE L168, 27.06.2022, p.65) Y también se decide la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Asociación sobre Relaciones y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra (DOUE L171, 28.06.2022, p.1). Se aprueba, en nombre de la Unión Europea, una modificación del anexo XVIII del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro (DOUE L141, 20.05.2022, p.111).

El Consejo de Estabilización y Asociación UE-Montenegro, decide la modificación del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Montenegro, por otra, mediante la sustitución de su Protocolo n.º 3 relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa [2022/904] (DOUE L156, 9.06.2022, p.72). El Consejo de Asociación UE-Jordania decide sobre las Prioridades de la Asociación UE-Jordania 2021-2027 [2022/990] (DOUE L167, 24.06.2022, p.140).

Y se adopta un reglamento relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completa las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos 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 (DOUE L152, 3.06.2022, p.103).

Respecto al Espacio Económico Europeo (EEE), se decide la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE, en lo que respecta a: la modificación del anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) del Acuerdo EEE (DOUE L147, 30.05.2022, p.38), la modificación del Protocolo 4, sobre las normas de origen, de dicho Acuerdo, y por la que se deroga la Decisión (UE) 2020/2058 (DOUE L114, 12.04.2022, p.88), la modificación del Protocolo 31 sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades y del Protocolo 32 sobre las disposiciones financieras para la aplicación del artículo 82, anejos al Acuerdo EEE (InvestEU) (DOUE L172, 29.06.2022, p.13; DOUE L173, 30.06.2022, p.68).

También en relación con el Espacio Económico Europeo (EEE), se modifican el anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) del Acuerdo EEE [2022/1049] (DOUE L175, 30.06.2022, p.1; DOUE L175, 30.06.2022, p.3; DOUE L175, 30.06.2022, p.5; DOUE L182, 7.07.2022, p. 12; DOUE L182, 7.07.2022, p. 14), el

anexo I (Cuestiones veterinarias y fitosanitarias) y el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2022/1052] (DOUE L175, 30.06.2022, p.7; DOUE L175, 30.06.2022, p.9; DOUE L182, 7.07.2022, p. 16; DOUE L175, 30.06.2022, p.67), el anexo II (Reglamentaciones técnicas, normas, ensayos y certificación) del Acuerdo EEE [2022/1054] (DOUE L175, 30.06.2022, p.12] ; DOUE L175, 30.06.2022, p.15; DOUE L175, 30.06.2022, p.17; DOUE L175, 30.06.2022, p.18; DOUE L175, 30.06.2022, p.45; DOUE L175, 30.06.2022, p.49; DOUE L175, 30.06.2022, p.51; DOUE L175, 30.06.2022, p.53; DOUE L175, 30.06.2022, p.55; DOUE L175, 30.06.2022, p.57; DOUE L175, 30.06.2022, p.59; DOUE L175, 30.06.2022, p.61; DOUE L175, 30.06.2022, p.63; DOUE L175, 30.06.2022, p.65; DOUE L182, 7.07.2022, p. 19; DOUE L182, 7.07.2022, p. 21; DOUE L182, 7.07.2022, p. 23; DOUE L182, 7.07.2022, p. 24; DOUE L182, 7.07.2022, p. 25; DOUE L182, 7.07.2022, p. 26; DOUE L182, 7.07.2022, p. 27; DOUE L182, 7.07.2022, p. 29; DOUE L182, 7.07.2022, p. 31; DOUE L182, 7.07.2022, p. 32; DOUE L182, 7.07.2022, p. 34; DOUE L182, 7.07.2022, p. 36; DOUE L182, 7.07.2022, p. 38; DOUE L182, 7.07.2022, p. 39; DOUE L182, 7.07.2022, p. 41; DOUE L182, 7.07.2022, p. 42; DOUE L182, 7.07.2022, p. 43; DOUE L182, 7.07.2022, p. 45; DOUE L182, 7.07.2022, p. 46; DOUE L182, 7.07.2022, p. 48; DOUE L182, 7.07.2022, p. 49; DOUE L182, 7.07.2022, p. 50; DOUE L182, 7.07.2022, p. 51), el anexo V (Libre circulación de trabajadores) y el anexo VIII (Derecho de establecimiento) del Acuerdo EEE [2022/1109] (DOUE L182, 7.07.2022, p. 1; DOUE L182, 7.07.2022, p. 3; DOUE L182, 7.07.2022, p. 5; DOUE L182, 7.07.2022, p. 7; DOUE L182, 7.07.2022, p. 9; DOUE L182, 7.07.2022, p. 55; DOUE L182, 7.07.2022, p. 57), el anexo VI (Seguridad Social) del Acuerdo EEE [2022/1058] (DOUE L175, 30.06.2022, p.21), el anexo IX (Servicios financieros) del Acuerdo EEE [2022/1059] (DOUE L175, 30.06.2022, p.22; DOUE L175, 30.06.2022, p.23; DOUE L175, 30.06.2022, p.24; DOUE L182, 7.07.2022, p. 59; DOUE L182, 7.07.2022, p. 60; DOUE L182, 7.07.2022, p. 61)el anexo X (Servicios en general) y el anexo XIII (Transporte) del Acuerdo EEE [2022/1145] (DOUE L182, 7.07.2022, p. 63), el anexo XIII (Transporte) del Acuerdo EEE [2022/1062] (DOUE L175, 30.06.2022, p.27; DOUE L175, 30.06.2022, p.28; DOUE L175, 30.06.2022, p.29; DOUE L175, 30.06.2022, p.30; DOUE L182, 7.07.2022, p. 65; DOUE L182, 7.07.2022, p. 67), el anexo XVI (Contratos públicos) del Acuerdo EEE [2022/1148] (DOUE L182, 7.07.2022, p. 68), el anexo XVIII (Salud y seguridad en el trabajo, derecho laboral e igualdad de trato para hombres y mujeres) del Acuerdo EEE [2022/1067] (DOUE L175, 30.06.2022, p.32), el anexo XX (Medio ambiente) del Acuerdo EEE [2022/1066] (DOUE L175, 30.06.2022, p.31; DOUE L175, 30.06.2022, p.34; DOUE L175, 30.06.2022, p.35; DOUE L175, 30.06.2022, p.37; DOUE L175, 30.06.2022, p.39; DOUE L175, 30.06.2022, p.41; DOUE L175, 30.06.2022, p.42; DOUE L175, 30.06.2022, p.43; DOUE L182, 7.07.2022,

p. 70; DOUE L182, 7.07.2022, p. 72; DOUE L182, 7.07.2022, p. 74; DOUE L182, 7.07.2022, p. 75; DOUE L182, 7.07.2022, p. 76; DOUE L182, 7.07.2022, p. 78; DOUE L182, 7.07.2022, p. 80; DOUE L182, 7.07.2022, p. 82), el anexo XXII (Derecho de sociedades) del Acuerdo EEE [2022/1075] (DOUE L175, 30.06.2022, p.44).

Se modifica el Protocolo 31 del Acuerdo EEE, sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades [2022/1077] (DOUE L175, 30.06.2022, p.46) y el Comité Mixto del EEE decide la entrada en vigor de la Decisión n.10 de diciembre de 2021 [o 371/2021 del Comité Mixto del EEE, de 2022/1078] (DOUE L175, 30.06.2022, p.48).

El Órgano de Vigilancia de la AELC modifica: las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la introducción de nuevas directrices sobre ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo [2022/929] (DOUE L161, 16.06.2022, p.81), las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales con la introducción de nuevas Directrices sobre criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas estatales para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo [2022/1170] (DOUE L181, 7.07.2022, p. 22), se introducen las Directrices revisadas sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2022-2027 [2022/1047] (DOUE L173, 30.06.2022, p.79), y se modifican las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la introducción de Directrices revisadas sobre el seguro de crédito a la exportación a corto plazo [2022/1048] (DOUE L173, 30.06.2022, p.121).

En relación con el Convenio relativo a un régimen común de tránsito, UE/AELC (de 1987), se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la Comisión Mixta UE-PTC creada por el Convenio de 20 de mayo de 1987 relativo a un régimen común de tránsito en lo que respecta a las modificaciones de dicho Convenio DOUE L151, 2.06.2022, p.62.

Finalmente, en Cooperación económica, financiera y técnica, se decide la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y el Gobierno de las Islas Feroe, por otra, sobre la participación de las Islas Feroe en programas de la Unión (DOUE L154, 7.06.2022, p.1 y 4).

XII. ENERGÍA

En la Política de Energía, se decide sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la reunión extraordinaria del 24 de junio de 2022 de la Conferencia sobre la Carta de la Energía en virtud del Tratado sobre la Carta de la Energía (DOUE L168, 27.06.2022, p.80).

Se modifican: el Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la composición de los grupos de riesgo (DOUE L104, 1.04.2022, p.53) y el Reglamento (UE) n.º 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a la lista de la Unión de proyectos de interés común (DOUE L109, 8.04.2022, p.14). Se establecen la composición y las disposiciones operativas para la creación del Grupo de Coordinación de la Comisión sobre Pobreza Energética y Consumidores Vulnerables (DOUE L112, 11.04.2022, p.67).

Se adoptan varias decisiones sobre: el reconocimiento del régimen voluntario Biomass Biofuels Sustainability (2BSvs) para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.173), el reconocimiento del régimen voluntario Bonsucro EU para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.176), el reconocimiento del régimen voluntario Better Biomass para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.179), el reconocimiento del régimen voluntario International Sustainability & Carbon Certification (ISCC EU) para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.182), el reconocimiento del régimen voluntario KZR INiG para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.185), el reconocimiento del régimen voluntario Red Tractor Farm Assurance Crops and Sugar Beet Scheme para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.188), el reconocimiento del régimen voluntario REDcert-EU para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE)

2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.191), el reconocimiento del régimen voluntario Round Table on Responsible Soy with EU RED Requirements (RTRS EU RED) para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.194), el reconocimiento del régimen voluntario Roundtable on Sustainable Biomaterials (RSB) EU RED para demostrar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo para los biocarburantes, biolíquidos, combustibles de biomasa, combustibles líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado (DOUE L114, 12.04.2022, p.197).

Se modifica el anexo VII de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo con respecto a una metodología para calcular la cantidad de energías renovables utilizada para la refrigeración y los sistemas urbanos de refrigeración (DOUE L139, 18.05.2022, p.1), se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas (DOUE L173, 30.06.2022, p.17) y la Comisión da dos Recomendaciones, una sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad (DOUE L146, 25.05.2022, p.132) y otra sobre la liberación de reservas de petróleo de emergencia por parte de los Estados miembros tras la invasión de Ucrania (DOUE L151, 2.06.2022, p.72).

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

En la normativa internacional relativa al Mercado Interior se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Foro Mundial para la Armonización de la Reglamentación sobre Vehículos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas por lo que respecta a las propuestas de modificación de los Reglamentos n.º 12, 13, 13-H, 22, 24, 48, 49, 51, 53, 54, 74, 79, 85, 86, 90, 100, 106, 109, 117, 127, 129, 131, 135, 136, 137, 141, 145, 148, 149, 150, 157 y 162 de las Naciones Unidas, la propuesta de modificación del RTM n.º 2 de las Naciones Unidas, la propuesta de un nuevo Reglamento de las Naciones Unidas sobre avisadores de marcha atrás, la propuesta de un nuevo Reglamento Técnico Mundial de las Naciones Unidas sobre la durabilidad de los dispositivos de control de la contaminación para los vehículos de dos y tres ruedas, la propuesta de una nueva Resolución Consolidada relativa a la medición del número de partículas ultrafinas de escape

para vehículos pesados y la propuesta de autorización para elaborar la Enmienda 4 al RTM n.º 3 de las Naciones Unidas (DOUE L166, 22.06.2022, p.135).

Los aspectos más generales del mercado interior también son objeto de regulación y así se adopta un reglamento sobre un régimen piloto de infraestructuras del mercado basadas en la tecnología de registro descentralizado y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 909/2014 y la Directiva 2014/65/UE (DOUE L151, 2.06.2022, p.1) y se solicita a la Comisión que presente un estudio sobre la situación del mercado interior de los servicios postales de la Unión, en particular en lo que se refiere a la aplicación de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y una propuesta si los resultados del estudio lo justifican (DOUE L200, 29.07.2022, p. 152).

La protección de la salud humana y animal suele siempre originar o modificar normativa existente, y en este cuatrimestre, se modifica el Reglamento (UE) n.º 536/2014 en lo que concierne a una excepción respecto a determinadas obligaciones relativas a medicamentos en investigación disponibles en el Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte, y en Chipre, Irlanda y Malta (DOUE L118, 20.04.2022, p.1), se modifica la Decisión 2008/911/CE, por la que se establece una lista de sustancias y preparados vegetales y de combinaciones de estos, para su uso en medicamentos tradicionales a base de plantas (DOUE L198, 27.07.2022, p. 22), se modifican la Directiva 2001/20/CE y la Directiva 2001/83/CE en lo que concierne a excepciones respecto a ciertas obligaciones relativas a determinados medicamentos de uso humano disponibles en el Reino Unido con respecto a Irlanda del Norte y en Chipre, Irlanda y Malta (DOUE L118, 20.04.2022, p.4)- También se corrige el Reglamento Delegado (UE) 2021/577 en lo que respecta a determinadas referencias a medicamentos veterinarios (DOUE L105, 4.04.2022, p.1) y se establecen normas transitorias para el envasado y etiquetado de los medicamentos veterinarios autorizados o registrados de conformidad con la Directiva 2001/82/CE o con el Reglamento (CE) n.º 726/2004 (DOUE L148, 31.05.2022, p.6).

En relación con los biocidas, se modifica el anexo II del Reglamento Delegado (UE) n.º 1062/2014, relativo al programa de trabajo para el examen sistemático de todas las sustancias activas existentes contenidas en los biocidas que se mencionan en el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L147, 30.05.2022, p.3). Se autorizan: la familia de biocidas «SOPUROXID» (DOUE L166, 22.06.2022, p.1), la familia de biocidas «Contec Hydrogen Peroxide Biocidal Product Family» (DOUE L184, 11.07.2022, p. 29), la familia de biocidas «L+R Propanol PT1 Family» (DOUE L184, 11.07.2022, p. 41), la familia de biocidas «INTEROX Biocidal Product Family 1» (DOUE L190, 19.07.2022, p. 7), la familia de biocidas «Knieler & Team Propanol Family» (DOUE L195, 22.07.2022, p. 34). También se concede

autorización: al biocida único «ARIEL chlorine Professional System 5 chlorine bleach for white wash» (DOUE L105, 4.04.2022, p.7), al biocida único «Bioquell HPV-AQ» (DOUE L189, 18.07.2022, p. 3), al biocida Primer Stain TIP de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L147, 30.05.2022, p.49), al biocida Primer PIP de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L151, 2.06.2022, p.68).

Se actualiza la lista de sustancias activas aprobadas o que se consideran aprobadas con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L143, 23.05.2022, p.7), se modifican los Reglamentos de Ejecución (UE) 2015/1295 y (UE) n.º 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de la sustancia activa sulfoxaflor (DOUE L126, 29.04.2022, p.18). El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 se modifica: en lo relativo a las condiciones de aprobación de los aceites de parafina n.º CAS 64742-46-7, n.º CAS 72623-86-0 y n.º CAS 97862-82-3 como sustancias activas (DOUE L143, 23.05.2022, p.4), por lo que respecta al período de aprobación de la sustancia activa bispiribaco (DOUE L145, 24.05.2022, p.37), por lo que respecta a la ampliación del período de aprobación de la sustancia activa heptamaloxyloglucan (DOUE L146, 25.05.2022, p.6).

Con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y modificando el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión, se renueva la aprobación de la sustancia activa bifenazato, (DOUE L130, 4.05.2022, p.3), se renueva la aprobación de las sustancias activas feromonas de cadena lineal de lepidópteros (acetatos) como sustancias activas de bajo riesgo y las feromonas de cadena lineal de lepidópteros (aldehídos y alcoholes) (DOUE L191, 20.07.2022, p. 35). Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas éster metílico de ácido 2,5-diclorobenzoico, ácido acético, aclonifen, sulfato de aluminio y amonio, fosfuro de aluminio, silicato de aluminio, beflubutamida, bentiavalicarbo, boscalid, carburo de calcio, captan, cimoxanilo, dimetomorfo, dodemorf, etefon, etileno, extracto del árbol del té, residuos de la destilación de grasas, ácidos grasos C7 a C20, fluoxastrobina, flurocloridona, folpet, formetanato, ácido giberélico, giberelina, proteínas hidrolizadas, sulfato de hierro, fosfuro de magnesio, metam, metamitrona, metazaclor, metribuzin, milbemectina, fenmedifam, pirimifos-metilo, aceites vegetales/aceite de clavo, aceites vegetales/aceite de colza, aceites vegetales/aceite de menta verde, propamocarb, proquinazid, protioconazol, piretrinas, arena de cuarzo, aceite de pescado, repelentes (por el olor) de origen animal o vegetal/grasa de ovino, S-metolacloro, cadena lineal de feromonas de lepidópteros, sulcotriona, tebuconazol y urea (DOUE L133, 10.05.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/408 a fin de actualizar la lista de sustancias candidatas a la sustitución (DOUE L191, 20.07.2022, p. 41).

Se retira la aprobación de la sustancia activa isopirazam, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1037/2012 (DOUE L140, 19.05.2022, p.3), no se aprueba el uso de N-(3-aminopropil)-N-dodecilpropano-1,3-diamina como sustancia activa existente en biocidas del tipo 8 (DOUE L167, 24.06.2022, p.111), se establece la no aprobación de la sustancia activa 1,3-dicloropropeno, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DOUE L137, 16.05.2022, p.10). la no aprobación de la sustancia activa cloropicrina, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DOUE L138, 17.05.2022, p.11).

Se establecen normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las tareas y los criterios de los laboratorios de referencia de la Unión Europea en el ámbito de los productos sanitarios para diagnóstico in vitro (DOUE L164, 20.06.2022, p.7), normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las tasas que pueden cobrar los laboratorios de referencia de la Unión Europea en el ámbito de los productos sanitarios para diagnóstico in vitro (DOUE L164, 20.06.2022, p.20).

Se designan antimicrobianos o grupos de antimicrobianos reservados para el tratamiento de determinadas infecciones en las personas, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L191, 20.07.2022, p. 58) y se modifica el Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a la definición y los requisitos del alcohol etílico de origen agrícola (DOUE L197, 26.07.2022, p. 71).

La protección de la salud alimentaria es uno de los objetivos en la realización del mercado interior, por lo que es frecuente la normativa en la materia. Así, se deniega la autorización de una declaración de propiedades saludables en los alimentos relativa al desarrollo y la salud de los niños (DOUE L133, 10.05.2022, p.6; DOUE L133, 10.05.2022, p.12; DOUE L134, 11.05.2022, p.1), se deniega la autorización de una declaración de propiedades saludables en los alimentos relativa a la reducción del riesgo de enfermedad (DOUE L133, 10.05.2022, p.9; DOUE L135, 12.05.2022, p.1).

Se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2016/127 por lo que se refiere a los requisitos proteicos de los preparados para lactantes y los preparados de continua-

ción elaborados a partir de hidrolizados de proteínas (DOUE L104, 1.04.2022, p.58). El Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 se modifica: en lo que respecta a las especificaciones del nuevo alimento trans-resveratrol (de fuente microbiana) (DOUE L122, 25.04.2022, p.24), en lo que se refiere a las condiciones de uso del nuevo alimento galacto-oligosacáridos (DOUE L126, 29.04.2022, p.10), en lo que se refiere a las condiciones de uso del nuevo alimento cloruro de nicotinamida ribósido (DOUE L179, 6.07.2022, p.25), en lo que respecta a las condiciones de uso, los requisitos específicos de etiquetado y las especificaciones del nuevo alimento aceite de Calanus finmarchicus (DOUE L166, 22.06.2022, p.125).

Se modifica el anexo III del Reglamento (CE) n.º 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las monacolinas procedentes del arroz fermentado con levadura roja (DOUE L151, 2.06.2022, p.37). Se autoriza la comercialización de proteína de judía mung (Vigna radiata) 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 L122, 25.04.2022, p.27). la comercialización de tetrahidrocurcuminoides como nuevo alimento y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 (DOUE L165, 21.06.2022, p.41), la comercialización de granos de la variedad comestible de Jatropha curcas L. como nuevo alimento y se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2470 (DOUE L166, 22.06.2022, p.118), la comercialización de productos que contengan o estén compuestos por colza modificada genéticamente 73496 (DP-Ø73496-4) o se hayan producido a partir de ella con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L105, 4.04.2022, p.39), la comercialización de productos que contengan o estén compuestos por algodón modificado genéticamente GHB811 (BCS-GH811-4) o se hayan producido a partir de él con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L105, 4.04.2022, p.45). la comercialización de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de la soja modificada genéticamente GMB151 (BCS-GM151-6), con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L105, 4.04.2022, p.51), la comercialización de productos que se compongan de maíz modificado genéticamente NK603 × T25 × DAS-40278-9 y su subcombinación T25 × DAS-40278-9, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L141, 20.05.2022, p.116), la comercialización de productos que se compongan de soja modificada genéticamente MON 87769 × MON 89788, la contengan o se hayan producido a partir de ella, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L141, 20.05.2022, p.123), la comercialización de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de maíz modificado genéticamente DP4114 × MON 810 × MIR604 × NK603 y de maíz mo-

dificado genéticamente que combine dos o tres de los eventos únicos DP4114, MON 810, MIR604 y NK603, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L176, 1.07.2022, p.26).

Se renueva la autorización de comercialización de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de algodón modificado genéticamente GHB614 (BCS-GHØØ2-5) con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L108, 7.04.2022, p.60).

Se se modifican las Decisiones 2007/305/CE, 2007/306/CE y 2007/307/CE en lo que respecta al período de tolerancia de los restos de colza oleaginosa híbrida Ms1×Rf1 (ACS-BNØØ4-7×ACS-BNØØ1-4), colza oleaginosa híbrida Ms1×Rf2 (ACS-BNØØ4-7×ACS-BNØØ2-5) y colza oleaginosa Topas 19/2 (ACS-BNØØ7-1), así como de sus productos derivados (DOUE L136, 13.05.2022, p.108), y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1881/2006 en lo que respecta al contenido máximo de mercurio en el pescado y la sal (UE L115, 13.04.2022, p.60).

En relación con el Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 231/2012, se modifica el anexo del Reglamento (UE) n.º 231/2012, por el que se establecen especificaciones para los aditivos alimentarios que figuran en los anexos II y III del Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo referente a las especificaciones relativas al diacetato de sodio [E 262 ii)] (DOUE L119, 21.04.2022, p.65), se modifican el anexo II del Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el anexo del Reglamento (UE) n.º 231/2012 de la Comisión en lo relativo a la utilización de la lecitina de avena en los productos de cacao y de chocolate regulados por la Directiva 2000/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L172, 29.06.2022, p.5), el anexo II del Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el anexo del Reglamento (UE) n.º 231/2012 de la Comisión en lo que concierne al uso de los glicolípidos como conservadores en las bebidas (DOUE L173, 30.06.2022, p.52), y el anexo II del Reglamento (CE) n.º 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la utilización de polivinilpirrolidona (E1201) en alimentos para usos médicos especiales, en comprimidos y grageas (DOUE L173, 30.06.2022, p.56).

La Comisión adopta dos Recomendaciones en esta materia, una sobre el seguimiento de la presencia de toxinas de Alternaria en los alimentos (DOUE L107, 6.04.2022, p.90) y otra sobre el seguimiento de la presencia de glucoalcaloides en las patatas y los productos derivados de patatas (DOUE L108, 7.04.2022, p.66).

En lo que se refiere al etiquetado y la presentación de los productos, se modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico y científico, el Reglamento (CE) n.º

1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (DOUE L129, 3.05.2022, p.1).

En el sector de los obstáculos técnicos a los intercambios, se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2018/985 en lo que respecta a sus disposiciones transitorias aplicables a determinados vehículos agrícolas y forestales equipados con motores en la gama de potencia superior o igual a 56 kW e inferior a 130 kW, con el fin de hacer frente al impacto de la crisis de la COVID-19 (DOUE L104, 1.04.2022, p.56), se completa el Reglamento (UE) 2019/2144 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de normas pormenorizadas sobre los procedimientos de ensayo y los requisitos técnicos específicos para la homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que respecta a su registrador de datos de incidencias y para la homologación de tipo de tales sistemas como unidades técnicas independientes, y por el que se modifica el anexo II de dicho Reglamento (DOUE L107, 6.04.2022, p.18), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/683 mediante la introducción y la actualización de las entradas relativas a determinados sistemas de seguridad en las plantillas de la ficha de características y del certificado de conformidad en formato impreso, y la adaptación del sistema de numeración de los certificados de homologación de tipo de vehículo, sistema, componente o unidad técnica independiente (DOUE L183, 8.07.2022, p. 54).

Se modifica el Reglamento (UE) 2016/1628 en lo que respecta a la prórroga de los poderes de la Comisión para adoptar actos delegados (DOUE L169, 27.06.2022, p.43). Se modifican: la Decisión de Ejecución (UE) 2019/436 en lo que respecta a las normas armonizadas relativas a las hormigoneras sobre camión, las grúas y otras máquinas, elaboradas en apoyo de la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L115, 13.04.2022, p.75), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1326 en lo que respecta a las normas armonizadas aplicables a la compatibilidad electromagnética de los equipos de medida de la energía eléctrica y los interruptores automáticos de uso doméstico y similar (DOUE L115, 13.04.2022, p.85), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1956 en lo que respecta a las normas armonizadas sobre los aparatos de calentamiento de líquidos, los cargadores de baterías, los calentadores de agua instantáneos, los aparatos de calefacción por acumulación, los aparatos inodoros eléctricos, las cabinas de ducha multifunción, los aparatos para la exposición de la piel a las radiaciones ultravioletas e infrarrojas, y otro material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión (DOUE L133, 10.05.2022, p.17). la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1195 por lo que respecta a las normas armonizadas para los sistemas de gestión de la calidad y para la aplicación de la gestión de riesgos a los productos sanitarios (DOUE L135, 12.05.2022, p.31), la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1182 por lo que respecta a las normas armonizadas para los sistemas de gestión de la calidad, la esterilización y la aplicación de la gestión de riesgos a los

productos sanitarios (DOUE L138, 17.05.2022, p.27), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1202 en lo que respecta a las normas armonizadas para las boquillas de llenado, requisitos de ensayo y dimensiones utilizadas para el sistema de llenado de GLP para vehículos ligeros y pesados, y para los sistemas de supresión de explosiones (DOUE L140, 19.05.2022, p.8), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/1326 en lo que respecta a las normas armonizadas relativas a la compatibilidad electromagnética de los interruptores, seccionadores, interruptores-seccionadores y combinados fusibles de baja tensión y a los suministros de alimentación externa para teléfonos móviles (DOUE L157, 10.06.2022, p.70), la Decisión de Ejecución (UE) 2019/919 en lo que respecta a las normas armonizadas relativas a los datos principales de las pequeñas embarcaciones, los sistemas de propulsión de gases licuados de petróleo para barcos, yates y otras embarcaciones, y la determinación de la potencia máxima de propulsión utilizando la velocidad de maniobra para las embarcaciones con una eslora comprendida entre 8 m y 24 m (DOUE L172, 29.06.2022, p.25), la Decisión de Ejecución (UE) 2021/76 por lo que respecta a las normas armonizadas sobre ascensores con trayectoria inclinada y se corrige dicha Decisión por lo que respecta a las normas armonizadas sobre cables de acero (DOUE L185, 12.07.2022, p. 133).

Se establecen: especificaciones comunes para determinados productos sanitarios para diagnóstico in vitro de la clase D de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/746 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L178, 5.07.2022, p.3), disposiciones de aplicación de la Directiva 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos de diseño, construcción y rendimiento y a las normas de ensayo para los equipos marinos, y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1158 de la Comisión (DOUE L180, 6.07.2022, p.1), y se completa el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente al procedimiento para la imposición de multas administrativas y los métodos para su cálculo y cobro (DOUE L187, 14.07.2022, p. 19).

En lo que respecta a la seguridad de los productos, se modifica, el anexo XIV del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) (DOUE L112, 11.04.2022, p.6), y se completa el Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de criterios de eficiencia agronómica y seguridad para el uso de subproductos en los productos fertilizantes UE (DOUE L167, 24.06.2022, p.29).

El mercado interior, por su propia naturaleza, afecta a una gran cantidad de materias, algunas de las cuales son también objeto de regulación en este cuatrimestre. Assí, se modifican los anexos II, III y IV del Reglamento (UE) 2019/1009 del Parlamento Europeo y del Consejo con el fin de añadir los materiales de elevada

pureza como categoría de materiales componentes en los productos fertilizantes UE (DOUE L183, 8.07.2022, p. 2), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al glosario de nombres comunes de ingredientes para su utilización en el etiquetado de productos cosméticos (DOUE L127, 29.04.2022, p.1), se modifica el Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo al uso de determinados filtros ultravioleta en productos cosméticos (DOUE L183, 8.07.2022, p. 51), se modifica el preámbulo del anexo V del Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los productos cosméticos (DOUE L184, 11.07.2022, p. 3).

Se especifican los procedimientos para la designación de las instalaciones de ensayo de la Unión a efectos de la vigilancia del mercado y la verificación de la conformidad de los productos con arreglo al Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L192, 21.07.2022, p. 21), se completa el Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a las normas técnicas de regulación que especifican los pormenores en materia de contenido y presentación que ha de cumplir la información relativa al principio de «no causar un perjuicio significativo», y especifican el contenido, los métodos y la presentación para la información relativa a los indicadores de sostenibilidad y las incidencias adversas en materia de sostenibilidad, así como el contenido y la presentación de información relativa a la promoción de características medioambientales o sociales y de objetivos de inversión sostenible en los documentos precontractuales, en los sitios web y en los informes periódicos (DOUE L196, 25.07.2022, p. 1), se establecen normas técnicas de ejecución orientadas a la aplicación del Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al formato de las listas de iniciados y las actualizaciones de dichas listas (DOUE L187, 14.07.2022, p. 23).

El Reglamento (UE) n.º 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, se completa mediante la especificación de las normas de procedimiento aplicables al ejercicio de la facultad de imponer multas o multas coercitivas por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados en relación con los proveedores de servicios de suministro de datos (DOUE L145, 24.05.2022, p.1), y mediante la especificación de las tasas relativas a la supervisión por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados de los proveedores de servicios de suministro de datos (DOUE L162, 17.06.2022, p.1).

También el Reglamento (UE) 2016/1011 del Parlamento Europeo y del Consejo se completa mediante la especificación de las normas de procedimiento aplicables a la supervisión por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados de determinados administradores de índices de referencia (DOUE L145, 24.05.2022, p.7) y mediante la especificación de las tasas aplicables a la supervisión por parte de

la Autoridad Europea de Valores y Mercados de determinados administradores de índices de referencia (DOUE L145, 24.05.2022, p.14).

Se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2017/653 en lo que respecta a la prórroga de la disposición transitoria establecida en el artículo 14, apartado 2, de dicho Reglamento y se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2021/2268 en lo que respecta a la fecha de aplicación de dicho Reglamento (DOUE L167, 24.06.2022, p.35), se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2020/1226 en lo que respecta a la información que debe facilitarse con arreglo a los requisitos de notificación STS aplicables a las titulizaciones sintéticas dentro de balance (DOUE L197, 26.07.2022, p. 10), se modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/85 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.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L107, 6.04.2022, p.82).

Se decide sobre la equivalencia del marco regulador de las entidades de contrapartida central de Indonesia con los requisitos del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las entidades de contrapartida central bajo supervisión de la Autoridad de Servicios Financieros de Indonesia (Otoritas Jasa Keuangan) (DOUE L156, 9.06.2022, p.53). Se modifican: la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2039 en lo que respecta a la evolución del marco regulador de Sudáfrica para las entidades de contrapartida central (DOUE L156, 9.06.2022, p.57), la Decisión de Ejecución (UE) 2016/2269 en lo que respecta a las entidades de contrapartida central bajo la supervisión de la Autoridad de los Centros Internacionales de Servicios Financieros (DOUE L156, 9.06.2022, p.60). Se decide: sobre la equivalencia del marco regulador de las entidades de contrapartida central de Malasia con los requisitos del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L156, 9.06.2022, p.64), sobre la equivalencia del marco regulador de las entidades de contrapartida central de Chile con los requisitos del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L156, 9.06.2022, p.68). sobre la equivalencia entre el marco regulador de la República Popular China y los requisitos del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las entidades de contrapartida central autorizadas a compensar derivados extrabursátiles en el mercado interbancario y supervisadas por el Banco Popular de China (DOUE L167, 24.06.2022, p.103), sobre la equivalencia del marco regulador de las entidades de contrapartida central de Israel con los requisitos del Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L167, 24.06.2022, p.108).

El Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo se completa en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican las condiciones con arreglo a las cuales debe efectuarse la consolidación en los casos a los que se hace referencia en el artículo 18, apartados 3 a 6, y el artículo 18, apartado 8, de dicho Reglamento (DOUE L123, 26.04.2022, p.1), en lo que respecta a las normas técnicas de regulación que especifican cómo determinar las exposiciones indirectas frente a un cliente resultantes de contratos de derivados y de contratos de derivados de crédito que no se hayan suscrito directamente con dicho cliente, pero cuyo instrumento de deuda o de renta variable subyacente haya sido emitido por dicho cliente (DOUE L170, 28.06.2022, p.22), en lo que atañe al requisito de cobertura de liquidez aplicable a las entidades de crédito (DOUE L141, 20.05.2022, p.1).

Se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) n.º 183/2014 en lo que respecta a la especificación del cálculo de los ajustes por riesgo de crédito específico y por riesgo de crédito general (DOUE L165, 21.06.2022, p.24), se modifican las normas técnicas de ejecución establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/637 en lo que respecta a la divulgación de información sobre las exposiciones al riesgo de tipo de interés en relación con posiciones no mantenidas en la cartera de negociación (DOUE L117, 19.04.2022, p.3), se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en 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 L115I, 13.04.2022, p.1), se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2017/2417 en lo que respecta a la transición a nuevos índices de referencia utilizados en determinados contratos de derivados extrabursátiles (DOUE L138, 17.05.2022, p.4), se modifican las normas técnicas de regulación establecidas en el Reglamento Delegado (UE) 2015/2205 en lo que respecta a la transición hacia los nuevos índices de referencia utilizados en determinados contratos de derivados extrabursátiles (DOUE L138, 17.05.2022, p.6).

Se completa el Reglamento (UE) 2019/2033 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación relativas a la publicación de la política de inversión por parte de las empresas de servicios de inversión (DOUE L179, 6.07.2022, p.11) y se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas (DOUE L188, 15.07.2022, p. 1).

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 modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) (DOUE L109, 8.04.2022, p.1), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 288/2014 por lo que respecta a las modificaciones en el modelo para los programas operativos en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo y en el modelo para los programas de cooperación del objetivo de cooperación territorial europea por lo que respecta a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) (DOUE L152, 3.06.2022, p.113), se deciden las contribuciones financieras que deben ingresar las Partes para financiar el Fondo Europeo de Desarrollo, incluido el segundo tramo para 2022 (DOUE L172, 29.06.2022, p.18) y la asignación de fondos liberados de proyectos con cargo al 10.º y al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo con el fin de financiar acciones para atajar la crisis de seguridad alimentaria y la perturbación económica en los países de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP) a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (DOUE L188, 15.07.2022, p. 147). Se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe al aumento de la prefinanciación procedente de los recursos REACT-UE y al establecimiento de un coste unitario (DOUE L115, 13.04.2022, p.38).

Se adopta un reglamento relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, (versión refundida) (DOUE L115, 13.04.2022, p.1) y otro relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2009, (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 y las Directivas 2009/73/CE y (UE) 2019/944 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 347/2013 (DOUE L152, 3.06.2022, p.45).

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

La Política Medioambiental suele implicar la celebración de Tratados internacionales, y así se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el segundo segmento de la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, con respecto a la adopción de una Decisión por la que se modifican los anexos A y B de dicho Convenio (DOUE L107, 6.04.2022, p.78), la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el segundo segmento de la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, con respecto a la adopción de una Decisión por la que se establecen umbrales para los desechos de mercurio, de conformidad con

el artículo 11, apartado 2, de dicho Convenio (DOUE L107, 6.04.2022, p.80), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la décima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes con respecto a la propuesta de enmienda de su anexo A (DOUE L168, 27.06.2022, p.63), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional con respecto a las enmiendas de su anexo III (DOUE L172, 29.06.2022, p.9), la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en relación con determinadas enmiendas del artículo 6, apartado 2, de dicho Convenio (DOUE L172, 29.06.2022, p.11). Y se decide la presentación, en nombre de la Unión Europea, de propuestas de enmienda a los apéndices I y II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) con vistas a la decimonovena reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, y de una especie para su inclusión en el apéndice III del CITES (DOUE L167, 24.06.2022, p.95).

En los aspectos más generales de esta política, se adopta el Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (DOUE L114, 12.04.2022, p.22), y se modifica el Reglamento (UE) n.º 649/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la lista de plaguicidas, productos químicos industriales, contaminantes orgánicos persistentes y mercurio y a la actualización de los códigos aduaneros (DOUE L118, 20.04.2022, p.14).

La gestión de los residuos suele ser objeto de regulación, y así se modifica el Reglamento (CE) n.º 1418/2007, relativo a la exportación, con fines de valorización, de determinados residuos enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, a determinados países a los que no es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos (DOUE L104, 1.04.2022, p.63).

En cuanto a la emisión de gases y calidad del aire ambiente, se decide la aprobación de un Calentador de Combustible Diésel Inteligente para su uso en turismos y vehículos comerciales ligeros con motores de combustión convencionales y determinados turismos y vehículos comerciales ligeros eléctricos híbridos como tecnología innovadora de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L133, 10.05.2022, p.33), se modifica la Decisión 2005/381/CE en lo que respecta al cuestionario para informar sobre la aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L159,

14.06.2022, p.52) y se adopta un reglamento relativo a las normas para verificar los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y los criterios de bajo riesgo de provocar un cambio indirecto del uso de la tierra (DOUE L168, 27.06.2022, p.1).

En cuanto al diseño y etiquetado de productos, se modifican las Decisiones 2014/312/UE, 2014/391/UE, 2014/763/UE, (UE) 2016/1332 y (UE) 2017/176 en lo que respecta al período de validez de los criterios de la etiqueta ecológica de la UE y de los requisitos de evaluación y verificación correspondientes (DOUE L189, 18.07.2022, p. 20) y se establecen los criterios de la etiqueta ecológica de la UE aplicables a los sustratos de cultivo y las enmiendas del suelo (DOUE L190, 19.07.2022, p. 141).

En cuanto a la protección de aguas, se elabora una lista de observación de sustancias y compuestos que suscitan preocupación en relación con las aguas destinadas al consumo humano como se establece en la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L124, 27.04.2022, p.41), y se establece una lista de observación de sustancias a efectos de seguimiento a nivel de la Unión en el ámbito de la política de aguas, de conformidad con la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L197, 26.07.2022, p. 117).

En cuanto a la Política de Salud, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el septuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud en relación con determinadas enmiendas al Reglamento Sanitario Internacional (2005) (DOUE L147, 30.05.2022, p.33).

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE, POLÍTICA DE LA JUVENTUD.

La Política de Información de la UE en los últimos tiempos suele contener algún tipo de regulación sobre la elaboración de estadísticas en distintas materias. Así, seestablecen las especificaciones técnicas de los requisitos de datos para el tema cadenas de valor mundiales de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L159, 14.06.2022, p.43), se establecen las especificaciones técnicas de los requisitos de datos para el tema «innovación» de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/2152 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L176, 1.07.2022, p.10).

Se modifica la Orientación 2012/120/UE sobre las exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de estadísticas exteriores (BCE/2011/23) (BCE/2022/23) (DOUE L137, 16.05.2022, p.177) y se adopta una Orientación relativa a la base de datos centralizada de valores y a la elaboración de estadísticas sobre emisiones de valores y por la que se derogan la Orientación

BCE/2012/21 y la Orientación (UE) 2021/834 (BCE/2022/25) (DOUE L166, 22.06.2022, p.147) y el Banco Central Europeo adopta una Recomendación sobre la base de datos centralizada de valores y la elaboración de estadísticas de emisiones de valores y por la que se deroga la Recomendación BCE/2012/22, (BCE/2022/26) (DOUE C240, 22.06.2022, p.1).

En los ámbitos de Educación, Cultura y Deporte, el Consejo emite una Recomendación para tender puentes que permitan una cooperación europea eficaz en materia de educación superior (DOUE C160, 13.04.2022, p.1).

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

En la Política Científica, de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Espacio se decide la renovación del Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República Federativa de Brasil (DOUE L190, 19.07.2022, p. 119). Se crea la Infraestructura de Investigación sobre Recursos Microbianos — Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeas (MIRRI-ERIC) (DOUE L186, 13.07.2022, p. 14) y se decide la prórroga del Acuerdo sobre la promoción, suministro y utilización de Galileo y los sistemas GPS de navegación por satélite y las aplicaciones conexas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra (DOUE L176, 1.07.2022, p.1). Se establecen normas y procedimientos para la aplicación del Reglamento (UE) 2021/696 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la participación de los Estados miembros en el subcomponente VSE, el establecimiento de la asociación de VSE y la definición de los indicadores clave de rendimiento iniciales (DOUE L190, 19.07.2022, p. 166).

En lo que se refiere a la Propiedad Intelectual e Industrial, se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la Asamblea de la Unión particular de Lisboa (DOUE L188, 15.07.2022, p. 142), se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 664/2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al establecimiento de los símbolos de la Unión para las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas y las especialidades tradicionales garantizadas y en lo que atañe a determinadas normas sobre la procedencia, ciertas normas de procedimiento y determinadas disposiciones transitorias adicionales (DOUE L155, 8.06.2022, p.3), se establece una lista de indicaciones geográficas protegidas en virtud del Reglamento (UE) n.º 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo que deben presentarse como solicitudes de registro internacional de conformidad con el artículo 2 del Reglamento (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L105,

4.04.2022, p.57), se establece una lista de indicaciones geográficas protegidas en virtud del Reglamento (UE) 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo que deben presentarse como solicitudes de registro internacional de conformidad con el artículo 2 del Reglamento (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L106, 5.04.2022, p.15), se establece una lista de indicaciones geográficas protegidas en virtud del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo que deben presentarse como solicitudes de registro internacional de conformidad con el artículo 2 del Reglamento (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L106, 5.04.2022, p.18).

Se aprueban modificaciones que no son de menor importancia del pliego de condiciones de una denominación inscrita en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Carne de Ávila» (IGP)] (DOUE L115, 13.04.2022, p.59), 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 «Pimiento de Gernika / Gernikako Piperra» (IGP) (DOUE L185, 12.07.2022, p. 10), se aprueba la protección contemplada en el artículo 99 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para el nombre «Bolandin» (DOP) (DOUE L148, 31.05.2022, p.21), se aprueba la protección contemplada en el artículo 99 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para el nombre «Abadía Retuerta» (DOP) (DOUE L148, 31.05.2022, p.22), se aprueba una modificación de la Unión del pliego de condiciones de una denominación de origen protegida o de una indicación geográfica protegida [«Jumilla» (DOP)] (DOUE L159, 14.06.2022, p.1), se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de un nombre inscrito en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Arroz del Delta del Ebro/Arròs del Delta de l'Ebre» (DOP)] (DOUE L164, 20.06.2022, p.4) y se inscribe un nombre en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas [«Queso de Acehúche» (DOP)] (DOUE L178, 5.07.2022, p.1).

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En materia de Protección de Derechos fundamentales, se modifica el Reglamento (CE) n.º 168/2007 por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE L108, 7.04.2022, p.1), y en relación con el

principio de transparencia, se adopta un reglamento relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos) (DOUE L152, 3.06.2022, p.1). Se decide en materia de normas internas sobre las limitaciones de determinados derechos de los interesados en relación con el tratamiento de datos personales en el marco del funcionamiento de la Empresa Común para la Investigación sobre ATM en el Cielo Único Europeo 3 [2022/737] (DOUE L136, 13.05.2022, p.112), se decide en materia de normas internas sobre las limitaciones de determinados derechos de los titulares de datos en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (DOUE L138, 17.05.2022, p.45) y la Comisión emite una Recomendación sobre la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos («demandas estratégicas contra la participación pública») (DOUE L138, 17.05.2022, p.30).

También se decide sobre las solicitudes de registro de: la iniciativa ciudadana europea denominada «End The Slaughter Age» (Acabemos con la era de los sacrificios) en virtud del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L133, 10.05.2022, p.15), y de la iniciativa ciudadana europea denominada «Good Clothes, Fair Pay» (Ropa buena, salarios justos) en virtud del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L157, 10.06.2022, p.13).

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En los aspectos más generales de la Política Exterior y de Seguridad Común se modifica la Decisión (PESC) 2022/338 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales (DOUE L117, 19.04.2022, p.34; DOUE L145, 24.05.2022, p.40; DOUE L195, 22.07.2022, p. 93). Se modifica la Decisión (PESC) 2022/339 sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas (DOUE L117, 19.04.2022, p.36; DOUE L145, 24.05.2022, p.42; DOUE L195, 22.07.2022, p. 91).

Se adopta una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas de la República de Moldavia (DOUE L176, 1.07.2022, p.22), y una medida de asistencia en forma de programa general de apoyo a la Unión Africana en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el período 2022-2024 (DOUE L121, 22.04.2022, p.38). Se modifica la Decisión (PESC) 2021/2032 relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las unidades militares formadas por la Misión de For-

mación de la UE en Mozambique (DOUE L121, 22.04.2022, p.44), se adopta una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para reforzar las capacidades del Grupo Operativo Médico de los Balcanes (DOUE L157, 10.06.2022, p.9), y una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas nigerinas (DOUE L190, 19.07.2022, p. 121).

En relación con la Piratería en Somalia, 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) 2022/217 (ATALANTA/4/2022) (DOUE L183, 8.07.2022, p. 83) 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) 2022/1179 (ATALANTA/5/2022) (DOUE L188, 15.07.2022, p. 150).

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 medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE L110, 8.04.2022, p.1; DOUE L110, 8.04.2022, p.3; DOUE L116, 13.04.2022, p.1; DOUE L153, 3.06.2022, p.15; DOUE L153, 3.06.2022, p.75; DOUE L120, 21.04.2022, p.1; DOUE L194, 21.07.2022, p. 1; DOUE L194, 21.07.2022, p. 5; DOUE L194, 21.07.2022, p. 133), medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania ,(DOUE L110, 8.04.2022, p.55; DOUE L116, 13.04.2022, p.6; DOUE L120, 21.04.2022, p.11; DOUE L153, 3.06.2022, p.92; DOUE L153, 3.06.2022, p.139; DOUE L194, 21.07.2022, p. 11; DOUE L194, 21.07.2022, p. 219), medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE L111, 8.04.2022, p.1; DOUE L153, 3.06.2022, p.53; DOUE L167I, 24.06.2022, p.1; DOUE L193, 21.07.2022, p. 1; DOUE L111, 8.04.2022, p.70; DOUE L153, 3.06.2022, p.128; DOUE L194, 21.07.2022, p. 196; DOUE L198, 27.07.2022, p. 17; DOUE L167I, 24.06.2022, p.3), medidas restrictivas como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol (DOUE L165, 21.06.2022, p.46), medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas (DOUE L116, 13.04.2022, p.3; DOUE L116, 13.04.2022, p.8). medidas restrictivas habida cuenta de la situación

en Bielorrusia y de la participación de este país en la agresión rusa contra Ucrania (DOUE L153, 3.06.2022, p.1; DOUE L111, 8.04.2022, p.67; DOUE L153, 3.06.2022, p.11; DOUE L190, 19.07.2022, p. 5; DOUE L153, 3.06.2022, p.77; DOUE L190, 19.07.2022, p. 139; DOUE L111, 8.04.2022, p.81; DOUE L153, 3.06.2022, p.88), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DOUE L106, 5.04.2022, p.1; DOUE L106, 5.04.2022, p.13; DOUE L148, 31.05.2022, p.8; DOUE L148, 31.05.2022, p.52; DOUE L194, 21.07.2022, p. 8; DOUE L194, 21.07.2022, p. 15), medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea (DOUE L120, 21.04.2022, p.5; DOUE L120, 21.04.2022, p.14), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Myanmar/Birmania (DOUE L121, 22.04.2022, p.1; DOUE L121, 22.04.2022, p.45), restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Irak (DOUE L121, 22.04.2022, p.33; DOUE L146, 25.05.2022, p.9), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Sudán del Sur (DOUE L138, 17.05.2022, p.1; DOUE L138, 17.05.2022, p.17), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Democrática del Congo (DOUE L170, 28.06.2022, p.15; DOUE L170, 28.06.2022, p.83), medidas restrictivas contra Irán (DOUE L170, 28.06.2022, p.17; DOUE L170, 28.06.2022, p.78), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L198, 27.07.2022, p. 1; DOUE L198, 27.07.2022, p. 19), medidas restrictivas habida cuenta de la situación en el Líbano (DOUE L198, 27.07.2022, p. 18).

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 sigue modificando el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con las organizaciones EIIL (Daesh) y Al-Qaida (DOUE L152, 3.06.2022, p.184; se aplica el Reglamento (UE) 2016/1686 por el que se imponen medidas restrictivas adicionales contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida, así como contra personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con los mismos (DOUE L147I, 30.05.2022, p.1; DOUE L164I, 20.06.2022, p.1) y se adoptan medidas restrictivas contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida y personas, grupos, empresas y entidades asociadas con los mismos (DOUE L147I, 30.05.2022, p.3 ; DOUE L164I, 20.06.2022, p.4).

Se modifican determinados Reglamentos relativos a medidas restrictivas y se establece una lista única para los anexos de dichos Reglamentos con información de contacto de las autoridades competentes de los Estados miembros y la dirección para las notificaciones a la Comisión Europea (DOUE L114, 12.04.2022, p.60).

Se aplican medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán (DOUE L114, 12.04.2022, p.37; DOUE L114, 12.04.2022, p.68), 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) 2022/147 (DOUE L190, 19.07.2022, p. 1) y se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Decisión (PESC) 2022/152 (DOUE L190, 19.07.2022, p. 133).

En relación con las Misiones de la UE, se acepta la contribución de la República Socialista de Vietnam a la Misión de Formación PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUTM RCA) (EUTM RCA/2/2022) (DOUE L177, 4.07.2022, p.75), se modifica la Decisión (PESC) 2017/1869 sobre la Misión Asesora de la Unión Europea en Apoyo de la Reforma del Sector de la Seguridad en Irak (EUAM Irak) (DOUE L117, 19.04.2022, p.32), se modifica la Decisión 2014/486/PESC relativa a la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) (DOUE L117, 19.04.2022, p.38). Se modifica la Acción Común 2005/889/PESC por la que se establece una Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah) (DOUE L170, 28.06.2022, p.74), se modifica la Decisión 2013/354/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) (DOUE L170, 28.06.2022, p.76).

Se nombra al comandante de la fuerza de la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali), y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2021/2209 (EUTM Mali/1/2022) (DOUE L119, 21.04.2022, p.108), se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Diálogo Belgrado Pristina y otros asuntos regionales de los Balcanes Occidentales (DOUE L190, 19.07.2022, p. 131), se nombra al jefe de misión de la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak) (EUAM Irak/1/2022) (DOUE L196, 25.07.2022, p. 123).

Se prorroga el mandato del jefe de misión de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO) (EULEX KOSOVO/1/2022) (DOUE L136, 13.05.2022, p.104), se prorroga el mandato del jefe de misión de la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) (EUAM UCRANIA/1/2022) (DOUE L137, 16.05.2022, p.82), se prorroga el mandato de la jefa de misión de la Misión de la Unión Europea de Asistencia y Gestión Integrada de las Fronteras en Libia (EUBAM Libia) (EUBAM Libia/1/2022) (DOUE L148, 31.05.2022, p.38), se pro-

rroga el mandato de la jefa de la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) (EUPOL COPPS/1/2022) (DOUE L173, 30.06.2022, p.73), se prorroga el mandato del jefe de la Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah) (EU BAM Rafah/1/2022) (DOUE L173, 30.06.2022, p.75), se prorroga el mandato del representante especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE L190, 19.07.2022, p. 125), se prorroga el mandato de la representante especial de la Unión Europea para el Cuerno de África y se modifica la Decisión (PESC) 2021/1012 (DOUE L190, 19.07.2022, p. 127), se prorroga el mandato de la representante especial de la Unión Europea para el Sahel y se modifica la Decisión (PESC) 2021/1011 (DOUE L190, 19.07.2022, p. 129).

Respecto a las Operaciones Militares de la UE, se modifica la Decisión (PESC) 2021/1200 con el fin de adelantar el término del mandato del actual presidente del Comité Militar de la Unión Europea y de adelantar el nombramiento del siguiente presidente del Comité Militar de la Unión Europea (DOUE L136, 13.05.2022, p.106), y se confirma la autorización de la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo (EUNAVFOR MED IRINI) (EUNAVFOR MED IRINI/3/2022) (DOUE L196, 25.07.2022, p. 125).

En relación con las Ayudas macrofinancieras, se concede una ayuda macrofinanciera a la República de Moldavia (DOUE L109, 8.04.2022, p.6) y una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania (DOUE L186, 13.07.2022, p. 1).

En cuanto al Control y reducción de armamentos, se modifica la Decisión (PESC) 2019/538 de apoyo a las actividades de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L109, 8.04.2022, p.66), se modifica la Decisión (PESC) 2017/809 de apoyo a la aplicación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores (DOUE L109, 8.04.2022, p.67), se promueve la red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación y el desarme (DOUE L114, 12.04.2022, p.75), se modifica la Decisión (PESC) 2019/938 en apoyo de un proceso de creación de un clima de confianza que lleve a la instauración de una zona libre de armas nucleares y de cualquier otro tipo de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo (DOUE L138, 17.05.2022, p.15), se decide apoyar los esfuerzos para prevenir y combatir la proliferación y tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y de sus municiones y su impacto en el continente americano (DOUE L148, 31.05.2022, p.40) y se modifica la Decisión (PESC) 2020/1464 sobre la promoción de controles eficaces de las exportaciones de armas (DOUE L148, 31.05.2022, p.50).

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

En el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia suele ser frecuente la celebración de tratados internacionales. Así se decide la adhesión de la Unión Europea al Convenio sobre el Reconocimiento y la Ejecución de Resoluciones Judiciales Extranjeras en materia Civil o Mercantil (DOUE L187, 14.07.2022, p. 1 y 4). Se autoriza: la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República Islámica de Mauritania en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República Islámica de Mauritania (DOUE L181, 7.07.2022, p. 18), la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República de Senegal en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Senegal (DOUE L181, 7.07.2022, p. 20), la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con el fin de negociar un convenio internacional integral sobre la lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación con fines delictivos (DOUE L155, 8.06.2022, p.42).

Se decide la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Moldavia sobre las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República de Moldavia (DOUE L107, 6.04.2022, p.16), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil que modifica el Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio u oficiales (DOUE L113, 11.04.2022, p.1 y 3), la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil que modifica el Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes ordinarios (DOUE L113, 11.04.2022, p.9 y 11), la firma, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra, sobre el intercambio de datos de carácter personal entre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y las autoridades de Nueva Zelanda competentes en materia de lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo (DOUE L176, 1.07.2022, p.3).

En sus aspectos más generales, se modifican los Reglamentos (UE) n.º 514/2014 por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, (UE) n.º 516/2014

por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración y (UE) 2021/1147 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración (DOUE L112, 11.04.2022, p.1).

Se decide la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión con respecto al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en relación con la fijación, de conformidad con el artículo 540, apartado 2, 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, de la fecha a partir de la cual los Estados miembros podrán facilitar al Reino Unido los datos personales relativos a perfiles de ADN y datos dactiloscópicos a que se refieren los artículos 530, 531, 534 y 536 de dicho Acuerdo (DOUE L170, 28.06.2022, p.68).

Se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación (DOUE L169, 27.06.2022, p.1) y el Consejo emite una Recomendación (UE) relativa a la cooperación policial operativa (DOUE L158, 13.06.2022, p.53).

En materia de Visados, se adopta un reglamento relativo la suspensión temporal de la exención de visado para los nacionales de Vanuatu (DOUE L129, 3.05.2022, p.18).

En lo que se refiere al convenio y al espacio de Schengen, se adopta un reglamento relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 (DOUE L160, 15.06.2022, p.1), y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1862 en lo que respecta a la introducción en el Sistema de Información de Schengen (SIS) de descripciones de información en interés de la Unión relativas a nacionales de terceros países (DOUE L185, 12.07.2022, p. 1).

En materia de Libre circulación y Asilo, se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Colombia (DOUE L105, 4.04.2022, p.60), por Malasia (DOUE L105, 4.04.2022, p.63), por la República de Seychelles (DOUE L134, 11.05.2022, p.28), por la República Socialista de Vietnam (DOUE L134, 11.05.2022, p.31), por la República de Indonesia (DOUE L134, 11.05.2022, p.34), por la República de Corea (DOUE L176, 1.07.2022, p.64), por la República de Madagascar (DOUE L176, 1.07.2022, p.67), por Kosovo (DOUE L176, 1.07.2022, p.70), por el Reino de Baréin (DOUE L176, 1.07.2022, p.73), por la República de Ecuador (DOUE L176, 1.07.2022, p.76) y los expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacu-

nación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (DOUE L173, 30.06.2022, p.37) y se modifica el Reglamento (UE) 2021/954, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (DOUE L173, 30.06.2022, p.46).

En lo que se refiere a Fronteras y Flujos migratorios la Comisión emite una Recomendación sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia (DOUE L107I, 6.04.2022, p.1).

En los Ámbitos referidos a la justicia, se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas (DOUE L148, 31.05.2022, p.1), y se adopta un reglamento relativo a un sistema informatizado para el intercambio electrónico transfronterizo de datos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal (sistema e-CODEX), y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726 (DOUE L150, 1.06.2022, p.1).

Finalmente en la Lucha contra la delincuencia, se autoriza a los Estados miembros a firmar, en interés de la Unión Europea, el Segundo Protocolo adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia, relativo a la cooperación reforzada y la revelación de pruebas electrónicas (DOUE L134, 11.05.2022, p.15), se decide el establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos de ADN en Italia (DOUE L109, 8.04.2022, p.58), el establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos dactiloscópicos en Italia (DOUE L109, 8.04.2022, p.60), el establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos de matriculación de vehículos en Italia (DOUE L109, 8.04.2022, p.62), el establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos de matriculación de vehículos en Grecia (DOUE L109, 8.04.2022, p.64).

Se modifica el anexo de la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo en lo que respecta a la inclusión de nuevas sustancias psicotrópicas en la definición de «droga» (DOUE L200, 29.07.2022, p. 148).

Crónica normativa de la Junta de Andalucía[1]

Decreto-ley 2/2022, de 29 de marzo, por el que se amplían las medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario y pesquero

Este Decreto-ley tiene como presupuesto, como relata su Exposición de Motivos, el período seco que se inició en Andalucía en el año 2018, que ha afectado a las reservas de agua almacenadas en la totalidad de los embalses ubicados en las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, y a la recarga de los acuíferos, que puede llegar a tener efectos sobre la garantía del abastecimiento en poblaciones que se suministran exclusivamente de recursos subterráneos hídricos o como fuente complementaria a los recursos regulados, ya que la disminución de aquellos repercutiría en un incremento de demanda de los regulados. Esta sequía compromete la viabilidad de las explotaciones agrícolas, afectada además por el incremento de los costes de producción y de la energía, en particular tras la invasión de Ucrania, incremento que en este caso afecta también al a actividad pesquera. Por último, el Decreto-ley toma en consideración también la importancia económica del mundo de la caza y el progresivo descenso del número de licencias y de su práctica.

En materia de aguas, el Decreto-Ley define nuevas obras de interés de la Comunidad Autónoma frente a la sequía; un régimen de exención de las exacciones relativas a la disponibilidad de agua y la posibilidad de aplazamiento o fraccionamiento en el pago de las deudas derivadas de las liquidaciones correspondientes al canon de regulación y la tarifa de utilización del agua y fija el régimen de explotación de los recursos subterráneos, así como de recursos no convencionales como la desalación y las aguas regeneradas, agilizando los procedimientos administrativos necesarios para la autorización de las obras e instalaciones destinadas a dicha finalidad, el otorgamiento de las concesiones para la desalación y utilización de aguas desaladas y la obtención de los títulos para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre necesarios para estas infraestructuras hidráulicas, y declarando el interés público de las instalaciones de desalación de agua de mar, a los efectos de las ocupaciones de dominio público marítimo terrestre que sean necesarias. También introduce cambios en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, pasando incluso a denominarse el Título VII "Prevención y gestión de sequías", que incluyen la regulación de la ges-

[1] En esta sección, elaborada por Emilio GUICHOT REINA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Se recogen y comentan las disposiciones generales más relevantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el período de abril de 2022 a julio de 2022.

tión de los recursos hídricos en situación de sequía, una apuesta por la maximización del uso de los recursos hídricos no convencionales, principalmente de las aguas desaladas y de las aguas regeneradas, con un procedimiento de asignación de recursos específicos con respeto a los principios generales sobre el régimen de los usos privativos que establece la normativa de aguas vigente y una facilitación de los contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, con un procedimiento específico de inscripción provisional de los aprovechamientos en el Registro de Aguas. En lo que hace a las explotaciones agrarias, se adoptan medidas de fomento, con subvenciones que se incluyen en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. También se modifica la tasa por servicios facultativos agronómicos, y se mejora el beneficio fiscal previsto de modo que la bonificación del 50% aplicable desde 1 de enero de 2021 pasa a establecerse como una exención total del pago de la tasa desde el día de la entrada en vigor del presente Decreto-ley hasta el día 31 de diciembre de 2022. Del mismo modo, e idéntica vigencia temporal, se establece una exención del pago de la tasa por servicios facultativos veterinarios y de la tasa por servicios de diagnóstico, análisis y dictámenes prestados por los laboratorios agroganaderos para titulares de explotaciones ganaderas que pertenezcan a una asociación de defensa sanitaria ganadera; una bonificación temporal de la tasa por servicios administrativos de inscripción en el registro de Entidades Colaboradoras de la Administración en materia de calidad ambiental, así como una bonificación temporal por expedición de licencia de caza en Andalucía para las personas cazadoras residentes en Andalucía; una exención temporal para determinadas tasas aplicables al sector pesquero que opera en los puertos competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera para facilitar el ajuste de la capacidad de pesca de la flota a sus posibilidades reales; una exención de la tasa por servicios administrativos en materia de gestión del litoral para los sujetos pasivos que hayan solicitado autorizaciones o concesiones que se encuentren integradas en la tramitación de una autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada; y una ampliación del ámbito de aplicación de las exenciones a pruebas y competiciones deportivas oficiales de federaciones deportivas relativa a la tasa por autorización para pruebas deportivas en el medio natural.

Decreto-ley 4/2022, de 12 de abril, por el que se aprueban medidas extraordinarias y urgentes en materia de revisión excepcional de precios en los contratos públicos de obras en desarrollo de las medidas previstas en el Título II del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y

la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y se crea la marca «Corazón Andaluz» y se regula el procedimiento para su uso

Los Reales Decretos-ley 3/2022, de 1 de marzo, y 6/2022, de 29 de marzo, establecieron medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, como respuesta al alza mundial en los costes de las materias primas necesarias para la ejecución de las obras, que ha derivado en importantes consecuencias desfavorables para numerosos contratistas que han experimentado una imprevista alteración en sus planteamientos económicos iniciales, por exceder de lo que puede ser considerado e incluido en el riesgo y ventura propio de todo contrato público. Por este motivo, se hizo necesaria la adopción de medidas extraordinarias que permitieran la revisión de precios en aquellos contratos cuyos pliegos no la incorporen con carácter expreso, así como en aquellos sobre los que, aun incorporándola, no hubieran transcurrido dos años desde su formalización o no se hubiera ejecutado el 20 por ciento de su importe, tal y como exige la normativa de contratos. En este marco, el mencionado Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, prevé una serie de medidas excepcionales para proceder a la revisión de precios de los contratos de obras del sector público entre las cuales se incluye el reconocimiento al contratista de la posibilidad de una revisión excepcional de precios en determinados contratos públicos de obras y dispone que las medidas serán aplicables en el ámbito de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla que así lo acuerden. Posteriormente, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, amplió el ámbito de aplicación de la revisión a los contratos a los que se reconoce la revisión excepcional de precios, incluyendo, a los que estén en licitación, adjudicación o formalización a la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley, a los que el anuncio de adjudicación o formalización se publique en la plataforma de contratación del sector público en el periodo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, así como a los que el anuncio de licitación se publique en la plataforma de contratos del sector público en el plazo de un año desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley y cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares establezca una fórmula de revisión de precios. Pues bien, el Gobierno andaluz hace uso de estas previsiones con este Decreto-ley, tanto para los contratos de obra pública como para los contratos de servicios necesarios para la ejecución de la obra pública, entendiendo por tales los de conservación y mantenimiento de carreteras, conservación y mantenimiento de edificios públicos. Las principales medidas adoptadas son las siguientes: la extensión de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 3/2022 a los contratos de servicios necesarios para la ejecución de obras, la ampliación del ámbito objetivo de aplicación del real decreto-ley estatal a los contratos que hayan estado en ejecución en 2021, la

ampliación de los presupuestos fácticos que permiten el reconocimiento de la revisión excepcional de precios, la ampliación de los materiales susceptibles de experimentar un incremento de coste, a todos los materiales básicos incluidos en el Anexo I del Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, con excepción de la energía, la no imposición de penalidades cuando existe un retraso en los plazos de ejecución por falta de suministro, la posibilidad de modificación de los materiales en los contratos de obra y, con efectos pro futuro, la previsión de que los pliegos de obras que se tramiten por procedimiento abierto incluyan, necesariamente, una fórmula de revisión de precios. Todo ello es el objeto del Capítulo I del Decreto-ley.

Mediante el Capítulo II, se crea la marca Corazón Andaluz como marca promocional genérica y se regula el procedimiento para su uso con el fin de favorecer la promoción de productos de Andalucía, contribuyendo a incrementar y consolidar la presencia del tejido empresarial y productivo andaluz en los principales mercados de ámbito regional, nacional e internacional.

Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, para regular la estancia y la acogida de las personas menores de edad desplazadas en Andalucía con motivo del conflicto bélico en Ucrania

Ante el drama de la invasión de Ucrania por Rusia, este Decreto-ley establece un sistema de ejercicio de la guarda provisional que esté adaptado a estas circunstancias, que no son las contempladas en el ordenamiento jurídico vigente de atención a menores de edad con indicadores de riesgo o desprotección respecto de sus progenitores o tutores. El régimen jurídico que dispone este decreto-ley determina que la intervención de la Administración esté dirigida en unos casos a ordenar el procedimiento para la protección efectiva de estas personas menores de edad y en otros a regularizar una situación de guarda de hecho, por cuanto estas personas menores de edad en muchos casos ya están siendo atendidas por familias solidarias. El ejercicio de la guarda provisional sobre las personas menores de edad desplazadas de Ucrania al territorio de Andalucía se vincula cuanto menos a la protección temporal que dispensa el ordenamiento jurídico internacional y que tiene una duración de un año y se puede prorrogar automáticamente por periodos de seis meses durante un plazo máximo de un año, así como a los devenires que el conflicto bélico depare. Asimismo, se coordinan las actuaciones de las diversas Consejerías involucradas, como la de Salud y Familias y el Servicio Andaluz de Salud, la de Educación y Deporte y la de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Además, la Unidad de Policía Adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía está colaborando intensamente en las actuaciones que desarrolla la Administración de la Junta de Andalucía, realizando controles de las personas menores de edad ucranianas que están llegando para garantizar su seguridad y evitar la actuación de mafias. Asimismo, se ha activado el

Programa de Detección y Rescate de mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, dirigido específicamente a la población ucraniana que está siendo acogida en Andalucía. Además, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior ha creado y puesto en funcionamiento dos órganos operativos y transversales como son la Comisión de Coordinación de la iniciativa Andalucía con Ucrania, de carácter político, y el Comité Coordinador, dirigido por la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, como órgano encargado de coordinar a nivel administrativo todas las actuaciones que la Administración de la Junta de Andalucía está desplegando en este ámbito. Se ha establecido también otro cauce de comunicación a través de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía en las provincias con los municipios andaluces.

Decreto 88/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía

El primer Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía se aprobó por Decreto 112/2001, de 8 de mayo, Se considera ahora que en el transcurso de sus casi veinte años de vigencia se ha venido consolidando el papel formativo de las escuelas taurinas como instrumento imprescindible en la formación y aprendizaje de los futuros profesionales taurinos y de la divulgación de la cultura taurina, pero que es necesaria una revisión y modificación en algunos aspectos de su regulación para hacerlo más acorde con la realidad de la actividad regulada, así como incluir a nivel reglamentario otras cuestiones y requisitos que no se encuentran contemplados en el mencionado Decreto.

El Decreto aborda los siguientes extremos, tal y como señala su Exposición de Motivos: se elimina, por innecesaria, la figura de la escuela taurina asociada, dada su nula incidencia entre las escuelas actualmente autorizadas; se actualizan los requisitos de las instalaciones mínimas requeridas a las escuelas, eliminando aquellas que actualmente resultan obsoletas como el desolladero, así como posibilitando el desarrollo de clases prácticas en plazas de toros más reducidas y también en las de mayores dimensiones que las actuales, mediante la flexibilización de la exigencia de un diámetro máximo o mínimo del ruedo; se redefinen las características y condiciones del personal de las escuelas, sobre todo de la persona responsable de la dirección artística y del profesorado, y finalmente se insta a las escuelas taurinas autorizadas, a que incluyan en las memorias anuales de su actividad todos los aspectos específicos de la enseñanza impartida y sus resultados.

De igual manera, se especifican con más rigor los requisitos que deben cumplir las clases prácticas con reses de lidia para su adecuado desarrollo, distinguiendo como novedad, entre clases prácticas con muerte de la res y clases prácticas en tentaderos sin muerte de la res; se establece un seguro de responsabilidad civil para

dar cobertura a las personas asistentes a las clases prácticas con público; se regulan pormenorizadamente el equipo médico y las instalaciones sanitarias que debe tener la plaza de toros o recinto habilitado donde se celebren las clases prácticas; se establece la obligación de la asistencia de una persona veterinaria en las clases prácticas con muerte de las reses como garantía en materia de salud y sanidad animal, y por último, se detalla en un anexo a la norma, el contenido mínimo que debe tener la actividad formativa anual que se imparta por las escuelas.

Decreto 92/2022, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía

Este Decreto tiene como objetivo fundamental desarrollar la organización y las funciones que la ley confiere a la Intervención General de la Junta de Andalucía como órgano del control interno y órgano directivo y gestor de la contabilidad pública. Se regulan asimismo las funciones que competen a la Intervención General en materia de supervisión continua. Desarrolla el Título V y, parcialmente, el Título VII del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y sustituye al Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 149/1988, de 5 de abril. El cambio normativo se justifica en la necesidad de adecuar las soluciones normativas de aplicación del control interno a la realidad del sector público de la Junta de Andalucía en la actualidad, como por los cambios legislativos operados.

El Gobierno considera que las diferencias en el momento de aprobación de ambos reglamentos son variadas y profundas, entre ellas una creciente complejidad en la gestión económico-financiera, debido al exponencial salto cuantitativo que el Presupuesto de la Junta de Andalucía y la proliferación de normas que lo disciplinan; los cambios en la ejecución de ingresos y gastos que han adquirido diferentes y nuevas formas jurídicas y operacionales; un mayor crecimiento relativo del gasto público ejecutado por entidades sometidas a la modalidad de control financiero, por el peso también creciente de la actividad administrativa de fomento, y por las exigencias de la Comisión Europea en relación con los fondos europeo, de forma que la tradicional dicotomía entre modalidades de control excluyentes entre sí requiere ser superada por una concepción en la que las diversas técnicas de control puedan ser aplicadas de forma exclusiva o complementaria cuando sean las más adecuadas; la aplicación de las nuevas tecnologías, en particular, las posibilidades que ofrece el tratamiento masivo de datos que procuran los medios actuales y que sitúa a las técnicas de control, a la gestión contable y a la rendición de información económico-financiera en una nueva dimensión; las exigencias de rendición de información económico-financiera

ante instancias nacionales y europeas, derivadas de los mecanismos de control del déficit y la deuda pública; o el desempeño de actividades prácticamente inéditas hasta ahora, entre las que cabe destacar, fundamentalmente, las numerosas peticiones de auxilio judicial que recibe la Intervención General procedentes de juzgados y tribunales, así como la atribución de competencias en materia de supervisión continua. Este contexto general exige que el control se dote de instrumentos y nuevas técnicas que le permitan atender en cada caso a la pluralidad de formas de gestión pública, de forma que gane en predecibilidad y seguridad jurídica, y que incorpore, además de los aspectos formales y financieros tradicionales, los más novedosos que brinden resultados útiles para la evaluación de la eficacia de la gestión pública.

De este modo, el Reglamento, regula, sucesivamente, las disposiciones generales; la organización de la Intervención General, estructurada en sus servicios centrales en Divisiones; las actuaciones de control previo; el control de los gastos de personal de Consejerías, agencias administrativas y agencias de régimen especial; los aspectos generales comunes al control financiero como modalidad de control interno, tales como los tipos de control financiero, los órganos competentes para desarrollarlo, los tipos de opinión o el Plan Anual de Control Financiero como instrumento de sistematización y planificación de los trabajos a realizar en cada ejercicio por parte de la Intervención General, así como la presentación al Consejo de Gobierno de un informe general sobre los resultados más significativos derivados de su ejecución; el control financiero que se realiza sobre las entidades instrumentales y los consorcios que componen el sector público andaluz; la supervisión continua; las funciones de la Intervención General como centro directivo y gestor de la contabilidad del sector público regional de Andalucía; las obligaciones que recaen sobre la Intervención General, como centro directivo y gestor de la contabilidad del sector público regional, y que derivan de las normas europeas y nacionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; la colaboración de la Intervención General con órganos judiciales y el Ministerio Fiscal, así como el auxilio a la Fiscalía Europea de reciente creación; y otra serie de funciones de la Intervención General, como las que desempeña en materia de contratación pública, en el de la Tesorería o en los informes de los proyectos de las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones y en la gestión de la base de datos de subvenciones de la Junta de Andalucía.

Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías. Corrección de errores del Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA extraordinario núm. 25, de 26.7.2022)

El Presidente de la Junta de Andalucía ha estructurado la Administración de la Junta de Andalucía se organiza en las siguientes Consejerías: Presidencia, Interior,

Diálogo Social y Simplificación Administrativa; Economía, Hacienda y Fondos Europeos; Desarrollo Educativo y Formación Profesional; Empleo, Empresas y Trabajo Autónomo; Salud y Consumo; Agricultura, Agua y Desarrollo Rural; Universidad, Investigación e Innovación; Turismo, Cultura y Deporte; Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda; Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad; Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul; Política Industrial y Energía; Justicia, Administración Local y Función Pública.

Las novedades no son pocas y derivan de que se trata ya de un Gobierno monocolor, sin necesidad de acordar la estructura con ningún otro partido político:

- La Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa asume las competencias que tenía atribuidas la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, salvo las relativas a Administración Pública y coordinación de políticas migratorias. Asimismo, se mantienen las competencias en materia de comunicación social y se le asignan la coordinación del diálogo con los agentes económicos y sociales, la simplificación administrativa, la gestión de las ayudas y coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, las relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, y las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía. Se le asignan asimismo las competencias en materia de transparencia que tenía asignadas la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local. Se mantienen adscritas a la Consejería las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) y la Agencia Digital de Andalucía. Se le adscribe asimismo la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (Trade), que estará adscrita igualmente a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

- La Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos hereda las competencias de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, salvo las competencias en materia de energía, y las de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, y sus entidades adscritas, salvo la Agencia Andaluza del Conocimiento, el Consorcio Palacio de Congresos y Exposiciones de Granada, la empresa Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (Veiasa), y Cetursa Sierra Nevada, S.A. Asimismo, se adscribe la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (Trade), que estará adscrita igualmente a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

- La Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional sucede a la Consejería de Educación y Deporte, salvo las competencias en materia de deporte y hereda sus entidades adscritas, salvo las relacionadas con el deporte.

- La Consejería de Empleo, Empresas y Trabajo Autónomo recibe las competencias de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, incluyendo la formación profesional para el empleo como principal política activa de empleo existente, salvo las competencias en materia de juventud. Igualmente, se le atribuyen las competencias que estaban asignadas a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en materia de comercio y artesanía. Asimismo, será competencia de esta Consejería el fomento de las capacidades de las empresas andaluzas, contribuyendo a la mejora de su competitividad y de su capacidad de crecimiento mediante la gestión de las correspondientes ayudas de carácter transversal, antes atribuidas a la actual Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, sin perjuicio de las competencias de la nueva Consejería de Universidad, Investigación e Innovación. Se mantienen las entidades adscritas, salvo el Instituto Andaluz de la Juventud y la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A. (Inturjoven).

- La Consejería de Salud y Consumo recibe las competencias antes atribuidas la Consejería de Salud y Familias, salvo las competencias en materia de familias. Se mantienen en la Consejería de Salud y Consumo las competencias en materia de atención temprana. Asimismo, se mantienen las entidades antes adscritas a la citada Consejería.

- La Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural hereda las competencias de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, salvo las competencias en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Se mantienen las entidades antes adscritas a la mencionada Consejería, incluida la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, que también se adscribe a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, y salvo la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su entorno-Doñana 21, que queda adscrita a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

- La Consejería de Universidad, Investigación e Innovación asume las competencias adscritas en la anterior legislatura a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en materia de Universidad, Investigación e Innovación. Asimismo, le corresponden las competencias en materia de emprendimiento. Se adscribe a la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación la Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA) y las entidades que se determinen en el decreto que regule su estructura orgánica.

- La Consejería de Turismo, Cultura y Deporte recibe las competencias en materia de turismo que estaban adscritas a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, las que venía ejerciendo la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico y las competencias en materia de deporte que tenía asignadas la Consejería de Educación y Deporte. Se le asignan las entidades Empresa para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, S.A., la Real Escuela Andaluza de Arte Ecuestre, la Red de Villas Turísticas de Andalucía, el Instituto Andaluz del Deporte, el Centro Andaluz de Medicina del Deporte, la Fundación Andalucía Olímpica y el Tribunal Administrativo del Deporte. Asimismo, se le asignan las Fundaciones Públicas Andaluzas Barenboim-Said y El Legado Andalusí y las entidades que tenía adscritas la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.

- La Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda sucede a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, salvo las competencias en materia de puertos. Se mantienen las entidades adscritas actualmente a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, incluyendo la Agencia Pública de Puertos de Andalucía que también queda adscrita a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul. Asimismo, se le adscriben Cetursa Sierra Nevada, S.A., y el Consorcio Palacio de Exposiciones y Congresos de Granada.

-La Consejería de Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad recibe las competencias que tenía la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, salvo las que se asignan a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa en materia de gestión de las ayudas y coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo, las relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. Asimismo, se le adscriben las competencias en materia de juventud que venía ejerciendo la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, las competencias en materia de familias que estaban adscritas a la Consejería de Salud y Familias, la coordinación de las políticas migratorias y las relativas a los centros residenciales de personas mayores. Se le adscriben las entidades que lo estaban a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, salvo la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Igualmente, se le adscribe el Instituto Andaluz de la Juventud y la Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A. (INTURJOVEN), que lo estaban a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

- La Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul hereda las competencias de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, así como las relativas al uso, gestión y conservación sostenible de los recursos marinos. Se le adscriben la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalu-

cía, asimismo adscrita a la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural, la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, igualmente adscrita a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, y la Fundación para el Desarrollo Sostenible de Doñana y su entorno-Doñana 21.

- La Consejería de Política Industrial y Energía recibe las competencias hasta entonces atribuidas a la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en materia de industria y minas y las que en materia de energía venían siendo ejercidas por las Consejerías de la Presidencia, Administración Pública e Interior y de Hacienda y Financiación Europea. Se le adscriben la empresa Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A. (VEIASA), y la Agencia Andaluza de la Energía.

- La Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública se ve atribuidas las competencias en materia de justicia, regeneración, entes instrumentales y Administración Local que tenía tiene la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local y las que en materia de Administración Pública venía ejerciendo la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Se le adscribe el Instituto Andaluz de Administración Pública.

Los cambios que nos parecen más destacables son la más racional distribución de las competencias de la poliédrica Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, que debía su origen a la compartición del Gobierno con Ciudadanos y el papel del Vicepresidente y líder de esa formación; la unificación de Economía y Hacienda; la de Salud y Consumo y el pase de Familias desde ésta a la Consejería de Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad –cuya integración también respondía a exigencias políticas, en ese caso, de Vox como una de las condiciones para votar la investidura–, y la separación entre Agricultura y Medio Ambiente, con un realce en ésta de la llamada Economía azul.

Como puede comprobarse, la reestructuración ha llevado a la doble adscripción de importantes Agencias, como la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (entre la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural y la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul), la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (entre la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda y la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, que aparece en la corrección de errores probablemente para mantener en Fomento las áreas logísticas) y la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (Trade) (entre la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa y la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos).

OTRAS DISPOSICIONES DE INTERÉS PARA LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA[1]

PRESIDENCIA

Decreto del Presidente 4/2022, de 25 de abril, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones (BOJA extraordinario 14, de 26 de abril).

CONSEJERÍA DE TURISMO, REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Resolución de 26 de mayo de 2022, de la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, por la que se da publicidad a los formularios normalizados de solicitudes de procedimientos de Colegios Profesionales y de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales (BOJA 106, de 6 de junio).

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR

Orden de 25 de abril de 2022, por la que se crea la Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA 80, de 28 de abril).

Decreto 61/2022, de 3 de mayo, por el que se regulan las compensaciones económicas a percibir por las personas integrantes de las Juntas Electorales, personal a su servicio y otro personal colaborador con motivo de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 19 de junio de 2022 (BOJA 86, de 9 de mayo).

Acuerdo de 3 de mayo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la modificación de los Estatutos de la Empresa Pública de Gestión de Activos, S.A. (BOJA 87, de 10 de mayo).

Decreto 94/2022, de 31 de mayo, por el que se dictan normas para facilitar la participación de las personas trabajadoras por cuenta ajena y del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias en las elecciones de diputados y diputadas al Parlamento de Andalucía, que habrán de celebrarse el próximo día 19 de junio de 2022 (BOJA 105, de 3 de junio).

Acuerdo de 7 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Energética de Andalucía 2030 (BOJA 112, de 14 de junio; corrección de errores en BOJA 142, de 26 de julio).

---

[1] Subsección preparada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva. Comprende disposiciones publicadas en los boletines de abril a julio de 2022.

CONSEJERÍA DE EMPLEO, FORMACIÓN Y TRABAJO AUTÓNOMO

Resolución de 1 de abril de 2022, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se aprueba un procedimiento automatizado en el ámbito de los expedientes de reducción de jornada o suspensión de contratos de trabajo incluidos en el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo (BOJA 67, de 7 de abril).

Orden de 11 de abril de 2022, por la que se modifica la Orden de 13 de septiembre de 2021, por la que se regula el programa de empleo y formación en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia competitiva a dicho programa (BOJA 73, de 19 de abril).

Acuerdo de 19 de abril de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Juventud de Andalucía 2022-2026 (BOJA 76, de 22 de abril).

Orden de 28 de abril de 2022, por la que se modifica la Orden de 31 de agosto de 2020, por la que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones y de la protección de datos personales de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo (BOJA 84, de 5 de mayo).

Decreto 62/2022, de 3 de mayo, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023 (BOJA 87, de 10 de mayo).

Resolución de 23 de mayo de 2022, de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo, sobre el procedimiento de acreditación de los centros privados autorizados por el sistema educativo en el Registro de Centros y Entidades de Formación (BOJA 100, de 27 de mayo, corrección de errores en BOJA 111, de 13 de junio).

Corrección de errores de la Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022 (BOJA núm. 243, de 21.12.2021) (BOJA 64, de 4 de abril).

Corrección de errores de la Resolución de 14 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Trabajo y Bienestar Laboral, por la que se publica la relación de fiestas locales de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022 (BOJA núm. 243, de 21.12.2021) (BOJA 78, de 26 de abril).

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA

Resolución de 18 de abril de 2022, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establece la Guía de Fiscalización Previa de los expedientes de gasto derivados de la contratación administrativa (BOJA 77, de 25 de abril).

Resolución de 28 de abril de 2022, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las condiciones para el ejercicio del control financiero en entidades sometidas al régimen de contabilidad no presupuestaria y se modifican las Resoluciones de 6 de abril y de 27 de octubre de 2011 (BOJA 85, de 6 de mayo; corrección de errata en BOJA 89, de 12 de mayo).

Resolución de 7 de mayo de 2022, de la Dirección General de Energía, por la que se aprueba la actualización de formularios del Decreto 94/2018, de 22 de mayo, por el que se regula el procedimiento de concurrencia de solicitudes de autorización administrativa para la construcción de instalaciones de gases combustibles por canalización y se establecen normas de relación con las autorizaciones de modificaciones de instalaciones, de extensiones de redes y de acometidas gasistas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 93, de 18 de mayo).

Resolución de 13 de mayo de 2022, de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería por la que se modifica el formulario de solicitud de incautación de garantía (BOJA 94, de 19 de mayo).

Orden de 24 de mayo de 2022, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2023 (BOJA 100, de 27 de mayo).

Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Dirección General de Energía, por la que se aprueba la modificación del formulario para la declaración responsable relativa al cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la actividad profesional de proveedores de servicios energéticos (BOJA 103, de 1 de junio).

Acuerdo de 21 de junio de 2022, de la Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, por el que se crean las Secciones del Tribunal, se establece el reparto de atribuciones entre estas y el Pleno y el criterio de distribución de asuntos entre las Secciones (BOJA 122, de 28 de junio).

Resolución de 22 de junio de 2022, conjunta de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería y la Agencia Tributaria de Andalucía, por la que se regula el procedimiento y las condiciones para la domiciliación de las deudas derivadas de las liquidaciones de la tasa fiscal sobre juegos, envite o azar, en su modalidad de explotación de máquinas o aparatos automáticos para la realización de juegos, correspondiente a máquinas autorizadas en trimestres anteriores (BOJA 123, de 29 de junio).

Orden de 22 de julio de 2022, por la que se modifica la Orden de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía, de 21 de octubre de 2019, por la que se establece la política de seguridad de la información de la Consejería (BOJA 145, de 29 de julio).

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE

Orden de 21 de marzo de 2022, conjunta de la Consejería de Educación y Deporte y de la Consejería de Salud y Familias, por la que se aprueban los programas de deporte en edad escolar que integran el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía en el curso 2021-2022 (BOJA 64, de 4 de abril).

Decreto 48/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones y Equipamientos Deportivos y los Planes de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Andalucía (BOJA 63, de 1 de abril).

Resolución de 5 de abril de 2022, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se modifican los Anexos II, III y IV de la Orden de 11 de enero de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación, Salud y Turismo, Comercio y Deporte, por la que se regula el plan de deporte en edad escolar de Andalucía (BOJA 72, de 18 de abril).

Orden de 6 de abril de 2022, por la que se desarrolla el currículo correspondiente Título de Técnico Superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible (BOJA 75, de 21 de abril).

Resolución de 6 de abril de 2022, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación de los Estatutos de la Federación Andaluza de Motonáutica (BOJA 72, de 18 de abril).

Decreto 54/2022, de 12 de abril, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores, enseñanzas artísticas de máster y estudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 74, de 20 de abril).

Resolución de 3 de junio de 2022, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo, por la que se dispone la publicación del Código de Buen Gobierno de la Federación Andaluza de Deportes para Ciegos (BOJA 112, de 14 de junio).

Resolución de 6 de junio de 2022, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, por la que se publican los formularios normalizados de solicitud de admisión y matriculación en enseñanzas de Bachillerato, Educación Secundaria Obligatoria y Planes Educativos para personas adultas en modalidad a

distancia y de admisión en enseñanzas de Bachillerato para personas adultas en modalidades presencial y semipresencial (BOJA 112, de 14 de junio).

Resolución de 6 de junio de 2022, de la Dirección General de Formación Profesional, por la que se hace público el calendario de actuaciones del procedimiento de admisión y matriculación en las enseñanzas de formación profesional para el curso escolar 2022-2023 (BOJA 112, de 14 de junio).

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Resolución de 31 de marzo de 2022, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se modifica el anexo de la Orden de 27 de abril de 2018, por la que se adaptan las zonas de producción de moluscos bivalvos y otros invertebrados marinos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se establecen disposiciones relativas a los controles oficiales de las mismas (BOJA 68, de 8 de abril).

Resolución de 7 de abril de 2022, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueban los modelos de declaración responsable y de memoria de actividades previstos en el Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 80, de 28 de abril).

Orden de 12 de abril de 2022, por la que se desarrolla el Decreto 163/2021, de 11 mayo, por el que se regulan los organismos de evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros que operan en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 79, de 27 de abril).

Resolución de 24 de abril de 2022, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se actualiza y da publicidad a los formularios asociados al procedimiento de inscripción en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (BOJA 83, de 4 de mayo).

Resolución de 9 de mayo de 2022, de la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por la que se aprueba y da publicidad al formulario de comunicación/solicitud de autorización para la utilización confinada de organismos modificados genéticamente conforme al Decreto 320/2010, de 29 de junio (BOJA 94, de 19 de mayo).

Resolución de 11 de mayo de 2022, de la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueban y publican los formularios y se establecen las plataformas a utilizar en los procedimientos administrativos en materia de ordenación y gestión del litoral (BOJA 94, de 19 de mayo).

Orden de 13 de mayo de 2022, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (IGOMCAA) (BOJA 95, de 20 de mayo).

Resolución de 17 de mayo de 2022, de la Dirección General de Pesca y Acuicultura, por la que se aprueba y da publicidad al formulario de solicitud de autorización para la nueva construcción o modernización de buques pesqueros, de acuerdo con el Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca (BOJA 100, de 27 de mayo).

Orden de 26 de mayo de 2022, por la que se aprueba y publica el formulario-anexo relativo a la solicitud para autorización como agente de control en base al Real Decreto 387/2021, de 1 de junio (BOJA 104, de 2 de junio).

Resolución de 27 de mayo de 2022, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, relativa a la edición y distribución de la receta veterinaria en Andalucía; y por la que se deroga la Resolución de 10 de junio de 2013, de la Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera, por la que se da publicidad a los modelos normalizados de receta veterinaria (BOJA 107, de 7 de junio).

Acuerdo de 14 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el II Plan Sectorial de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en la actividad agraria, pesquera y medioambiental de Andalucía-Horizonte 2027 (BOJA 116, de 20 de junio).

Resolución de 28 de junio de 2022, de la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados, por la que se actualiza y da publicidad a los formularios asociados al procedimiento de Ayudas a los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (Aprobación Programas Operativos y Pago de las Ayudas) (BOJA 128, de 6 de julio).

Corrección de errores de la Orden de 5 de diciembre de 2021, por la que se regula la modalidad de marisqueo en inmersión en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 241, de 17.12.2021) (BOJA 112, de 14 de junio).

CONSEJERÍA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES

Resolución de 31 de marzo de 2022, de la Secretaría General de Industria y Minas, por la que se modifica el Anexo II de la Orden de 5 de marzo de 2013, por la que se dictan normas de desarrollo del Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos industriales, así como el control, responsabilidad

y régimen sancionador de los mismos, en lo relativo a la ficha técnica descriptiva de instalaciones de equipos a presión (BOJA 65, de 5 de abril).

Orden de 4 de abril de 2022, por la que se modifica la de 12 de julio de 2019, de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, por la que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones en el ámbito de la Consejería y de sus entidades adscritas (BOJA 75, de 21 de abril).

Acuerdo de 10 de mayo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía (ETEA), Horizonte 2027 (BOJA 90, de 13 de mayo).

Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 17 de mayo de 2022, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se regula el procedimiento de admisión en los estudios de grado y máster vinculados en los programas académicos con recorridos sucesivos aprobados en el seno de las universidades públicas de Andalucía, conforme a lo previsto en la disposición adicional novena del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad (BOJA 107, de 7 de junio).

Resolución de 25 de mayo de 2022, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 17 de mayo de 2022, de la Comisión del Distrito Único Universitario de Andalucía, por el que se regula el procedimiento de admisión en los estudios de máster universitario de las universidades públicas andaluzas, conforme a lo previsto en el artículo 18.4 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad (BOJA 108, de 8 de junio).

Resolución de 27 de mayo de 2022, de la Dirección General de Universidades, por la que se hace público el Acuerdo de 11 de mayo de 2022, 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 a determinadas enseñanzas universitarias oficiales de grado a partir del curso 2022-2023 (BOJA 107, de 7 de junio).

Decreto 97/2022, de 7 de junio, mediante el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Minería Sostenible en Andalucía (BOJA 110, de 10 de junio).

Orden de 13 de junio de 2022, por la que se aprueba y publica el formulario de declaración responsable de las entidades organizadoras de ferias comerciales en Andalucía (BOJA 116, de 20 de junio).

Acuerdo de 14 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de I+D+I de Andalucía (EIDIA), Horizonte 2027 (BOJA 117, de 21 de junio).

CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS

Resolución de 1 de abril de 2022, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, para la ampliación de las indicaciones de los sistemas de monitorización flash de glucosa en cartera de servicios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (BOJA 75, de 21 de abril).

Orden de 28 de abril de 2022, por la que se actualizan las medidas sanitarias y preventivas de salud pública en los centros sociosanitarios, otros centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) (BOJA 83, de 4 de mayo; corrección de errores en BOJA 91, de 16 de mayo).

Decreto 82/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 95, de 20 de mayo).

Acuerdo de 17 de mayo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se acuerda la formulación de la Estrategia conjunta frente a la Resistencia a los Antimicrobianos en Andalucía 2022-2026 (BOJA 95, de 20 de mayo).

Orden de 18 de mayo de 2022, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 18, de 18 de mayo).

Resolución de 23 de mayo de 2022, de la Dirección General de Personal del Servicio Andaluz de Salud, por la que se regula el procedimiento de certificación de los distintos niveles de carrera profesional y de promoción y de los niveles de carrera profesional reconocidos para personal sanitario y de gestión y servicios (BOJA 100, de 27 de mayo).

Orden de 29 de junio de 2022, por la que se actualiza el Catálogo General de Productos para la prestación ortoprotésica (BOJA 126, de 4 de julio).

Orden de 19 de julio de 2022, por la que se prorrogan las medidas establecidas en la Orden de 17 de diciembre de 2021, por la que se adoptan medidas específicas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la COVID-19 en Andalucía, en relación con los niveles de alerta sanitaria 1 y 2 (BOJA extraordinario 23, de 19 de julio).

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN

Resolución de 18 de marzo de 2022, de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se modifica la Resolución de 27 de abril de 2021, de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se establece la política de seguridad de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de la protección de datos de carácter personal de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y se aprueba una nueva Política de Seguridad de la entidad (BOJA 75, de 21 de abril).

Decreto-ley 3/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar la financiación de los centros de atención residencial y de los centros de día y de noche de atención a personas en situación de dependencia (BOJA 63, de 1 de abril).

Orden de 7 de abril de 2022, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOJA 72, de 18 de abril).

Resolución de 7 de abril de 2022, del Instituto Andaluz de la Mujer, por la que se establece la política de seguridad de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Seguridad Interior así como de la protección de datos de carácter personal del Instituto Andaluz de la Mujer (BOJA 72, de 18 de abril; corrección de errores en BOJA 101, de 27 de mayo).

Instrucción 3/2022, de 19 de abril, conjunta de la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de Infancia, por la que se establece el protocolo para la atención a la salud de las personas menores de edad en los centros de protección de menores tanto de gestión pública como privada (BOJA 92, de 17 de mayo; corrección de errores en BOJA 102, de 31 de mayo).

Decreto 58/2022, de 27 de abril, por el que se regula la estructura, uso, acceso, alcance y funciones del sistema CoheSSiona, por el que se implementa la Historia Social Única Electrónica de Andalucía, y se crea el sistema ProgreSSa para la gestión de los Servicios Sociales comunitarios de Andalucía (BOJA 82, de 3 de mayo).

Acuerdo de 31 de mayo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la I Estrategia de Conciliación en Andalucía 2022-2026 (BOJA 105, de 3 de junio).

Decreto 99/2022, de 7 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de los Centros Municipales de Información a la Mujer para la cofinanciación de su creación y mantenimiento (BOJA 110, de 10 de junio).

Decreto 100/2022, de 7 de junio, por el que se regula el Programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo o desprotección (BOJA 110, de 10 de junio).

Acuerdo de 7 de junio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía 2022-2026 (BOJA 110, de 10 de junio).

Decreto 103/2022, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía (BOJA 117, de 21 de junio).

CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Resolución de 28 de abril de 2022, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se aprueba la actualización de los Formularios de Solicitudes y Comunicaciones, Anexos al Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (BOJA 86, de 9 de mayo).

Orden de 5 de mayo de 2022, por la que se desarrolla la disposición adicional decimoquinta del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, en relación a las viviendas integrantes del parque público de viviendas de la Junta de Andalucía, cuyo régimen de protección se haya extinguido a su entrada en vigor (BOJA 88, de 11 de mayo).

Resolución de 27 de junio de 2022, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se modifica, por rectificación de errores, Formularios de Solicitudes y Comunicaciones, anexos al Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio (BOJA 136, de 18 de julio).

CONSEJERÍA DE CULTURA Y PATRIMONIO HISTÓRICO

Orden de 26 de abril de 2022, por la que se aprueba el modelo normalizado de declaración responsable para actividades de control arqueológico de movimientos de tierra (BOJA 92, de 17 de mayo).

Decreto 60/2022, de 27 de abril, por el que se crean y regulan los Premios Andalucía de la Cultura (BOJA 84, de 5 de mayo).

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME[1]

El nuevo régimen jurídico de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 117, de 21 de junio de 2022, publica el Decreto 103/2022, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía. La nueva disposición sustituirá al Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía[2], para el que se ha fijado, una vez más, fecha de derogación, en esta ocasión prevista para el 21 de junio de 2023.

A continuación, efectuaremos una breve exposición de los contenidos del Decreto, si bien antes daremos cuenta de la prolongada vigencia del anterior de 1996, calificativo éste, "prolongada", que empleamos, no tanto para destacar sus más de veinticinco años de existencia, como para subrayar el tiempo "extra" de aplicación que distintos avatares le han proporcionado.

II. LA PROLONGADA VIGENCIA DEL DECRETO 87/1996, DE 20 DE FEBRERO

El Decreto 87/1996, de 20 de febrero, es el segundo reglamento aprobado para la regulación de la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía. Sustituyó al Decreto 94/1989, de 3 de mayo, por el que se dictan las normas de registro y acreditación de entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía[3], aprobado, al igual que su sucesor, al amparo de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía[4].

---

[1] Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

[2] BOJA número 39, de 28 de marzo de 1996.

[3] BOJA número 39, de 19 de mayo de 1989.

[4] BOJA número 29, de 12 de abril de 1988.

La norma que ahora nos ocupa fue modificada en 1999[5], 2000[6] y 2011[7]. Por otra parte, mediante Decreto 70/1999, de 16 de marzo, de prórroga del plazo de adaptación de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía a las condiciones materiales y funcionales mínimas[8], se amplió el plazo contemplado en la disposición transitoria primera[9]. A su vez, mediante Decreto-Ley 28/2020, de 4 de noviembre[10] y Orden de 3 de diciembre 2021[11] se han efectuado otras modificaciones que se reseñarán más adelante.

La aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales, la 9/2016, de 27 de diciembre[12] (LSSA en lo sucesivo), determinó la elaboración de un nuevo reglamento sobre la materia que nos ocupa. Así, mediante Decreto 187/2018, de 2 de octubre, se aprobó el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, y del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales[13], cuya disposición final tercera previó que entrase en vigor a los seis meses de su publicación en el BOJA, fecha en la que debía quedar derogado el Decreto 87/1996 (apartado segundo de la disposición transitoria segunda). En este momento, hemos de anticipar que el referido reglamento no llegó a entrar en vigor, razón por la cual nos hemos referido a la prolongada vigencia de este Decreto 87/1996, de 20 de febrero.

En efecto, meses después de la publicación del Decreto 187/2018 tuvo lugar la aprobación del Decreto 451/2019, de 9 de abril, por el que se amplía el plazo para la entrada en vigor del Decreto 187/2018, de 2 de octubre, que aprueba el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los servicios sociales de Andalucía y del Registro de Entidades, Centros y Servicios So-

5 Decreto 141/1999, de 8 de junio, por el que se regula la inspección de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA número 67, de 12 de junio).

6 Decreto 102/2000, de 15 de marzo, de modificación del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía (BOJA número 33, de 18 de marzo).

7 Decreto 153/2011, de 10 de mayo, por el que se modifica el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía (BOJA número 102, de 26 de mayo).

8 BOJA número 34, de 20 de marzo.

9 El referido plazo era de tres años a partir de la entrada en vigor de las normas que fijasen las condiciones materiales y funcionales que se estableciesen reglamentariamente al amparo del artículo 6 del Decreto. Mediante el referido Decreto 70/1999 se amplió el plazo hasta la entrada en vigor del Decreto por el que se aprobara su reforma, entonces en curso, sin que dicha prórroga pudiera exceder de un año.

10 BOJA extraordinario 76, de 4 de noviembre.

11 BOJA número 240, de 16 de diciembre.

12 BOJA número 248, de 29 de diciembre.

13 BOJA número 200, de 16 de octubre.

ciales[14]. La nueva fecha de entrada en vigor, mediante la modificación de la disposición final tercera del Decreto 187/2018, se fijó en veinticuatro meses contados desde su publicación en el BOJA, de manera que quedó prevista para el 16 de octubre de 2020.

La razón dada por la exposición de motivos del Decreto 451/2019 para la ampliación fue la de facilitar, a quienes venían operando en el sector y debían adaptarse a la nueva norma, el cumplimiento de sus requisitos. En dicha exposición de motivos se expresa que "se ha considerado que el plazo inicialmente concedido para su entrada en vigor se presenta insuficiente para hacer efectivas las exigencias de adaptación que la norma requiere. Las Administraciones públicas deben ser sensibles ante las necesidades y dificultades que pueda presentar la ciudadanía, debiendo remover los obstáculos que impidan o dificulten el cumplimiento de sus obligaciones adoptando para ello las medidas que se consideren oportunas. Por este motivo, resulta una medida aconsejable y proporcionada establecer un nuevo plazo para su entrada en vigor, ampliando el inicialmente previsto en la norma". En la exposición de motivos del Decreto-Ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)[15], se añade como nueva razón de aquella ampliación que "la problemática derivada del régimen de comunicaciones establecido en el citado reglamento afectaría a un grupo importante de situaciones administrativas, con una incidencia especial en algunos sectores y con un impacto notable en el número de personas afectadas pertenecientes a colectivos que se atienden con esos servicios o centros"; este motivo no se entiende del todo bien, pues lo difícil puede ser pasar de un régimen de comunicación a otro de autorización y no el tránsito inverso.

El análisis de las disposiciones adicionales[16] y transitorias del Decreto 187/2018 evidencia, sin embargo, que quienes venían operando en el sector y debían adaptarse eran los titulares de centros y servicios en situaciones anómalas.

Así, el apartado primero de la disposición adicional primera equiparaba las autorizaciones definitivas otorgadas en base a lo establecido al Decreto de 1996 a las previstas en el nuevo reglamento o a la comunicación en el caso de que la autorización no fuera precisa. Otro tanto sucedía con las acreditaciones definitivas cuya validez temporal no hubiera vencido, que se equiparaban a las contempladas en el nuevo Decreto (apartado segundo); y con los centros de protección de menores con

[14] BOJA extraordinario 9, de 15 de abril.

[15] BOJA extraordinario 35, de 9 de junio.

[16] El Decreto 451/2019 no cita las disposiciones adicionales.

autorización de funcionamiento definitiva, pues ésta se equiparaba a la acreditación administrativa (apartado cuarto).

Por contraste, "las acreditaciones definitivas cuya validez temporal haya vencido y no tuviesen solicitada su renovación, deberán hacerlo en el plazo de un mes, desde la entrada en vigor" del referido Decreto de 2018 (apartado tercero de la disposición adicional primera). Se establecía también un régimen especial para los servicios y centros en funcionamiento que a la entrada en vigor del Decreto no contasen con autorización administrativa definitiva "debido a motivos relacionados con las condiciones estructurales y materiales del edificio donde se ubiquen, y que por razones de interés social se justifique su mantenimiento" (disposición adicional segunda). Igualmente, se contemplaba otro régimen especial para los centros de servicios sociales comunitarios sin autorización definitiva debido a sus condiciones de carácter material (disposición adicional tercera). Por su parte, la disposición adicional quinta otorgaba facilidades para servicios y centros que no contaban con autorización de funcionamiento ni con solicitud en curso; en la misma línea, la disposición adicional sexta las arbitraba para servicios y centros de atención a personas con problemas de adicciones que no contaban con acreditación administrativa; en ambos supuestos, se establecía un plazo de tres meses para presentar la solicitud de autorización o comunicación.

También por contraste con las situaciones de cumplimiento, las disposiciones transitorias tercera y cuarta establecían medidas referentes a las autorizaciones provisionales otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 12.6 del Decreto 87/1996 (disposición transitoria tercera) y a las acreditaciones provisionales otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.5 del mismo Decreto (disposición transitoria cuarta). Conviene aclarar que los artículos 12.6 y 28.5 fueron introducidos tras la reforma del año 2000; en síntesis, contemplaban las autorizaciones y acreditaciones provisionales para servicios y centros que no cumplían las condiciones exigidas, bajo el compromiso de realizar un plan de adecuación. Las referidas disposiciones transitorias del Decreto de 2018 otorgaban incluso un plazo para los casos en que no se hubiera ejecutado el plan de adecuación.

A la luz de estas disposiciones, es posible, entonces, considerar que la ampliación del plazo de entrada en vigor pudo perseguir realmente eludir el cierre y clausura de determinados establecimientos, ante la sospecha, o quizás la certeza, de que en los plazos inicialmente previstos no alcanzarían a normalizar su situación. Debe advertirse que este modo de proceder no era extraño, a la vista de la trayectoria seguida respecto de los Decretos 94/1989 y 87/1996, que no es posible abordar en estas páginas.

Ampliado el plazo para la entrada en vigor del Decreto 187/2018, casi un año después se aprobó el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía[17], que reformó el capítulo III de la LSSA ("Autorización, acreditación administrativa y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales), introduciendo importantes modificaciones en el régimen hasta entonces previsto, destacando, entre otros extremos, la previsión de declaración responsable para determinados supuestos y la regulación de la denominada "autorización provisional".

La modificación operada en la LSSA dejó fuera de juego aspectos sustanciales tanto de la regulación vigente (el Decreto 87/1996) como de la no vigente aún (el Decreto 187/2018). En este trance, eran dos las alternativas que se planteaban: 1) modificar el Decreto 187/2018 antes de su entrada en vigor; 2) abordar la elaboración de un nuevo reglamento, que fue lo que finalmente se hizo.

Cualquiera de las dos opciones comportaba otras dos alternativas: 1) prorrogar de nuevo la entrada en vigor del Decreto 187/2018; 2) derogarlo. En ambos casos la finalidad era la misma: mantener la vigencia del Decreto 87/1996 y evitar el coste que podía suponer la fugaz aplicación de un Decreto cuyas previsiones tenían los días contados. Se acogió la segunda opción y, así, la disposición derogatoria segunda del Decreto-Ley 15/2020, de 9 de junio, derogó el Decreto 187/2018, lo que a mi juicio entrañó un uso alternativo de la figura del Decreto-Ley, pues claramente no se trataba de una medida reservada a la ley; y un uso que podría calificarse también de abusivo, a la luz de las explicaciones relacionadas con la pandemia que ofrece la exposición de motivos del Decreto-Ley.

El resultado de todo ello es que, debiendo haber quedado derogado el Decreto 87/1996 en abril de 2019, sigue a día de hoy vigente, con unas perspectivas de aplicación que se extienden hasta junio de 2023[18]. El tiempo dirá si en unos meses veremos alguna nueva medida extraordinaria que implique la prolongación de su vigencia.

---

[17] BOJA extraordinario 4, de 12 de marzo.

[18] Ello ha traído consigo la introducción de una nueva disposición transitoria, la octava, en el texto del Decreto, del siguiente tenor literal: "Sin perjuicio de lo que, sobre el periodo de validez temporal de las acreditaciones de servicios y centros de servicios sociales, establece el artículo 29, se entenderán expresamente renovadas hasta el 31 de diciembre de 2021 aquellas solicitudes de renovación de la acreditación de los centros de día, de noche y los centros de atención residencial que no tengan resolución expresa con anterioridad a la citada fecha"; se añade que "[p]ara la debida renovación, será necesaria la presentación, por el representante legal de la entidad, de declaración responsable indicando el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales necesarios para la renovación, manifestando, en su caso, las medidas adoptadas en el marco del Plan de Contingencia y Actuación para la Prevención de la Epidemia por COVID-19" (artículo 1 del Decreto-Ley 28/2020, de 4 de noviembre). Haciendo uso de la habilitación conferida por el apartado segundo de la disposición adicional del Decreto-Ley, el plazo ha sido ampliado hasta el 31 de diciembre de 2022 por la Orden de 3 de diciembre de 2021, por la que se amplía el plazo establecido en la

III. BREVE SINOPSIS DEL DECRETO 103/2022, DE 14 DE JUNIO

El Decreto que comentamos cuenta con una extensa exposición de motivos dividida en tres partes: una primera en la que sucintamente se justifica la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia y los motivos que han conducido a la aprobación de la nueva norma; una segunda, que sintetiza sus contenidos e informa de varios aspectos relativos a la información disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios, la perspectiva de género, el amplio plazo previsto para su entrada en vigor (doce meses) y la alineación con los denominados ODS (objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030); y una tercera mediante la que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo único aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía, compuesto por 47 artículos que se estructuran en seis capítulos ("Disposiciones generales", "Disposiciones comunes", "Autorización Administrativa", "Declaración Responsable", "Comunicación Administrativa" y "Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía").

Completan el Decreto siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. En particular, las disposiciones adicionales y transitorias siguen de cerca las del fallido Decreto 187/2018, debiéndose destacar, por una parte, que ya no contemplan los supuestos de servicios y centros que no hubieran ejecutado el plan de adecuación en plazo y, por otra, que se perfilan con más detalle las comisiones técnicas de valoración, que ya fueron previstas en aquel Decreto. Adicionalmente, el Decreto incorpora 5 anexos, que contienen definiciones (el anexo I) y modelos (los restantes).

A continuación, expondremos los aspectos más relevantes de las denominadas disposiciones generales y del régimen de la autorización, declaración responsable y comunicación.

IV. DISPOSICIONES GENERALES

El objeto del Reglamento es el de "establecer las normas, supuestos, condiciones y procedimientos de tramitación para la ordenación de las entidades, centros y servicios que intervienen en la prestación de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía"; a estos efectos regula el régimen de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación y acreditación, así como el contenido,

disposición transitoria octava del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía.

la estructura y organización del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales (artículo 1). Su ámbito de aplicación recae sobre "las entidades, centros y servicios sociales, públicos y privados, con o sin ánimo de lucro, que actúen o proyecten actuar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se encuentren recogidos en el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, a excepción de los centros de adicciones, que se rigen por lo dispuesto en la normativa vigente en materia de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios" (artículo 2).

Por lo que respecta al régimen jurídico (artículo 4.1), los centros y servicios sociales se sujetan: a) Al régimen de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación y acreditación. b) Al cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales, tanto generales como específicos, que se establezcan en la orden de funcionamiento. c) Al régimen de inscripción y actualización de datos del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía. d) Al control, evaluación e inspección de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en su normativa reguladora; las entidades de servicios sociales, por su parte, se sujetan al régimen de inscripción y actualización de datos del Registro y al control, evaluación e inspección de la Administración.

La orden de funcionamiento a que se refiere el artículo 4.1.b) es el reglamento previsto en el artículo 83.4 de la LSSA, si bien el Reglamento que comentamos amplía su ámbito, al contemplarla no sólo para los centros, que es el objeto que señala la LSSA, sino también para los servicios, añadiendo también que la orden puede desarrollar los aspectos relacionados con la documentación administrativa y la actuación asistencial (artículo 5.2). La orden debe regular "los requisitos materiales y funcionales necesarios para el funcionamiento de cada centro y servicio, de acuerdo a su sector, tipología y subtipología, atendiendo a las características y necesidades de la población destinataria, y siempre de manera complementaria a las autorizaciones, licencias o inspecciones técnicas que además se necesiten en virtud de la normativa general" (artículo 5.1). Interesa destacar también que el Reglamento simplifica la producción normativa en la materia, puesto que los requisitos establecidos en la orden de funcionamiento están llamados a operar no sólo respecto de la autorización administrativa sino también respecto de la acreditación (artículo 5.4), como ya anticipó el artículo 85 bis LSSA

V. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se sujeta a autorización administrativa la puesta en funcionamiento y la modificación sustancial de los centros y servicios, tanto de día y de noche como de atención residencial (artículo 4.2). La puesta en funcionamiento que requiere autorización es la de carácter inicial, pero también la que es consecuencia de un traslado o

cambio de tipología de centro; la modificación sustancial puede venir referida tanto a la estructura física como a la funcional de un centro y servicio (artículo 11.1)[19]. Su otorgamiento no sustituye ni presupone la concesión de otro tipo de permiso preceptivo para el inicio de la actividad, ni tampoco el cumplimiento de otra normativa que resulte aplicable (artículo 11.2). El plazo para resolver y notificar es de seis meses (artículos 17.2 y 23.3), contado desde que la solicitud tiene entrada en el registro electrónico del órgano competente para resolver (primer párrafo del artículo 12), lo que a mi juicio no es correcto, puesto que el registro electrónico es de la Administración o del Organismo, no del órgano. El silencio es negativo (artículo 85.1 LSSA y segundo párrafo del artículo 12 del Reglamento).

De ambos tipos de autorizaciones, la que mayor interés presenta es la de funcionamiento. Respecto de ésta, el Reglamento distingue entre autorización provisional y autorización definitiva; ambas habilitan al centro y servicio para ejercer la actividad (artículos 11.3 y 16.6).

La autorización de funcionamiento provisional se concede si de la documentación presentada junto con la solicitud se deduce el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales de la orden de funcionamiento; a este efecto, se prevé la elaboración de informes técnicos previos[20]. El plazo para el otorgamiento de la autorización provisional es de treinta días contados desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía; los informes técnicos previos aprecian deficiencias o falta de cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización, se suspende el plazo de seis meses previsto para resolver el procedimiento y notificar, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento para subsanar y su efectivo cumplimiento o, en su defecto, por el plazo de diez días, que es el previsto para la subsanación (artículo

[19] Debe tenerse en cuenta que, si en el centro se prestan varios servicios, cada uno de ellos precisa de la autorización administrativa de funcionamiento, pudiendo cumplimentarse una única solicitud, con expresa mención de todos los servicios que se prestan en un mismo centro (artículo 19.1). La incorporación de servicios distintos de los inicialmente autorizados tiene la consideración de modificación sustancial y debe ser objeto de autorización administrativa (artículo 19.2). Por otra parte, la autorización de un servicio que no disponga o requiera inicialmente de un centro no abarca a los inmuebles que con posterioridad pueda ocupar o necesitar, que precisarán de la correspondiente autorización administrativa de funcionamiento, declaración responsable o comunicación (artículo 19.3). Finalmente, en el caso de edificios en los que se encuentran varios centros, la autorización administrativa de funcionamiento deberá ser concedida para cada uno de ellos, debiendo cumplimentar una solicitud para cada uno de los centros, aunque con expresa mención de todos los centros que se encuentran en el mismo edificio (artículo 19.4).

[20] Ha de notarse que el artículo 15.1 exige que a la solicitud se acompañe "[c]ertificación del cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en la Orden de funcionamiento correspondiente, suscrita por personal técnico competente" [letra c)] y "[c]ertificación del cumplimiento de los requisitos funcionales establecidos en la Orden de funcionamiento correspondiente, excepto la ratio de personal que se contratará a partir de la concesión de la autorización, suscrita por el personal técnico competente" [letra d)].

16.2 y 5). De la resolución de autorización provisional se da traslado al Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía para la práctica del asiento correspondiente (artículo 16.3). A mi juicio, esta autorización provisional responde al tipo de las medidas provisionales (artículo 56 de la Ley 39/2015), por lo que no ha lugar a plantearse si el transcurso de los treinta días se salda con la producción del silencio administrativo (artículo 85.1 LSSA16).

La autorización de funcionamiento definitiva se concede tras la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos (mediante la realización de visita a las instalaciones o cualquier otro medio que lo permita) y la emisión de los correspondientes informes técnicos de verificación (artículo 16.4); se prevé la posibilidad de subsanar, en un plazo de diez días y con suspensión del plazo para resolver y notificar, si los informes técnicos de verificación observasen deficiencias o falta de cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos (artículo 16.5). La autorización se concede por un periodo de cinco años y su vigencia queda condicionada al cumplimiento permanente de los requisitos y condiciones exigidos para su obtención (artículo 17.3). La denegación implica, lógicamente, que la autorización provisional quede sin efecto (artículo 17.2).

El Reglamento regula la revocación de la autorización de funcionamiento, cuya única causa es la alteración de modo sustancial de las condiciones que fundamentaron su otorgamiento (primer párrafo del artículo 20.1)[21]. Llama la atención lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20.1 que, siguiendo lo dispuesto en el artículo 85.4 LSSA, predica para la revocación de la autorización las mismas soluciones que recoge el párrafo segundo del artículo 69.4 de la Ley 39/2015 para las declaraciones responsables o comunicaciones. En mi opinión, esto no es correcto: por una parte, no está claro qué entraña la restitución de la situación jurídica "al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente", si ya de por sí la revocación implica que la autorización quede sin efecto y, además, la alteración sustancial se produce después del otorgamiento de la autorización, de modo que media un lapso de tiempo entre el correcto otorgamiento de la autorización y la posterior alteración; por otra parte, "la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de cuatro años a contar desde la fecha de notificación" de la resolución de revocación es una auténtica sanción, que se adopta sin seguir el procedimiento sancionador y que puede concurrir con la imposición de otra sanción (artículo 20.4).

[21] Según el primer párrafo del artículo 85.4 LSSA, la causa de revocación es el incumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización. Aun cuando el incumplimiento supone una alteración sustancial de las condiciones, no toda alteración sustancial supone un incumplimiento si consideramos que en éste hay una dimensión subjetiva que no tiene por qué concurrir en la alteración sustancial.

Se regula también la extinción de la autorización de funcionamiento, cuyas causas son: "a) Por caducidad, si transcurrido un año desde la notificación de su otorgamiento no se hubiera iniciado la actividad objeto de la misma. b) Cese de la actividad del servicio o cierre temporal del centro durante un período superior a doce meses, sin que conste en el órgano directivo competente para su conocimiento, la comunicación de cierre o cese. c) Cese definitivo de la prestación del servicio o cierre del centro en el que se presta el mismo. d) El transcurso del plazo de vigencia, sin que conste solicitud de renovación[22]. e) El no cumplimiento permanente de las condiciones materiales y funcionales establecidas para esa tipología de centro" (artículo 21.1). Las autorizaciones extinguidas no pueden ser objeto de rehabilitación, debiendo solicitarse una nueva si fuera el caso (artículo 21.2); esta mención contrasta con lo dispuesto en el artículo 20.1 que, como acabamos de mencionar, contempla para los casos de alteración sustancial de condiciones (y el incumplimiento lo es) la posibilidad de que se prohíba instar una nueva solicitud durante un plazo de cuatro años.

Por último, destaca la equiparación entre las autorizaciones de funcionamiento definitivo y de modificación sustancial, por una parte y, por otra, la acreditación, que son objeto de una única resolución (artículos 13 y 17.4).

VI. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

Se exige declaración responsable para el cambio de titularidad de cualquier centro y servicio, la renovación de la autorización administrativa de funcionamiento y la puesta en funcionamiento o modificación sustancial de centros de servicios sociales comunitarios y comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social (artículos 4.3, 18 y 24.1 y 2). El Reglamento regula cada uno de estos supuestos y, también, establece unas disposiciones comunes sobre la figura, dedicadas al alcance, limitaciones y caducidad.

La regulación sobre el alcance y limitaciones reproduce en buena medida los apartados tercero y cuarto del artículo 69 de la Ley 39/2015; se añaden dos menciones acerca de que la declaración responsable no exime "a las entidades, servicios y centros de servicios sociales de la obligación de disponer de cualesquiera otras autorizaciones o licencias que en virtud de la normativa general o por la Administración local se pudieran requerir" (artículo 25.4); ni "del cumplimiento de la normativa reguladora del régimen de convenios, conciertos, contratos, concesión de subvenciones o de ayudas públicas, así como de los compromisos contraídos por las entidades en cualquiera de estas materias" (artículo 25.5). Respecto del apartado tercero del artículo 69 de la Ley 39/2015, el artículo 25.1: 1) omite, acertadamente, cualquier

[22] Como veremos más adelante, la renovación se sujeta a declaración responsable (artículo 18), por lo que no tiene sentido la mención de la solicitud.

referencia al "reconocimiento" de un derecho; 2) añade que el ejercicio del derecho tendrá lugar bajo la responsabilidad exclusiva de la persona que haya suscrito la declaración; 3) puntualiza, con referencia a las facultades de comprobación, control e inspección que tiene atribuida la Administración autonómica, que son "para el conocimiento de aquella", esto es, para el conocimiento de la declaración de responsable, lo que a mi juicio no es correcto, puesto que el conocimiento de la declaración responsable se obtiene de su propio tenor literal y, además, las potestades referidas se ordenan a la fiscalización de la actividad, no a un mero conocimiento; 4) prescribe un plazo para el ejercicio de las facultades de control, que es de no más de tres meses desde el inicio de la actividad, lo cual es correcto si se entiende que se trata del plazo máximo para un primer ejercicio de las facultades y no de un plazo preclusivo. Respecto del apartado cuarto del artículo 69 de la Ley 39/2015: 1) el artículo 25.2 omite cualquier referencia a "la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto", acierto este que probablemente sea debido a que la LSSA no contempla el supuesto; 2) sí incluye la mención a que la inexactitud, falsedad u omisión de datos o información en la declaración responsable, la omisión de ésta o la de la documentación que sea requerida determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho, lo que a mi juicio no es del todo correcto, pues lo relevante es el modo en que efectivamente se esté ejerciendo el derecho y no el contenido de la declaración responsable, que es un mero instrumento de puesta en conocimiento del ejercicio de un derecho o de una actividad en orden al control posterior; otro tanto cabe predicar de la omisión de la documentación; 3) finalmente, se vincula la posible imposición de la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio del derecho correspondiente, con la cancelación de la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía, medida ésta que debiera estar reservada para los incumplimientos sustanciales, no para los de índole meramente formal.

La caducidad de la declaración responsable tiene lugar por no haberse llevado a cabo el objeto de la misma en el plazo de seis meses (supuestos de puesta en funcionamiento y de modificación sustancial de los centros de servicios sociales comunitarios y los comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social) o tres meses (supuestos de cambio de titularidad), contados desde la presentación de la declaración responsable (artículo 28.1). El procedimiento se inicia de oficio y el plazo para resolver y notificar es de tres meses (artículo 28.1 y 3); debe entenderse que el incumplimiento de este plazo da lugar a la caducidad del procedimiento. Se prevé la posibilidad de adoptar medidas cautelares al acordarse la incoación del procedimiento (artículo 28.3), lo que no parece tener mucho sentido si se tiene en cuenta que la causa de la caducidad son omisiones, que el propósito del procedimiento es que no pueda desarrollarse la actividad o ejercitarse el derecho que fueron objeto de la

declaración responsable y que los efectos de la caducidad se producen a partir de la fecha en que se notifique la resolución que la declare. Aunque el Reglamento no dice nada, parece lógico que tras la resolución de caducidad pueda presentarse una nueva declaración responsable.

Como hemos anticipado, se exige declaración responsable para la renovación de la autorización administrativa de funcionamiento (artículos 4.3, 18 y 24.2). Esta declaración responsable ha de presentarse en los tres meses anteriores a la fecha de finalización del plazo de vigencia de la autorización que, como ya nos consta, es de cinco años (artículo 18.1). En el ejercicio de las facultades de comprobación, control e inspección, el órgano competente requerirá al titular los documentos que acrediten que el centro, servicio y, en su caso, la entidad, cumplen con los requisitos exigidos en la normativa vigente que le sea de aplicación para el otorgamiento de la autorización administrativa de funcionamiento, así como estar en posesión de las correspondientes licencias, permisos y autorizaciones establecidas en la Orden de funcionamiento correspondiente; se prevé también la posibilidad de que los correspondientes técnicos realicen visitas (artículo 18.1 y 2). La inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato o información esencial que se incorpore a la declaración responsable, o la no presentación de la documentación que sea requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (artículos 18.3 y 25.2). A mi juicio, este instrumento de control que es la declaración responsable no era necesario, pues hubiera bastado con una simple manifestación de la voluntad de continuar realizando la actividad, que se ejerce al amparo del título habilitante que es la autorización, sujeta "al cumplimiento permanente de los requisitos exigidos para su obtención" (artículo 85.2 LSSA)[23].

Por lo que respecta a la declaración responsable de cambio de titularidad de un centro o servicio, que regula el artículo 26, se prevé su presentación en un "plazo máximo de diez días, a contar desde la inscripción en el Registro de la Propiedad del cambio de la titularidad o en su defecto desde la formalización del documento que acredite la disponibilidad sobre el centro servicio si no es obligatoria su inscripción" (apartado primero); si el cambio de titularidad afecta al régimen de convenios, conciertos, contratos, concesiones de subvenciones o de ayudas públicas, la declaración responsable ha de realizarse con una antelación mínima de 20 días a la fecha en que

[23] Prueba de ello es que el propio Reglamento no prevé la caducidad de la declaración responsable para este supuesto.

se tenga previsto que se produzca dicho cambio (apartado cuarto)[24], previsión ésta que nos parece incompatible con el régimen de las declaraciones responsables.

Finalmente, se prevé la declaración responsable para la puesta en funcionamiento y modificaciones sustanciales de los centros de servicios comunitarios y los comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social (artículo 27), supuestos estos en los que sí tiene pleno sentido la utilización de la figura.

VII. LA COMUNICACIÓN ADMINISTRATIVA

La comunicación se exige en los supuestos en los que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente los datos relativos a la creación, construcción o modificación no sustancial de cualquier centro y servicio, el cierre de centro o cese de servicio por cualquier causa, así como su reapertura y la puesta en funcionamiento o modificación sustancial de los centros sociales para personas con enfermedad mental, centros socioculturales gitanos y los centros de participación activa de personas mayores (artículos 4.4 y 29.1).

Debe tenerse en cuenta que, a tenor del artículo 83.3 LSSA, "[l]a comunicación administrativa tendrá por objeto disponer de un inventario general de las infraestructuras y servicios existentes para desarrollar la planificación del sistema público de servicios sociales de Andalucía". Es una figura, pues, enderezada al mero traslado de una información que se considera relevante a los efectos de la propia organización administrativa y no un instrumento de control. Sin embargo, el régimen general de la comunicación que diseña el Reglamento (artículos 30 y 35) apenas difiere del de la declaración responsable (artículos 25 y 28), por lo que puede considerarse que el Reglamento ha incurrido en una extralimitación respecto de la habilitación conferida en el propio artículo 83.3 LSSA; no obstante, dada la identidad sustancial que con arreglo al artículo 69 de la Ley 39/2015 presentan las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, cabe estimar que la regulación de la comunicación que realiza el Reglamento encuentra su habilitación en la que confiere el mismo artículo 83.3 LSSA para regular las declaraciones responsables[25].

Debido a la referida identidad sustancial entre el régimen de la comunicación y el de la declaración responsable, hacemos extensivas a aquel las consideraciones efectuadas respecto de este. Tan solo debemos añadir que, a nuestro juicio, es errónea la consideración de que la comunicación reconoce un derecho (artículo 30.2). Una

[24] Para estos supuestos, el artículo 25.3 dispone que se estará a la normativa de aplicación del convenio, concierto, contrato, subvención o ayuda en cuestión.

[25] Todo ello es consecuencia del sinsentido en que incurre el artículo 69 de la Ley 39/2015 cuando caracteriza como diferentes dos figuras (la declaración responsable y la comunicación previa) cuya funcionalidad y efectos son idénticos.

mención análoga no se encuentra, para la declaración responsable, en el artículo 25, lo que abona la tesis de que, en este punto, el Reglamento simplemente ha querido descartar el carácter posterior de la comunicación que prevé el artículo 69.3 de la Ley 39/2015[26], a cuyo efecto, probablemente por inercia, ha introducido la expresión "reconocimiento de un derecho", conforme a lo establecido en el primer párrafo del referido artículo 69.3; con todo, debe hacerse notar que, después de todo, el Reglamento sí recoge dos supuestos de comunicación *a posteriori* en el artículo 34.3 y 6.

En cuanto a la regulación específica de los supuestos concretos sujetos a comunicación[27], procede destacar varios aspectos. En primer lugar, por lo que se refiere a la comunicación para llevar a cabo modificaciones no sustanciales de cualquier tipo de centros sociales (artículo 33), que el Reglamento ha optado por establecer este régimen de control posterior en lugar de articular un procedimiento de calificación previa de la índole de la modificación, con las consecuencias que ello tiene en la hipótesis de que el interesado no haya calibrado adecuadamente el alcance de la modificación proyectada[28]. En segundo lugar, respecto de la comunicación para llevar a cabo el cese de un servicio o el cierre de un centro de servicios sociales, que el Reglamento no ha acertado plenamente al exigir para estos casos la figura de la comunicación[29], como a continuación se explica con mayor detalle.

En primer término, el artículo 34.2 prescribe que la comunicación se presente dentro del mes en que tenga lugar el cierre o el cese, informando de las fases previstas para su realización, así como de las medidas que se llevarán a cabo en relación con el estado y situación de las personas usuarias afectadas, con alternativas y calendario de medidas que garanticen su atención. En realidad, parece que lo que realmente se ha configurado es una comunicación previa con potestad de veto.

[26] El tenor literal del artículo 30.2 del Reglamento es el siguiente: "La comunicación deberá presentarse ante la Administración autonómica para su conocimiento con antelación al inicio de la actuación o reconocimiento de un derecho".

[27] Realmente inexistente para los casos de creación y construcción de un centro de servicios y sociales (artículo 31) y la puesta en funcionamiento y modificaciones sustanciales de los centros sociales para personas con enfermedad mental, centro sociocultural gitano y centros de participación activa para personas mayores (artículo 32), ya que los preceptos indicados solo reiteran la obligación de presentar la comunicación.

[28] "Recibida dicha comunicación, si el órgano competente para su conocimiento advirtiese, en el marco de sus facultades de comprobación, control e inspección, que la modificación pretendida tiene carácter sustancial, la resolución que al efecto se dicte determinará, en el caso de que no se hubiese dado comienzo a dicha modificación, la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad indicando el trámite que, según la tipología del centro de que se trate, correspondería seguir y en el caso de que se hubiese dado comienzo a la modificación, además de la paralización de la misma, *se aprobarán las medidas establecidas en el segundo párrafo del artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar*" (artículo 33.2).

[29] En realidad, declaración responsable, a tenor, como ya se ha indicado, del régimen general previsto, muy en particular a la luz del artículo 30.

En segundo término, el artículo 34.3 y 6 como ya se ha indicado, recoge dos supuestos de comunicación *a posteriori*.

Finalmente, del artículo 34.5 se desprende que el cierre o cese temporal por un periodo superior a doce meses es objeto realmente de autorización, como también parece serlo el cese o cierre temporal inferior a doce meses cuando la actividad se realiza al amparo de autorización.

NOTICIAS DE REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas *

(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Régimen Local

RIVERO ORTEGA, Ricardo: «¿Cumplen el derecho europeo y estatal las normas autonómicas sobre la gestión de los fondos de recuperación?», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 202-237.

La aprobación del Reglamento 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo europeo de Recuperación y Resiliencia, ha activado normas sucesivas en los niveles estatal y autonómico. Estas leyes y reglamentos deben cumplir las indicaciones de los reglamentos europeos para evitar expedientes de reintegro (en particular, los Reglamentos sobre intereses financieros de la Unión, y los relativos a la prevención, detección, corrección e investigación del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, así como el Reglamento 2020/2092 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión). Recuérdese que, al ser definido como de gestión directa de la Comisión (artículo 8), es la Comisión la que controla directamente al Estado como receptor del Fondo y, para ello, se determina que el Acuerdo de Préstamo con el Estado miembro recogerá el derecho de la Comisión a reducir proporcionalmente la ayuda en el marco del Mecanismo y a cobrar todo importe adeudado al presupuesto de la Unión o a solicitar el reembolso anticipado del préstamo en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses que afecte a los intereses financieros de la Unión y que no haya corregido el Estado miembro, o en caso de incumplimiento grave de alguna obligación derivada de dichos acuerdos.

A partir de esta constatación, el prof. Rivero Ortega cuestiona si es adecuada la ordenación establecida en el 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. Para el autor, la norma presenta un sesgo estatalista por el protagonismo hegemónico del nivel central, y otorga un escaso papel al sector privado. Asimismo, las modificaciones normativas que incorpora esta norma con rango de ley afectan en menor medida a las comunidades autónomas (y a las entidades locales), toda vez que resta el carácter básico a la mayor parte de sus contenidos. En consecuencia, para el autor, el riesgo de incumplimiento es muy alto y preocupante a la vista de la disonancia entre los contenidos del Derecho europeo, el estatal y el autonómico.

---

* Sección a cargo de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS.

(2) § Derechos fundamentales y derechos de ciudadanía

R.V.A.P. núm. 120. Mayo-Agosto 2021. Págs. 137-175.

(3) § Fuentes, potestad reglamentaria, organización administrativa

GÓMEZ MORENO, Juan Bautista: «Agencias estatales: el modelo consolidado en sistemas jurídicos de tradición anglosajona que fracasó en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 352-380.

Como se recordará, mediante Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de servicios públicos, se importó en España, desde varios países de tradición anglosajona, un modelo de las agencias estatales como una nueva tipología de entidad instrumental, con vocación de modernizar la Administración pública española y dirigirla hacia un modelo de gestión de los servicios públicos flexible y eficaz. Así, en el preámbulo de la Ley se apelaba a una «fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados». Y este modelo tuvo una influencia dispar en las Comunidades Autónomas, más allá de los meros nominalismos (caso de Andalucía).

Como también se recordará, este modelo de agencia no se desarrolló en el sector público estatal como se esperaba (tan solo se constituyeron 9 agencias estatales). Y terminó por suprimirse por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público. En este estudio se indagan los motivos de esta supresión, en lo que tiene de fracaso como instrumento para potenciar la cultura en la gestión de los servicios públicos. Pero, sobre todo, y en la medida en que la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, mediante una modificación de la LRJSP, ha resucitado el régimen de las Agencias, el presente trabajo tiene por objeto analizar las diferencias entre la Ley de 2006 y el nuevo régimen de las agencias, y las posibilidades de que ahora sí pueda implantarse.

TEJEDOR BIELSA, Julio: «Concepto y estructura general del sector público aragonés», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 35-76.

En dos años el ordenamiento administrativo de la Comunidad Autónoma de Aragón ha experimentado una profunda renovación, con la aprobación de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público autonómico, así como de la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (objeto, a su vez, de refun-

dición mediante Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril), y la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. A esta importante renovación normativa se dedica un Monográfico de la de la Revista Aragonesa de Administración Pública del cual damos cuenta de algunos de sus trabajos.

Como señala el profesor Tejedor Bielsa, el objetivo principal de esta renovación del régimen jurídico y organizativo del sector público autonómico aragonés va más allá de la incorporación de las novedades introducidas por la normativa básica estatal, pues se trata de impulsar, al mismo tiempo, la transformación digital del sector público autonómico aragonés y de simplificación administrativa, en sus tres vertientes, regulatoria, organizativa y procedimental. En tal sentido, el trabajo parte de la incidencia sobre la organización administrativa de la integración europea, la descentralización autonómica y los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, para seguidamente detenerse en la evolución acaecida desde la administración general hasta el concepto «contable» europeo de sector administraciones públicas, y ofrecer un completo recorrido sobre el concepto del sector público autonómico y las entidades que lo integran, la administración general de la Comunidad Autónoma de Aragón (estructura central y territorial), y el sector público institucional (tipología, régimen general, principios de actuación y evaluación continua). Un trabajo, si bien centrado en el ordenamiento aragonés, muy útil para entender las actuales tendencias organizativas.

ESTEBAN RÍOS, Javier: «Los órganos administrativos. Cuestiones generales, relaciones interorgánicas, órganos colegiados, abstención y recusación», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 179-211.

Se tratan en este trabajo cuestiones generales, como las relaciones interorgánicas (delegación de competencias, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma, suplencia y conflictos de atribuciones), así como los órganos colegiados (composición, funcionamiento), o las causas de abstención y recusación a las que se someten las autoridades y el personal al servicio de la Administración. Para el autor, el legislador autonómico ha optado por seguir un enfoque continuista, manteniendo en gran parte las disposiciones que ya se encontraban plasmadas en la normativa previa. Pese a ello, se ha operado una notable alteración en la estructura de la norma, de modo que se adapta la misma al orden y la disposición seguidas en la legislación básica estatal. Con ello se considera que facilita la labor de los aplicadores del derecho, quienes pueden consultar de forma paralela la diferente regulación aplicable (si bien esto es cuestionable, en nuestra opinión). Este respeto de las bases estatales se traduce en la traslación directa al articulado del contenido de dichas bases, al que se acompaña el desarrollo y adaptación de las mismas a la singular organización y régimen del sector público aragonés.

BERMEJO LATRE, José Luis: «Relaciones interadministrativas. Convenios y órganos de cooperación», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 318-339.

Siguiendo el contenido del indicado Monográfico sobre la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, el prof. Bermejo Latre aborda en este trabajo el tratamiento en dicha ley de las relaciones interadministrativas. Para el autor, la ordenación autonómica es plenamente coherente con el Estatuto de Autonomía y con la legislación estatal básica, y aporta valor al precisar detalles técnicos en lo tocante a los convenios interadministrativos, aprovechando la experiencia de la ley aragonesa de convenios de 2011. En cuanto a los órganos de cooperación, solo la Comisión Bilateral Aragón-Estado, sin duda la de mayor protagonismo, cuenta con una regulación exhaustiva, si bien lo cierto es que está regida por un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por acuerdo de sus partes integrantes el 27 de junio de 2017.

GUEDEA MARTÍN, Manuel: «Consorcios y fundaciones del sector público autonómico», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 150-178.

La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, ya citada, incorpora, por primera vez en el derecho público aragonés, una regulación unitaria, completa y exhaustiva de los consorcios autonómicos y de las fundaciones del sector público autonómico siguiendo el modelo establecido en la legislación básica del estatal, pero con ciertas especialidades. El objeto de este trabajo es estudiar, a partir de la legislación básica del Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como de los antecedentes normativos propios del ordenamiento aragonés (como la Ley 4/2014, de 26 de junio, de Fundaciones Bancarias de Aragón), las peculiaridades que dicha Ley 5/2021 aporta a ambas figuras organizativas.

(4) § Acto, procedimiento administrativo, expropiación, responsabilidad y control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: «Potestades y actos administrativos. Régimen jurídico, revisión y recursos», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 238-264.

Siguiendo el contenido del indicado Monográfico sobre la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, y dentro del estrecho margen que queda entre la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo co-

mún, el prof. García Álvarez aborda la introducción por el legislador autonómico de precisiones organizativas en ejercicio de la competencia de auto-organización, pero que también afectan al régimen jurídico, así como el elemento organizativo de los procedimientos administrativos. Especialmente en el régimen de los organismos públicos, respecto a los cuales se establece un amplio régimen de tutela, atribuyéndose al consejero competente por razón de la materia tanto resolver sobre su eventual responsabilidad patrimonial como resolver los recursos de alzada contra las decisiones de sus órganos superiores.

MOREU CARBONELL, Elisa: «Principios generales de actuación administrativa. Programación, formas de actuación administrativa, control de eficacia y eficiencia y derechos de las personas que se relacionan con la administración», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XXII, 2022, pp. 212-237.

Continuando el Monográfico sobre la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, la Profa. Moreu Carbonell aborda en este capítulo las novedades que introduce el Título I de la Ley, que lleva por título «de la actuación administrativa». Como señala la autora, en realidad, las novedades son pocas y algunos preceptos resultan superfluos porque están regulados en otras leyes. Este Título regula aspectos tan variados como las relaciones administrativas internas, en particular por medios electrónicos, la planificación por objetivos o las auditorías administrativas. Lo más destacable es la regulación de las formas de ejercicio de la actuación administrativa, como los encargos a medios propios y la llamada acción concertada, esto es los acuerdos de acción concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios a las personas, si bien más que ordenar esta actividad, la Ley se limita a apuntar su concepto. No obstante, se trata de una cuestión controvertida, pues como señala la autora las empresas mercantiles que prestan servicios sociales consideran contrario al principio de no discriminación el hecho de que la ley solo permita suscribir acuerdos de gestión concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro.

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D.: «La regulación de la relación electrónica. En particular: el incumplimiento de la obligación de relacionarse electrónicamente y la validez y práctica de las notificaciones electrónicas», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 291-313.

Este trabajo tiene por objeto analizar las principales novedades introducidas en materia de regulación de la Administración electrónica en el nuevo Reglamento de Administración Electrónica, recientemente instituido a través del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medio electrónicos. Así, se examinan las

consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación del administrado de relacionarse electrónicamente con la Administración, así como también analizamos el debate sobre la validez y efectos que tienen las notificaciones electrónicas. Asimismo, se trata la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1320/2021, de 10 de noviembre, relativa a las reglas contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 43 de la LPACAP, que confirman que la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica o en la DEHú va a ser suficiente para dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos. De este modo, se defiende la distinción entre, de un lado, el despliegue pleno de efectos de la notificación tras el acceso a su contenido (regla general), lo que permite abrir plazos para interponer recursos, y, de otro, el intento de notificación con la puesta a disposición de la misma (regla especial), lo que tendrá los solos efectos de dar por cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos.

(5) § Empleo público, bienes y contratación pública

GUILLEM CARRAU, Javier: «La noción de agrupación jurídica de empresas a efectos de contrataciones públicas europeas en el marco de los fondos europeos *next generation*», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 268-290.

En el 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, se contempla como nuevo mecanismo de colaboración público privada a los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE), contemplándose adicionalmente a las agrupaciones de personas físicas y jurídicas sin personalidad jurídica, junto a los consorcios y las sociedades de economía mixta. En concreto, en el ámbito de la contratación, se plantea la necesidad de que agrupaciones de empresarios puedan concurrir a licitaciones públicas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la ejecución de los fondos europeos aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021.

En este escenario jurídico, el interés de este trabajo reside en que se propone explorar el concepto de «agrupación jurídica» de Derecho de la UE en el sentido recogido por el legislador europeo y en consonancia con la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión, en particular, a partir del Auto del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 20 de abril de 2007 – TEA-CEGOS y STG/Comisión (Asunto C189/06 P), en el que se sostiene que la exclusión sistemática de empresas vinculadas entre sí del derecho a participar en un mismo procedimiento de adjudicación de contratos públicos sería contraria a una aplicación eficaz del Derecho europeo, pues reduciría considerablemente la competencia en el ámbito europeo.

(6) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora)

GALICIA MANGAS, Francisco Javier: «Colaboración público-privada en el ejercicio de labores inspectoras: algunos problemas jurídicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 128-153.

Tras una breve introducción relativa a los antecedentes y evolución de las fórmulas de colaboración público-privadas en el ejercicio de labores inspectoras, el estudio se centra en algunos de los puntos que han sido objeto de mayor debate y análisis, como las razones y fundamentos legales de dicha colaboración, su naturaleza y consecuencias jurídicas, los mecanismos legales a través de los cuales se puede vehicular este tipo de relación, o las reclamaciones y recursos contra las decisiones de las entidades colaboradoras y la impugnación de la resolución administrativa en vía administrativa y contenciosa.

Como señala el autor, el ejercicio de labores inspectoras por entidades colaboradoras privadas puede estar fundamentado, por una parte, en razones de orden práctico como la necesaria eficacia y eficiencia en la actuación administrativa, o la voluntad de trasladar a la entidad colaboradora la responsabilidad derivada de la función de control e inspección, y a los sujetos sometidos a la misma, los costes de dicha tarea. Ahora bien, desde el punto de vista legal, su fundamento se encuentra en la estrecha conexión con el Derecho comunitario, y con la necesidad de respetar sus principios fundamentales de libre competencia, y prohibición de las restricciones a la libre circulación de personas, bienes, servicios, y capitales. Igualmente debe considerarse que, dada la inalienabilidad de las potestades y competencias, su ejercicio por entidades colaboradoras privadas hace necesaria una habilitación legal expresa.

SANZ RUBIALES, Iñigo: «La reducción de sanciones pecuniarias por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 13-57.

Como es sabido, incorporando previsiones similares ya contenidas en normas sectoriales, el art. 85 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, prevé la reducción de sanciones pecuniarias en el procedimiento administrativo sancionador común en caso de pago voluntario y reconocimiento de responsabilidad. El prof. Sanz Rubiales analiza la configuración legal de este modo de extinción de responsabilidad administrativa, a partir de los principios en que se basa, su régimen jurídico y los efectos de estas actuaciones.

En síntesis, para el autor, la Ley viene a reconocer el derecho de todos los imputados en un procedimiento sancionador dirigido a imponer sanciones pecuniarias

a obtener la reducción de estas mediante el pago voluntario y/o el reconocimiento de responsabilidad realizados durante la tramitación del procedimiento sancionador. Y este derecho es ejercitable aunque la legislación sectorial no lo prevea o lo restrinja. La figura se fundamenta en el ahorro de trámites administrativos y, en su caso, de posibles procesos judiciales, y está limitada por los principios de legalidad y proporcionalidad y por el derecho a la tutela judicial efectiva. Con todo, como expone el autor, el previo pago y el reconocimiento de responsabilidad tienen regímenes parcialmente iguales y parcialmente diferentes. Con todo, se pueden acumular los porcentajes de reducción por ambas causas, que es, además, lo habitual.

(7) § Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.)

VALENCIA MARTÍN, Germán: «Restricciones a la comercialización de productos de plástico y unidad de mercado», *Revista Aragonesa de Administración Pública,* núm. 58, 2022, pp. 58-127.

El prof. Valencia Martín vuelve con este denso trabajo a una temática muy cara como es la relativa a la tensión entre unidad de mercado y protección medioambiental. En tal sentido, en este trabajo referido a las restricciones a la comercialización de productos de plástico establecidas por algunas legislaciones autonómicas por encima de las fijadas con carácter básico por el legislador estatal, el autor subraya, la importancia de analizar este tipo de cuestiones no sólo desde una perspectiva competencial, como hizo la STC 100/2020, relativa a la Ley Foral navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad, sino también desde una perspectiva sustantiva, en cuanto creadoras de obstáculos a la libre circulación de mercancías dentro del mercado español, para lo que se trae a colación el tratamiento de estas mismas cuestiones en el ámbito del Derecho comunitario europeo, del que por lo demás traen causa las referidas restricciones. Se concluye advirtiendo de una cierta tendencia en la jurisprudencia constitucional más reciente a derivar algunas garantías constitucionales de la libertad de empresa y la unidad de mercado hacia ese ordenamiento supranacional.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, Jesús María: «Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 154-200.

Una de las novedades más relevantes de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo fueron las actuaciones de dotación, actuaciones de transformación urbanística en suelo urbanizado, figura más tarde trasladada a los artículos 7.1.b) y 18.2 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. Lo cierto es que esta figura sigue generando, más de una década después, dudas en cuanto a su aplicación, alcance, contenido y obligaciones derivadas de la misma. A ello han contribuido las distintas legislaciones autonómicas, que han diferido en su interpretación, aplicación y en sus objetivos, así como en la vinculación de los deberes que suponen para los propietarios del suelo.

Como señala el autor, experto en Derecho Urbanístico, la práctica de las actuaciones está siendo muy desigual, sometida a interpretaciones muy diversas en algunos aspectos muy relevantes, lo que genera desconfianza en la figura o dudas en su aplicación. Por ello este trabajo pretende reflexionar sobre las potencialidades de la figura y sobre tres cuestiones muy relevantes para su correcta aplicación en la práctica jurídico-urbanística: ¿Cuándo un suelo urbanizable se convierte en suelo urbano consolidado?, ¿en qué categoría de suelo se desarrollan las actuaciones de dotación? (para el autor las actuaciones de dotación solo caben en suelo urbanizado, y por tanto en suelo clasificado por las distintas legislaciones autonómicas como suelo urbano) y ¿cuáles son las determinaciones de los deberes vinculados a las actuaciones de dotación?

(8) § Varia

CUERVA ROMERO, Rosa María: «La potestad de dación de fe pública, certifical y de constancia fehaciente de las universidades públicas», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 314-351.

Tomando como referencia las similitudes entre los entes locales y las Universidades, la autora postula que la Ley Orgánica de Universidades, además de prever que el Secretario General de la Universidad debe ser un funcionario del Grupo A1, debería configurar la figura del Secretario General como un órgano profesionalizado, independiente y objetivo en la medida en que tiene encomendadas tareas similares a las que cumplen los funcionarios con habilitación de carácter nacional «la de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo» que como sabemos el artículo 9.2 TREBEP reserva a funcionarios públicos.

Asimismo, la actual Ley Orgánica de Universidades permite que los Secretarios de Facultades, Escuelas y Departamentos, que pueden ser funcionarios públicos o profesores contratados en régimen laboral. Tampoco suelen ser funcionarios públicos los secretarios de los Consejos Sociales. La autora defiende que las certificaciones emitidas en tales casos por personal laboral habrían de considerarse como documentos privados.

RECENSIONES

Nieto, A., *Responsabilidad ministerial en la época isabelina*, Iustel, Ediciones de El Cronista, Madrid, 2022, 399 págs.

I

Las ocho historias que relata el libro a lo largo de casi 400 páginas merecen verse sintetizadas una a una, a saber:

1. "Cuando 1823 los realistas, apoyados por los soldados franceses, empezaron a ocupar España no encontraron dinero alguno en las oficinas de la Administración constitucional ni tampoco posibilidades fundadas de recaudar impuestos a corto plazo. En su consecuencia, la Regencia, primero de Urgel y luego de Madrid, se vio forzada a procurarse fondos a través de un empréstito exterior. A tal fin, en un temprano decreto de 27 de mayo se autorizó al Ministro de Hacienda, Juan Bautista Erro, para realizar un empréstito de 200 millones de reales, al tiempo que se advertía la intención de declarar nulos los empréstitos del gobierno revolucionario. Esta manifestación provocó (…) la desconfianza de los banqueros, quienes, como es lógico, no estaban dispuestos a adelantar nuevas sumas a una Regencia que se negaba a reconocer las que ya se habían entregado el mismo Estado aunque fuera en otras circunstancias políticas". El período que acabaría siendo conocido como *la década ominosa* empezó, así pues, con las arcas vacías y la necesidad de ir fuera (a Francia, en concreto) a pedir prestado. El único financiador que se encontró fue un tal Gebhardt, "quien acudió a Madrid el 20 de septiembre de 1823 a suscribir (…) el contrato", que acabó teniendo un importe nominal "de 334 millones de reales, que se reducían a un efectivo inmediato de 183.700 una vez deducido el 5 por 100 de comisión y el 40 de la baja sobre el nominal": páginas 64 y 65.

Así las cosas, "la operación no era buena para ninguna de las dos partes. Cuando Gebhardt llegó a Madrid se encontró con la desagradable sorpresa de que su apoderado, el marqués de Croy, había cedido la mitad de su comisión al delegado español Joaquín Carrese. Lo que significaba que con el reducido margen que le quedaba no podía subcomisionar a otras casas para que colocaran el papel entre los inversores particulares; y, por otro lado, si los títulos de la deuda no se colocaban al ritmo debido, él carecía de fondos propios para cumplir sus compromisos con España, como efectivamente sucedió. Al cerrarse el año 1823 sólo había entregado siete millones de los 73 que debía y el mercado se mostraba muy hostil al empréstito". Y, a continuación, "ante tal situación, López Ballesteros, el nuevo Secretario de Hacienda, pensó seriamente anular el contrato por incumplimiento. Ahora bien, consciente de que no sería fácil encontrar una alternativa mejor mientras se mantuviese la decisión de no reconocer los créditos anteriores, lo que hizo fue modificar unilateralmente la ejecución del empréstito y, por otro lado, enviar a París un (…) comisionado, Javier de Burgos: un individuo acreditado, que conocía bien el francés y la sociedad francesa

por sus años de emigración". En efecto, había tenido que exiliarse por apoyar en 1808 a José Bonaparte.

Así se crearon nuevos artificios -es lo que siempre sucede cuando el deudor no es solvente y en consecuencia se ha tenido que buscar un acreedor poco fiable-, lo cual que dio lugar a la entrada en escena de nuevos intermediarios, entre otros Carrese -el enviado que primero empleó el Gobierno- y el sevillano Alejandro Aguado, inicialmente como socio de la banca Guerin de Foncin, a quien se cedieron más de la mitad de los títulos pendientes no colocados (50.000 sobre 83.000 del total). Y, para darle impulso al asunto, Madrid -página 67- decidió pagar por adelantado los intereses del primer trimestre: "A cuyo fin era necesario un nuevo crédito para sufragar esta partida. Crédito que, con una comisión del 1 por 100, Burgos adjudicó a la Casa Baguenault (muy relacionada con el Embajador de España en París) en perjuicio de la Casa Rougemont de Lowenberg, que también estaba interesada y que era la preferida de Gebhardt y del propio López Ballesteros". Y, luego de otras muchas idas y venidas -en julio de 1824 todavía quedaban 30.000 obligaciones sin negociar, entre ellas un paquete de 2.500 retenido por Carrese como garantía de su comisión-, he aquí que se acabó encontrando un compromiso, que con el tiempo se reveló eficaz: "La constitución de una Junta imparcial compuesta por un jurisconsulto (Dachegoin) y dos banqueros (Mandrot y Duval), que arbitró en breve plazo, el 16 de septiembre de 1824, una solución satisfactoria para todos, que aceptaron solemnemente Burgos y Gebhardt: se liquidó la participación de Gebhardt, se precisó la de Aguado y se desbloqueó la realización del empréstito, que pudo llegar a su fin. Al terminar el año 1828 de los 193 millones líquidos del empréstito se habían cobrado 179".

Pero entre tanto -en 1825 y 1826- habían sucedido otras cosas, que se relatan con detalle en páginas 68 y 69. "Una de las espinas del empréstito era la cláusula contractual que obligaba al Gobierno español a reembolsar el crédito en veinte años, es decir, 33 millones anuales contando los intereses: una carga que el Tesoro no podía materialmente satisfacer. Pues bien, en el mismo año 1825 empezó a gestarse una *idea* feliz, que fue madurándose entre Aguado y Burgos hasta convencer al Ministro y al Rey. La operación era aparentemente muy sencilla ya que se trataba de una emisión de 40 millones de renta perpetua, que, al no ser reembolsable, no grababa las obligaciones inmediatas de Tesorería. Hasta aquí nada anómalo o sospechoso, puesto que a nadie preocupaba el aumento de la tal deuda. El inconveniente de esta fórmula estribaba en la convicción de que, tal como estaba el crédito español en el mercado bolsístico, era inimaginable que la emisión se cubriera ni siquiera en una mínima parte. Y es en este punto donde se enlaza la *idea* con el empréstito Gebhardt: la emisión de tal deuda se disfrazaba de una *conversión* voluntaria del empréstito cuyos títulos pasaban de ser reembolsables en veinte años a perpetuos. Pero entiéndase bien la trampa: no se trataba de una mera conversión, ya que lo que realmente se convirtiese era lo de

menos: lo importante era que de esta manera *a la sombra* de la conversión se ponían en el mercado obligaciones totalmente independientes -y, además, de cuantía incontrolada- con las que se pretendía engañar a inversores incautos y burlar la vigilancia interventora del gobierno francés".

El plan siguió adelante, aunque no sin serios avatares: "El anuncio de la oferta de conversión fue publicado por Burgos en el *Journal des Débats* del 11 de abril de 1926 e inicialmente no levantó sospecha alguna; pero alertados enseguida los banqueros, emprendieron una contramaniobra que había de resultar letal. Porque toda la operación necesitaba aparecer oficialmente en el Boletín de la Bolsa de París, previa autorización del Gobierno (francés), y es el caso que su presidente, el conde Villèle, rehusaba darla consciente de lo que de veras se pretendía, o sea, la confusión y engaño de inversores. Para vencer esa resistencia, harto justificada por cierto, hubo que acudir al general Bélliard quien -mediante un soborno de 816.000 reales de deuda al 5 por 100- convenció a Villèle a finales de junio para que otorgara la autorización. Luz verde que llegó, sin embargo, demasiado tarde puesto que la Cámara Sindical de Agentes de Bolsa y la prensa especializada habían abierto ya los ojos a los incautos y no hubo modo de colocar una cantidad apreciable de títulos": página 69.

Tal fue la historia entre 1823 y 1826. Sin que faltara, por supuesto, la manipulación de los medios. En página 71 se recoge una Orden reservada por la que se autoriza a Javier de Burgos "la inversión de las cantidades que fueron necesarias para pagar a los periodistas y autores de folletos que se defender a su sagrada persona y derechos a fin de rebatir los publicados (por determinados autores franceses, igualmente pagados por otra mano) sin perjuicio de hacerse en esta Corte por un literato elegido al efecto".

En fin, ¡lo que tienen que hacer los pobres, y la España del rey felón lo era en grado sumo, para que los ricos *les fien*! Nada nuevo bajo el sol.

Pero lo cierto es que a todo el mundo le llega la hora de rendir su alma al Altísimo. En el caso de Fernando VII fue el 29 de septiembre de 1833. Para entonces ya se iba abriendo la mano. En 1832 se había aprobado una amnistía que facilitó la vuelta de los exiliados (y que dividió a los liberales, los herederos del trienio de 1820-1823: ya no todos eran igual de exaltados), por ejemplo. Pero he aquí que la cuestión sucesoria no estaba clara y al menos había dos aspirantes al trono: su hija Isabel, nacida en 1830, representada por su madre, Doña María Cristina de Borbón -la Reina Gobernadora-, en seguida casada morganáticamente con un tal Muñoz, por cierto, y su hermano Don Carlos, que se autoproclamó rey. Toda una guerra civil -o sea, un incremento del gasto público: lo que faltaba-, en la que bajo la disputa dinástica se emboscaba la polémica sobre el régimen político y social que había de regir para España. Entre los absolutistas -los gobernantes- también empezaban a

mostrarse fisuras, porque los había más o menos *aperturistas*, reformistas, o tibios, como Cea Bermúdez, que el 4 de octubre redactó -o sea, apenas unos días después del fallecimiento de Fernando- un manifiesto que María Cristina hizo suyo y que en esencia consistió en marcar el territorio inicial, sin duda pensando en no repetir la experiencia del Trienio liberal: "Tengo la más íntima satisfacción de que sea un deber para mí conservar intacto el depósito de autoridad real que se me ha confiado. Yo mantendré religiosamente la forma y las leyes fundamentales de la Monarquía, sin admitir innovaciones peligrosas, aunque halagüeñas en un principio, probados ya sobradamente por nuestra desgracia. La mejor forma de gobierno de un país es aquella a que está acostumbrado".

Pero en el Gobierno había también quienes pensaban que las cosas no podían seguir como estaban, entre otros el propio Javier de Burgos, reconvertido ahora en reformista (dentro de un orden, por supuesto). De hecho, fue él quien intentó crear una Administración ejecutiva y desplegada por el territorio, con la famosa Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 30 de noviembre, más los decretos de 20 y 20 de enero de 1834, proclamando la libertad de industria y comercio (y de imprenta). Todo era un equilibrio inestable, que se saldó con el derrocamiento de Cea Bermúdez y el nombramiento de Martínez de la Rosa, que el 19 de abril (siempre en 1934) hizo aprobar el llamado Estatuto Real, una suerte de Carta otorgada con un Parlamento bicameral, el Estamento de Procuradores -elegido por sufragio restringido: 16.000 personas de un total de 12 millones- y el de Próceres, designados por la Corona entre nobles y personas de fortuna. Sabido es que ese tipo de transacciones suelen nacer con el estigma de la provisionalidad, porque unos -los absolutistas, liderados por el tal Martínez de la Rosa, los ven como un punto de llegada- y otros -los liberales- como un punto de partida. Y eso sin contar con todas las facciones que entre tanto se habían ido creando dentro de cada uno de los dos grandes grupos. Las ambigüedades -no sólo semánticas- del Decreto de 16 de febrero de 1834, de creación de la milicia urbana (no, por favor, nacional, para no volver al Trienio), iban en el mismo sentido.

Y he aquí que, dado que del Gobierno de Martínez de Rosa formaba parte el tal Javier de Burgos, la oportunidad era propia para que los nuevos sacaran a la luz, con tono de denuncia, el empréstito de 1823-1926: una manera de marcar distancias con el absolutismo de la última década de Fernando VII. "La ocasión fue un proyecto de ley presentado por el Gobierno de Martínez de la Rosa por el que se pretendía arreglar la deuda interior y exterior como paso previo a la formación de los presupuestos. El proyecto preveía el reconocimiento como deuda del Estado de todos los empréstitos celebrados *antes y después de 1823*. Ahora bien, a Comisión de Hacienda que la estudió presentó, aunque por la mayoría mínima (5 sobre 9) un Dictamen que excluía (…) al empréstito (de Gebhardt) (…), argumentando razones de justicia, legales, políticas y económicas". Lo mismo, puede decirse, que se había

hecho en 1823 con las deudas contraídas durante el Trienio, sólo que a la inversa. El Procurador Antonio González lo explicó muy bien en la sesión de 17 de septiembre de 1834. "¿Podrían los procuradores de la nación votar la aprobación de una deuda que se contrajo para oprimir a la misma con pesadas cadenas y hundirla en la esclavitud? ¿Podrá nadie afirmar que un crimen funda un derecho?".

El nombre de Javier de Burgos no se pronunció de manera expresa, pero era la comidilla de todo el mundo, hasta el grado de que él mismo, que formaba parte del Estamento de Próceres, se vio compelido a publicar, el 5 de octubre, un trabajo de tono defensivo publicado con el título *Observaciones sobre el empréstito Gebhardt*. Pero la persecución no se detuvo y fue obligado a salir de España. Volvió -sin cargos, en teoría- en el verano de 1836, pero por poco tiempo. Hasta 1840 no regresó definitivamente.

¿Hostigamiento injusto -por meramente político- o justo? Las opiniones están abiertas. Con toda probabilidad, en 1834-1836 nadie se hubiese acordado de la operación financiera de diez años antes de no ser porque, en el nuevo contexto, hacer diana en él constituía una Sentencia de condena que se mostraba difícilmente resistible.

2. La vida política tenía que decantarse como en efecto se terminó decantando, sobre todo si se tiene en cuenta que la guerra carlista se complicaba por momentos. El 6 de junio de 1835, María Cristina no tuvo más remedio que ceder otra trinchera y nombró Secretario de Estado con función de Jefe de Gobierno al Conde de Toreno, quien incluyó en su Gabinete a Juan Álvarez Mendizábal, un financiero y comerciante exitoso y residente en Londres: dos liberales más inequívocos, por así decir. Y más aún a partir de septiembre, cuando el propio Mendizábal accedió a la jefatura e hizo público, como era costumbre, un manifiesto en el que, sin cuestionar de manera expresa el Estatuto Real de 1834, anunció que se proponía garantizar, junto con "las prerrogativas del Trono", también "los derechos y deberes del pueblo", fijando tres objetivos: a) restablecer el "crédito público"; b) poner "un rápido y glorioso fin sin ayuda extranjera a esta guerra fraticida, que es la vergüenza e ignominia del siglo en que vivimos"; y c) solucionar de una vez por todas el problema "de los conventos y monasterios", o sea, la famosa desamortización, que se inició en seguida, a comienzos de 1936. Ni que decir tiene que con esto último se pretendía obtener el dinero necesario. Pero nada llegó a terminarse porque el Gobierno cayó en mayo del mismo 1836, pasando Istúriz a estar al frente, ya con el nombre de *progresista*.

El verano de 1836 se mostró muy movido, al menos por dos razones: 1) la expedición del general carlista Miguel Gómez Damas, que se paseó por toda España sin que los cristinos le salieran al paso; y 2) la sublevación de los sargentos en la Granja de San Ildefonso el 12 de agosto, que exigieron de la Reina Regente -y consiguieron- que la Constitución de 1812 volviera a ponerse en vigor, derogando el Estatuto Real de 1834. Dos días después cambiaba de nuevo el Gobierno, retornando Mendizábal

al Ministerio de Hacienda y con José María Calatrava -un liberal de pedigrí: diputado en Cádiz y ministro liberal en el Trienio- como Presidente.

Así las cosas, la víctima de la que hemos de ocuparnos en segundo lugar es el lucense José María Rodil y Campillo (1789-1853), "un general glorioso, héroe de las guerras de independencia americana, figurón indiscutido en la guerra carlista, ministro de la guerra y al mando de las operaciones de campaña" (página 99). "El comportamiento del general Rodil durante la expedición carlista de Gómez fue cuando menos confuso y más todavía la reacción del gobierno. Este general tenía fama más que justificada de autoritario y duro y muchos le tenían por eficaz aunque no lo había demostrado todavía en la guerra civil. Nombrado Ministro de la guerra en el gabinete Calatrava-Mendizábal, se le encomendó, además, dirigir personal y directamente la persecución de Gómez, cuando la columna de éste ya se encontraba en Andalucía, pero al parecer no se le confiaron los medios necesarios, lo que por lo demás no podía sorprender a nadie dado que era costumbre inverterada en aquellos tiempos de penuria económica y caos organizativo. En cualquier caso, su intervención en el frente fue un desastre total pues no logró impedir la conquista de Almadén e incluso se la imputaba el haber frenado intencionadamente los éxitos de Narváez". Pero eso no significa nada en favor del procedimiento seguido contra él, "espejo (…) de toda clase de irregularidades, apasionamientos y sospechosas complicidades" (página 100). Y es que "la historia de Rodil muestra tanto la insubordinación de los generales como la impotencia del Gobierno ante ellos" (página 101). El Ejército aún no le había ganado la partida al poder civil -para lo que habría que esperar al menos a 1838-, pero lo cierto es que éste último (el binomio Monarca/Parlamento) acusaba una debilidad extrema.

El debate parlamentario se extendió entre noviembre de 1836 y abril de 1837, terminando literalmente en nada.

"En suma, cientos de horas gastadas en una discusión que no había conducido a ninguna parte y que demostraba con crudeza una serie de hechos capitales para la historia de aquel período, a saber: primero que las Cortes soberanas no tenían fuerza para que el Gobierno le diera las explicaciones que necesitaba para aclarar un asunto importante; y segundo, que el propio Ministerio no sabía exactamente lo que quería o no estaba en condiciones de explicárselo a las Cortes. La transcendencia del asunto Rodil estriba en que nos ofrece la viva sospecha, si no la prueba, de que *los asuntos militares se habían escapado ya de las manos del Gobierno y de que en ellos tampoco podía hacer nada el propio Congreso"*: página 119.

Segunda acusación parlamentaria que acaba en gatillazo. En este caso además vino subseguida de un Consejo de Guerra que tampoco dio lugar a nada. Más aún: unos años después, entre el 17 de junio de 1842 y el 9 de mayo de 1843, o sea, con

Espartero, Rodil devino Presidente del Consejo de Ministros: después de Antonio González y antes de Joaquín María López, para decirlo todo.

3. El Conde de Toreno (1786-1843, José María Quipo de Llano) es el tercero que sale a escena en esta galería de malditos. Ya hemos mencionado más arriba su efímero paso por el Gobierno en el verano de 1835. Empezó siendo un liberal doceañista y terminó madurando entre los moderados. Y con un escepticismo cada vez mayor.

Fueron de nuevo asuntos económicos los que llevaron a estar bajo los leones. En concreto, el contrato con la casa Rotschild para la explotación del mercurio de las minas de Almadén. Todo parece indicar que obtuvo un lucro personal e inmediato como fruto de manipulaciones bursátiles con lo que hoy llamaríamos información privilegiada. La acusación parlamentaria se desplegó entre octubre de 1837 (o sea, ya con la Constitución de ese año) y marzo de 1840, es decir, durante el período final de la regencia de María Cristina. Una vez más, sin llegar a nada concreto.

4. Pero la tal regencia aún dio para un último episodio y no precisamente pequeño.

La guerra no terminó hasta el abrazo de Vergara, el 29 de agosto de 1839. Entre los carlistas también había divisiones: estaban los *transaccionistas*, que se sentían agotados y no veían la menor expectativa de ganar, y los *apostólicos*, liderados por el propio Don Carlos, que se seguían mostrando inasequibles al desaliento. Los primeros alcanzaron con Espartero el pacto que es conocido: a cambio de entregar las armas, se les reconocía el derecho de incorporarse al Ejército de la Monarquía. Y además con la promesa de que los fueros de los cuatro territorios -Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Navarra- serían defendidos ante las Cortes.

Hasta entonces, los gastos militares representaban para el presupuesto una auténtica sangría, dentro de una situación hacendística que era calamitosa con carácter absoluto.

Pío Pita Pizarro (1792-1845), militar de profesión, fue titular de Hacienda durante el Gabinete Bardají, a quien sobrevivió en el cargo. Nieto lo juzga con benevolencia: "Don Pío era un orador del montón y un político poco fiable, pendenciero incluso. Pero valía para todo -un todoterreno como se diría hoy- y ponía en su trabajo una energía y un apasionamiento asombrosos" (página 170). De los que *sudan la camiseta*.

La historia de su desgracia se inicia así, según puede leerse en página 189: "El 2 de septiembre de 1837 se encontraba el nuevo ministro de Hacienda sin recursos bastantes para hacer frente a las obligaciones ya liquidadas por Hacienda o, si se quiere, se veía en la necesidad de desviar a tal fin los fondos disponibles a los gastos de guerra, que se consideraban absolutamente prioritarios. En otras palabras: *si se hacían*

efectivas las libranzas pendientes no quedaba dinero para el ejército; y si se atendían las necesidades de éste, no había modo de liquidar las libranzas. Esto era, por lo demás una situación a la que los acreedores del Estado estaban acostumbrados y de aquí las depreciaciones o descuentos y redescuentos de los títulos circulantes; pero en esta ocasión decidió el ministro hacer transparente esta situación -o legalizarla, dentro de su irregularidad, si se prefiere decirlo así- y con esa fecha dictó una Real Orden que provocó una tempestad parlamentaria".

Se trataba, una vez más, de postergar la deuda antigua, o sea, la contraída cuando los gobernantes eran otros, en concreto Mendizábal: "No se pagará por las dependencias de Hacienda letras, libranza o pagaré u otra orden equivalente expedida con anterioridad al 18 de agosto próximo pasado, sino en virtud de Real Orden posterior a dicha fecha".

Pita Pizarro se defendió con el argumento de que la herencia recibida era dramática y mucho peor de lo que se había publicado -o sea, que Mendizábal había ocultado deuda-, de suerte que había que buscar una solución de urgencia, lo que se dice *cortar por lo sano*: "¿Y qué hacía el ministro de Hacienda en estas circunstancias? Yo creo, pensando racionalmente, que no podía tomar otro camino que el que tomó, de mandar suspender el pago de todas las libranzas giradas anteriormente para que las que o fuesen para cubrir las atenciones del ejército fueran efectivas y que el ejército encontrara en estos libramientos una garantía que hasta entonces no había tenido. Yo creo que las Cortes estarán muy conformes con esta opinión de que es imposible que se sostenga orden ni Gobierno alguno si se permite que la fuerza militar se apodere de las caudales públicos donde los haya y no se lleve la cuenta y razón que corresponde, ni que se haga la distribución conveniente. Para establecer esta distribución era absolutamente indispensable hacer esta suspensión".

Pero bien se sabe que no hay nada más ofensivo (sobre todo, si se está hablando entre políticos) que decir verdades como puños y el escándalo fue de tal calibre que la Real Orden de 2 de septiembre duró sólo un par de semanas, porque el 17 quedó sin efecto, ofreciéndose al respecto la siguiente justificación: "Los extremados apuros del erario nacional, las no menos extremadas necesidades del ejército, que sirvieron de motivo o pretexto a repetidos y deplorables actos de insubordinación o sedición, inclinaron el ánimo de S.M. a dictar la Real Orden de 2 del corriente (…), pero habiéndose conseguido el fin principal de aquella entonces imprescindible disposición y robustecido el crédito del Gobierno con los nuevos recursos que las Cortes se han apresurado a otorgarle para hacer frente a los gastos de la guerra, está ya el Gobierno en el caso de patentizar la pureza de sus intenciones y buena fe, haciendo cesar la suspensión que temporalmente impuso a aquellos documentos de crédito, en el momento que ha dejado de ser indispensable. Al efecto la augusta Reina Gobernadora ha tenido a bien mandar que el citado art. 1 de la Real Orden de 2 del corriente

quede sin efecto desde igual día del próximo mes de octubre, debiendo en consecuencia los documentos de crédito a que se refiere seguir el curso que se les señaló su expedición". El Gobierno, en suma, había reculado, dicho con terminología actual. Y es que en las Cortes de la época seguían dominando los partidarios de Mendizábal: eso es lo que explica las cosas, por desgracia para Pita, cuyo cese se publicó (eso sí, hablando de dimisión) el mismo 2 de octubre. No sin antes, eso sí, aportar nuevas explicaciones en su defensa: "La Real Orden por mí firmada tenía un objeto que atender. Estábamos en peligro inminente de una próxima disolución del Estado, pues a ella nos hubieran conducido indudablemente los principios de insurrección que a todos consta que se habían empezado a manifestar. En estas circunstancias, tristes a la verdad, la capital se hallaba amenazada por las hordas del Presidente. En este estado, habiéndose encontrado el Tesoro sin una peseta, pues el día en que entré a desempeñar el Ministerio de Hacienda no había una peseta en metálico y el primer pedido que se hizo fue el de las Cortes para los coches que habían de conducir a los señores diputados que iban a llevar el mensaje a S.M. para lo cual tuvo que prestar un particular 30.000 reales. En este estado, no contando con recursos de las provincias, pues ningunos ingresan en las tesorerías de Madrid, no teniendo más metálico que lo que diariamente producen las puertas de la capital y viendo los peligros que por todas partes nos rodeaban ¿qué debía hacer el Ministro de Hacienda? Saltar no sólo por el pequeño escrúpulo que a mí se me puso para dar esa orden, sino por otros aun cuando hubieran sido mucho mayores. Lo digo con la mayor franqueza: si en aquellas circunstancias hubiera sido preciso saltar por algunos artículos de la Constitución, yo hubiera saltado por el principio de que la salvación de la patria es la primera ley".

Retirado de la política, Pita Pizarro publicó un libro llamado *De la Hacienda y Deuda del Estado*, movido una vez más por la necesidad de justificarse, para lo que era obligado mostrar lo apocalíptico de la situación y en concreto lo mucho de deuda oculta que había y las trampas que se hacían con el manejo de las palabras. Pero todo eso son minucias porque lo único importante es que las Cortes de septiembre-octubre de 1837 querían llevarse por delante al Ministro, porque había osado poner de relieve la cruda realidad, y lo consiguieron.

5. En enero de 1840 se convocaron elecciones, convocadas por el Gobierno moderado -para entonces, antónimo del progresismo- de Pérez de Castro, que como es lógico las ganó. El pretexto esgrimido había sido "consultar la voluntad nacional" tras el abrazo de Vergara.

La mayoría impulsó una ley de Ayuntamientos que, aparte de recortar las competencias municipales, establecía que el Alcalde sería designado (entre los concejales, eso sí) por el Gobierno. Los progresistas lo consideraron una agresión y no sin po-

derosas razones. Según Juan Francisco Fuentes, al mundo urbano "pertenecían sus principales apoyos sociales -clases medias, militares, periodistas, artesanos, masas populares …- y en él disfrutaba de un espacio público y una realidad cultural -ateneos, cafés, sociedades patrióticas y periódicos- propicios a la difusión de su discurso. Todo ello se traducía en un electorado relativamente fiel, pero también en formas de poder institucional que el progresismo manejaba con destreza, como los ayuntamientos y la milicia nacional".

Vilches, en su libro de 2001, se expresa en términos de mayor dureza, invocando la relevancia del alcalde en la elaboración del censo electoral -punto esencialísimo- y también en la organización, dirección y composición de la milicia.

Pero lo cierto es que la ley se aprobó el 5 de junio y las presiones se dirigieron a la Reina Gobernadora para que no la firmase. Para entonces el protagonismo era ya de Espartero, iniciándose un período de turbulencias en la calle que concluyó con María Cristina no sólo apartada del cargo -12 de octubre- sino también, vía Valencia, fuera de España. El nuevo regente pasó a ser el propio Espartero (en teoría, el líder progresista, aunque con una corte conocida como los *ayacuchos*), pero su mandato tampoco hubo de extenderse mucho, sobre todo como consecuencia de las revueltas de Barcelona de noviembre de 1842, cuyo detonante fue la noticia de que el Gobierno se disponía a firmar con Gran Bretaña un acuerdo comercial librecambista, o sea, de rebaja de aranceles, con obvio perjuicio para la industria algodonera catalana, que perdía el mercado cautivo del resto de España. El 13 de dicho mes se desató en el Portal de l'Ángel, en pleno centro de la ciudad, un tumulto que derivó en las detenciones de los líderes de la revuelta. Pero las tropas gubernamentales se acabaron replegando, lo que fue considerado un triunfo por los sublevados, que habían constituido una Junta de Vigilancia y que hicieron público un programa en el que pedían lo siguiente: "Unión entre todos los liberales. Abajo Espartero y su gobierno. Cortes constituyentes. En caso de regencia, más de uno; en caso de enlace de la reina Isabel segunda, con español". Y por supuesto y como remate: "Justicia y protección a la industria nacional". Los catalanes, ya se sabe.

Antes de caer definitivamente, Espartero tuvo tiempo de disolver las Cortes -3 de enero de 1843- y convocar elecciones para marzo. Las sesiones se abrieron el 3 de abril, pero emplearon el primer mes de su actividad en discutir las actas. Habían ganado, sí, los progresistas, pero resulta que estaban divididos en al menos tres grupos: los *fieles* a Espartero (una minoría); los *legales*, que encabezaba el abogado Manuel Cortina; y los *puros*, con Joaquín María López al frente. De julio no pasó la cosa. En todas partes se alzaron voces al grito de *¡Abajo Espartero! ¡Mayoría (de edad) de la Reina!*, en referencia a Isabel, que a la sazón contaba con trece años. El Regente, luego de un

simulacro de resistencia en Torrejón de Ardoz, salió del territorio nacional -en esta ocasión, por el puerto de Santa María- el día 30. Inglaterra le esperaba.

Que la adolescente Isabel se hiciera con el trono resolvía, sí, la problemática anterior -las dos regencias fallidas-, pero ponía sobre la mesa otro asunto no aclarado: las relaciones -el reparto de funciones- entre la Jefatura del Estado y el Gobierno, habida cuenta que la forma política de la Constitución de 1837 no era, ni muchísimo menos, lo que hoy conocemos como monarquía parlamentaria.

El 20 de noviembre (del mismo 1843: un año verdaderamente aprovechado) fue nombrado Presidente del Consejo de Ministros Salustiano Olózaga (1805-1873), más progresista que nadie, pero que sólo habría de durar nueve días. El escándalo vino esta vez por las acusaciones (sobre todo, a cargo del moderado Luis González Bravo) sobre los modos con que en la noche del 28 había obtenido la firma de la recién nombrada Reina para la disolución de las Cortes. Nieto dedica a la causa Olózaga -nunca formalizada como procedimiento acusatorio- casi cien páginas: de la 229 a la 318 y se manifiesta en favor de él, por entender que, pese a lo afirmado por la reina en el famoso Acta, no había hecho nada malo. La síntesis de página 315 no puede resultar más implacable: "Lo primero que encontramos es una ficción constitucional: las potestades soberanas estaban en manos de una persona físicamente inmadura, de una niña que no podía tomar decisiones por sí misma. Lo que significaba que las prerrogativas regias se ejercían de hecho por personas que vivían en la sombra: un contrapoder oculto que influía decisivamente en el funcionamiento regular de los poderes constitucionales (…)". Y -página 317- "la consecuencia más desastrosa" estuvo en que, durante el reinado de Isabel II, que se extendió hasta 1868 -o sea, un cuarto de siglo-, "la alternancia en el Poder no se efectuó nunca de acuerdo con las reglas constitucionales sino a través de golpes de Estado; la reina vivió sometida a la tutela constante de tres militares (Narváez, O'Donnell y Serrano)", o que Valle-Inclán llamó *la corte de los milagros*. Y "en este escenario de horrores no hay que dar, pues, demasiada importancia a los acontecimientos de la tenebrosa noche del 28 de noviembre de 1843 porque no provocaron las perversiones constitucionales posteriores, sino que fueron, más bien, el resultado natural de una perversión institucional permanente. La mejor prueba de ello es que al final todo quedó en una tempestad en un vaso de agua y al cabo de muy poco tiempo la víctima (Olózaga) y sus victimarios (González Bravo), el calumniado y sus calumniadores volvieron a sentarse juntos en los bancos parlamentarios como si nada hubiera pasado".

Quinto maldito, así pues, Olózaga.

6. Entre mayo de 1844 y julio de 1854 se extendió la que conocemos como *la década moderada*, en cuyo haber debe ponerse en primer lugar la reforma fiscal de Alejandro Món y Ramón de Santillán, que permitió a Hacienda tener unos ingresos

más o menos estables. A destacar también la Constitución de 1845, que sustituyó a la de 1837.

Suele creerse que los únicos protagonistas de esos diez años fueron Narváez y Bravo Murillo. Pero bien se sabe que, incluso en los escenarios de mayor personalización del poder, las cosas no son tan sencillas y siempre hay gente cuyo papel no se reduce al de los meros actores de reparto. Uno de ellos fue el malagueño José de Salamanca y Mallol (1811-1883), el típico empresario metido a político. Un espécimen no insólito y siempre controvertido: para unos, un aprovechado y que jamás pondrá los intereses generales por encima de los suyos; para otros, alguien a saludar, porque, entre tanta mediocridad de gobernantes, debe celebrarse que se dedique al Gobierno quien ha empezado por saber ganarse la vida al margen de las covachuelas burocráticas.

Salamanca era el biotipo perfecto. 1847 fue su año: llegó al Ministerio de Hacienda de la mano de Joaquín Francisco Pacheco ("la disidencia puritana" dentro de los moderados) y luego se quedó un poco más, en el Gobierno presidido por García Goyena pero del que el propio Salamanca era el auténtico hombre fuerte. Fue el sexto de los sometidos a persecución y que estudia Nieto de manera monográfica.

Cantado estaba que, no bien terminado de salir del poder -a comienzos de enero de 1848-, las escopetas parlamentarias se iban a cebar con él. Los expedientes que se pusieron sobre la mesa fueron cinco: 1º) Gravamen de caudales públicos a favor de los accionistas del ferrocarril de Aranjuez; 2º) Indulto a cientos de defraudadores por la introducción de géneros en Madrid con guías suplantadas de la Aduana de Alicante; 3º) Conversión en títulos del 3 por ciento de las libranzas de la Casa Real por atrasos de su consignación; 4º) Conversión de las libranzas que obtuvo Don José de Buschental por un crédito que abrió el Ministerio de Marina; y 5º) Liquidación de la Casa de Ardoin, en París. El Diputado acusador fue Pidal (apoyado, por supuesto, en la prensa del día), y, como es obvio, la lectura de los Diarios de Sesiones deja la duda de si estamos ante algo serio y concreto o si, aparte de serlo, se trata más bien del típico ajuste de cuentas. Nieto explica cada uno de los asuntos con todo lujo de detalles y en la página 350 resume el procedimiento con las siguientes palabras: "En la fase de acusación, tramitada en el Congreso, Salamanca fue derrotado y de nada le valieron las exculpaciones, que hoy parecen bien fundadas, demostrando que sus enemigos, seguros de su triunfo, habían escogido mal los puntos de ataque. Pero también es cierto que estos aparentemente nada ganaron con ello puesto que la Comisión que había de formalizar la pieza acusatoria estaba dominada por los amigos del exministro y se encargó de paralizar el procedimiento, impidiendo que llegara a la fase decisiva del Senado, hasta que fue olvidado por completo. A una trampa descarada se contestó, por tanto, con otra aún mayor y la verdadera víctima fue la justicia o, si

se quiere, el procedimiento oficial de exigencia de responsabilidad ministerial, cuya inoperancia quedó una vez más al descubierto". Pero eso no significa que la causa careciera de efectos: "es un hecho que allí terminó la carrera política de Salamanca, por sus actividades posteriores de esta naturaleza tuvieron que desarrollarse en la clandestinidad o jugando papeles secundarios".

La conclusión la obtiene el propio Nieto en el párrafo con el que concluye el trabajo: "Apurando las cosas puede decirse que el objeto del proceso no habían sido (unas) (…) operaciones dudosas del ministro, que en modo alguno podían justificar su condena, sino la ocupación directa de un Ministerio por parte de banqueros. La sensibilidad política española admite de grado o de fuerza, ya que no tiene otro remedio, que la política esté fatalmente influida por intereses económicos y financieros, pero exigiendo, quizás por razones estéticas, que la presión se ejerza en la sombra. Su hipocresía no le permite tolerar que los que de veras mandan actúen como protagonistas en el escenario político. Salamanca no respectó esa regla y fue sacrificado implacablemente. Vistas así las cosas, su acusación no fue totalmente inútil. Dos escribe con renglones torcidos".

Sexto, por tanto, Salamanca. Una vez más, sin resultado concreto alguno.

7. En los últimos años de la década moderada (digamos que a partir de 1852), bajo los gobiernos de Lersundi y Sartorius, conde de San Luis, *el polaco*, la corrupción, entonces llamada inmoralidad administrativa, pareció haberse generalizado. Ahí estuvo una de las causas de la revolución -mitad militar, mitad popular- de julio de 1854, la Vicalvarada. Aunque lo cierto es que con los equipos posteriores la cosa no mejoró mucho y raro era el día en que la prensa no recogía un escándalo, ya fuese -página 362- "de los contratos de carbón de piedra, cáñamo y fusiles, del desfalco de 18 millones en la Dirección de la Deuda y del de los veinte mil duros de la Caja de la Administración Militar, de los 55.000 duros indebidamente pagados a un título de Castilla, de la causa de los peritos tasadores de Sevilla, del desfalco de la Caja del Tercio de la Guardia Civil de Madrid, del robo de los ocho mil duros de la Imprenta Nacional, del de la Caja del Batallón de Cazadores de Barbastro, de la desaparición de los 18.000 duros de la caja de redención y enganches, de las ventas de la dehesa del Rincón y de los propios de Segovia, de la adquisición de buques podridos y de las comisiones en la adquisición de otros … Las listas de denuncias eran interminables por lo que al gobierno interesaba distraer la opinión pública demostrando que también los polacos -o sea, los del período 1852-1854- eran corruptos y aún más que él".

La china -el séptimo de la lista elaborada por Nieto- le iba a tocar a quien en 1853 había sido Ministro de Fomento, el palentino Agustín Esteban Collantes (1815-1876), a quien en páginas 355 y 356 se describe como "un político arquetípico de la época isabelina: listo, enredador, útil y fiel a sus amigos y sobre todo a la Reina y su

camarilla, curtido en mil batallas de conspiración, gobierno y oposición y dispuesto siempre a cualquier servicio por arriesgado y oscuro que fuese". De hecho, su trabajo en el Ministerio de Fomento se centró en intentar arreglar la pésima situación de las concesiones de ferrocarriles. En la revolución de 1854 su despacho fue saqueado y él tuvo que salir de España por piernas -uno más- para no sufrir consecuencias personales.

La acusación que se dirigió contra él en 1858 -o sea, ya tras cuatro años fuera del Gobierno- se refería a unos hechos que Nieto recoge en página 352 con las siguientes palabras: "En 1853 el Ministerio de Fomento contrató por el precio de 975.000 reales el acopio de 130.000 cargas de piedra (que equivalían a 43.000 metros cúbicos) destinados a la reparación de carreteras, que deberían ser depositados en los campos próximos a la cuarta esclusa del canal del Manzanares. El contrato se celebró sin anuncio previo ni licitación con un personaje desconocido, Ildefonso Mariano Luque, que a la sazón se encontraba en extrema miseria y a quien se premió por sus gestiones con la insignificante suma de 600 reales. Llegado el momento del cobro recibió su importe en títulos de la deuda, que entregó personalmente a D. José María de Mora, Director General de Obras Públicas, en el domicilio particular de éste, donde firmó en blanco un endoso, del que resultó beneficiario D. José María Pastor, hermano político del Director General, que no llegó a comparecer en el juicio. Por otra parte, como para cobrar el precio convenido era necesario que se acreditara oficialmente la realidad del suministro, el Director General delegó este cometido en Juan Bautista Beraterrechea, un cesante a quien se gratificó con el puesto de administrador del Canal, quien certificó sin haber visto una sola piedra, que como puede suponerse no se había acarreado. Huelga decir que el dinero desapareció y es significativo que no se siguiera su rastro con un mínimo de interés".

Así las cosas, "la participación del ministro en estos hechos consistió en la firma de tres Reales Órdenes. La primera, de 28 de agosto de 1853, disponiendo la contratación de la piedra, cuya tramitación y ejecución se encomendaba al Director General de Obras Públicas (a lo largo del juicio se discutió mucho si la RO era de esta fecha o fue firmada antedatada en 1854). La segunda, ordenando el pago, es de 10 de mayo de 1854. Y en la tercera, de 20 de junio del mismo año, se ordenaba, de conformidad con el ministro de Hacienda, una ampliación del crédito presupuestario para poder liquidar el importe de la contrata". O sea, ya con la Vicalvarada casi a las puertas.

En esta ocasión sí se aplicó de manera escrupulosa el procedimiento (parlamentario y bicameral) de responsabilidad política. El Senado dictó veredicto condenatorio, sobre todo contra el tal Mora, el Director General, al que -en rebeldía- se le impusieron veinte años de interdicción civil e "inhabilitación absoluta perpetua

para cargos o derechos políticos". Con obligación de reintegrar los 875.000 reales al Tesoro (más intereses), así como imposición de multa y obligación de pago de todas las costas y gastos. Lo que se llama (hoy) un chivo expiatorio. El jefe -Esteban Collantes- viajó a Madrid y se reintegró sin problemas, hasta su muerte en 1876, a la vida política.

¿La realidad de las cosas? Nieto transcribe en página 381 el relato de Pi i Margall (y Pi y Arsuaga) de 1902: la auténtica responsable no fue sino la mismísima Isabel II, quien "jamás conoció el valor del dinero" y que "ordenó a San Luis que del Tesoro público se entregasen un millón de reales a un agraciado joven que disfrutaba de los favores reales. Sartorius se vio imposibilitado de entregar tal cantidad pero vino a sacarle de tal compromiso su amigo D. José de Salamanca que, enterado de que si los polacos no satisfacían aquel capricho de la reina serían despedidos del poder, se ofreció a proporcionar la suma. Envió Sartorius a Salamanca a avistarse con Collantes y Collantes que, a su vez, delegó la negociación en Mora (…). Convenido el negocio entre Mora y Salamanca, se inventó el expediente y así Luque, un testaferro, pudo cobrar de Salamanca los 975.000 reales, entregándoselos a Mora y éste, a su vez, completando la suma del millón, entregarlos íntegramente al agraciado joven (…). Ni Sartorius ni Collantes ni el propio Mora percibieron un céntimo".

Nieto no se decanta ni a favor ni en contra de esa versión, pero afirma que le resulta verosímil, no sólo por la notoriedad de los caprichos "eróticos y financieros de la familia real" sino "porque explica lo que de otra suerte resulta incongruente, por ejemplo: el silencio de Esteban Collantes (cuyos labios estaban sellados por su fidelidad a la Reina), el respeto social que nunca perdió (ya que todos sabían -o al menos intuían- que había obrado por *intereses soberanos*), la conservación de su carrera política futura (inimaginable en un sospechoso de tal calibre) y, en fin, el poco interés que se tuvo en seguir en lo posible la pista del dinero desaparecido (recuérdese que en el proceso no compareció el cuñado de Mora, que era quien había percibido el dinero y no se insistió en que declarara".

Séptimo y penúltimo episodio de exigencia de responsabilidad parlamentaria. Una vez más, en vano.

8. Por supuesto que el propio Sartorius no podía quedar al margen de esta *lista negra*. En realidad, se trató de una *causa general* no sólo contra su Gobierno sino contra toda la década moderada. Página 383: "La ambición de los progresistas vencedores de la revolución de 1854 no tenía límites y en su ingenuidad creían que habían pasado hoja en la historia de España y que para poder comenzar limpiamente de cero debían depurar todo el pasado inmediato".

La Comisión parlamentaria aprobó, el 13 de julio de 1855, un dictamen en el que explicaba su método de trabajo con las siguientes palabras: "(…) se convino por

todos los diputados que la componen el adoptar el orden inverso de los Ministerios, empezando por el de Sartorius que juró el cargo en manos de la Reina el 18 de septiembre de 1853 y concluyó el 17 de julio de 1854. En la necesidad de metodizar sus investigaciones y de presentar a las Cortes el resultado por Gabinetes, la Comisión decidió empezar por éste, en razón a haber sido uno de los más reprobados por la opinión pública y el que más inmediatamente con sus grandes desafueros e inmoralidad motivó la revolución de julio y el alzamiento militar que le precedió".

El procedimiento consistió a dirigirse a todos los ramos de la Administración para que pusiesen de relieve -ya el 3 de julio de 1855, o sea, luego de un año aproximado de progresismo- lo que habían ido descubriendo. Hacienda contestó diciendo que así no había manera de trabajar: El Gobierno está pronto a enviar cuantos documentos se le particularizasen, pero un pedido hecho de términos generales no era fácil poder satisfacerlo".

Se ponía de relieve que las cosas no iban a ser tan sencillas, ni tan quiera si el arco temporal a someter a escrutinio se ceñía al período final de la década moderada, el del odiado Conde de San Luis, el *polaco*. Aun así, la Comisión parlamentaria, con fecha 16 de dicho mes, acertó a poderle formular treinta y seis cargos concretos, a lo que se añadieron ocho ilegalidades en las concesiones de ferrocarriles, por haberse realizado -en particular, una exención del pago de derechos de importación de material- "con notoria invasión de la potestad legislativa que residía en las Cortes con el Rey y en cuanto a las subvenciones concedidas con infracción del Art. 76 de la Constitución de 1845". Pero todo o casi todo lo importante quedó al margen: la Comisión parlamentaria no entró en el análisis de los negocios que, con ingentes cantidades de dinero (público y privado), se estaban invirtiendo en los caminos de hierro.

La excusa esgrimida fue que, tratándose de Cortes de la clase de las constituyentes, tenía empeños más graves de los que ocuparse. Pese a ello, la Comisión -hoy diríamos de *investigación*- no se disolvió ni tan siquiera dejó de trabajar y en un nuevo texto, aprobado el 16 de abril de 1856, añadió -página 393- "que afectaban a una real orden de 19 de junio de 1854 autorizando el pago de doce millones de reales al constructor de la línea de ferrocarril de Sevilla a Cádiz sin otro justificante que una certificación del inspector económico y, sobre ello, a otra real orden de 28 de mayo de 1854 aumentando el precio del contrato de tabacos en hoja de Virginia, perjudicando así a la nación en diez millones de reales".

Pero, una vez más, todo acabó quedando en nada. Ni tan siquiera llegó a articularse una acusación en sentido propio, aunque fuese en ese foro tan peculiar como era y es el parlamentario. Nieto lo explica así en página 398: "La exigencia de responsabilidades había sido, en suma, una operación descabellada que únicamente puede explicarse como una maniobra de demagogia populista. A los revolucionarios de base

se les había estado deslumbrando con la promesa de un ajuste personal de cuentas y ahora resultaba inevitable fingir que se estaba haciendo algo en tal sentido. Pero en realidad nadie tenía interés en llegar al final porque todos sabían que (quien) en el final estaba (era) la camarilla de la Reina, que había sido el verdadero gobierno", al punto de que los Narváez, Lersundi y Sartorius no pasaron de ser *meros instrumentos*. "En consecuencia, puestos a investigar con decisión, hubiera habido que llegar a la propia Reina o incluso a sus amantes, no por bien conocidos menos odiados. Y tan lejos no querían llegar las Cortes, puesto que eso hubiera supuesto que la revolución se les escaparía de las manos y la de 1854 estuvo siempre perfectamente controlada".

¿Dónde estaba el eslabón débil? Sin duda, en la reina madre, la simpar María Cristina de Nápoles, que, desde su exilio en Francia (donde llevaba desde 1943, recuérdese) no paró, junto a su marido Muñoz, de hacer negocios de todo tipo, también el tráfico de esclavos en Cuba, incluso cuando había dejado de ser legal. De suerte que lo que hizo el Gobierno surgido de Vicálvaro en julio de 1854 fue expulsarla de España (en realidad, prohibirle que volviera, al menos con carácter definitivo) y -lo más concreto de todo- retirarle la pensión vitalicia que tenía concedida. "Un remedio eficaz y que no suponía complicaciones legales ni mayores riesgos políticos": página 399 y última. A aquella mujer ni tan siquiera le defendía su hija Isabel, porque su matrimonio con el de Tarancón apenas enviudada de Fernando VII (enlace morganático y bendecido por el Papa Gregorio XVI) le había sentado *a cuerno*, que se dice ahora.

Hasta aquí, la síntesis del contenido del libro de Alejandro Nieto: ocho acusaciones de responsabilidad, ocho debates encarnizados y ocho fiascos. Pero nada como leerlo directamente y sin intermediarios: las casi 400 páginas no tienen desperdicio, dicho sea de manera nada exagerada.

I I

Desde 1856 aún habían de transcurrir doce años de reinado de Isabel II, hasta la *gloriosa* de 1868, que abrió ese período (en realidad, un paréntesis) que conocemos como el sexenio revolucionario, dentro del cual se aprobó una Constitución (la de 1869) y hubo incluso, aunque por menos de un año, una república. Y bien sabemos que desde 1876 no nos hemos ahorrado nada: la monarquía de la restauración (hasta 1923), la dictadura de Primo de Rivera, la segunda república, la guerra civil, el franquismo (también a su vez con diferentes subperíodos hasta llegar a 1975), la transición, la Constitución de 1978 -hace ya cuarenta y cuatro años, que se dice pronto- y todo lo que ha venido después, con la alternancia bipartidista -cada uno de los dos acusando al otro de todo pero haciendo lo mismo que él- y los sobresaltos del País Vasco en 2003 y de Cataluña en 2017. Como en botica: no falta de nada. Desde que concluye la historia que recoge Nieto, han pasado ciento sesenta y un años: mucho más de siglo

y medio. Con pirotecnia verbal extrema y con miles de muertos por razones políticas, no sólo entre 1936 y 1939 o en el período represivo inmediatamente posterior.

Pero la impresión, nada reconfortante, que deja la lectura es que todo esos cambios, pese a su virulencia (no sólo aparente, se insiste), se han quedado en la superficie porque, aun en épocas de regímenes teóricamente democráticos, en el fondo del alma española persisten los mismos rasgos o, dicho con más crudeza, las mismas fatalidades. Algo parecido a una maldición bíblica. El reformismo, el regeneracionismo, la nueva política son palabras que suenan muy bonitas pero se trata de flores de un día. Lo nuestro es el esparto, del que nos quejamos pero que nos ha terminado generando adicción.

Se alude con ello, como es obvio, a lo que Nieto -que por cierto acaba de cumplir noventa y dos años y sigue en plena forma: diríase que, como Fausto, ha pactado con el diablo-, al terminar la *Introducción*, expone en páginas 58 y 59, con el epígrafe *Una tentación rechazada*: "Deliberadamente se ha rechazado la tentación de establecer comparaciones entre los episodios aquí examinados y lo que está sucediendo en la actualidad (y siempre) en España. Algo tan fácil como atractivo tratándose de corrupciones económicas y maniobras políticas desviadas. Los escándalos de la primera mitad del siglo XIX tienen una singular modernidad o, lo que es lo mismo, los escándalos de hoy tienen unos antecedentes perfectamente identificados. La picaresca política española es un fenómeno histórico constante, como repetido es el fracaso de sus intentos de represión, indefectiblemente teñidos de hipocresía". Y es que ocurre que "los cuadros que aquí aparecen forman parte de un gigantesco retablo monótonamente reproducido a lo largo de los siglos. Saltan a la vista las coincidencias de acciones irregulares y de reacciones políticas y sociales. Cambiando nombres y fechas siempre es lo mismo. Pero he renunciado a establecer por mí mismo estas conexiones, que podrá hacer el lector por su cuenta y con muy poco trabajo". Y es que, leyendo este libro, tiene uno que restregarse los ojos para convencerse de que lo que tiene delante no es el periódico del día. De cualquier día.

Tampoco el autor de esta reseña ha querido tomarse la molestia de hacer esa tarea. En parte porque es algo tan sencillo que no tendría mérito alguno y en parte para no terminar de caer en el pesimismo nacional: un discurso no sólo triste sino que a estas alturas está muy trillado. Aburridísimo.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Politécnica de Madrid

GAMERO CASADO, E. (Director): *La potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 917 págs.

No es descabellado vaticinar cambios disruptivos en el Derecho Administrativo contemporáneo, más si es para redefinir conceptos protagonistas de constantes citas por la generalidad de operadores jurídicos, pero faltos de toda definición en el Derecho positivo. Esta es la situación contextual a la que se enfrenta la definición y acotación de manera suficientemente precisa del concepto de potestad administrativa, el objetivo principal -aunque no único, que ya es decir- de la obra cuya recensión nos ocupa.

Esta monografía refleja, no solo la altura, sino las notas características del elenco de especialistas (académicos y no académicos) cuyas aportaciones reúne la obra que el Prof. Gamero dirige y coordina. En este sentido, se trata de un trabajo de absoluta prospección en las relaciones del poder público para con la sociedad, que, lejos de discusiones y planteamientos meramente dogmáticos, impacta de pleno en los problemas ordinarios a los que se enfrentan los operadores jurídicos en el día a día del ejercicio -en el más amplio sentido- del Derecho Administrativo.

Practicidad teórico-doctrinal -nunca fácil de alcanzar- a la que, por cierto, nos tienen acostumbrados el equipo de investigación y el área de Derecho Administrativo de la Universidad Pablo de Olavide; utilidad, practicidad e impacto que se antoja como nota definitoria del equipo no solo en las producciones científicas, sino que suele encontrar su reflejo en las aulas con la aplicación de innovadoras metodologías docentes.

Delimitación del concepto de potestad con otras nociones próximas, e identificación de las potestades administrativas existentes o la intensidad con la que se aplica el Derecho Administrativo cuando se ejercen potestades, son los problemas a cuya solución está llamada esta obra, partiendo de "las huellas" del concepto de potestad administrativa en el Derecho positivo, que van desde la básica legislación del procedimiento administrativo y de régimen jurídico del Sector Público, hasta la legislación sectorial, pasando por la normativa reguladora del empleo y la función pública, la legislación en materia de régimen local, la legislación procesal, la Ley de Contratos del Sector Público, la legislación autonómica general y la legislación universitaria, pues en todas estas normas se alude expresamente a la potestad administrativa.

La obra se estructura en tres Partes, precedidas de una Introducción que es un anticipo revelador de la envergadura de lo que irá surgiendo a lo largo de las distintas aportaciones. Introducción en la que se anticipa que, a través de esas huellas a las que

antes aludíamos, se desprende que el ordenamiento alude a las potestades administrativas con dos funciones distintas: (a) como criterio para determinar la aplicación del Derecho Administrativo; y (b), como cláusula de atribución o apoderamiento de potestades.

La Primera Parte aglutina el grueso de la obra, reuniendo siete de los quince capítulos que la conforman. Aborda el objetivo principal de la misma, abordando -tal y como se titula dicha primera parte- la teoría general de la potestad Administrativa.

El Capítulo I, a cargo del propio Director, trata, como no podía ser de otra manera, de la delimitación conceptual de la potestad administrativa. Sintetiza la definición de potestad administrativa, para lo que podemos destacar dos elementos: (i) El hecho de que la ejecutoriedad no es nota característica de la potestad administrativa, pero sí la ejecutividad (actuación unilateral), lo que determina la naturaleza de potestad administrativa no solo en actuaciones desvarobrales o restrictivas de derechos (como las sanciones), sino también en actuaciones favorables, como el gasto público, las subvenciones o la adjudicación de contratos; y (ii) La posibilidad de que los particulares ejerzan potestades administrativas, como viene sucediendo tradicionalmente en el ámbito notarial o en los registros públicos, pero también se observa actualmente con su ampliación a otros campos como la certificación industrial. El capítulo también expone la consecuencia directa de la individualización del concepto: toda manifestación de poder jurídico que encaje en la definición debe someterse al ius publicum. Así, la delimitación del concepto se alza como un verdadero mecanismo de retorno al Derecho Administrativo, en tanto que: (i) el ejercicio de potestades administrativas se convierte en su criterio de aplicación; y (ii), el Derecho Administrativo en sí se presenta como un sistema de potestades administrativas.

En el Capitulo II, David González Gil delimita la noción del interés general como presupuesto de atribución y ejercicio de la potestad administrativa; con cantidad inmensurable y envidiable de citas doctrinales, deslinda dos dimensiones del interés general que se antojan "inescindibles e inseparables", en tanto que coadyuvan a conocer adecuadamente el contenido del propio concepto de interés general. Una primera dimensión amplia, teórica, abstracta y genérica; y otra segunda concreta, proyectada en la imprimación de esos valores teóricos sobre la realidad en supuestos concretos.

En el Capitulo III, la profesora Rocío Navarro González parte de la necesaria conceptualización y evolución del principio de legalidad, en tanto que título habilitante para el ejercicio de potestades. Se identifican los distintos instrumentos normativos por los que se atribuyen potestades, las formas de atribución de éstas, y finaliza aludiendo al necesario sometimiento al control jurisdiccional de la atribución de potestades por parte del orden jurisdiccional contencioso-administrativo como ór-

gano especializado en el control de legalidad de toda actuación administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican -principalmente, el interés general sólidamente analizado en el capítulo que le precede-.

Antonio David Berning Prieto se pregunta −y responde−, en el Capitulo IV, si existen actividades instrumentales, de mero auxilio o soporte material que, si bien resultan imprescindibles para el ejercicio de la potestad administrativa, no son una expresión propia y manifestación genuina de un poder público. El Prof. Berning responde, pues, a uno de los objetivos de la obra a los que anteriormente aludíamos: la delimitación del concepto de potestad con otras nociones que le son próximas.

Los Capítulos IV y V analizan el ejercicio de potestades administrativas por operadores con personalidad jurídico-privada. Si bien la temática es hasta cierto punto análoga, en el primero de ellos, Dolors Canals Ametller viene a confirmar que operadores privados en régimen de mercado son asimismo sujetos ejercientes de potestades administrativas. Por su parte, el Prof. Gamero, en el segundo de ellos, aborda el mismo supuesto, pero desde el punto de vista de las entidades con personalidad de Derecho privado pertenecientes al sector público. Parece claro, no obstante, que ambos sirven a un mismo fin: ese retorno al Derecho Administrativo que supone, en sí, la teoría general de la potestad administrativa articulada en la obra recensionada.

El último capítulo de esta Primera Parte trata el ejercicio de potestades administrativas en el empleo público. Un tema tremendamente de actualidad tras las últimas novedades normativas en materia de función pública, cuya repercusión práctica es ya plausible, pues lo abordado en este Capitulo VII tiene su reflejo en el artículo 15 del Proyecto de Ley de Función Pública de Andalucía, ya aprobado por el Consejo de Gobierno, en cuya redacción ha participado, por cierto, el autor. El capítulo concluye con un elenco de funciones reservadas a funcionarios públicos tras un exhaustivo análisis de la jurisprudencia del TJUE, del Tribunal Supremo y del desarrollo normativo de la cuestión por las Comunidades Autónomas.

La Segunda Parte de la obra, si bien la más breve al componerse únicamente de dos capítulos, no es de menor interés, pues analiza el ejercicio de potestades administrativas por poderes públicos distintos de la Administración. En particular, por parte del Poder Judicial y del Parlamento. Así, el Capítulo VIII inaugura esta segunda parte de la mano del magistrado Pedro Luís Roás Martín, que destina su aportación a desgranar el Poder Judicial como organización administrativa, como antesala del análisis de las dos principales potestades del Consejo General del Poder Judicial, la reglamentaria y disciplinaria -en la cual el autor centra su estudio-, para finalizar con la siempre controvertida cuestión del nombramiento de cargos por parte del Consejo y el control de la discrecionalidad inherente a dicha potestad.

Por su parte, los letrados de las Cortes Valencianas, Juan Antonio Martínez Corral y Francisco J. Visiedo Mazón, se adentran en la singularidad de la −quizás desapercibida− Administración Parlamentaria. Desapercibida, dado que se desenvuelve inmiscuida en el quehacer político, pero que desarrolla una verdadera actividad administrativa y es titular, también, de potestades administrativas. En particular, las de administración, contratación y gestión patrimonial, que son las principalmente analizadas por los autores.

El análisis sectorial de las potestades administrativas se aborda en la Tercera Parte de la obra, que, lejos de explorar disciplinas pacíficas como la sancionadora, se adentra en el estudio e identificación del carácter de potestad en aquellos campos difusos que tradicionalmente habían huido de esta noción, pero que hoy en día quedan y deben quedar indudablemente circunscritos en ella. Inaugurada por el Prof. Javier Lasarte Álvarez, dedica el Capítulo X a exponer el gasto público como verdadera potestad administrativa. Terreno quizás árido, pero cuyas conclusiones resultan muy reveladoras, pues confirman una de las principales evidencias que se van demostrando a lo largo de la obra: el hecho de que el concepto de potestad administrativa no se circunscribe en la actualidad a actuaciones desfavorables o restrictivas de derechos, en las que la Administración aparece investida de imperium, ejerciendo poderes exorbitantes; sino también, en actuaciones favorables o en las que, como es el caso, decide el destino de los fondos públicos.

Le sigue el Prof. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, que dedica el Capitulo XI a un acercamiento al concepto de potestad demanial dentro del conjunto de potestades administrativas. Para ello, comienza delimitando el objeto del dominio público frente al contenido del dominio público, tomando como referencia para la determinación de las potestades demaniales la llamada plantilla demanial, de la que hace años viene hablando un sector de la doctrina. Con estos puntos de partida, el autor se embarca en desarrollar lo que ya entonces anunció: "el dominio público se configura por la atribución y regulación legal de un conjunto de posibilidades abstractas de actuación que se engarzan en el conjunto de las potestades de otra índole propias de las diversas administraciones públicas".

En cuanto al Capítulo XII, el Prof. Luis Miguel Arroyo Yanes explora la potestad administrativa desde la óptica de la intervención del poder público en la actividad de los particulares mediante las distintas técnicas de autorización. Parte de la Directiva de Servicios de 2006, para adentrarse −en un prolijo estudio− en cómo se ha visto afectada la intervención administrativa en el proceso autorizatorio o de comunicación en materia de obras.

Por su parte, la profesora Mª Dolores Rego Blanco, en el Capítulo XIII de la obra, pretende resolver la cuestión sobre si el procedimiento de adjudicación de con-

tratos públicos supone el ejercicio de una verdadera potestad administrativa. Para ello, confronta la configuración legal del procedimiento de adjudicación de contratos regulada en la Ley de Contratos del Sector Público con la definición doctrinal de potestad administrativa. La autora se centra en las notas de poder unilateral, poder servicial del interés general, poder sujeto a la ley y poder controlable jurisdiccionalmente -independientemente del carácter público o privado del órgano de contratación-. Es esta última la característica -extraída de la voluntad del legislador reflejada en la LCSP-, la que se entiende como reveladora para aceptar la existencia de una potestad administrativa en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos.

El Prof. Francisco Toscano Gil dedica el penúltimo capítulo de la obra a identificar cuáles son las potestades administrativas que atribuye la Ley General de Subvenciones, llegando incluso a establecer un catálogo de las mismas, determinando el alcance de cada potestad y concretando su intensidad. Asimismo, con gran dominio de la materia, cuida en distinguirlas de aquellas que puedan reputarse como auxiliares o de soporte de la misma.

El Capítulo XV, con el que el Prof. Francisco Luís Pérez Guerrero clausura la obra, se centra en un ámbito de innegable incidencia en la esfera del conjunto de la ciudadanía, como es la seguridad ciudadana, donde la potestad, como el propio capítulo titula, es llevada a su extremo. El autor explora al detalle el concepto de potestad a lo largo de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, elaborando también una clasificación y sistematización de las potestades administrativas presentes en la Ley analizada y, por tanto, de las que se encuentran investidos los cuerpos y fuerzas de seguridad. Por último, pero no menos importante e interesante, se hace especial hincapié en la necesidad de construir un sistema de contrapesos y garantías adecuado acorde a la intensidad del ejercicio de las potestades administrativas, de forma que aquellas -las garantías- deberán ser más férreas cuanto más intensa y restrictiva de derechos sea la potestad que se acciona.

No es descabellado tachar la presente obra de punto de inflexión en el pensamiento científico, pues se alza como una adaptación dogmática a la sociedad de hoy, abrupta y que acostumbra a bruscos cambios continuos a los que el Derecho Administrativo debe responder. Obra de proyección coaxial y enorme capilaridad en la práctica de nuestra materia por el conjunto de operadores jurídicos pese al mayor o menor grado de coincidencia que se mantenga con los presupuestos que plantea.

Supone, a mi juicio, la transformación inevitable, el New Deal, pues pese al mayor o menor grado de coincidencia que se mantenga con los presupuestos que plantea, dos hechos son innegables: (i) la capilaridad e impacto de la obra en la práctica de nuestra materia en el conjunto de operadores jurídicos y (ii), la proyección coaxial en la reorganización de las relaciones del poder público con la sociedad, cuyo interés

general se garantiza, precisamente, garantizando la aplicación -en mayor o menor intensidad- del Derecho Administrativo allá donde haya muestra alguna de potestas con independencia de la naturaleza del sujeto que la ejerce.

Agustín Martínez Solís
PSI de Derecho Administrativo

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre derecho autonómico

abril – julio 2022 *

AA.VV.: *Sistemas territoriales y recursos para la sostenibilidad*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2022.

AA.VV.: *Diligencia debida y trabajo decente en las cadenas globales de valor*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2022.

AA.VV.: *Anuario de Derecho Administrativo*, Ed. Thomson Reuters – Civitas, Madrid, 2022.

AA.VV.: *Régimen jurídico de la selección consolidación del personal en el sector público. Especial consideración a la normativa contra el abuso de poder*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Pamplona, 2022.

AA.VV.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Ed. Atelier, Barcelona, 2022.

AA. VV.: *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado Autonómico. De la pandemia al futuro*, Ed. Iustel, Madrid, 2022.

BRUGUÉ, Q.: *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*, Ed. INAP, Madrid, 2022.

FUENTES GASÓ, J.R. y GIFREU FONT, J.: *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, segunda edición, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y NIETO GARRIDO, E.: *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2022.

LÓPEZ GARCÍA DE LA SERNA, J.: *El consentimiento en el ámbito sanitario: la valoración y cuantificación del daño*, Ed. Atelier, Barcelona, 2022.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA: *Incentivos regionales*, Ed. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A.: *Análisis y valoración de la transparencia en los municipios españoles en la gestión de residuos sólidos urbanos*, Ed. Thomson Reuters – Civitas, Madrid, 2022.

SERRANO LÓPEZ, J. E. y GÓMEZ HITA, M.: *Usos y obras provisionales, su régimen jurídico en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Murcia*, Ed. Thomson Reuters – Civitas, Madrid, 2022.

---

* Sección a cargo de Javier E. QUESADA LUMBRERAS.

TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. Y CEREZO IBARRONDO, A.: *Código urbanístico*, Ed. IVAP, San Sebastián, 2022.

TOLNAY IVÁN, C.: *Jerarquía de métodos de interpretación. Problemas y soluciones de la interpretación judicial contemporánea en países de tradición legislativa*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. y SUAY RINCÓN, J.: *La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía)*, Ed. BOE, Madrid, 2022.

VEIGA COPO, A.: *Valoración jurídica y económica de las obras de arte*, Ed. Thomson Reuters – Civitas, Madrid, 2022.

www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica