



Asociación
Magistrado
Especialista
del

orden
jurisdicción
Contencios
Administra

AMECA

Congreso
Cáceres
Octubre
2025

Día 2 de octubre

Acto de apertura

Conferencia Inaugural

Don Dimitry Berberoff Ayuda
Vicepresidente del Tribunal
Supremo

CUESTIONES ACTUALES DEL DERECHO DE LA UE Y SU PROYECCIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Notas de la relatora: Doña Helena Castells

Comienza el ponente expresando que, en primer término, tenemos de partir de la idea que las diferentes cuestiones que actualmente nos plantea el derecho de la UE son cuestiones transversales. Se trata de un derecho transversal que vertebra todas las materias, por ello, en este documento nos centraremos en exponer algunas de ellas, que reúnen dos características que en este contexto nos interesan especialmente: actuales y estrechamente vinculadas con el Derecho Administrativo.

1.) PROTOCOLO N.º 16 DEL CEDH:

En fecha de 31/07/2025, España ratificó el Protocolo nº 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Estrasburgo el 2 de octubre de 2013, estando prevista su entrada en vigor el 01/11/2025.

Dicho instrumento tiene como objetivo facilitar que los más altos órganos jurisdiccionales de las Altas Partes Contratantes puedan cursar al Tribunal solicitudes de opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades que definen el Convenio o sus Protocolos.

Queda claro que se trata de un instrumento facultativo y la opinión emitida por el Tribunal no tiene carácter vinculante, si bien resultará interesante como se materializan las sentencias de los tribunales nacionales una vez recibida la opinión del TEDH. A nivel nacional también se ha articulado que únicamente el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional puedan cursar, en su caso, las solicitudes de opiniones consultivas.

Sin perjuicio de lo anterior, también resultará interesante ver cómo se articula el alcance y la aplicación del Protocolo nº 16, una vez la Unión Europea se adhiera al CEDH.

2.) STJUE 30/05/2024 (asunto C-743/22): devolución del tramo autonómico del impuesto de hidrocarburos:

La resolución resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo y que tenía por objeto: “la interpretación de la Directiva

2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad en su versión modificada por la Directiva 2004/74/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 y por la Directiva 2004/75/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 (en lo sucesivo, «Directiva 2003/96»), en particular de su artículo 5. Y, Esta petición se presentó en el contexto de un litigio entre DISA Suministros y Trading, S. L. U. (DISA) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con unas solicitudes de devolución de los impuestos que DISA soportó debido a un tipo impositivo suplementario adoptado por una comunidad autónoma aplicable al impuesto especial sobre hidrocarburos.

Resuelve el TJUE que La Directiva 2003/96/CE, en particular su artículo 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que autoriza a regiones o comunidades autónomas a establecer tipos del impuesto especial diferenciados para un mismo producto y un mismo uso en función del territorio en que se consuma el producto fuera de los casos previstos a tal efecto.

A raíz de esta STJUE, el Tribunal Supremo en su Sentencia 1470/24, de 20 de septiembre (rec. núm. 1560/2021) y tomando como punto de partida la declaración de ilegalidad del referido tramo autonómico del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, reconoce el derecho de los obligados tributarios a quienes se les hubiera repercutido el tributo, a obtener la devolución de las cantidades que, por este concepto, hubieran soportado indebidamente.

Asimismo, el Alto Tribunal da respuesta a las cuestiones conexas que habían sido planteadas sobre el alcance de dicho derecho a obtener la devolución de las cantidades indebidamente soportadas y la legitimación para promover y obtener dicha devolución. Principalmente, se indica que, en el caso del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, al configurarse como un impuesto de carácter monofásico, estarían legitimados para solicitar la devolución del impuesto indebido únicamente los sujetos obligados a soportar la repercusión del tributo por disposición legal. Por el contrario, en el caso del consumidor final que hubiera podido soportar el coste del tributo desde un punto de vista económico, por haberle sido trasladado al precio de venta del carburante, pero sin estar obligado a soportar dicha repercusión en virtud de una disposición legal, no forma parte de la relación tributaria y, por tanto, no ostentaría legitimación para instar y obtener la devolución de los ingresos tributarios ilegales, sin perjuicio de reclamar su devolución a través de otras vías legales como podría ser una acción civil frente a quién le repercutió el tributo a través del precio de venta del carburante.

3.) AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 11/02/2025: por el que se plantea cuestión prejudicial en materia de libre circulación de capitales:

Se exponen en dicho auto las dudas de legalidad europea en relación con la tributación de los fondos no armonizados en nuestro país; en particular, si el gravamen del 15 por ciento en el IRNR sobre sus dividendos, en vez del gravamen del 1 por ciento que soportan sus equivalentes

residentes en España, supone o no una restricción a la libre circulación de capitales.

4.) STJUE de 22/02/2024 (En los asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22):
abuso temporalidad en la función pública:

La principal problemática que surge tras la resolución del TJUE (en la aplicación y la interpretación del Acuerdo Marco que acompaña a la Directiva 1999/70/CE en nuestro ordenamiento jurídico) es que dicho Tribunal resuelve que la indemnización – en caso que se haya acreditado la abusividad en la situación de temporalidad de los interinos – no es una herramienta suficiente de resarcimiento/reparación del daño causado, no obstante, la conversión del indefinido no fijo en fijo, sí que resulta una vía óptima a fin de paliar la discriminación, siempre y cuando no implique no interpretación contra legem. Si bien, el ponente considera que el TJUE no lo plantea como solución única.

La problemática que ha generado la interinidad y las resoluciones comunitarias es, si es posible armonizar lo que se indica desde el TJUE con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. El TJUE se mantiene en su posición inicial no solo en la Sentencia de 22/02/2024, sino en otras posteriores como la de 13/06/2024, pero no va más allá, no ofrece solución práctica si consideramos que la conversión automática de los interinos (o trabajadores indefinidos no fijos) es contrario a la CE.

Así las cosas, el TS en Sentencia de 25 de febrero de 2025 (rec. Nº 4436/2024) establece:

«nuestro Derecho, como hemos venido diciendo de manera constante, no permite convertir al personal temporal de la Administración en funcionario de carrera o personal fijo de la misma equiparable sin que medien los procesos selectivos previstos legalmente para acceder a esa condición. O sea, sin que se sigan, no cualesquiera formas de selección, sino procedimientos fundamentados en los principios constitucionales de mérito y capacidad e igualdad, convocados al efecto y resueltos con todas las garantías por órganos caracterizados por la objetividad en el desempeño de su función. Conviene resaltar, en este sentido, que estos procedimientos poseen unas características que les distinguen de los que se observan en el ámbito privado, del mismo modo que difiere el régimen estatutario de los empleados públicos del que es propio de los trabajadores del sector privado. De ahí que no sean comparables como pretende la recurrente, improcedencia de comparabilidad que también afirma la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024».

En el ámbito de la jurisdicción social, también se han dictado resoluciones interesantes con posterioridad a la resolución del TJUE como la del TSJ Madrid (Sala de lo Social) de 10 de abril de 2024 (núm. Rec 753/2021), donde no se reconoce la conversión a quien recurre. Además, la Sala 4ª del TS ha planteado una nueva cuestión prejudicial de la que de momento no tenemos ni las conclusiones del Abogado General del TJUE.

Es decir, todavía queda camino por recorrer, jurídicamente hablando.

5.) STJE de 28 de junio de 2022 (asunto C-278/20): Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador:

En la Sentencia TJUE se declara que la legislación nacional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la UE, es contraria a los principios de efectividad y equivalencia propios del Dcho. UE, en tanto en cuanto no puede supeditarse la indemnización a que exista un pronunciamiento previo específico del TJUE declarando la infracción del Derecho de la Unión ni tampoco cabe exigir, en todos los casos, que el particular haya acudido a la vía judicial y que haya obtenido una sentencia firme desestimatoria como requisitos previos a reconocer responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en caso de incumplimiento del Derecho comunitario.

Si bien, la resolución ya ha quedado integrada y se ha procedido de esta forma en la doctrina jurisprudencial, no se ha producido un cambio normativo, por lo que por seguridad jurídica podría ser conveniente reformar la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y adecuarlas a los mandatos de la jurisprudencia comunitaria.

El ponente nos avanza que parece que ya hay un Anteproyecto de ley en este sentido.

6.) STJUE de 18/10/2024 (asunto C-144/23): ASUNTO KUBERA

En el denominado asunto Kubero el TJUE examina si el sistema casacional esloveno cumple con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Lo que en España denominamos como fase de admisión del recurso de casación es conocido en el país esloveno como autorización de la casación y, con pequeñas diferencias, lo que aquí entendemos como cuestión con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, allí se plantea como cuestión jurídica planteada por una de las partes del litigio para la seguridad jurídica, para la aplicación uniforme del Derecho o para el desarrollo de este.

Por el Tribunal Esloveno se plantean dos cuestiones.

1. Por el simple hecho que sea aplicable el Dcho. UE y ningún órgano jurisdiccional ha planteado cuestión prejudicial, el TS (u órgano de admisión de recurso equivalente a casación) está obligado a elevar cuestión prejudicial.

2. Si debe motivarse sucintamente la negativa a admitir el recurso de casación conjuntamente con la negativa de iniciar un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El TJUE indica que puede plantearse ya la viabilidad de la cuestión prejudicial en el momento de admisión de la casación (y no únicamente en fase de enjuiciamiento) lo que determinará la admisión o inadmisión del

recurso que, en uno y otro caso, deberá ser motivada a saber, bien que dicha cuestión no es pertinente para la resolución del litigio, bien que la disposición del Derecho de la Unión de que se trata ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, bien que la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable.

Si aplicamos esta doctrina comunitaria a la regulación actual de nuestro recurso de casación surgen algunas dudas, especialmente, como casa la obligatoriedad de elevar cuestión prejudicial con la necesidad de que exista interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia para admitir y tramitar la cuestión prejudicial. Entiende el ponente que no apreciar dicho interés casacional objetivo, al ser una cuestión de fondo del asunto, permitiría no plantear la cuestión prejudicial, ahora bien como la inadmisión a la misma debe estar sucintamente justificada con alguno de los tres motivos tasados de inadmisión, al ser ya una cuestión procesal no permite al TS inadmitir la cuestión prejudicial.

A mayor abundamiento y sin perjuicio de la encrucijada básica que genera Kubera, se pueden plantear más dudas, como por ejemplo, cómo debe operar el TS si se plantea por primera vez Derecho de UE en el recurso de casación.

Ponencias día 2 de octubre

Problemática en materia de Patrimonio Histórico

Notas aportadas por la relatora Rocío Barnés

Moderador: **D. Santos Gandarillas Martos**. Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo .

D^a. Soledad Gamo Serrano. Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

D. Pedro Luis Roas Martín. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla).

D. Raúl Rodríguez. Abogado del Estado.

PROTECCION DEL PATRIMONIO HISTORICO. BIENES DE INTERES CULTURAL, por D^a. Soledad Gamo Serrano.

Comienza la ponente su presentación señalando que los Bienes de Interés Cultural (en adelante BIC) constituyen una categoría de bienes que integran el Patrimonio Histórico Español que, por su especial relevancia, son declarados como BIC por ministerio de la Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada.

Continúa precisando la ponente que la competencia para la declaración de un bien como BIC corresponde, como regla general, a los órganos autonómicos que tengan encomendada la protección del patrimonio histórico, salvo las excepciones previstas expresamente en relación con el Estado, quien tiene reconocida competencia exclusiva en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

El procedimiento a seguir requerirá la previa incoación y tramitación de un expediente administrativo por el órgano autonómico competente e informe favorable de alguna de las instituciones consultivas en la materia. Transcurridos tres meses desde la solicitud del informe sin que éste hubiera sido emitido, se entenderá que el dictamen requerido es favorable a la declaración de interés cultural. En los casos en los que el expediente se refiera a

bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado. El expediente deberá resolverse en el plazo máximo de veinte meses a partir de la fecha en que hubiere sido incoado. La caducidad del expediente se producirá transcurrido dicho plazo si se ha denunciado la mora y siempre que no haya recaído resolución en los cuatro meses siguientes a la denuncia. Caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular.

En cuanto al requisito relativo al necesario emplazamiento del titular del bien en el expediente, la ponente citó la reciente STS nº 926/2025, de 7 de julio, nº Recurso 7678/2022, en la que se cuestionaba la exigibilidad del emplazamiento de la Administración General del Estado en el proceso judicial en que se dirimía la protección urbanística de un inmueble afecto a la Defensa Nacional, como son los “Cuarteles de Loyola”, en calidad de edificios protegidos por tratarse de instituciones militares. La sentencia concluye que, dada la condición de dominio público del Estado que corresponde a las instalaciones militares, es incuestionable la necesidad de que intervenga el representante de la Administración General del Estado en los procesos judiciales que tengan por objeto edificaciones y otros inmuebles que forman parte de esas instalaciones, y, si cabe, más aún cuando del resultado del pleito puede derivar una limitación, mayor o menor, de las facultades que integran el derecho de propiedad.

Finalmente, la ponente analizó las consecuencias de la declaración de un BIC. En

primer lugar y tratándose de bienes inmuebles, la incoación del expediente determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas hasta que se dicte resolución expresa o caduque el procedimiento. En el caso de Monumentos o Jardines Históricos declarados de interés cultural, se establecen limitaciones en cuanto a su uso tales como la prohibición de colocar publicidad comercial, cables, antenas o conducciones aparentes en sus fachadas o cubiertas. Tratándose de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, declarados de interés cultural, se impone a los Ayuntamientos en que se encontraren los mismos la obligación de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración y, en tanto no se apruebe definitivamente dicho Plan, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados. Con relación a dicho extremo, la ponente citó la STSJM nº 224/2025, de 20 de marzo, nº Recurso 669/2023, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la sentencia que estimaba los recursos contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial de fecha 24 de junio de 2021, por el que se resuelve conceder licencia urbanística para rehabilitación de accesos a las criptas de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de Los Caídos, y dio respuesta a la cuestión acerca de la exigibilidad o no de la tramitación de un Plan Especial o licencia urbanística, a la vista del

tipo de actuaciones que pretendían ejecutarse en la Basílica, y entiende acertada la calificación asignada en el Proyecto como obras de recuperación/rehabilitación por cuanto se trata, en su mayoría, de actuaciones meramente provisionales, justificadas por la necesidad de lograr el acceso a las Criptas con la finalidad de acometer la identificación, exhumación y demás actuaciones necesarias en orden al cumplimiento de una Sentencia judicial, con la simultánea adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento de las adecuadas condiciones de seguridad y salubridad tanto del personal que ha de efectuar las referidas labores como del propio elemento protegido, con remoción de elementos existentes y refuerzo o sustitución de aquellos que se han revelado como dañados.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL AMBITO DEL PATRIMONIO HISTORICO Y, EN ESPECIAL, DEL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO. Cuestiones de especial Interés por D. Pedro Luis Roas Martín.

Abordó el ponente los siguientes aspectos:

A) Responsabilidad frente a terceros o por daños ocasionados a terceros en edificios de titularidad de la Administración Autonómica pertenecientes al patrimonio histórico:

En este ámbito, la culpa “in vigilando” se erige como elemento determinante de la existencia del necesario nexo de causalidad e incluso como fundamento de la responsabilidad solidaria. Los valores históricos y artísticos de estos inmuebles requieren que se module especialmente dicha responsabilidad por la especial naturaleza de los mismos, que afecta a sus condiciones de conservación y por la particular diligencia que han de desplegar los visitantes de los mismos.

En este sentido, el ponente trajo a colación la STSJ Sevilla, de 17 de octubre de 2013, relativa a una caída en el Conjunto Arqueológico de “Baelo Claudia” (Cádiz), cuando la perjudicada acudió a presenciar una obra de teatro organizada por la Consejería de Cultura, produciéndose la caída, según informe técnico aportado a las

actuaciones, dentro de un sector que se encontraba cerrado al público mediante el sistema habitual de cierre de espacios, es decir, mediante postes de madera con cuerdas. En el caso enjuiciado se aprecia concurrencia de culpas y se considera que la caída se había producido, no sólo por la actuación de la Administración, que debería de haber señalado mejor el conjunto, sino por el recurrente, que debió ser más cauteloso. Por tanto, se atempera el deber de advertencia que compete a la Administración responsable del servicio público al que se anuda el daño, cuando se trata de siniestros acaecidos en el interior de recintos de “especiales y singulares circunstancias arquitectónicas” y, al mismo tiempo, se eleva el deber de diligencia del visitante, excluyéndose así que pueda apreciarse la relación de causa-efecto por la sola falta de indicación del peligro concreto, al desplazarse, en estos casos, al visitante de enclaves protegidos, el deber de adoptar las precauciones necesarias para evitar el percance.

B) Concurrencia de culpas, deber de vigilancia como elemento básico para desligar la responsabilidad de las distintas Administraciones públicas y el deber cooperación de las mismas en la protección del patrimonio histórico.

Supuesto práctico: reclamación de responsabilidad patrimonial solidaria formulada por la recurrente por el fallecimiento de su esposo causado por el impacto de una piedra que procedía del Castillo de Calatañazor mientras aquel paseaba por la vía pública. STS nº 549/2010, de 17 de febrero, Sección Sexta, Nº Recurso 3620/2005. La sentencia concluye que

el fallecimiento de una persona al ser golpeada por una piedra desprendida del Castillo de Calatañazor integra un supuesto de responsabilidad patrimonial compartida o concurrente entre el Estado -propietario del Bien- y la Comunidad Autónoma en el que dicho bien se ubica, al asumir ésta las competencias para la ejecución de la LPHA, entre ellas, las facultades esenciales de conservación, mantenimiento y custodia de dicho bien; y sin que pueda equipararse el deber de colaboración en la custodia y conservación de tales bienes que resulte para el Ayuntamiento, de carácter general, con el ejercicio de las concretas competencias que la Ley atribuye a la Comunidad Autónoma y a cuya deficiencia resulta imputable el resultado lesivo, invocación de tal deber de los Ayuntamientos que, por lo demás, no supone la exclusión de la responsabilidad de la Comunidad Autónoma.

C) Daños ocasionados por bienes del Patrimonio Histórico Español que, siendo titularidad del Estado, no se hallan adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado. Distinción entre titularidad, gestión y competencia para la ejecución. Dictamen de la Abogacía del Estado de 14 de septiembre de 2007, acerca de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños ocasionados por el deterioro o por el inadecuado estado de conservación de los bienes del Patrimonio Histórico Español, que destaca la diversidad de supuestos que presenta la práctica, lo que obliga a analizar las circunstancias concretas de cada caso, sistematizándolos en tres, a saber:

- Daños causados por bienes del Patrimonio Histórico Español cuya titularidad corresponde al Estado y se encuentran adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado. La responsabilidad será del Estado siempre que exista nexo de causalidad entre los daños y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

- Daños causados por bienes del Patrimonio Histórico Español que, siendo titularidad del Estado, no se encuentran adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado. En este caso la responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de la ulterior distribución de responsabilidad a tenor de los instrumentos jurídicos reguladores de la actuación conjunta.

- Daños causados por bienes del Patrimonio Histórico Español cuya titularidad no corresponde al Estado. No existirá responsabilidad del Estado por no apreciarse el imprescindible nexo causal, al no ser el Estado ni propietario, ni titular de derechos o poseedor de los bienes causantes de los daños.

D) Limitaciones al derecho de propiedad como consecuencia de la protección del patrimonio arqueológico. Mecanismos de compensación, existen principalmente dos:

- Sistema indemnizatorio de la Ley del Suelo: es aplicable a las disminuciones del aprovechamiento urbanístico derivadas de la ordenación urbanística y no cuando deriva de la

normativa sobre conservación y protección del Patrimonio Histórico.

- Sistema de responsabilidad patrimonial. Propuesta de sistematización de supuestos:

a) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que el daño consiste en la pérdida absoluta de aprovechamiento urbanístico ya patrimonializado por el recurrente (ya ha obtenido la correspondiente licencia urbanística), como consecuencia de la aparición de restos que motivan la incoación de un bien de interés cultural (bic). En este caso, los requisitos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial son: 1) Que se produzca el hallazgo de un resto arqueológico y la incoación de un BIC, 2) Que el planeamiento no contenga previsiones que condicionen la construcción en una zona protegida y 3) Que se limite o suprima el aprovechamiento urbanístico ya adquirido por el propietario con licencia para edificar.

b) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que el daño consiste en la limitación o pérdida absoluta de aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento como consecuencia de la aparición de restos cuya presencia en el lugar era previsible y así lo recogía la normativa urbanística. El ponente cita la STSJA Sevilla, de 27 de enero de 2014, en la que se aprecia una limitación singular del derecho de propiedad por

parte de la Administración como consecuencia de las medidas adoptadas tras la intervención arqueológica realizada en el “Cerro del Carambolo”. En el supuesto enjuiciado, la Sala consideró que, si bien el planeamiento advertía de la posible existencia de restos arqueológicos que requerirían la realización de intervenciones arqueológicas, al no condicionar el plan la edificabilidad al resultado de las excavaciones, una vez realizadas las mismas, se produjo una restricción de éstas por resolución de la Administración, restricción ésta que fundamenta el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

c) Limitación del derecho de propiedad proveniente del propio planeamiento. Cuestión distinta de las anteriores se da cuando el planeamiento urbanístico determina una serie de medidas que deberían desarrollarse con carácter previo al inicio de los movimientos de tierra necesarios para la ejecución del proyecto de obras. En este caso, dichas limitaciones, al venir previstas y ordenadas por la legislación urbanística, excluyen la antijuricidad del daño como presupuesto de responsabilidad patrimonial.

PROTECCION DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL, por D. Raúl Rodríguez. Abogado del Estado.

Precisó el ponente que el concepto de patrimonio cultural ha seguido un ininterrumpido proceso de ampliación a lo largo del último siglo. El artículo 2 de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial lo define como “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural” y hace a continuación una enumeración de los que deben, en particular, considerarse como tal.

Las actuaciones de los poderes públicos sobre los bienes del patrimonio cultural inmaterial que sean objeto de salvaguardia por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas o por las Corporaciones Locales deberán respetar, en su preparación y desarrollo, los principios generales previstos en la Ley 10/2015.

Las Administraciones públicas velarán por el respeto y conservación de los soportes materiales asociados al Patrimonio Cultural Inmaterial. A tal efecto, las medidas de salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial podrán determinar medidas singulares de protección respecto de los bienes muebles e inmuebles asociados intrínsecamente a él, siempre que esa protección permita su

mantenimiento, evolución y uso habitual, sin perjuicio de las medidas singulares que, para la protección de dichos bienes muebles e inmuebles, puedan establecerse a tenor de lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y en la legislación de las Comunidades Autónomas competentes en la materia.

Corresponde a la Administración general del Estado, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las siguientes funciones:

- a) La propuesta, elaboración, seguimiento y revisión del Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
- b) La gestión del Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial.
- c) La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial mediante la Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, en los términos previstos en esta ley.

El procedimiento para la declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial se iniciará de oficio por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, bien por propia iniciativa, a petición razonada de una o más Comunidades Autónomas o por petición motivada de persona física o jurídica y se desarrollará por Real Decreto, previa una fase de información pública y trámite de audiencia a las a las comunidades portadoras del bien, a los titulares de derechos reales sobre los bienes muebles e inmuebles asociados a la Manifestación Representativa del Patrimonio

Cultural Inmaterial, y a las Administraciones autonómicas y locales del territorio en el que la manifestación tiene lugar. Asimismo, en la elaboración se recabará el informe del Consejo del Patrimonio Histórico y de las instituciones consultivas especializadas relacionadas con la materia y que se consideren convenientes, así como de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La declaración de las Manifestaciones Representativas del Patrimonio Cultural Inmaterial generará la obligación de inscripción de éstas en el Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial.

La Ley 10/2015 prevé como instrumentos de cooperación en la materia, los siguientes:

- a) Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
- b) Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Como cláusula de cierre, la Ley 10/2015 prevé en sus disposiciones finales 4ª y 5ª, como deberes pendientes, la habilitación al Gobierno para aprobar el régimen de desarrollo de la misma, autorizándole para que, antes del 31 de diciembre de 2019, elabore un Texto refundido que aúne las Leyes 16/1985 y 10/2015.

D. Luis Miguel Blanco

Domínguez

DESAFÍOS EN MATERIA DE DERECHO AGRARIO

Notas aportadas por la relatora

Moderadora: **Dña. Sandra María González De Lara Mingo.** Magistrada de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Doña Carmen Bravo Díaz. Magistrada de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Extremadura.

Don Luis Miguel Blanco Domínguez. Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, Valladolid.

El panel analizó litigios recurrentes en subvenciones agrícolas, estándares probatorios en inspecciones, exigencias técnicas de rotación de cultivos y la ubicación dogmática del Derecho agrario entre lo administrativo y lo privado. Se habló de la singularidad del sector y su anclaje constitucional, especialmente en relación con la protección del consumidor y la cadena agroalimentaria.

El ponente se refirió fundamentalmente al concepto de derecho agrario, y destacó que todo lo que está en la calle tiene su repercusión en el Derecho. El derecho cumple esa función de conformar aquellos aspectos que son de interés para la sociedad. El primer desafío es la definición de derecho agrario. Hay un derecho administrativo agrario, es un reto para deslindar lo propiamente administrativo de otras ramas del ordenamiento jurídico. Hay una frase de interés de Castán “son una triste realidad las acometidas constantes del derecho público contra el derecho privado” el derecho administrativo penetra en el derecho privado.

Respecto de la acción administrativa en el sector agrario, no se hablaba de esto como derecho agrario. En la Sala de Valladolid, por ejemplo, no se agrupan los recursos como derecho agrario, unas secciones ven subvenciones, otras concentraciones parcelarias. Por lo tanto, el primer desafío es donde situar el derecho agrario, su parte administrativa, etc...

El derecho agrario surge por yuxtaposición. Surge de la necesidad de proteger a la parte más débil y se considera un derecho revolucionario, social. El artículo 130.1 de la constitución habla de la promoción y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular de la agricultura. Por lo tanto, el constituyente era

consciente de la singularidad única de esta rama del derecho. También de esto cabe inferir otros preceptos constitucionales como la riqueza subordinada al interés general, la planificación económica, etc... Se trataba de desarrollar un estatuto jurídico de propiedad sobre la tierra y protección del consumidor. El derecho agrario pone mucho interés en el consumidor final y la cadena agroalimentaria.

Citó un artículo de Juan Martínez Moya de 1993 que comienza así “hablar del sistema de justicia agraria o de tribunales agrarios no es una novedad, ni anacronismo, ni una extravagancia en el panorama jurídico. Los tribunales agrarios tienen historia y presente, convergen en contenidos jurídicos y sociológicos, se cruzan distintas ramas del ordenamiento jurídico”.

D.^a Carmen Bravo Díaz

Refirió la ponente que los primeros pleitos que tuvo en materia de subvenciones eran sobre el vino.

Explicó que se ha fomentado mucho en Extremadura la transformación agraria en lo que respecta a la vid, especialmente en espalderas. Refirió también la problemática en materia de subvenciones sobre esta cuestión. Se aportaban informes periciales, con detalle sobre el riego de ese tipo de vid, y otras circunstancias para saber si habían sido plantadas en 2021. Si no se dudaba de que existía esa plantación, el problema es si existía o no la espaldera. Normalmente, en los procedimientos se aportaban también facturas de la alambrada y postes. En algunos casos sí que había además alguna factura para poner la espaldera, pero no era lo habitual. El problema nuclear es ¿dónde colocar la espaldera? Debe tenerse en cuenta que hay titulares de muchas parcelas que puede que lo hayan hecho en la parcela X pero no la Y.

La mayoría de los pleitos en esta materia fueron desestimados salvo uno, en el que Carmen era ponente, y se había llevado a cabo la inscripción en el registro vinícola comunitario. Destacó que en este pleito en particular sí se estimó la demanda, pero que, en los demás procedimientos, generalmente había reportajes fotográficos de la Junta acreditando que no se habían efectuado las instalaciones. El objetivo de estas subvenciones es plantar la vid en la

espaldera, esta es la cuestión principal objeto de prueba.

El tema de las fotografías aportadas como prueba por la Administración plantea el problema de que no están georreferenciadas, como ocurre en las relativas a otras actividades como desbrozar. La Sala hace un acto de fe a veces porque es un documento público y es la Administración la autora del mismo, pero si fuéramos puristas podría complicarse la cuestión.

Respecto del tabaco, por regulación se obliga a una rotación porque perjudica mucho el suelo. Son subvenciones por plazos de seis años que deben cumplir con esos requisitos de rotación. Concretamente, se exige una rotación obligatoria del 16%, pero no puede exceder del 33% y un margen de un 5%. Si se hace la suma de los seis años del período, y en tres años ya se supera el 33% con el 5% de gracia, entonces habría que reintegrar la subvención íntegra de los años anteriores con efectos retroactivos, por no respetar la rotación.

LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

Moderador: D. Diego Córdoba Castroverde. Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Dña. Inmaculada Rodríguez Falcón. Presidenta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Canarias.

D. Juan José Carbonero Redondo. Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Aragón.

D. Mercenario Villalba Lava. Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Extremadura.

Notas del relator

La ponencia consiste en mantener un debate sobre distintos temas de actualidad; principalmente en torno a determinar si la Justicia es un poder del Estado o un Servicio Público.

A. ¿Somos un poder judicial? ¿Somos un servicio público?

- La Ley de Eficiencia configura la Justicia como un servicio público.

- D. Mercenario Villalba destaca que la esencia de la cuestión es el juez independiente inglés. El juez inglés es independiente porque es independiente el derecho. En línea con lo anterior recuerda la frase de Tocqueville “La grandeza de las libertades proviene de un juez independiente”

- El ponente destaca que los revolucionarios franceses hablan de dos poderes legislativo y ejecutivo. Por su parte, en el derecho alemán se habla de un prestador de servicios: el Estado. Este modelo de estado nos conduce a una proliferación de normas administrativas. Una consecuencia es que lo gubernativo tiene toda la importancia. Si seguimos por este concepto de servicio público tenemos un problema. Ahora, si lo configuramos como un poder del Estado como los ingleses, al entender del ponente mejor, porque se asienta en el caso concreto.

- Termina su intervención D. Mercenario Villalba recordando a Vera Cruz según el cual no puede haber estado de derecho si los miembros del poder político controlan las instituciones que controlan la legalidad.

- A la cuestión que da inicio a estas líneas, Dña. Inmaculada Rodríguez Falcón responde que somos un poder porque garantizamos derechos y libertades de todos los ciudadanos. Pero a su vez, en palabras de la misma ponente, somos un servicio público. No son dos conceptos excluyentes. Garantizamos el

derecho a la tutela judicial efectiva. Aquí conecta el servicio público con el poder judicial. Hay una tensión entre poder y servicio público; como poder somos independientes, como servicio público tenemos que poner un número de sentencias y eso a veces entra en conflicto con la independencia.

- Concluye su intervención, Doña Inmaculada Rodríguez, y hace alusión a la comisión de calidad que emite un informe anual sobre rendimiento de los jueces y lo que más le llama la atención: sobre el nivel de satisfacción del ciudadano. Se va a tener en cuenta la opinión del ciudadano a la hora de valorar la calidad/eficiencia de la Justicia.

- El tercer ponente, D. Juan José Carbonero Redondo, aborda la cuestión y destaca que es un debate eterno, que siempre se ha planteado. En su opinión, deberíamos empezar a sentirnos menos preocupados por determinadas reformas legislativas que afectan al ejercicio de la función jurisdiccional. El PODER JUDICIAL es el ejercicio de la función jurisdiccional que la ejercen personas de carne y hueso; jueces y magistrados. El poder judicial no es un poder instrumental, es un poder que se asocia al ejercicio de una función.

- Con carácter general la idea es no sentirnos tan preocupados por cada cosa que haga el legislador sobre nuestra organización, al fin y al cabo, no es cosa nuestra. Lo que sí que debemos exigir es que esa herramienta sea eficaz. El ponente entiende que ejercemos una función, la función jurisdiccional, y que para prestar tal función necesitamos un medio. El servicio público es precisamente el medio que sirve a la función jurisdiccional que ejercemos.

- Finalmente, D. Diego Córdoba Castroverde apunta que, con independencia de la nomenclatura, los otros dos poderes tienen gran desconfianza a un poder autónomo que sea capaz de gestionarse por sí mismo.

B. ¿Tienen los jueces derecho de huelga? Se debate por los ponentes la cuestión donde se destacan las siguientes ideas (en general y sin precisar el ponente que la expone):

- En el modelo funcionarial, estatutario de los jueces (Alemania, Francia, Italia...) los jueces han ido a la huelga pero por la vía de hecho. En el mundo anglosajón ni se plantean ir a la huelga porque no tienen la condición de funcionarios, no tienen un régimen estatutario.

- Discutir ahora el derecho de huelga de los jueces no llega a ningún lugar, porque en la práctica se ha hecho. No está reconocido en ningún sitio, tampoco se sabe hasta qué punto ello es necesario. Discutir si los jueces tienen o no derecho de huelga es un debate ya resuelto aunque sea por la vía de hecho. Otra cuestión es el tipo de huelga, este es el debate, para qué se hace huelga.

- ¿Tienen derecho los jueces a huelga? Depende; si son poder del Estado, no. Si son funcionarios, sí. Huelgas políticas no.

- Ya ha dicho el CGPJ que la huelga de jueces no tiene soporte normativo, no vamos a entrar en eso. El problema es la detracción de haberes, ¿por qué no trasladan los datos para hacer la detracción de haberes pertinente?

C. En tercer y último lugar se plantean y discuten de forma más breve otras cuestiones

de interés tales como si es necesario cambiar el modelo de acceso a la carrera judicial; si es necesario introducir controles psicológicos a los futuros jueces; el derecho de todos los ciudadanos a utilizar cualquiera de las lenguas cooficiales con órganos judiciales nacionales y finalmente si debería existir un control disciplinario de los jueces diferente al existente.

Día 3 de octubre

Asamblea de la Asociación

Preside: Presidente de AMECA.
Don Rafael Fernández Montalvo

Conferencia de Clausura

Don Miguel Roca Junyent

***“España: Diagnóstico y
pronóstico de nuestro Estado
de Derecho”***

Presentación a cargo de **Don
Francisco Javier Pueyo Calleja.**
Magistrado de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del
Tribunal Supremo.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a los especialistas que intervinieron directamente en la **organización del Congreso**.

Agradecimientos, en especial, a **Doña Carmen Bravo Díaz, compañera especialista, por acogernos con tanto cariño en la ciudad de Cáceres.**

Y el principal agradecimiento debemos dirigirlo a **todos los especialistas asistentes y a todos los asociados de AMECA.**
