

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

DICIEMBRE DE 2022



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

Edita: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69
E-mail: revjuridica@madrid.org

Diciembre de 2022

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- DICIEMBRE DE 2022 -

Contenido

1. DISPOSICIONES ESTATALES.....	4
2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	12
3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	14
4. RESOLUCIONES JUDICIALES	15
4.1. Jurisdicción civil.....	15
4.2. Jurisdicción social.....	16
5. OTRAS RESOLUCIONES	16
6. COMENTARIOS DOCTRINALES	18
6.1. Análisis comparativo de la reforma del delito de malversación efectuada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre – Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid).....	18
6.2. Efectos de la reforma laboral en el régimen de incompatibilidades de los empleados públicos – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	25
6.3. La entrega de la placenta para su tratamiento funerario por motivos religiosos o de culto. Referencia a la normativa madrileña – Héctor Durán Vicente (Letrado de la Comunidad de Madrid)	28

1. DISPOSICIONES ESTATALES

- *Ley Orgánica 13/2022, de 20 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para agravar las penas previstas para los delitos de trata de seres humanos desplazados por un conflicto armado o una catástrofe humanitaria*: mediante esta modificación puntual se añade una letra c) al apartado 4 del art. 177 bis, que tipifica el delito de trata de seres humanos, determinando que se impondrá la pena superior en grado a la prevista en el apartado 1 de dicho precepto –que es de 5 a 8 años de prisión- cuando “*la víctima sea una persona cuya situación de vulnerabilidad haya sido originada o agravada por el desplazamiento derivado de un conflicto armado o una catástrofe humanitaria*” (BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2022).

- *Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*: a pesar de omitirse alguna mención en su título a estos delitos, se trata de la mediática ley orgánica por la que, entre otros, se suprime el delito de sedición y se modifican los delitos de malversación –a propósito del cual se publica un artículo doctrinal en este mismo número de la Revista- y desórdenes públicos, si bien su contenido es más amplio. En concreto, y en relación con el **Código Penal**, afecta a sus arts. 173.1 (incorporando expresamente como delito contra la integridad moral la conducta por la que, teniendo conocimiento del paradero del cadáver de una persona, se oculte de modo reiterado tal información a los familiares o allegados de la misma), 248 y 249 (modificando la sistemática de los delitos de estafa), 252.1 y 253.1 (se trata de dos modificaciones técnicas para adaptar la anterior remisión al art. 248 al nuevo art. 249), 262.3 (para eximir de responsabilidad por el delito de alteración de precios en concursos y subastas públicas a los directores, administradores, gerentes y otros miembros del personal de cualquier sociedad que pusieran fin a su participación y cooperasen activamente con las autoridades competentes para la investigación, detección y sanción de las demás personas implicadas), 285.5 (suprimiendo la rebaja en un grado de la pena por el uso de información privilegiada por quienes no tuviesen acceso reservado a la misma), 288 bis (para introducir análoga exención de responsabilidad a la del art. 262.3 en relación con los delitos de alteración de precios de los arts. 281 y 284), 311.2º (incluyendo, entre las conductas que constituyen delito contra los derechos de los trabajadores, la imposición de condiciones ilegales a estos mediante su contratación bajo fórmulas ajenas al contrato de trabajo o su mantenimiento en contra de requerimiento o sanción administrativa), 399.bis y 399 ter (ampliando el delito de falsificación de tarjetas de crédito y débito y cheques de viaje a cualquier otro instrumento de pago distinto del efectivo), 400 (equiparando a la autoría de los delitos de falsedad documental no solo la fabricación, recepción, obtención o tenencia de útiles específicamente destinados a su comisión, como hasta ahora, sino también su distribución, puesta a disposición o comercialización), 432, 432 bis, 433, 433 ter y 434 (referentes al delito de malversación, cuya modificación se examina más detenidamente en el apartado de comentarios doctrinales), 438 bis (introduciendo un nuevo tipo por falta de justificación de incrementos patrimoniales superiores a 250.000 euros por autoridades durante el desempeño de sus funciones y hasta cinco años después de su cese), 544 a 549 (suprimiendo el capítulo I del título XXII del libro II, que contemplaba el delito de

sedición), 557, 557 bis, 557 ter, 559 y 573 bis.4 (modificando el delito de desórdenes públicos). Sus DT 1ª a 3ª contemplan el régimen transitorio y la afectación de la reforma a la revisión de sentencias firmes o que estuviesen pendientes de recurso. Igualmente, la presente ley orgánica **afecta a otras normas**, entre las que se incluyen la **Ley Orgánica 12/1995**, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, en su art. 3.4, para castigar la conspiración y la proposición para cometer un delito de contrabando de material de defensa, o de material o productos y tecnologías de doble uso; la **LOPJ** en sus arts. 65.1 (para adaptar las competencias de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional a las modificaciones de los tipos de falsificaciones de instrumentos de pago y contrabando anteriormente expuestas) y 182.1 y 183 (declarando inhábiles a efectos procesales, salvo para las actuaciones declaradas urgentes, todos los días desde el 24 de diciembre hasta el 6 de enero del año siguiente), la **LEC** en su art. 130.2 (para contemplar idéntica modificación del calendario procesal) y la **LRJS** en su art. 43.4 (con idéntico objeto, si bien en este caso concretando diversas actuaciones en las que sí se consideran días hábiles ante la jurisdicción social) (**BOE nº 307, de 23 de diciembre de 2022**).

- **Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón**: la modificación se circunscribe a sus arts. 36, referente a la composición de las Cortes de Aragón, para garantizar una representatividad mínima de cada provincia, y 55, para la supresión del régimen de aforamientos (**BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022**).

- **Ley 25/2022, de 1 de diciembre, sobre precursores de explosivos**: regula el sistema de licencias para la puesta a disposición, introducción, posesión y utilización de precursores de explosivos restringidos por los particulares en España, así como la comunicación de sustracciones, desapariciones y transacciones sospechosas de precursores de explosivos; entendiéndose por tales las sustancias recogidas en los anexos I y II del Reglamento (UE) n.º 2019/1148, con las exclusiones del art. 2.2 de la ley (**BOE nº 289, de 2 de diciembre de 2022**).

- **Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario**: profundiza en la trasposición de la Directiva 2012/34/UE, incluyendo entre las modificaciones más destacadas (i) la introducción de una distinción entre infraestructuras ferroviarias e instalaciones de servicio –definidas en el art. 42, y que comprenden las estaciones de viajeros, terminales de carga, vías de apartado, cambiadores de ejes, instalaciones de mantenimiento y otras instalaciones técnicas-, (ii) la consideración de la existencia de competencias concurrentes del Estado y las comunidades autónomas sobre el transporte ferroviario mediante el establecimiento de mecanismos para articular su ejercicio, (iii) la modificación de algunos aspectos relativos a la planificación, proyectos, planeamiento urbanístico y protección de las infraestructuras ferroviarias, y (iv) la nueva caracterización de los cánones ferroviarios como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario en lugar de como tasas, como sucedía hasta el momento. Su DA 2ª permite la revisión excepcional de precios en los contratos de suministros de material ferroviario rodante y componentes necesarios para su fabricación y mantenimiento (**BOE nº 304, de 20 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado:*** de aplicación exclusiva a la AGE y sus organismos públicos vinculados o dependientes, diferencia entre la evaluación del diseño, de la implementación y de los resultados de la política pública (**BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes:*** tiene por objeto establecer un marco normativo específico para apoyar la creación y el crecimiento de empresas emergentes en España, entendiendo como tales las empresas que desarrollen un proyecto de emprendimiento innovador que cuente con un modelo de negocio escalable y que cumpla con las demás condiciones definidas en el art. 3. Se contemplan para ello incentivos fiscales, de atracción de la inversión extranjera y fidelización del talento, simplificación procedimental en su creación, fomento de la compra pública innovadora (evitando la creación de obstáculos en los requisitos de capacidad y solvencia que se establezcan en los pliegos y pudiendo prever la cotitularidad de los derechos de propiedad intelectual), licencias de prueba temporales y CPP (**BOE nº 306, de 22 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 29/2022, de 21 de diciembre, por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre Eurojust, y se regulan los conflictos de jurisdicción, las redes de cooperación jurídica internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior:*** deroga la anterior Ley 16/2015, de 7 de julio, adaptando la regulación nacional en la materia al Reglamento (UE) 2018/1727. A diferencia de aquella, que se dictaba en desarrollo de una decisión comunitaria -Decisión 2002/187/JAI del Consejo-, la nueva ley ha optado por no regular exhaustivamente la materia, dada la eficacia directa del Reglamento, procediendo a completar y complementar este en aquellos aspectos necesarios. Consta para ello de cinco capítulos, respectivamente referidos a I. Disposiciones generales, II. Medidas para facilitar la aplicación en España del Reglamento (UE) 2018/1727 (entre cuyas novedades destaca la regulación de los casos urgentes en los que no sea posible conectar a tiempo con la autoridad competente, así como el proceso de selección de los candidatos a los cargos de miembro nacional de España en Eurojust, de adjunto y de asistente), III. De los conflictos de jurisdicción (adaptando el proceso de acuerdo o consenso entre autoridades judiciales), IV. De las redes de cooperación jurídica internacional (adaptando la terminología y los procesos de designación de puntos de contacto, en los que se introduce la garantía de presencia equilibrada de hombres y mujeres), y V. Del personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior. (**BOE nº 306, de 22 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas:*** de aplicación a los beneficiarios de ayudas derivadas de la PAC (salvo Canarias, Ceuta y Melilla), establece las normas básicas y de coordinación para la aplicación del sistema de gestión de dichas ayudas a partir del año 2023, incluyendo penalizaciones y sanciones, así como las relativas a determinados sectores agrarios relacionados con la PAC (comercialización del aceite de oliva, producción y comercialización de la leche y los productos lácteos, cría de animales,

nutrición de los suelos agrarios y Mejoras Técnicas Disponibles en las explotaciones ganaderas) (BOE nº 308, de 24 de diciembre de 2022).

- *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023*: en materia de gastos de personal al servicio del sector público, el art. 19 contempla un incremento global máximo del 2,5% en términos de homogeneidad respecto del periodo precedente, ampliable hasta 0,5 puntos por incrementos superiores al 6% en el IPC y en otros 0,5 puntos ante una evolución del PIB nominal igual o superior a las estimaciones gubernamentales. En materia de pensiones, el Título IV contempla una revalorización equivalente a la tasa de variación interanual del IPC. En materia tributaria, se acometen diversos ajustes en su Título VI, con el propósito declarado en el Preámbulo de la ley de aumentar la presión fiscal e incrementar los ingresos públicos, sin perjuicio de medidas concretas para reducir la carga fiscal de las rentas más bajas y de las pequeñas empresas. Consta asimismo de **125 DA**, de entre las cuales las **DA 21ª a 23ª** establecen reglas para la contratación de personal en sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales, fundaciones y consorcios del sector público –que deberá realizarse de forma general con carácter indefinido-, la **DA 42ª** fija el interés legal del dinero para 2023 en el 3,25% y el interés de demora de la LGT y LGS en el 4,0625%, la **DA 70ª** establece un régimen fiscal especial para las Islas Baleares, la **DA 75ª** regula el régimen especial de endeudamiento autonómico para 2023 y la **DA 90ª** determina el IPREM para 2023, que será de 20 euros diarios, 600 mensuales y 7.200 anuales. Asimismo, cuenta con **9 DT, 1 DD y 39 DF**, de las cuales las 33 primeras modifican otras tantas normas, entre las que pueden destacarse (i) la **DF 12ª**, que modifica la **LPAP** en sus arts. 20 quater.5 – para concretar la cuantificación del premio por denuncia en los casos en que la AGE haya sido instituida heredera abintestato- y 137.6 –matizando el importe general de la garantía del 5% exigible a quienes participen en procedimientos de adjudicación de inmuebles, que pasará a ser igual al tipo de salida en casos de subastas públicas, pudiendo suprimirse cuando el tipo de salida sea inferior a 10.000 euros y ser inferior al 5% si el tipo de salida fuese de entre 2.000.000 y 100.000 euros-, (ii) la **DF 13ª**, que modifica la **LGS** en sus arts. 8.1 –exigiendo que las bases reguladoras de cada subvención hagan referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran-, 20.5 –modificando su apartado a), relativo a la lucha contra el fraude de ayudas públicas como supuesto en que se permite la cesión de información incluida en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, cediendo en tal caso su carácter reservado-, 20.8 –adaptando el precepto a la STC 33/2018- y DA 16ª –concretando el concepto de fundaciones del sector público, sujetas a un régimen específico de concesión de subvenciones-, (iii) la **DF 14ª**, que modifica la **LGP** en sus arts. 73, 151.g), 152, 168, DA 25ª y DA 26ª, aplicables al sector público estatal, (iv) la **DF 15ª**, que modifica la **LGT** en su art. 95.1 –concretamente, su apartado d), relativo a la lucha contra el delito fiscal o contra el fraude de ayudas públicas como supuesto en que se permite la cesión de datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones, cediendo en tal caso su carácter reservado-, (v) la **DF 23ª**, que modifica la **Ley 40/2015** en sus arts. 121 –concretando los casos en que los consorcios podrán contratar personal propio- y 122.3 –permitiendo que por ley se modifiquen los límites a partir de los cuales deberá realizarse la auditoría de las cuentas anuales de los consorcios-, (vi) la **DF 24ª**, que modifica el **TREBEP** en sus arts. 32.2 –suprimiendo su último párrafo, que consideraba como causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas la necesidad de las

Administraciones Públicas de adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público-, 38.10 –suprimiendo igualmente el último párrafo, idéntico al anterior- y la DA 7ª –estableciendo que los planes de igualdad de las AAPP deberán ser objeto de negociación colectiva y previendo la creación de un Registro de Planes de Igualdad al que las distintas AAPP deberán remitir aquellos-, (vii) la **DF 25ª**, que modifica el **TRLGSS** en sus arts. 95.2, 96.1, 103, 104, 107.4, 109.1, 118.2, 270.2 y DT 35ª, en materia de mutuas colaboradoras, régimen económico de la Seguridad Social, incremento de la base reguladora de la cuantía de la prestación por desempleo y distribución del excedente del ejercicio 2022, (viii) la **DF 27ª**, que modifica la **LCSP** en sus arts. 29.4 –concretando los requisitos de la prórroga obligatoria de los contratos basados en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición-, 69.2 –remitiendo los casos en que la mesa u órgano de contratación aprecien la existencia de indicios de colusión entre empresas que concurren agrupadas en UTE al procedimiento establecido en el art. 150.1, que también se modifica-, 71.1.d) –actualizando a 50 la cifra de trabajadores de las empresas que deben contar con un plan de igualdad a los efectos de la correspondiente prohibición de contratar-, 80 –adaptando el precepto, en materia de otorgamiento de clasificaciones, a la distribución competencial señalada en la **STC 68/2021-**, 88.1.a) y 88.3 –para prever la elaboración de una relación de subgrupos de clasificación a efectos de acreditación del supuesto de solvencia técnica consistente en la relación de obras ejecutadas por el licitador-, 150.1 –detallando el procedimiento en caso de apreciarse indicios fundados de conductas colusorias en los contratos SARA, así como los efectos del informe que debe solicitarse a la CNMC-, 168.a)2º -suprimiendo su segundo párrafo que, en el supuesto de utilización del procedimiento negociado sin publicidad ante la no existencia de competencia por razones técnicas y protección de derechos exclusivos, puntualizaba que solo resultaría aplicable cuando no existiese una alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no fuera consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato-, 229.3 y 6 –sobre contratación centralizada en el ámbito estatal-, 329.2 –relativo al Comité de cooperación en materia de contratación pública-, 332.2 –referente a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación-, 333.3 y 5 –relativo a la Oficina Nacional de Evaluación-, DA 3ª –en cuanto a la fiscalización de la contratación pública por las entidades locales-, DA 8ª –concretando que resultará de aplicación el art. 70 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, a los contratos celebrados en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales-, DA 55ª –régimen jurídico de Hulleras del Norte S.A., S.M.E.-, DA 56ª –régimen jurídico de la FNMT-, DT 6ª –se introduce esta nueva disposición transitoria en relación con la clasificación de contratistas y el régimen de opción de las empresas que contasen con varias clasificaciones otorgadas por distintas AAPP, como consecuencia de la adaptación competencial del art. 80- y DF 16ª –suprimiendo la entrada en vigor diferida del art. 150.1-, o (ix) la **DF 33ª**, que modifica la DA 11ª de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la **Ley Concursal**, en cuanto a los aplazamientos y fraccionamientos de deudas y sanciones tributarias estatales en situaciones preconcursales (**BOE nº 308, de 24 de diciembre de 2022**).

- **Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte**: sustituye y deroga la anterior Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, tras más de treinta años de vigencia. Entre las

principales novedades destaca la conceptualización del deporte como derecho y su consideración como actividad esencial, la promoción del principio de igualdad (en relación con la presencia y protección de mujeres, colectivo LGTBI y personas con discapacidad), la regulación del estatus, derechos y obligaciones de los deportistas, la potenciación del deporte federado y el fomento de la transparencia de las federaciones, o la supresión de la obligación de las entidades deportivas de transformarse en sociedad anónima para participar en competiciones profesionales, así como desaparición de la obligatoriedad del aval bancario del 15% del presupuesto de gasto (**BOE nº 314, de 31 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias***: consta de tres artículos que crean tres nuevos gravámenes, inicialmente establecidos con carácter temporal, como son el gravamen temporal energético, el gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas. A los dos primeros se les atribuye naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y al tercero la de impuesto complementario del Impuesto sobre el Patrimonio, no susceptible de cesión a las CCAA, que grava los patrimonios de las personas físicas de cuantía superior a 3.000.000 euros. Asimismo, se modifican varias leyes tributarias, incluyendo la del Impuesto de Sociedades (para incorporar una medida temporal en la determinación de la base imponible en el régimen de consolidación fiscal y aumentar las deducciones en el sector audiovisual) y se da nueva redacción al Título XI, Tasas, del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (**BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad***: contiene numerosas medidas que se estructuran en torno a seis títulos, respectivamente referidos a: 1. Medidas en materia energética, 2. Medidas de apoyo al sector primario, 3. Medidas de apoyo a otros sectores e industrias, 4. Medidas de impulso de la actividad y mantenimiento de la estabilidad económica y social (entre las cuales se encuentra una prórroga extraordinaria de seis meses en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual a instancia del arrendatario, el incremento extraordinario de las pensiones no contributivas o del ingreso mínimo vital), 5. Medidas de apoyo en relación con la isla de La Palma, y 6. Otras medidas urgentes. (**BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 989/2022, de 29 de noviembre, por el que se establecen normas básicas para el registro de los agentes del sector lácteo, movimientos de la leche y el control en el ámbito de la producción primaria y hasta la primera descarga***: deroga y unifica el régimen contenido en los reales decretos 217/2004, de 6 de febrero; 1728/2007, de 21 de diciembre, y 752/2011, de 27 de mayo. Contempla diversas obligaciones de registro y comunicación por parte de las CCAA (**BOE nº 299, de 14 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 992/2022, de 29 de noviembre, por el que se establece el marco de actuación para un uso sostenible de antibióticos en especies de interés ganadero:*** de aplicación a todas las explotaciones ganaderas y de acuicultura, con excepción de las explotaciones de autoconsumo y de las explotaciones de pequeño tamaño determinadas en el anexo I, establece la necesidad de publicar anualmente un indicador de referencia nacional para cada especie y clasificación zootécnica, contemplando en su art. 4 las medidas derivadas de la superación de dicho indicador en función del porcentaje de exceso (**BOE nº 308, de 24 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor:*** desarrolla los requisitos previstos en los reglamentos (CE) núms. 852/2004 y 853/2004, contemplando los requisitos en cuanto al suministro de alimentos de producción propia, temperatura de los alimentos, comida preparada, determinados tipos de productos (cárnicos, pesqueros y elaborados con huevo), zonas de degustación, máquinas expendedoras, alimentos preparados en viviendas privadas, alimentos con defectos, uso de recipientes reutilizables o acceso de animales a los establecimientos. Remite la realización de controles oficiales y el régimen sancionador a la normativa sectorial vigente (**BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 1022/2022, de 13 de diciembre, por el que se regula la licencia de uso de la marca «Reservas de la Biosfera Españolas»:*** sustituye el anterior Real Decreto 599/2016, de 5 de diciembre, aclarando las definiciones, las obligaciones de las partes, reorganizando los requisitos exigidos y dando cabida a otras certificaciones como requisito previo para la concesión de la licencia de uso de la marca (**BOE nº 308, de 24 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios:*** dictado en desarrollo del art. 11 bis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, introducido por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, regula todo lo relativo a los sujetos obligados, objeto de la inscripción, plazos, procedimiento, acceso a la información y régimen sancionador (**BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes:*** incorpora diversos preceptos de la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, aplicándose a cualquier situación que implique un riesgo de exposición a radiaciones ionizantes que no pueda considerarse despreciable desde el punto de vista de la protección radiológica y, en particular, a las previstas en su art. 2, siendo su observancia responsabilidad del titular de la práctica o actividad que genere el riesgo, sin perjuicio de los deberes de comunicación de datos y del régimen de inspección por las autoridades competentes (**BOE nº 305, de 21 de diciembre de 2022**).

- ***Real Decreto 1044/2022, de 27 de diciembre, de ordenación de la flota pesquera:*** establece las normas básicas de ordenación de la flota pesquera española, adaptando su regulación a los últimos reglamentos comunitarios dictados en la materia, y

regula el Registro General de la Flota Pesquera (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2022).

- ***Reales Decretos 1045/2022 a 1049/2022, de 27 de diciembre***: se trata de cinco reales decretos dictados en relación con la Política Agraria Común, referentes a las ayudas en la materia, a la gobernanza y al sistema de gestión y control (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2022).

- ***Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios***: de aplicación a todas las actividades agrícolas y forestales que aporten de forma directa o indirecta nutrientes al suelo o que modifiquen las propiedades y características físicas, químicas o biológicas del suelo, a excepción de los huertos familiares destinados a autoconsumo. De conformidad con su art. 1, establece (i) la creación de la sección de fertilizantes en el cuaderno de explotación y la información mínima que los agricultores deben incorporar al cuaderno de explotación en materia de aporte de nutrientes a los suelos agrarios, (ii) los requisitos mínimos de un plan de abonado, (iii) unas buenas prácticas agrícolas mínimas comunes al territorio nacional y (iv) la creación de un Registro general de fabricantes y otros agentes económicos de productos fertilizantes (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2022).

- ***Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones***: regula los requisitos mínimos que deberán satisfacer las ZBE que las entidades locales establezcan, conforme al art. 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. De conformidad con su DT única, las ZBE establecidas con fecha anterior a su entrada en vigor deberán revisarse con el fin de adecuarse al mismo en un plazo máximo de 18 meses y posteriormente, cada cuatro años, de acuerdo con lo previsto en el art. 10.4 (BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022).

- ***Real Decreto 1053/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas bovinas***: a diferencia de otros sectores ganaderos, las granjas bovinas no disponían de una norma previa que estableciese su ordenación sectorial, que se dicta mediante el presente real decreto, sin perjuicio de la aplicación de otras normas generales (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2022).

- ***Real Decreto 1054/2022, de 27 de diciembre, por el que se establece y regula el Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria, así como el Registro autonómico de explotaciones agrícolas y el Cuaderno digital de explotación agrícola*** (BOE nº 312, de 29 de diciembre de 2022).

- ***Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases***: sustituye y deroga la normativa anterior en la materia, incluyendo la Ley 11/1997, de 24 de abril, y el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, adaptando la regulación a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y revisando los regímenes de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases (BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022).

- *Real Decreto 1058/2022, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2023*: desarrolla las previsiones de la LPGE 2023 en la materia. Se establece una revalorización de las pensiones contributivas de incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares del 8,5%, con el límite de 3.058,81 euros (**BOE nº 311, de 28 de diciembre de 2022**).

2. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- *Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid*: se trata de una extensa ley que en 42 artículos modifica 35 normas de toda índole, en materias tan diversas como son las ayudas y subvenciones públicas, tributos, urbanismo, medio ambiente, carreteras, juego, entidades locales, sanidad, servicios sociales, deporte, agentes forestales, policía y bomberos, uniones de hecho, estadística, altos cargos y procedimiento administrativo. Entre las modificaciones operadas merecen destacarse las aprobadas en las siguientes materias: (i) **urbanismo**, en donde se modifica la Ley del Suelo –regulando diferenciadamente las actuaciones de dotación, ampliando los fines de los patrimonios públicos del suelo y el régimen de las redes públicas, reforzando las competencias municipales en la aprobación del planeamiento, revisando algunos aspectos de los títulos habilitantes –incluyendo el régimen CPP para la gestión de licencias- y ampliando el alcance de las actuaciones en suelo rústico-, así como la Ley 9/1995, de 28 de marzo, para flexibilizar la regulación de los Proyectos de Alcance Regional; (ii) **medio ambiente**, revisando la regulación en materia de especies protegidas, montes y actuaciones forestales, parques regionales, delimitaciones competenciales o eliminación de algunos supuestos del procedimiento de evaluación ambiental; (iii) **Administración local**, posibilitando la creación de mancomunidades de interés general entre diez o más municipios de menos de 20.000 habitantes; (iv) **transparencia**, modificando la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, para reducir cargas administrativas; (v) **procedimiento administrativo**, revisando la Ley 1/2001, de 29 de marzo, en relación con la duración y efectos del silencio administrativo de determinados procedimientos; (vi) **procedimiento legislativo**, atribuyendo a la Consejería competente en materia de economía de la evaluación del impacto económico en la tramitación de anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y disposiciones reglamentarias, y a la Consejería de Presidencia la emisión de un informe en relación con la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno, regulando asimismo la Comisión Interdepartamental de Simplificación Normativa y Reducción de Cargas Administrativas de la Comunidad de Madrid, adscrita a la misma Consejería, y cuya función es impulsar la evaluación normativa a los efectos de su simplificación y adaptación a los principios de buena regulación y de reducción de cargas administrativas; y (vii) **sanidad**, ámbito en el que se incluyen diversas novedades que afectan a) al personal sanitario, creando nuevas categorías estatutarias, facilitando la integración del personal funcionario o laboral en el personal estatutario equivalente o eximiendo del requisito de la nacionalidad a ciudadanos extracomunitarios en aquellas categorías estatutarias cuya titulación para el acceso sea una especialidad médica

deficitaria, b) a la contratación pública sanitaria, creando la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, como un ente de derecho público que centralice las contrataciones de diferentes órganos de gestión sanitaria, debido al volumen de estas, c) a la posibilidad de compartir la historia clínica entre entidades públicas y privadas, promoviendo la colaboración entre las mismas, o d) a la habilitación de la acreditación de la condición de autoridad pública del personal con funciones de inspección por un código numérico en lugar de la filiación del inspector, para evitar situaciones de menoscabo de la integridad personal y familiar de estos profesionales (**BOCM nº 304, de 22 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid***: sustituye y deroga la anterior Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, tras prácticamente veinte años de vigencia, como consecuencia de la necesidad de adaptar su regulación a los cambios sociales, económicos, culturales y regulatorios acaecidos durante este periodo. Igualmente deroga la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, y la Orden 1311/2017, de 3 de agosto. Consta de 113 artículos que se estructuran en un Título Preliminar y ocho títulos, respectivamente referidos a I. El Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, II. Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, III. Profesionales, sistemas de información, registros e instrumentos técnicos en el ámbito de los servicios sociales, IV. Planificación de los servicios sociales, ordenación y participación, V. Provisión de los servicios sociales, VI. Calidad, transparencia, inspección y formación, VII. Financiación del Sistema Público de Servicios Sociales, y VIII. Régimen sancionador, así como 3 DA, 6 DT, 1 DD y 2 DF. Entre sus novedades destacan la ampliación de la definición del Sistema Público de Servicios Sociales; la caracterización del acceso a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y, dentro de este, a las prestaciones garantizadas, como derecho subjetivo de los ciudadanos; la delimitación de un catálogo de prestaciones sociales; la creación de una Historia Social Única para cada usuario –similar a una historia clínica, en la que quedarán registrados en soporte digital todos los datos del usuario- así como de una Tarjeta Social, o la habilitación de nuevas fórmulas de colaboración con las entidades sociales y otras entidades privadas (**BOCM nº 304, de 22 de diciembre de 2022**).

- ***Ley 13/2022, de 21 de diciembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid***: en este caso, sustituye y deroga la anterior Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, así como determinadas disposiciones reglamentarias en la materia, promulgándose una nueva ley que consta de 56 artículos estructurados en un Título Preliminar y tres títulos respectivamente referidos a I. Derechos, obligaciones e incompatibilidades (tanto de los usuarios como de los farmacéuticos, siendo un título breve que consta únicamente de tres preceptos), II. Establecimientos y servicios farmacéuticos (constituyendo el título más extenso de la norma, que se divide, a su vez, en siete capítulos relativos a 1. Disposiciones generales, 2. Oficinas de farmacia, 3. Planificación farmacéutica y funcionamiento de las oficinas de farmacia, 4. Botiquines farmacéuticos, 5. Servicios de farmacia –en atención primaria, hospitales y centros de servicios sociales de carácter residencial-, 6. Depósitos de medicamentos, y 7. Unidades de radiofarmacia) y III. Régimen sancionador, así como 3 DA, 2 DT, 1 DD y 3 DF. Entre sus novedades pueden citarse la posibilidad de indicación farmacéutica de medicamentos que no requieren de prescripción médica, la atención

domiciliaria y la dispensación con entrega informada a domicilio para personas en situación de dependencia o discapacidad, la ampliación de las secciones de las oficinas de farmacia a la de nutrición y dietética, la regulación de la actuación farmacéutica en situaciones de emergencia o la revisión del ratio de población para la apertura de nuevas oficinas, que pasa a ser de 3.000 habitantes con carácter general (**BOCM nº 304, de 22 de diciembre de 2022**).

- ***Decreto 126/2022, de 7 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la edición electrónica y la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:*** sustituye el anterior Decreto 2/2010, de 28 de enero, que regulaba la edición electrónica del BOCM (**BOCM nº 295, de 12 de diciembre de 2022**).

- ***Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan aspectos relativos a los servicios electrónicos y a la comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de internet de la Comunidad de Madrid:*** tiene por objeto actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en determinadas cuestiones relacionadas con el ámbito material de la Administración electrónica, así como racionalizar la operativa y funciones del órgano competente para la gestión y dirección del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid (**BOCM nº 295, de 12 de diciembre de 2022**).

- ***Decreto 137/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, hasta la entrada en vigor de los presupuestos generales para 2023:*** de conformidad con lo dispuesto en los arts. 21.2 LOFCA y 51 de la Ley 9/1990, se mantiene la vigencia, hasta la aprobación de los nuevos presupuestos, de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2022, con las adecuaciones temporales correspondientes y con las excepciones derivadas de su adaptación a lo establecido en normas legales, en este decreto o en todo aquello que pudiera resultar inaplicable por su naturaleza (**BOCM nº 311, de 30 de diciembre de 2022**).

- ***Orden 3865/2022, de 20 de diciembre, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se desarrollan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los conservatorios profesionales y los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid:*** dictado en desarrollo del Decreto 8/2022, de 16 de marzo, en aquellos aspectos relativos a la organización y funcionamiento de tales centros que requieren de una mayor concreción, tales como la composición y el proceso electoral de los consejos escolares, los órganos de coordinación docente y la autonomía de gestión, entre otros (**BOCM nº 310, de 29 de diciembre de 2022**).

3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ***Límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas:*** la **sentencia nº 133/2022, de 25 de octubre, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha estimado la **cuestión de inconstitucionalidad 1913-2022**, planteada por la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el apartado cuarto del art. 6 bis de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, en la redacción dada por la Ley 2/2011, de 26 de enero, en la medida en que, al equiparar autorizaciones administrativas distintas -la autorización especial autonómica regulada en el art. 6 bis de la Ley 11/1997 y la licencia urbanística municipal a que se refiere el TRLRHL-, amplía el hecho imponible del ICIO. En este sentido, considera la sentencia que, al establecer la norma cuestionada que la autorización especial regulada en el art. 6 bis será equivalente a la licencia urbanística municipal a los efectos de lo previsto en el art. 100.1 TRLHL, viene a extender el hecho imponible del ICIO a un supuesto no previsto por el legislador estatal, con la consiguiente invasión de la competencia estatal en materia de hacienda general (art. 149.1.14ª CE) en relación con el art. 133.1 CE, que declara que la potestad originaria para establecer tributos corresponde en exclusiva al Estado, mediante ley. En cuanto a los efectos del fallo, excluye de la revisión las situaciones consolidadas, entre las que incluye expresamente no solo las que hubiesen alcanzado firmeza, sino también (i) las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y (ii) las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha, si bien esta determinación del alcance de los efectos cuenta con un voto particular (**BOE nº 288, de 1 de diciembre de 2022**).

Durante este periodo también se han admitido a trámite el siguiente procedimiento de inconstitucionalidad:

- Recurso de inconstitucionalidad 7079-2022, contra los arts. 1.1, 1.4, 2.1, 10, 29.1 y 29.4 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

4. RESOLUCIONES JUDICIALES

4.1. Jurisdicción civil

- *Inclusión de datos personales en ficheros de morosos*: la **sentencia nº 945/2022, de 20 de diciembre, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 2737/2021**, ha rechazado que la inclusión de los datos de un deudor que no satisfizo la obligación de devolver el préstamo en un fichero de morosos constituya un supuesto de intromisión ilegítima en su derecho al honor, ya que en el contrato de préstamo se le había advertido de la posibilidad de incluir sus datos en dicho fichero de morosos en caso de impago de la deuda y fue asimismo requerido de pago con carácter previo a la comunicación de sus datos al registro de morosos. La sentencia aclara además que el requisito del requerimiento previo de pago establecido en el art. 38.1.c del reglamento aprobado por el Real Decreto 1720/2007 sigue siendo exigible tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, que no ha derogado tácitamente aquel precepto reglamentario al no existir incompatibilidad entre uno y otro, si bien ya no es indispensable que en ese requerimiento se advierta al deudor de la posibilidad de

comunicar sus datos al fichero de morosos si tal advertencia se ha hecho al celebrar el contrato. En consecuencia, en el actual régimen legal existen tres obligaciones diferenciadas: (i) el deber de información del acreedor al deudor, en el contrato o en el momento de requerir el pago, acerca de la posibilidad de inclusión sus datos en tales ficheros, (ii) el requerimiento previo de pago por el acreedor al deudor y (iii) el deber de notificación por la entidad que mantenga el sistema de información crediticia al afectado de la inclusión de sus datos en el correspondiente fichero y de la posibilidad de ejercitar los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679 dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la deuda al sistema, permaneciendo bloqueados los datos durante ese plazo.

Específicamente en relación con el requerimiento previo, por la misma Sala de lo Civil del Tribunal Supremo se han dictado las **sentencias núms. 946/2022, de 20 de diciembre y 959/2022 y 960/2022, de 21 de diciembre**, que reiteran su jurisprudencia anterior conforme a la cual dicho requerimiento previo de pago “*es un acto de comunicación de carácter recepticio que exige una constancia razonable de la recepción de la comunicación por el destinatario, por más que existan diversos medios de probar tal recepción*”. En consecuencia, no se trata de un simple requisito formal cuyo incumplimiento solo pueda dar lugar a una sanción administrativa, sino que es un verdadero requisito esencial que responde a la finalidad del fichero y que trata de evitar la inclusión de personas que, por un simple descuido, por un error bancario al que son ajenas, o por cualquier otra circunstancia de similar naturaleza, han dejado de hacer frente a una determinada obligación.

4.2. Jurisdicción social

- Acumulación de permisos de paternidad y maternidad por progenitores monoparentales: la **sentencia nº 6389/2022, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña**, dictada en el **recurso de suplicación 1552/2022**, ha confirmado el pronunciamiento de instancia que consideró que una madre monoparental puede disfrutar de la extensión completa del permiso de maternidad, equiparándolo al que se le daría a los dos miembros de la familia en caso de familia biparental, de manera que su duración puede extenderse hasta 32 semanas. Argumenta para ello que “*El art. 48 ET no contempla más que un modelo familiar, el clásico biparental, sin tomar en consideración la diversidad de estructuras familiares que han surgido en los últimos años*”, por lo que el mismo debe interpretarse de acuerdo con los principios de igualdad de trato y atención al interés superior del menor, de modo que “*la progenitora única que se ocupa del cuidado de la menor tiene derecho a un disfrute del permiso equivalente al que hubiese correspondido de existir el otro progenitor, esto es, 32 semanas, por cuanto las necesidades del menor son idénticas y no disminuyen en atención a la existencia de uno o más progenitores*”. Cuenta con tres votos particulares.

5. OTRAS RESOLUCIONES

- Acuerdo de 28 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se fija el calendario para el año 2023 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos

administrativos en la Comunidad de Madrid: siendo estos los días 6 de enero (Epifanía del Señor), 20 de marzo (lunes siguiente a San José), 6 de abril (Jueves Santo), 7 de abril (Viernes Santo), 1 de mayo (Fiesta del Trabajo), 2 de mayo (Fiesta de la Comunidad de Madrid), 15 de agosto (Asunción de la Virgen), 12 de octubre (Fiesta Nacional de España), 1 de noviembre (Todos los Santos), 6 de diciembre (Día de la Constitución Española), 8 de diciembre (Inmaculada Concepción) y 25 de diciembre (Natividad del Señor), siendo igualmente inhábiles en cada municipio los días de sus respectivas fiestas locales que figuran en la relación aprobada mediante Resolución de 12 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, que se detalla más adelante (**BOCM nº 310, de 29 de diciembre de 2022**).

- **Decreto 76/2022, de 31 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se declara luto oficial los días 31 de diciembre de 2022 y 1 y 2 de enero de 2023, como consecuencia del fallecimiento de Su Santidad el Papa Emérito Benedicto XVI (BOCM nº 313, de 31 de diciembre de 2022).**

- **Orden 2943/2022, de 13 de diciembre, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba el Plan de Calidad e Inspección de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid para el período 2023-2024 (BOCM nº 299, de 16 de diciembre de 2022).**

- **Resolución 4135/2022, de 1 de diciembre, de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, por la que se prorroga la vigencia de los títulos de familias numerosas caducados entre el 1 de noviembre de 2022 y el 1 de junio de 2023, ambos inclusive, hasta el 31 de octubre de 2023**: se trata de una prórroga automática siempre que continúen cumpliéndose las condiciones, que dejará de ser efectiva al dictarse la resolución correspondiente, incluso con anterioridad al término final de presente prórroga automática (**BOE nº 301, de 19 de diciembre de 2022**).

- **Resolución de 12 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se declaran las fiestas laborales de ámbito local en la Comunidad de Madrid para el año 2023**: concreta, para cada uno de los municipios de la región, los dos festivos locales previstos en el art. 37.2 ET, completando así el total de catorce días anuales de fiesta laboral. En el caso de su capital, Madrid, lo serán nuevamente el 15 de mayo (San Isidro Labrador) y 9 de noviembre (Ntra. Sra. de La Almudena) (**BOE nº 303, de 21 de diciembre de 2022**).

- **Resolución de 19 de diciembre de 2022, del Director General de Presupuestos, por la que acuerda hacer pública la Decisión de ejecución de la Comisión europea de 7 de diciembre de 2022, por la que se aprueba el Programa de la Comunidad de Madrid FEDER 2021-2027 para recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento para la Comunidad de Madrid, en aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOCM nº 303, de 21 de diciembre de 2022 – Publicada corrección de errores en el BOE nº 304, de 22 de diciembre de 2022).**

6. COMENTARIOS DOCTRINALES

6.1. Análisis comparativo de la reforma del delito de malversación efectuada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre – Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

La Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, ha introducido relevantes innovaciones legislativas en el ámbito del Derecho Penal, siendo una de ellas, objeto de la presente reseña, la modificación del delito de malversación de caudales públicos.

Hasta la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica, el Código Penal español (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) contaba con la siguiente redacción en su artículo 432, que le fue dada en virtud de Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo:

“1. La autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 252 sobre el patrimonio público, será castigado con una pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la misma pena a la autoridad o funcionario público que cometiere el delito del artículo 253 sobre el patrimonio público.

3. Se impondrán las penas de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si en los hechos a que se refieren los dos números anteriores hubiere concurrido alguna de las circunstancias siguientes:

a) se hubiera causado un grave daño o entorpecimiento al servicio público, o

b) el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 50.000 euros.

Si el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excediere de 250.000 euros, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado”.

La redacción del precepto, en los términos referidos, actuaba como una norma jurídica de remisión a otros tipos delictivos, concretamente a los tipos de injusto de los delitos de apropiación indebida y de administración desleal, despojando, en cierta forma, al tipo objetivo del delito de malversación de sustantividad y dando lugar, en consecuencia, a una modalidad delictiva en la que el matiz diferenciador con los dos últimos delitos

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Departamento de Derecho Civil y Penal en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

referidos se encontraba en el ámbito de la autoría, como delito especial propio, de modo que, así como aquellos delitos se cometían en el sector privado, la malversación sería propia y exclusiva del sector público, atendiendo únicamente a que el sujeto activo de la acción antijurídica habría de ser una autoridad o funcionario público.

La redacción del artículo, en esos términos, privó al delito de malversación de una necesaria claridad, especialidad y concreción, toda vez que los delitos contra las Administraciones Públicas son la respuesta imprescindible para la salvaguarda de bienes jurídicos protegidos singulares y también específicos, distintos de los del sector privado, y si bien es cierto que las conductas antijurídicas pueden tener analogías entre sí, no pueden considerarse idénticas, por la propia naturaleza jurídica de las víctimas del delito, al contar la Administración Pública con una especial cualificación en sus bienes, vinculados al erario púnico y por ello al interés general, extremos que hacen imprescindible una singularidad en la definición de la conducta que integra el tipo objetivo y una especialidad en el marco penológico.

Aquella redacción del precepto vino a sustituir a la conferida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, cuyo tenor literal era el siguiente:

“1. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la pena de prisión de cuatro a ocho años y la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si la malversación revistiera especial gravedad atendiendo al valor de las cantidades sustraídas y al daño o entorpecimiento producido al servicio público. Las mismas penas se aplicarán si las cosas malversadas hubieran sido declaradas de valor histórico o artístico, o si se tratara de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública.

3. Cuando la sustracción no alcance la cantidad de 4.000 euros, se impondrán las penas de multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de hasta tres años”.

Por su parte, el artículo 433 del Código Penal disponía lo siguiente:

“La autoridad o funcionario público que destinare a usos ajenos a la función pública los caudales o efectos puestos a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años.

Si el culpable no reintegrara el importe de lo distraído dentro de los diez días siguientes al de la incoación del proceso, se le impondrán las penas del artículo anterior”.

Pues bien, los preceptos anteriores contemplaban, por su orden sistemático, la malversación “*apropiativa*” (artículo 432 CP), integrando diversos subtipos cualificados; y la malversación “*de uso*” (artículo 433 CP), tipificando cada conducta con detalle y especificidad, con unos precisos tipos objetivos y subjetivos, y una penalidad bien definida y ajustada a la gravedad de la conducta.

El contraste entre ambas redacciones advierte que, a diferencia del tenor literal del artículo 432 CP conforme a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que hizo del tipo de la malversación un concepto definible “*por remisión*” a otras figuras delictivas (apropiación indebida y administración desleal), con la redacción previa del artículo, dispuesta por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, estas circunstancias no concurrían, bastando con acudir el tipo penal específico para conocer la acción, el elemento subjetivo, la penalidad y los subtipos agravados; en definitiva, en el mismo precepto se contemplaba íntegramente la perspectiva jurídico-penal de las conductas. Sin duda, desde un punto de vista sistemático esta redacción era mucho más clara y suponía un mayor grado de ajuste a la naturaleza de los hechos y a su dimensión. Por otro lado, desde el plano punitivo, era cierto que con la redacción del artículo 432 CP conforme a la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, la llamada malversación “*de uso*”, que antes de esta reforma se contemplaba en el artículo 433 CP con penas de multa y de suspensión de empleo y cargo público, se asimiló a un supuesto de administración desleal, incluyendo por lo tanto penas de prisión, aparte de otras.

Pues bien, con estos antecedentes, la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, sustituye la redacción del artículo 432 CP por la siguiente, que entra en vigor el día 12 de enero de 2023:

*“1. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, se apropiare o consintiere que un tercero, con igual ánimo, se apropie del patrimonio público que tenga a su cargo por razón de sus funciones o con ocasión de las mismas, será castigado con una pena de **prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años.***

*2. Se impondrán las **penas de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años** si en los hechos que se refieren en el apartado anterior hubiere concurrido alguna de las circunstancias siguientes:*

a) se hubiera causado un daño o entorpecimiento graves al servicio público,

b) el valor del perjuicio causado o del patrimonio público apropiado excediere de 50.000 euros,

c) las cosas malversadas fueran de valor artístico, histórico, cultural o científico; o si se tratase de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública.

Si el valor del perjuicio causado o del patrimonio público apropiado excediere de 250.000 euros, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

3. Los hechos a que se refiere el presente artículo serán castigados con una pena de prisión de uno a dos años y multa de tres meses y un día a doce meses, y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años, cuando el perjuicio causado o el valor del patrimonio público sea inferior a 4.000 euros”.

En primer lugar, de la exégesis de esta nueva redacción con las anteriores, se aprecia el retorno del legislador a la literalidad del **tipo de malversación “apropiativa”** sin remisiones a otras figuras delictivas, volviendo a la práctica literalidad del precepto conforme fue introducida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre. En este punto, la nueva modificación del precepto es muy positiva, por su claridad y su carácter comprensivo de todos los elementos del tipo en la misma norma.

Además, del análisis de los términos normativos del precepto en ambas redacciones, muy similares -dispuestos en negrita- puede comprobarse que la redacción introducida por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, amplía el marco de la autoría del delito de malversación “apropiativa”, en el sentido de que, dentro de la propia definición de la acción dispuesta en el mismo artículo (y no de forma externa, en otro precepto, o sujetándolo a la posible interpretación judicial), no la ciñe a la autoridad o funcionario que disponga del erario público que tenga oficialmente a su cargo, sino que también la extiende a cuando de una forma ocasional pueda tomar decisiones sobre el mismo, extremo que hace factible el ajuste del tipo a muchos supuestos de hecho en los que, aparte de los casos en los que el sujeto activo, por sus funciones, decida sobre la aplicación del erario público, la autoridad o funcionario, de hecho y no de derecho, de una forma ocasional, pueda en ciertos momentos tomar ese tipo de decisiones, lo que permite además una más fácil correlación con otras figuras delictivas, a efectos de concurso de delitos, como el de prevaricación o el tipo de fraude.

De especialísima relevancia es el mantenimiento en el tipo objetivo que introduce la redacción conforme a la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, de las palabras **“o consintiere que un tercero”**. Ésta es la clave para mantener el alcance real y punición efectiva del delito de malversación “apropiativa” y que la nueva redacción retoma de la conferida por Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre. Siendo así el tipo objetivo del delito, la protección del erario público resulta completa: incurren en el delito de malversación no solo la autoridad o funcionario público que se apropia del erario público, sino también aquellos que, ante la apertura de la puerta de acceso a tal erario, no siendo autoridad ni empleados públicos, injustamente se apoderan de los efectos públicos: empresarios, familiares, amigos, etc. La condición de *extranei* será concurrente en ellos, como lo era en la primigenia redacción, pero en todo caso su responsabilidad penal se contempla y mantiene. Se trata de supuestos de hecho que suponen la realidad práctica mayoritaria. De esta forma, no se produce una despenalización de su conducta y la cobertura y protección al erario público es plena. Desde la perspectiva de la penalidad, se recoge una horquilla de dos a seis años de prisión, como en la redacción inmediatamente sustituida por la nueva

norma, y el subtipo cualificado de hasta ocho años de prisión, pudiendo llegar hasta los doce años. Por lo tanto, en este extremo, puede considerarse jurídicamente adecuada la nueva redacción del artículo 432 CP, también en la penalidad, que se mantiene idéntica.

Por lo que refiere a la malversación “*de uso*”, o no apropiativa, como anteriormente se ha referido, el artículo 433 CP en su redacción primigenia contemplaba penas de multa y de suspensión de empleo; y el artículo 432 CP según la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por asimilación con la administración desleal, penaba esta conducta con una horquilla de entre dos y seis años de prisión, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años.

La reforma operada por la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, en cuanto a esta figura delictiva específica de la malversación “*de uso*”, de nuevo, recupera el sentido del tipo penal previsto en el artículo 433 CP en su redacción originaria, y dispone en el nuevo artículo 432 bis CP:

*“La autoridad o funcionario público que, **sin ánimo de apropiárselo, destinar a usos privados** el patrimonio público puesto a su cargo por razón de sus funciones o con ocasión de las mismas, incurrirá en la pena de **prisión de seis meses a tres años, y suspensión de empleo o cargo público de uno a cuatro años.***

Si el culpable no reintegrara los mismos elementos del patrimonio público distraídos dentro de los diez días siguientes al de la incoación del proceso, se le impondrán las penas del artículo anterior”.

El primer comentario que debe realizarse en cuanto a la literalidad de este artículo es, como se ha adelantado, la recuperación de la claridad expositiva, sin recurrir a remisiones, del artículo 433 CP originario. Ya no se trata de un supuesto de delito de administración desleal cometido por autoridad o empleado público, sino de un delito autónomo y con sustantividad propia, bien definido.

El legislador ha querido diferenciar dos tipos de malversación “*de uso*”, sin despenalizar ninguna de las dos, siendo ésta la principal separación de la norma original.

En el nuevo artículo 432 bis se tipifica la **malversación “*de uso*” del caudal público para fines privados**. La penalidad, en contraste con el tipo original, pasa de multa a pena de prisión (esto es, se agrava), si bien, teniendo en cuenta las penas con las que contaba el artículo 432 CP, como norma de remisión, en la redacción que ha resultado sustituida, aun manteniendo la pena de prisión, se rebaja, pasando de una horquilla de dos a seis años de prisión, a otra de entre seis meses a tres años de prisión. Claramente, el legislador ha querido trazar una diferenciación entre los dos tipos de malversación, “*apropiativa*” y “*de uso*”, considerando más grave la primera, pero sin dejar de castigar y sin dejar tampoco de estimar muy lesiva la segunda conducta, de tal modo que en modo alguno queda penada con multa, sino en todo caso con prisión, hasta tres años.

Y así, el nuevo artículo 433 CP contempla la segunda modalidad de malversación “*de uso*”, aquella que se refiere a **la utilización** (no a la apropiación, que tiene su propia

naturaleza y penalidad) **del erario público para un fin público para el que no estaba previsto:**

*“La autoridad o funcionario público que, sin estar comprendido en los artículos anteriores, diere al patrimonio público que administrare una aplicación pública diferente de aquélla a la que estuviere destinado, incurrirá en las penas de **prisión de uno a cuatro años** e inhabilitación especial de empleo o cargo público de dos a seis años, si resultare daño o entorpecimiento graves del servicio al que estuviere consignado, y de inhabilitación de empleo o cargo público de uno a tres años y multa de tres a doce meses, si no resultare”.*

Este es un nuevo delito, que cuenta con su propia definición en todos sus elementos, con una penalidad de hasta cuatro años de prisión, y un subtipo atenuado, sin pena de prisión, con penas de multa e inhabilitación en su lugar, si el referido uso público indebido no supusiera un daño grave para el fin al que sí debió de aplicarse.

Finalmente, la reforma legislativa comprende la inclusión de una definición legal del concepto de patrimonio público en el nuevo artículo 433 ter CP y la previsión de la atenuante específica de reparación del daño o colaboración activa en la averiguación del delito de malversación, con la posibilidad de rebajar la pena en uno o dos grados.

Por lo que hace a la posible revisión de sentencias firmes condenatorias por el delito de malversación, debe destacarse en lo referente a aquellos procedimientos en los que la Abogacía General ha sido y es parte como acusación particular, de forma predominante y casi con exclusividad, dichas condenas lo son por el delito de malversación “*apropiativa*” en beneficio de terceros, y de conformidad con la redacción vigente en el momento de los hechos, que era la prevista en el artículo 432 CP conforme a la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que, como se ha analizado, resulta prácticamente idéntica a la nueva redacción que introduce en el precepto la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre. Tal es así que la penalidad conforme a la primera redacción, en lo que hace a las penas de prisión, se ubica en la horquilla de tres a seis años de prisión, con los subtipos cualificados que implican penas de prisión con el límite máximo de ocho y de doce años de prisión. Estas horquillas, en su límite máximo, según la redacción actual del precepto, son las mismas, cambiando únicamente el límite mínimo de la pena de prisión, que pasa de tres a dos años de prisión. En consecuencia, las penas concretas impuestas, encontrándose dentro del límite máximo de la horquilla de entonces, que es la misma que entrará en vigor el día 12 de enero de 2023, no serán susceptibles de revisión, sin perjuicio de que los condenados lo soliciten; y ello, de conformidad con la disposición transitoria segunda, 1, segundo párrafo, de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre: “*En las penas privativas de libertad no se considerará más favorable esta ley cuando la duración de la pena anterior impuesta al hecho con sus circunstancias sea también imponible con arreglo a esta reforma del Código*”.

Finalmente, debe destacarse que la disposición transitoria primera de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, en su apartado primero, establece: “*Los delitos cometidos hasta el día de la entrada en vigor de esta ley se juzgarán conforme a la legislación penal vigente en el momento de su comisión. No obstante lo anterior, se aplicará esta ley, una vez que entre*

en vigor, si las disposiciones de la misma son más favorables para el reo, aunque los hechos hubieran sido cometidos con anterioridad a su entrada en vigor". Por lo tanto, esta norma transitoria es compatible con los artículos 2.2 y 7 CP, disponiendo este último que *"a los efectos de determinar la ley penal aplicable en el tiempo, los delitos se consideran cometidos en el momento en que el sujeto ejecuta la acción u omite el acto que estaba obligado a realizar"*. La retroactividad procede *"en beneficio del reo"*, esto es, del condenado; mas, si dentro de una interpretación *"lato sensu"* o extensiva de la ley penal (que no se comparte, de conformidad con el artículo 4.2 del Código Civil: *"Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas"*) pudiera llegar a entenderse que tal retroactividad beneficia también a los meramente acusados, si la redacción del delito de malversación que corresponde aplicarles, conforme a los correspondientes escritos de acusación (como sucede en los procedimientos en los que esta Abogacía General ejerce la acusación particular) es la anterior a la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo (que es la redacción sustituida por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre), e incluso si de tal caso se tratara, ninguna modificación en las calificaciones habrá de ser realizada, pues la penalidad concretamente dispuesta no se ve alterada por la nueva horquilla de penas, encontrándose siempre dentro de los límites máximos legales, y sin que sea procedente la hipótesis de la rebaja de la penalidad por la eventual inclusión de la conducta típica de los sujetos condenados en alguno de los nuevos supuestos de malversación de uso, privada o pública, toda vez que el tipo objetivo desarrollado y por el que han resultado condenados o acusados, de naturaleza apropiativa, habitualmente en beneficio de terceros, impide la subsunción de los hechos en otro tipo objetivo de un delito diferente en el que su acción no tiene encaje legal, al no tratarse la apropiación de un mero uso.

En cuanto a la prescripción, la malversación *"apropiativa"*, de conformidad con el artículo 131 CP, mantiene los plazos de 10 y 15 años, en los supuestos referentes al tipo básico y cualificado, respectivamente; y por lo que hace a las dos modalidades de malversación *"de uso"*, privada y pública, la primera tendrá un plazo de prescripción de 5 años; y la segunda prescribirá a los 10 años en su tipo básico, y a los 5 años en su modalidad atenuada.

6.2. Efectos de la reforma laboral en el régimen de incompatibilidades de los empleados públicos – Paloma Sanz Baos (Letrada de la Comunidad de Madrid)²

La reforma laboral introducida mediante el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (en adelante, Real Decreto-ley 32/2021), pretende corregir la temporalidad excesiva del mercado laboral español, situada de manera sistemática muy por encima de la media europea. En palabras de su Exposición de Motivos, “*la reducción de la tasa de temporalidad es un objetivo evidente e ineludible de esta reforma*”. Y añade que “*la reforma en este ámbito aborda, en primer lugar, la simplificación y reordenación de las modalidades de contratación laboral (...) para que el contrato indefinido sea la regla general y el contrato temporal tenga un origen exclusivamente causal (...)*”.

Partiendo de tales premisas, el Real Decreto-ley 32/2021 modificó el artículo 15 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, estableciendo la presunción de que los contratos de trabajo se conciertan por tiempo indefinido y delimitando las causas que justifican el recurso a la contratación temporal, reducidas a las circunstancias de la producción y la sustitución de una persona trabajadora, además de fijar nuevas reglas sobre la concatenación de contratos.

En consecuencia, a partir del 30 de marzo de 2022, fecha en la que entró en vigor esta reforma legal (disp. final octava, ap. 2) no es posible celebrar nuevos contratos laborales para la realización de una obra o un servicio determinado, tal como se configuraban en la redacción anterior del artículo 15.1.a) del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, mientras que los contratos suscritos con anterioridad a aquella fecha se someten, en su duración, a los límites recogidos en las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Real Decreto-ley 32/2021.

En términos coherentes con el principal objetivo de esta reforma laboral, la disposición derogatoria única (ap. 3) del Real Decreto-ley 32/2021 prevé la desaparición del ordenamiento jurídico de “*las disposiciones referidas a los contratos temporales previstos en el artículo 15.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, según la redacción del precepto previa a la entrada en vigor del apartado tres del artículo primero, contenidas en cualquier norma del ordenamiento jurídico y, en particular, en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*”.

En suma, la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021 ha supuesto la desaparición de la contratación laboral temporal del conjunto del ordenamiento jurídico - con las únicas excepciones de los contratos por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora, en los términos del vigente artículo 15 del texto refundido del Estatuto de Trabajadores-, proyectando sus efectos derogatorios sobre

² En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

cualesquiera otras normas que contemplaran la posibilidad de celebrar contratos de duración determinada y, en especial, sobre la normativa del sector universitario, dado que menciona expresamente la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, Ley Orgánica 6/2001).

Como veremos a continuación, es en este ámbito universitario en el que la reforma laboral ha tenido algunas consecuencias reseñables de cara al régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos.

Es sabido que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 53/1984), se basa, como principio fundamental, en la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, de tal manera que el personal comprendido en su ámbito de aplicación no puede compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad, ya sea en el sector público o en el sector privado, con las únicas excepciones que se contemplan en la propia Ley.

Entre los escasos supuestos en los que la Ley 53/1984 permite reconocer la compatibilidad con un puesto en el sector público se encuentra el desempeño de un puesto de trabajo en la esfera docente como profesor universitario asociado, en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada (arts. 4.1 y 16.3 de la Ley 53/1984). En los mismos términos se pronuncia el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes (art. 3.1).

La tipología del profesor asociado es propia de las universidades públicas mientras que, para las universidades privadas, esta figura se viene asimilando a la del profesor contratado a tiempo parcial, para obra o servicio determinado, en los términos del derogado artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores. La equiparación entre ambas figuras docentes a los efectos del eventual reconocimiento de la compatibilidad con un puesto en el sector público, aun siendo controvertida, se viene admitiendo por la jurisprudencia desde hace tiempo (véase, por todas, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 23 de septiembre de 2013, rec. 48/2013).

Volviendo al asunto que trata de exponerse en este breve comentario, hay que subrayar que, desaparecidos del marco jurídico laboral los contratos temporales para obra o servicio determinado y ante la generalidad de los términos empleados por la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 32/2021 -que suprime las disposiciones referidas a contratos temporales en cualquier norma del ordenamiento jurídico-, no queda más salida que considerar eliminado el requisito de la contratación “*por tiempo determinado*” consignado en el artículo 4.1 de la Ley 53/1984 de cara al reconocimiento de la compatibilidad de un puesto en el sector público con el desempeño de un segundo puesto en el ámbito docente universitario.

En efecto, esta novedad debe aplicarse sin duda en el ámbito universitario, pues la citada disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 32/2021 menciona expresamente

la Ley Orgánica 6/2001 al referirse a la normativa sobre contratos temporales que pretende suprimir.

De esta manera, la reforma laboral tiene consecuencias en la contratación de profesores asociados de una universidad pública, a quienes resultará ya inaplicable el requisito de la temporalidad establecido en el artículo 53, letras c) –*“el contrato será de carácter temporal”*-, y d) –*“la duración del contrato será trimestral, semestral o anual”*- de la Ley Orgánica 6/2001.

A este propósito interesa destacar que en la regulación del personal docente e investigador contratado en régimen laboral de la Ley Orgánica 6/2001 abundaban las referencias a la temporalidad. Así, por ejemplo, en relación con la contratación de profesores ayudantes, ayudantes-doctores y visitantes (arts. 49.c), 59.c) y 54.c) respectivamente), cuyas modalidades contractuales fijaban plazos específicos de duración que han de entenderse suprimidos a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021.

Por otra parte, la reforma laboral también afecta a la contratación de profesores por una universidad privada, cuya escasa regulación en el artículo 72 de la Ley Orgánica 6/2001 daba pie a acudir a la modalidad del contrato temporal por obra o servicio determinado del antiguo artículo 15.1.a) del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores. A partir del 30 de marzo de 2022 debe sustituirse esta contratación temporal por un contrato indefinido, ya sea ordinario, ya sea fijo-discontinuo, y, en todo caso, a tiempo parcial.

A modo de conclusión puede afirmarse que la generalidad de los términos empleados por la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 32/2021, al suprimir las disposiciones referidas a los contratos temporales contenidas en cualquier norma del ordenamiento jurídico, alcanza indudablemente a la Ley 53/1984. Por ello, a partir del 30 de marzo de 2022 ha de considerarse decaído el requisito de la contratación *“por tiempo determinado”*, consignado en el artículo 4.1 de la Ley 53/1984 a los efectos de autorizar o reconocer la compatibilidad a los empleados públicos como profesores asociados de universidades públicas, o de profesores contratados a tiempo parcial por universidades privadas.

Es evidente, por lo tanto, que la reforma del mercado de trabajo ha producido efectos destacables en el régimen de las incompatibilidades de los empleados del sector público, que ahora pueden simultanear sus actividades con un segundo puesto de trabajo en el ámbito docente universitario, con carácter indefinido y siempre que cumplan los restantes requisitos de la Ley Orgánica 6/2001.

6.3. La entrega de la placenta para su tratamiento funerario por motivos religiosos o de culto. Referencia a la normativa madrileña – *Héctor Durán Vicente (Letrado de la Comunidad de Madrid)*³

En la actualidad existe, en los hospitales públicos madrileños, una demanda creciente para la entrega de la placenta a los padres, con posterioridad al alumbramiento, principalmente por motivos religiosos o culturales.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud, en sus Recomendaciones sobre el Nacimiento (Declaración de Fortaleza, Brasil, 1985)⁴, proclama el derecho de las mujeres a decidir sobre el destino de la placenta: *“las mujeres que dan a luz en una institución deben conservar su derecho a decidir sobre vestimenta (la suya y la del bebé), comida, destino de la placenta y otras prácticas culturalmente importantes”*.

Esto no obstante, debe constatarse que, de acuerdo con la normativa autonómica madrileña, la placenta ostenta la consideración de residuo biosanitario especial, lo que conlleva serias limitaciones en cuanto al libre destino o utilización de la misma⁵.

En efecto, el Decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos en la Comunidad de Madrid, distingue diversas categorías de residuos sanitarios, siendo necesario realizar especial mención a la *“Clase III o Residuos Biosanitarios Especiales”*, que aparece configurada en el artículo 3.1.c) como aquella en la que *“se incluyen todos los residuos que pertenezcan a alguno de los Grupos de residuos biosanitarios definidos en el Anexo Primero”*; añadiéndose ulteriormente que *“la producción y gestión de estos residuos se realizará de conformidad con lo establecido por la Ley 10/1998, de 21 de abril⁶, y su normativa de desarrollo para los Residuos Peligrosos, así como por las especificaciones contenidas en este Decreto”*.

En este sentido, el Anexo Primero del Decreto 83/1999 aborda la definición del *“residuo biosanitario especial”* (Clase III), considerando *“residuos anatómicos humanos”* (Grupo 9) los *“tejidos o partes del cuerpo de pequeña entidad, a excepción de piezas dentarias, incluidos productos de la concepción,...”*⁷.

³ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

⁴ Publicada en Lancet 1985; 2:436-437.

⁵ La propia Declaración de Fortaleza, al aclarar la aplicación de sus recomendaciones, precisa que es necesario reconocer la existencia de *“diferencias entre distintos países y regiones”*, de manera que *“su aplicación debe adaptarse a cada circunstancia”*.

⁶ Esta remisión debe entenderse realizada, en la actualidad, a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁷ Esta catalogación de la placenta como residuo sanitario encajaría con el criterio de la legislación estatal, pudiendo citar al respecto el Real Decreto 1723/2012, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actividades de obtención, utilización clínica y coordinación territorial de los órganos humanos destinados al trasplante y

Por tanto, como regla general, el tratamiento de la placenta debe realizarse a través de gestores de residuos, debidamente autorizados, y conforme a las directrices contempladas en el Decreto 83/1999; siendo necesario recalcar que la finalidad de tal norma no es sino la de prevenir los riesgos sanitarios que podrían derivarse de una gestión inadecuada de este tipo de residuos (artículo 1 del Decreto 83/1999).

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que existe margen interpretativo para considerar la placenta como un residuo sanitario de Clase IV, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1.d) del Decreto 83/1999, a los solos efectos de permitir su tratamiento funerario por razones ideológicas, religiosas o de culto.

En este sentido, la Clase IV de residuos sanitarios queda constituida “*por cadáveres y restos humanos de entidad suficiente, procedentes de abortos, mutilaciones y operaciones quirúrgicas, cuya gestión queda regulada por los Decretos 2263/1974, de 20 de julio, y 124/1997, de 9 de octubre, por los que se aprueban los Reglamentos de Policía Sanitaria Mortuoria del Estado y de la Comunidad de Madrid, respectivamente. Se incluyen en esta clase de residuos, órganos enteros, huesos y restos óseos, así como restos anatómicos que comprendan hueso o parte de hueso*” (artículo 3.1.d) del Decreto 83/1999).⁸

Como se observa, esta norma reglamentaria alude entre los “*restos humanos de entidad suficiente*” a los “*órganos enteros*”.

Partiendo de esta literalidad, cabría incardinar a la placenta, en tanto órgano humano, dentro del concepto de “*resto humano de entidad suficiente*”; de manera que pudiera ser entregada a los pacientes que lo solicitaran, pero siempre, y esto es importante remarcarlo, con destino a alguna de las finalidades y respetando los condicionantes contemplados en la normativa sobre sanidad mortuoria.

En nuestra opinión, esta interpretación permitiría dar cumplimiento al artículo 3.1 del Código Civil (en cuanto exige interpretar las normas conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas), así como equilibrar todos los derechos e intereses en juego: de una parte, los derechos de aquellas personas que conciben el enterramiento de la placenta como un acto de convicción ideológico-religioso o de culto; y, de otro lado, la

se establecen requisitos de calidad y seguridad, cuyo artículo 2.3.f) exceptúa de su ámbito de aplicación “*el pelo, las uñas, la placenta y otros productos humanos de desecho*”.

⁸ De igual manera, el artículo 2 del Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, define el concepto de “*restos humanos*” como aquellas “*partes del cuerpo humano de entidad suficiente procedentes de abortos, mutilaciones, operaciones quirúrgicas o autopsias*”; siendo que tales restos solo pueden ser destinados a su enterramiento en lugar autorizado, a su incineración o cremación o a su utilización para fines científicos o educativos, *ex* artículo 4 del Decreto 124/1997.

Véase, en la misma línea, el artículo 6 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

ineludible tutela del derecho a la salud, que trata de garantizar la normativa administrativa anteriormente citada⁹.

Y es que la salud de las personas es un límite clásico tanto de la libertad religiosa, como de la libertad ideológica. Como bien sintetiza la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1999 (Rec. 443/1990): *“respecto de la libertad ideológica (art. 16.1 C.E.) que se aduce en la demanda, hay que poner de relieve, señala el Ministerio Fiscal, que, como ya lo hiciera en relación con la libertad religiosa el ATC 369/1984, dicho derecho tiene como límite la salud de las personas”*¹⁰.

En todo caso, esta nueva realidad social urge una modificación de la normativa aplicable en aras a esclarecer, por razones de seguridad jurídica, si la placenta ha de concebirse como un *“resto humano de entidad suficiente”* o como un *“residuo biosanitario especial”* (o de cualquier otra forma que estime adecuada el órgano competente); así como, en su caso, el destino o destinos que podrían darle los interesados.

Asimismo, no debería orillarse la homogenización de las regulaciones autonómicas sobre esta materia, a riesgo de distorsionar el principio de igualdad entre españoles; proponiéndose como posible cauce para ello la previsión recogida en el apartado 3 de la disposición final séptima de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, según el cual: *“Asimismo, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de esta ley, se llevará a cabo un estudio comparado de la normativa autonómica reguladora de los residuos sanitarios, el cual se presentará en la Comisión de Coordinación en materia de residuos, para la evaluación de la necesidad de desarrollo reglamentario de ámbito nacional”*.

⁹ En este punto, ha de traerse a colación la sentencia de 1 de febrero de 2016, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid (dictada en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales nº 267/2015), por la que se desestima el recurso planteado contra una hipotética actuación en vía de hecho del Hospital Clínico San Carlos, por la presunta vulneración de los artículos 14, 15, 16, 17 y 20 de la Constitución Española, al no permitirse a unos padres la entrega de la placenta de su segundo hijo una vez producido el nacimiento. Entre otras consideraciones, en esta resolución judicial se puede leer lo siguiente: *“La Administración demandada no se ha negado a la entrega de la placenta de la gestante a los recurrentes, por lo que no ha vulnerado sus derechos constitucionales a la libertad ideológica, religiosa o de culto (artículo 16 CE). Lo único que ha hecho es condicionar esa entrega y el destino de la placenta al cumplimiento por parte de los actores de los requisitos que, a esos efectos, establece la legislación correspondiente. El cumplimiento de esos requisitos no vulnera los derechos fundamentales de los demandantes, sino que responde al cumplimiento de normas generales de obligado cumplimiento para cualquier ciudadano, destinadas a garantizar la salud pública, lo que constituye un bien jurídico colectivo que prevalece sobre el interés particular e individual de cada persona.”*

¹⁰ No en vano, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, advierte que *“el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”*; lo cual no deja de ser un trasunto del artículo 10.1 de la Constitución Española en cuanto sostiene que los *“derechos de los demás”* son el fundamento del orden político y de la paz social.