

Revista digital CEMCI

Número 19: abril a junio de 2013

ISSN 1989-2470



La Revista digital CEMCI (ISSN 1989-2470) es una publicación periódica trimestral, elaborada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, cuya difusión se realiza de forma electrónica. Con el objeto de facilitar la consulta y descarga de la misma, se ha preparado el presente documento en formato PDF. No obstante, a la versión oficial de la [Revista CEMCI](http://www.cemci.org/revista/) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](http://www.cemci.org/).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El efecto *bandwagon* como principal enemigo del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Borja Colón de Carvajal Fibla.
- Especial mención a la responsabilidad patrimonial en materia de concesionarios públicos o contratistas en el ámbito local. Elena Galán Rodríguez de Isla.
- La coordinación del procedimiento sancionador y del procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística y la incidencia en los mismos de las instituciones de la caducidad y de la prescripción. Juan Fco. Sánchez González.

3.- Es noticia

- El Congreso comienza el debate del texto sobre la Ley de Transparencia.
- El Gobierno presentará antes de septiembre su proyecto de reforma de las pensiones
- Claves de la reforma de las Administraciones Públicas

4.- Trabajos de evaluación

- El Derecho de acceso a la información pública. Especial referencia a la información urbanística. Iván Barba Rodulfo.
- La Relación de Puestos de Trabajo. Una crítica a la situación actual. M^a Cristina Cruz Herrera.
- Inscripciones de obra nueva. Francisca Gallego Fonta.

5.- Actualidad jurídica

- Normativa estatal.
- Normativa andaluza.
- Jurisprudencia.

6.- Convocatorias.

7.- Ahora en el CEMCI

8.- Novedades Editoriales CEMCI

- La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica. Jorge Fondevila Antolín.
- La Gestión y Defensa del Patrimonio Local. M^a Jesús Gallardo Castillo.

9.- Novedades Bibliográficas.

10.- Ocio: Al sur de Despeñaperros, la andaluza Granada (5^a).

11.- Actualidad Informativa



EDITORIAL

El Plan General de Acción para este 2013 se está desarrollando no solamente con plena normalidad, sino que también con un alto grado de cumplimiento para las fechas en que nos encontramos, habiéndose incluso ampliado a través de nuestras actividades no previstas inicialmente, siempre con el objetivo de mantener a nuestros usuarios al día en cualquier aspecto que directa o indirectamente pueda afectar al mundo local. Es una buena razón para que en esta comunicación periódica con todos ustedes les mostremos nuestra satisfacción y, en la medida en que ustedes son parte copartícipe necesaria, agradecerélos vivamente.

Ello viene a corroborar que la herencia recibida por quienes ahora estamos al frente de este organismo y para quienes, como ustedes que comparten con nosotros nuestras actividades y servicios, encontramos en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) un Centro especializado y de excelencia en el ámbito de la formación. Los ayuntamientos y regidores dan fe de ello; así nos lo transmiten, y así nos animan a continuar con renovados bríos.

Ya en la anterior entrega les hablábamos de que el Plan de Actividades contemplaba una serie de novedades que supondrían con el paso del tiempo un salto cuantitativo y sobre todo cualitativo en muchos ámbitos de nuestra actuación.

Decíamos entonces que “si ya el CEMCI es un lugar de excelencia e innovación en formación, un instrumento de apoyo a los municipios de Granada en investigación y documentación, un Centro del conocimiento de lo local”, el Plan establecía líneas de actuación que lo iban a situar a la vanguardia también en el uso de las herramientas más actuales e innovadoras. Y añadíamos que esas innovaciones vendrían a complementar esa formación especializada en el mundo local y de sus administraciones.

Pues bien, en esa línea de innovación se incluye la concepción novedosa de esta misma Revista. Trabajamos en un formato que haga realidad el axioma de “Un CEMCI sin papeles”. Una Revista no sólo más atractiva desde conceptos visuales, sino también mucho más eficiente, donde la calidad pueda ser contrastada por sus usuarios en tiempo, comodidad y eficacia.

Yendo a los contenidos de este número 19 de la Revista, la Sección de Tribuna nos sigue deparando espléndidos trabajos. No hemos cambiado la dinámica de presentar en cada edición tres textos elaborados ex profeso por sus respectivos autores para cada ocasión. Aquí enunciamos sus temáticas bajo los siguientes títulos: “Responsabilidad

patrimonial en materia de concesionarios públicos”, trabajo del que es autora Elena GALÁN RODRÍGUEZ DE LA ISLA, Magistrada de los Juzgados de Bilbao. “El efecto Bandwagon como principal enemigo del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado”, cuya autoría se corresponde con el Jefe de Planificación de la Diputación Provincial de Castellón, Borja COLÓN DE CARVAJAL FIBLA. Y en tercer lugar, “La coordinación del procedimiento sancionador y del procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística y la incidencia en los mismos de las instituciones de la caducidad y de la prescripción”, del Secretario Interventor de Administración Local del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Málaga, Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ.

Una segunda tanda de trabajos de interés para nuestros lectores se encuentra en la Sección Trabajos de Evaluación, que incluye normalmente trabajos producidos por nuestros alumnos, la mayoría de ellos profesionales de la administración local, que de alguna manera están vinculados al Centro, y tienen ya un amplio recorrido en sus aulas. Estos trabajos suelen detenerse en algunos de los temas tratados en los Cursos o Talleres, siendo su publicación en la Revista un extraordinario recuerdo compilatorio para todos aquellos que asistieron a esas actividades. Es el caso del elaborado bajo el epígrafe de “El derecho de acceso a la información pública. Especial referencia a la información urbanística”, del Arquitecto del Ayuntamiento de Cenes de la Vega (Granada), Iván BARBA RODULFO, cuyo texto es consecuencia de su asistencia al Curso de Especialización en Derecho Público Local. María Cristina CRUZ HERRERA, Secretaria General del Ayuntamiento de Fuente del Maestre (Badajoz), que a raíz del Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos, escribe sobre “La relación de puestos de trabajo. Una crítica a la situación actual”. Y Francisca GALLEGO FONTA, Arquitecta Municipal del Ayuntamiento de Baeza, que a partir de su participación como alumna en el Curso Monográfico de Estudios Superiores sobre Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, ha realizado un estudio sobre “Inscripciones de obra nueva”.

Regresando a las novedades que pretendemos introducir en esta Revista, los materiales son objeto de publicación ahora, estarán en formatos mucho más asequibles para su lectura y archivo en la nueva Revista. Por ello, junto a la calidad de los trabajos y a la actualidad que en ellos es norma de obligado cumplimiento a la hora de publicar, todos tendremos el valor añadido que supone el uso de tecnologías que facilitan la inmediatez, el manejo y la divulgación. Es lo que siempre pretendemos para continuar ofreciendo la mejor calidad posible a todos ustedes, nuestros agradecidos usuarios.

EL EFECTO *BANDWAGON* COMO PRINCIPAL ENEMIGO DEL CONTRATO DE COLABORACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

Borja COLÓN DE CARVAJAL FIBLA

*Jefe de Planificación.
Diputación Provincial de Castellón.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Origen, definición y principales características del CPP.
3. Ventajas del CPP frente a los demás contratos administrativos típicos.
4. El efecto *bandwagon* como principal enemigo del CPP.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

Cuando se aprobó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público (ahora ya convertida en Texto Refundido, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), algunos de los que trabajamos diariamente en la materia creímos ver que se abría una puerta a la esperanza que definitivamente sentara las bases de una contratación pública moderna propia de un Estado desarrollado como el nuestro.

Las principales novedades con que nos encontramos en la LCSP fueron, en términos generales, cinco, a saber: la ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, la identificación clara de las normas que derivaban directamente del derecho comunitario, la incorporación de las nuevas regulaciones sobre contratación que introducía la Directiva 2004/18/CE, la simplificación y mejora de la gestión contractual y, finalmente, la creación de un nuevo contrato administrativo típico, el contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado (en adelante, CPP).

Es precisamente esta última novedad, la aparición del CPP, la que suscitó en mí más esperanzas y a la vez más miedos. Las primeras estaban claras, por fin cristalizaba en el ordenamiento jurídico español una fórmula contractual de fuerte tradición comunitaria que permitiría con sus enormes posibilidades dar el salto definitivo hacia la ya citada modernización de la contratación pública española.

Los miedos, por otro lado, también estuvieron claros desde el principio. El CPP no ha tenido el éxito esperado, deseado, como contrato administrativo típico. A pesar de las virtudes que este contrato tiene, el efecto *Bandwagon* ha sido más fuerte que todo lo demás. El popularmente llamado “comportamiento gregario” nos ha empujado a seguir utilizando otros contratos típicos más tradicionales, y por qué no decirlo, también exitosos, hasta el punto de haber desterrado al flamante CPP a un plano puramente teórico en el que los investigadores del mismo estamos, a menos que cambien las cosas, condenados a deambular.

No solo será objeto de este artículo enumerar las ventajas que el CPP tiene frente a los demás contratos nominados, sino más bien lo será el de demostrar que por culpa del efecto *Bandwagon* se está perdiendo una oportunidad magnífica para dar el giro esperado que la citada LCSP pretendió en su momento.

2. ORIGEN, DEFINICIÓN Y PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CPP.

Independientemente del origen más o menos remoto de las diferentes fórmulas de base asociativa que pueden representar el germen del actual CPP, podemos decir que en España la aparición de dicho contrato no es consecuencia directa de la transposición de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios¹, aunque sí que lo es de la voluntad del Gobierno español manifestada a través de la Resolución de 1 de abril de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad, cuyo mandato nº 44 establece concretamente: “*El Ministerio de Economía y Hacienda incorporará en*

¹ Actualmente vivimos inmersos en otro proceso de cambio y evolución de la normativa comunitaria de contratos que presumiblemente desembocará, a finales del presente año 2012, en la cuarta oleada de Directivas de contratos públicos. El germen de esta nueva regulación lo encontramos en el “Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE - Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”, que la Comisión Europea publicó el 27 de enero de 2011, y con el que puso en marcha una amplia consulta pública sobre los cambios legislativos que podrían introducirse para facilitar y flexibilizar la adjudicación de los contratos y hacer posible una mejor utilización de los mismos en apoyo de otras políticas. Fruto de dichos trabajos han sido las propuestas de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2011 relativas a contratación pública, contratación en sectores especiales y concesiones, publicadas el pasado 5 de abril el Diario Oficial de la Unión Europea, y que deben estar traspuestas en el ordenamiento jurídico español (para el caso de la Directiva de contratos tradicionales) a más tardar el 30 de junio de 2014.

el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público por el que se transpondrá la Directiva 2004/18/CE, además de las normas necesarias para la completa y correcta transposición de la directiva al derecho interno, una regulación de los contratos de colaboración entre el sector público y el privado...”

Tampoco es objeto de este trabajo analizar exclusivamente el origen moderno de las diferentes fórmulas de colaboración público-privada, pero resulta en cualquier caso interesante observar cómo la implementación práctica de los contenidos de la Tercera Vía² en el Reino Unido dio lugar a la aparición de nuevos vínculos entre Administración Pública y la iniciativa privada que se denominaron *Public Private Partnerships* (PPPs) o Asociaciones Público-Privadas (APPs). Las relaciones de PPPs compartían una filosofía en la que cada agente, público y privado, participaba en los proyectos llevando a cabo aquellas tareas para las que cada uno contaba con una ventaja comparativa mayor. La lógica de esta transformación radicaba en permitir que ambos sectores se concentraran en hacer aquello para lo que estaban mejor preparados, de forma que no se limitaran sus capacidades, para lograr así resultados óptimos.

Aunque éste fue un movimiento que se observó a nivel mundial, como pionero de la corriente de creación de nuevas fórmulas de financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos encontramos al Reino Unido, en quién se han fijado distintos países para desarrollar esta nueva dimensión en la remodelación del sector público a través de colaboraciones público-privadas.

Bajo el término *Private Finance Initiative*⁴ (PFI) – Iniciativa de Financiación Privada – se aglutinan las directrices que se han adoptado desde principios de los 90 en este país, buscando la cooperación entre los sectores público y privado para desarrollar infraestructuras públicas y los servicios inherentes a las mismas.

² “Tercera Vía” es el nombre que se ha dado a una variedad de aproximaciones teóricas y propuestas políticas que, en general, sugieren un sistema de [economía mixta](#) y el [centrismo](#) o [reformismo](#) como [ideología](#) de [gobierno](#). En la práctica política, estas posiciones rechazan la validez absoluta de las filosofías tanto del [laissez faire](#) como del mercado totalmente controlado del [Marxismo-Leninismo](#); promueven la profundización de la [democracia](#) y enfatizan el desarrollo tecnológico, la educación y los mecanismos de competencia regulada a fin de obtener [progreso](#), [desarrollo económico](#), [social](#) y otros objetivos sociales. Las filosofías de la Tercera Vía han sido a menudo descritas como una [síntesis](#) del [capitalismo](#) y el [socialismo](#) por algunos de sus proponentes. Para profundizar más en esta cuestión, la obra de referencia es Giddens (1999).

³ *Partnership*, de forma general, se puede traducir por asociación. En el caso particular de la Economía y la empresa, *partnership* es una organización comercial típica del mundo anglosajón; equivale parcialmente, en algunas ocasiones, a una sociedad colectiva, sociedad civil o a una comunidad de bienes. En cualquier caso, se debe tener presente la idea de colaboración entre los sectores público y privado implícita. En ocasiones se traduce por el neologismo partenariado, con el fin de intentar una traducción más próxima al término original.

⁴ Véase *Private Finance Panel* (1995) y *Treasury Private Finance Taskforce* (1997), ambos documentos han sido, en diferentes etapas, el medio a través del cual se han divulgado los principios fundamentales de la política PFI.

Por otro lado, y en cuanto a la definición del CPP se refiere, no existe en el ordenamiento jurídico comunitario una definición precisa del contrato de colaboración público-privada que vincule a los Estados Miembros en cuanto a su regulación, no habiendo llegado, ni siquiera, a un consenso en lo que respecta a su verdadera denominación. No obstante, podemos apuntar dos definiciones que van a darnos una idea de la enorme flexibilidad del término. La primera, establecida por la propia Comisión Europea en el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones al decir que: *“La expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”*.⁵

La segunda definición proviene del *Scottish Parliament*, referente internacional en materia de CPP⁶, según el cual: *“Public Private Partnerships (PPPs) son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPPs generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública ‘adquiera’ el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado”*.⁷

En relación con las principales características del CPP, diremos que éstas pueden ser muchas dependiendo del país en que nos encontremos, sin embargo, la Comisión Europea ha sabido sintetizar los rasgos característicos del citado contrato en cuatro⁸:

1. La duración relativamente larga de la relación, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar.
2. El modo de financiación del proyecto, en parte garantizado por el sector privado, en ocasiones a través de una compleja organización entre diversos participantes. No

⁵ COM (2004) 327, de 30 de abril de 2004.

⁶ Otras definiciones precisas del término CPP aportadas por la doctrina las encontramos, por ejemplo, en Lozano y Márquez (2006) o Javara (2005).

⁷ *The Scottish Parliament* (2001).

⁸ Punto 2 del Libro Verde, COM (2004) 327, de 30 de abril de 2004.

obstante, la financiación privada puede completarse con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.

3. El importante papel del operador económico, que participa en diferentes etapas del proyecto (diseño, realización, ejecución y financiación). El socio público se concentra esencialmente en definir los objetivos que han de alcanzarse en materia de interés público, calidad de los servicios propuestos y política de precios, al tiempo que garantiza el control del cumplimiento de dichos objetivos.
4. El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se le transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público. No obstante, las operaciones de CPP no implican necesariamente que el socio privado asuma todos los riesgos derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos. El reparto preciso de los riesgos se realiza caso por caso, en función de las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.

Por último, y antes de analizar los puntos fuertes del CPP frente a los demás contratos nominados, deberemos siquiera enumerar los principales elementos que lo configuran a la luz del art. 11 del actual TRLCSP. Según este artículo, son contratos CPPs aquellos en que una Administración Pública o una Entidad pública empresarial encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda la construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión; la gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas; la fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado; así como otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado⁹.

⁹ El citado art. 11 continúa:

“2. Sólo podrán celebrarse contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado cuando previamente se haya puesto de manifiesto, en la forma prevista en el artículo 134, que otras fórmulas alternativas de contratación no permiten la satisfacción de las finalidades públicas.

3. El contratista puede asumir, en los términos previstos en el contrato, la dirección de las obras que sean necesarias, así como realizar, total o parcialmente, los proyectos para su ejecución y contratar los servicios precisos.

3. VENTAJAS DEL CPP FRENTE A LOS DEMÁS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS.

Existen razones de peso para pensar que, en determinados supuestos, el CPP es la fórmula económico-administrativa-contractual más adecuada para alcanzar los fines de las Administraciones Públicas, sobre todo después de comprobar las enormes dificultades que tienen éstas en llevar a cabo la construcción de grandes infraestructuras y la prestación de servicios complejos.

En primer lugar, la utilización del CPP va a suponer un reparto óptimo de los riesgos del contrato. En este sentido es preciso entender que en la colaboración público-privada el sector público suele asumir la responsabilidad de garantizar las infraestructuras adecuadas y la prestación de cierto tipo de servicios, así como la cooperación activa con el sector privado encargado de realizar un proyecto determinado y que, por otro lado, el sector privado asume la responsabilidad de obtener fondos para financiar la realización de un proyecto determinado, garantizar los recursos tecnológicos, ejecutar las tareas encaminadas a realizar los objetivos del sector público y, una vez que se ha acabado o se ha modernizado el proyecto, garantiza su explotación a cambio de una remuneración por la prestación de servicios públicos. Por lo que, en definitiva, el principal objetivo de la colaboración público-privada va a ser configurar las relaciones entre ambos sectores de tal manera que cada parte asuma aquellos riesgos del proyecto que mejor pueda controlar.

De este modo, la Administración, a través de las diferentes fórmulas de CPP, aprovechará el *know-how* del sector privado tanto en la utilización de tecnología avanzada como en la captación eficiente de fuentes de financiación, reservándose ésta para sí las cuestiones estrictamente de policía y control de las infraestructuras o servicios prestados.

La segunda gran ventaja del CPP en relación con los otros contratos administrativos típicos es que el objetivo principal en cualquier experiencia de utilización de CPPs es ofrecer un mayor *value for money* (VFM), es decir, debe proporcionar una mejora significativa respecto a los mecanismos públicos tradicionales de provisión y prestación de infraestructuras y servicios. La expresión puede definirse como el uso eficaz de

4. La contraprestación a percibir por el contratista colaborador consistirá en un precio que se satisfará durante toda la duración del contrato, y que podrá estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento⁷.

fondos públicos en un proyecto de capital a partir de la combinación óptima de costes, calidad, eficiencia y eficacia. VFM es un concepto que debe entenderse como una filosofía de gestión que busca obtener el uso más eficiente de los recursos económicos, especialmente públicos. En otras palabras, podemos entender el VFM como la mejor relación precio-calidad, es decir, el servicio prestado por el sector privado presentará mejor calidad con la misma cantidad de dinero que el sector público gastaría para llevar a cabo un proyecto similar.

Sin embargo, es imposible determinar si un contrato de colaboración público-privado ofrece la mejor relación calidad-precio o VFM sin un mecanismo de comparación entre las diferentes alternativas. En este sentido, la técnica denominada *Public Sector Comparator*¹⁰ (PSC) permite la evaluación hipotética de todos los costes susceptibles de aparecer durante la vida del contrato, ajustada por la valoración de los riesgos. Así pues, el PSC permite una comparación cuantitativa de alternativas teniendo en cuenta la forma más eficiente de prestar el *output* deseado por el sector público, los costes y riesgos del proyecto y el coste neto que le supone a la Administración la prestación del servicio comparado con las ofertas realizadas por los operadores privados.

Finalmente, la última gran ventaja de las CPP es la de soslayar las restricciones financiero-presupuestarias de las Administraciones Públicas contratantes. Es decir, que las operaciones derivadas de las CPPs queden fuera del balance contable de estas Administraciones.

Ciertamente, el mantenimiento de los déficits públicos dentro de los umbrales exigidos por la Unión Europea ha venido a suponer un problema para la realización de grandes inversiones en materia de infraestructuras por parte de la mayoría de los Estados Miembros, y más en un momento como el actual. En este sentido, el Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos junto con el propio Eurostat dispusieron en 2004 un nuevo cuerpo de normas para regular el concreto tratamiento contable de las CPPs¹¹. En esta línea, Eurostat recogió de forma expresa estas nuevas directrices relativas a los CPP en su Manual SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública¹². Así pues, según éste, los activos que se construyan en el marco de un CPP se contabilizarán fuera del sector de las Administraciones Públicas siempre que el socio

¹⁰ Para un mejor análisis de esta técnica acudir a Partnerships Victoria (2001).

¹¹ Nota de prensa conjunta del Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos (CMFB) y de Eurostat (STAT/04/18), febrero de 2004.

¹² “ESA95 Manual on Government Debt and Deficit – Long term contracts between government units and non-government partners (Public-Private)”, 30 de agosto de 2004.

privado soporte, en todo caso, el riesgo de construcción y, adicionalmente, al menos el riesgo de disponibilidad o el riesgo de demanda; entendidos tales riesgos como:

Riesgo de construcción: Retrasos en la entrega de la infraestructura pública a construir, incumplimiento de los criterios establecidos en el contrato, costes adicionales que puedan surgir durante la ejecución del contrato, deficiencias técnicas y efectos externos negativos.

1. Riesgo de disponibilidad: La no entrega del volumen convenido en el contrato, el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y el incumplimiento de los estándares de calidad fijados contractualmente.
2. Riesgo de demanda: Variabilidad de la demanda con independencia del comportamiento del socio privado.

En todo caso, una justificación de la elección de una fórmula de CPP únicamente basada en esta postura, es decir, el encubrimiento del endeudamiento contable de la Administración promotora, puede ser problemática desde dos perspectivas: en primer lugar, porque el tratamiento presupuestario y financiero de dicha Administración requiere un enfoque global y de fondo y, segundo, porque para que los activos de las CPPs no se consideren como públicos, en palabras del Manual SEC 95: “*debe quedar debidamente acreditado que se transmite al socio privado la mayor parte del riesgo del contrato*”, lo cual no es, en la práctica, nada fácil.

Sin embargo, en junio de 2011 se hizo pública una decisión del propio Eurostat que introdujo, si cabe, más incertidumbre a esta cuestión¹³ En este caso, en relación con las posibilidades de desconsolidación de las infraestructuras y activos incluidos en el plan de renovación de autovías y carreteras puesto en marcha por el Gobierno de Aragón, se recordaba la necesidad de aplicar la regla de la “predominancia” para el análisis de actuaciones de mantenimiento y renovación, es decir la necesidad de que el valor de la inversión efectuada en la reforma y mantenimiento del activo sea mayor que el valor que el propio activo tenía antes de su renovación¹⁴. Al no cumplir con la citada regla en

¹³ Dicha decisión se puede consultar aquí:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Spain-Classification_of_a_road_network_project_run_by_th.pdf

¹⁴ Contenida en el Manual SEC-95, Parte IV.2.2.g: “El contrato debe referirse a un activo nuevo o a una remodelación significativa, modernización o mejora de los activos existentes, incluyendo activos propiedad de la Administración y gestionados por ella pero siempre que la inversión para su renovación, etc., represente una parte predominante del nuevo valor del activo tras la renovación”.

tres sectores de actuación, se consideraba que el riesgo inherente a la titularidad de los activos incluidos en dichos sectores no había sido transmitido al concesionario, por lo que debería constar en el balance del Gobierno de Aragón, con el consiguiente incremento del déficit de la Comunidad Autónoma.

4. EL EFECTO *BANDWAGON* COMO PRINCIPAL ENEMIGO DEL CPP.

El término *bandwagon* es un anglicismo que hace referencia al carro que lleva una banda en un desfile, circo u otro espectáculo. La frase "Salta en el *bandwagon*" fue usada por primera vez en la política americana en 1848 por [Dan Rice](#), bufón personal de Abraham Lincoln. Dan Rice, un payaso profesional de circo, usó su *bandwagon* para las apariciones de la campaña de Zachary Taylor para ganar atención al usar música. Conforme la campaña de Taylor se hizo más exitosa, más políticos se esforzaron por conseguir un asiento en el *bandwagon*, en espera de asociarse con el éxito. Más tarde, en 1900, durante la época de la campaña presidencial de [William Jennings Bryan](#), los *bandwagon* se habían convertido en el estándar en las campañas, y "subirse al carro" fue usado como un término desviado que implicaba que la gente se asociaba a sí misma con el éxito sin considerar lo que asociaban a sí mismos con él.

Así pues, el denominado "efecto *Bandwagon*", también conocido como el efecto de arrastre, "efecto de la moda" o de "subirse al carro" y relacionado cercanamente al oportunismo, es la observación de que a menudo las personas hacen y creen ciertas cosas fundándose en el hecho de que muchas otras personas hacen y creen en esas mismas cosas. El efecto es peyorativamente llamado "[comportamiento gregario](#)", en virtud del cual las personas tienden a seguir a la multitud sin examinar los méritos de una cosa en particular. Asimismo, dicho comportamiento es la razón del éxito del [argumentum ad populum](#)¹⁵.

El efecto *Bandwagon* está bien documentado en psicología conductual y tiene muchas aplicaciones. La regla general es que las conductas o creencias se propagan entre la gente, como claramente sucede con las modas, con "*la probabilidad de que los individuos que la adopten incrementen con la proporción de quienes ya lo han hecho*"¹⁶.

¹⁵ Un argumento *ad populum* o *argumentum ad populum*, es una [falacia lógica](#) que implica responder a un argumento o a una afirmación refiriéndose a la supuesta opinión que de ello tiene la gente en general, en lugar de al argumento por sí mismo. Un argumento *ad populum* (y por tanto, falaz) tiene esta estructura: A afirma B; Se dice que la mayoría de la gente dice B, por tanto, B es cierto.

¹⁶ Colman (2003).

Mientras más gente llegue a creer en algo, otros también se subirán al carro sin importar la evidencia subyacente.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, y después de haber analizado al menos tres importantes ventajas del CPP frente a los demás contratos tradicionales, ¿qué razones nos empujan, en último término, a no decantar la balanza en favor de este contrato? En mi opinión, la respuesta está clara, la culpa es del efecto *Bandwagon*.

Si el CPP supone un mejor reparto de los riesgos del contrato, proporciona una mejora significativa respecto a los mecanismos públicos tradicionales de provisión y prestación de infraestructuras y servicios y, además, contiene el gasto público en tiempos de crisis, ¿qué está pasando?, ¿por qué las Administraciones Públicas no estamos reaccionando de forma lógica? Quizá no deberíamos utilizarlo hasta saber empíricamente que funciona, pero ni si quiera lo estamos intentando. Decididamente, el CPP “no está de moda”.

No estamos aquí, sin embargo, para encontrar culpables a la falta de éxito de un contrato que, a pesar de ser aparentemente ventajoso, también tiene sus puntos débiles¹⁷, sino para todo lo contrario, descubrir cuáles han sido las claves del éxito de los demás

¹⁷ Para un estudio en detalle de las debilidades del CPP podemos acudir a la Comunicación de la Comisión de fecha 19 de noviembre de 2009 denominada “Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)”, que destaca que:

1. Algunos proyectos se llevan a cabo a través de CPP, aunque no sea éste el instrumento adecuado para ellos. A este respecto cabe señalar que una transferencia que abarca distintas fases de generación de valor añadido a las empresas privadas, unida a una atribución de los riesgos (costes) a estas empresas, no reporta necesariamente ventajas en términos de eficiencia.
2. Se han llevado a cabo determinados proyectos de CPP que han dado lugar a un aumento de los costes, a pesar de ello, y teniendo en cuenta las normas presupuestarias de Eurostat en vigor, con las CPP (en las que las inversiones en el sector de la construcción al inicio del período de vigencia del contrato se financian en primera instancia con capital privado), los proyectos (de infraestructuras) pueden realizarse antes, si se compara con la ejecución convencional con cargo a la financiación presupuestaria.
3. La transparencia de algunos contratos CPP, incluida la subcontratación a otras empresas, ha sido en algunos casos insuficiente.
4. El hecho de que sea insuficiente la transparencia de los contratos, de los estudios de viabilidad económica, de los informes de resultados, etc., no permite mantener bajo control los diversos problemas de oportunismo que se plantean en estos contratos complejos.
5. En ciertos casos, se hace patente la ausencia de una verdadera evaluación previa que permita una elección objetiva tanto del procedimiento de CPP como del adjudicatario del contrato.
6. En otros casos, se echa de menos una auténtica distribución de los riesgos entre el sector público y el privado basada en el principio de auténtica asociación entre las partes implicadas.
7. Existen lagunas en el control por parte de las autoridades públicas competentes, en particular en lo que se refiere a las consecuencias para los presupuestos públicos y la calidad de las prestaciones.

contratos típicos que están dejando en la sombra al CPP. Y me temo que la respuesta no está en la serotonina.

El 30 de enero de 2009 se publicó en la prestigiosa Revista *Science* un artículo de M. Ainstey y sus colaboradores que trataba de un animal realmente curioso¹⁸, la langosta del desierto o *Schistocerca gregaria*. Durante la mayor parte del tiempo, este insecto de color grisáceo vive una existencia solitaria en regiones desérticas, volando fundamentalmente de noche y evitando a sus congéneres. Sin embargo, cuando una temporada excepcionalmente lluviosa hace aumentar la población de langostas, su conducta cambia de repente y entra en fase gregaria. Los insectos adquieren una tonalidad amarilla brillante y van en grupos que pueden llegar a los mil millones de individuos. Estas nubes de langosta pueden migrar miles de kilómetros y devastar regiones enteras. Se sabe que este cambio de conducta es muy complejo y que hay unos 500 genes implicados. Lo que han descubierto los investigadores es que el cambio en la concentración de un neurotransmisor basta para transformar un solitario saltamontes en una plaga de proporciones bíblicas. Y ese neurotransmisor es la serotonina¹⁹.

Lo más impresionante del descubrimiento es que la misma molécula que regula el comportamiento gregario en este insecto es también una de las piezas clave en la modulación de la conducta social de animales superiores, incluidos los humanos. Esto nos dice que las bases químicas y neurológicas de la conducta son enormemente antiguas y que los mismos elementos han sido “reclutados” por el proceso evolutivo para resolver problemas distintos pero relacionados, como la conducta social de las langostas y la nuestra.

Así pues, y desechando la posibilidad de estimular de forma natural la serotonina de los órganos de contratación, mejor será encontrar el estímulo jurídico o económico que nos acerque al CPP. A mi modo de ver, son dos las razones que están detrás del éxito duradero de los contratos de obras, suministros y servicios, representantes legítimos de los contratos típicos por antonomasia. En primer lugar y, principalmente, que desde sus orígenes se han configurado a través de procedimientos administrativos sencillos y, en segundo lugar, que se han sustentado sobre procedimientos administrativos jurídicamente seguros.

¹⁸ Michael, Stephen, Swidbert, Malcolm and Stephen (2009).

¹⁹ La Serotonina (5-hidroxitriptamina, o 5-HT), es una [monoamina neurotransmisora](#) sintetizada en las [neuronas serotoninérgicas](#) en el [Sistema Nervioso Central](#) (SNC) y las [células enterocromafines](#) (células de *Kulchitsky*) en el [tracto gastrointestinal](#) de los [animales](#) y del ser humano. La serotonina también se encuentra en varias [setas](#) y [plantas](#), incluyendo [frutas](#) y [vegetales](#).

Respecto a la primera de las razones, bien es cierto que la principal reticencia tanto de los operadores económicos como de los poderes adjudicadores en relación con el CPP radica precisamente en la complejidad de su tramitación, ya que deben ser adjudicados a través del procedimiento del diálogo competitivo, lo cual, dada la poca experiencia que se tiene, no es nada alentador²⁰. En este sentido, es ilustrativa la redacción del art. 180 del TRLCSP, supuestos de aplicación de dicho procedimiento, puesto que solo se permite acudir al mismo en caso de “contratos singularmente complejos”, razón de más para entender los reparos que, en un principio, puedan suscitarse a la hora de utilizar el diálogo competitivo para adjudicar un CPP. Así pues, según el mencionado artículo, dicho procedimiento podrá utilizarse en el caso de contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o el del restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato, considerándose que un contrato es particularmente complejo cuando el órgano de contratación no se encuentre objetivamente capacitado para definir los medios técnicos aptos para satisfacer sus necesidades u objetivos, o para determinar la cobertura jurídica o financiera de un proyecto.

La segunda razón en favor de la utilización prioritaria de los contratos típicos antes apuntada, su seguridad jurídica intrínseca, se enfrenta a la necesidad de introducir en el procedimiento de contratación pública requerimientos de carácter tecnológico que permitan la implantación de sistemas de comunicaciones y para el intercambio y almacenamiento de información que puedan garantizar de forma razonable, según el estado de la técnica, la integridad de los datos transmitidos, que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos, o que en caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, la violación pueda detectarse con claridad.

Así pues, y para convertir tanto al diálogo competitivo como a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en potentes argumentos en favor del CPP deberíamos, primero, entender que el citado procedimiento no es más que una fórmula a caballo entre el procedimiento restringido y el negociado, pero con la particularidad de que los operadores económicos tienen mayor peso en la negociación o, mejor dicho, en el diálogo y, segundo, comprender cómo la utilización de los medios electrónicos, informáticos o telemáticos en el procedimiento de contratación

²⁰ Según el art. 180.3 del TRLCSP, los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado se adjudicarán a través del diálogo competitivo, sin perjuicio de que pueda seguirse el procedimiento negociado con publicidad en el caso previsto en el artículo 170.a).

(contratación electrónica o e-procurement), lejos de reportar inseguridad jurídica al mismo, permiten reducir costes de transacción a los licitadores y agilizar su tramitación administrativa²¹.

5. CONCLUSIONES.

La contratación pública española “moderna” surge con la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por [Decreto 923/1965, de 8 de abril](#), siendo las Leyes posteriores (Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) todavía tributarias de aquella.

Casi 50 años después de la Ley de Contratos del Estado se aprobó la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, cuya principal novedad fue, en mi opinión, la creación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado o CPP. El reto fundamental de dicha Ley, y ahora del Texto Refundido que la sustituye, hacer que este nuevo contrato rompa con la hegemonía de los contratos tradicionales a través de dos herramientas nuevas: primero, mediante la utilización del diálogo competitivo como procedimiento de adjudicación de naturaleza mixta y de raíz colaborativa y, segundo, a través de la implantación definitiva de la contratación electrónica.

Hemos venido utilizando durante tanto tiempo y de forma sistemática los clásicos contratos administrativos (obras, suministros y servicios) que ahora nos dan la posibilidad de salir de la jaula y no sabemos volar. No nos damos cuenta de que precisamente la verdadera conducta gregaria sería “subirse al carro” del CPP que es lo que en la actualidad “está de moda” en Europa. La Gobernanza, como puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre lo público y lo privado²², está en la base de todos aquéllos movimientos que intentan aprovechar las ventajas comparativas de lo público y lo privado, como hace en esencia el CPP.

²¹ Mayor seguridad jurídica que la que aporta en el procedimiento administrativo la Firma Electrónica Reconocida será difícil de alcanzar. En este sentido, véase la Disposición Adicional Decimosexta del TRLCSP, según la cual: “f) Todos los actos y manifestaciones de voluntad de los órganos administrativos o de las empresas licitadoras o contratistas que tengan efectos jurídicos y se emitan tanto en la fase preparatoria como en las fases de licitación, adjudicación y ejecución del contrato deben ser autenticados mediante una firma electrónica reconocida de acuerdo con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Los medios electrónicos, informáticos o telemáticos empleados deben poder garantizar que la firma se ajusta a las disposiciones de esta norma”.

²² Natera (2004).

Así pues, conviene romper una lanza en favor del CPP y apostar por su utilización. No somos pocos los que creemos que dicho contrato representa las características esenciales de una contratación moderna basada en los principios de racionalidad económica-financiera, gestión electrónica de los procedimientos y participación privada en las decisiones públicas.

BIBLIOGRAFÍA:

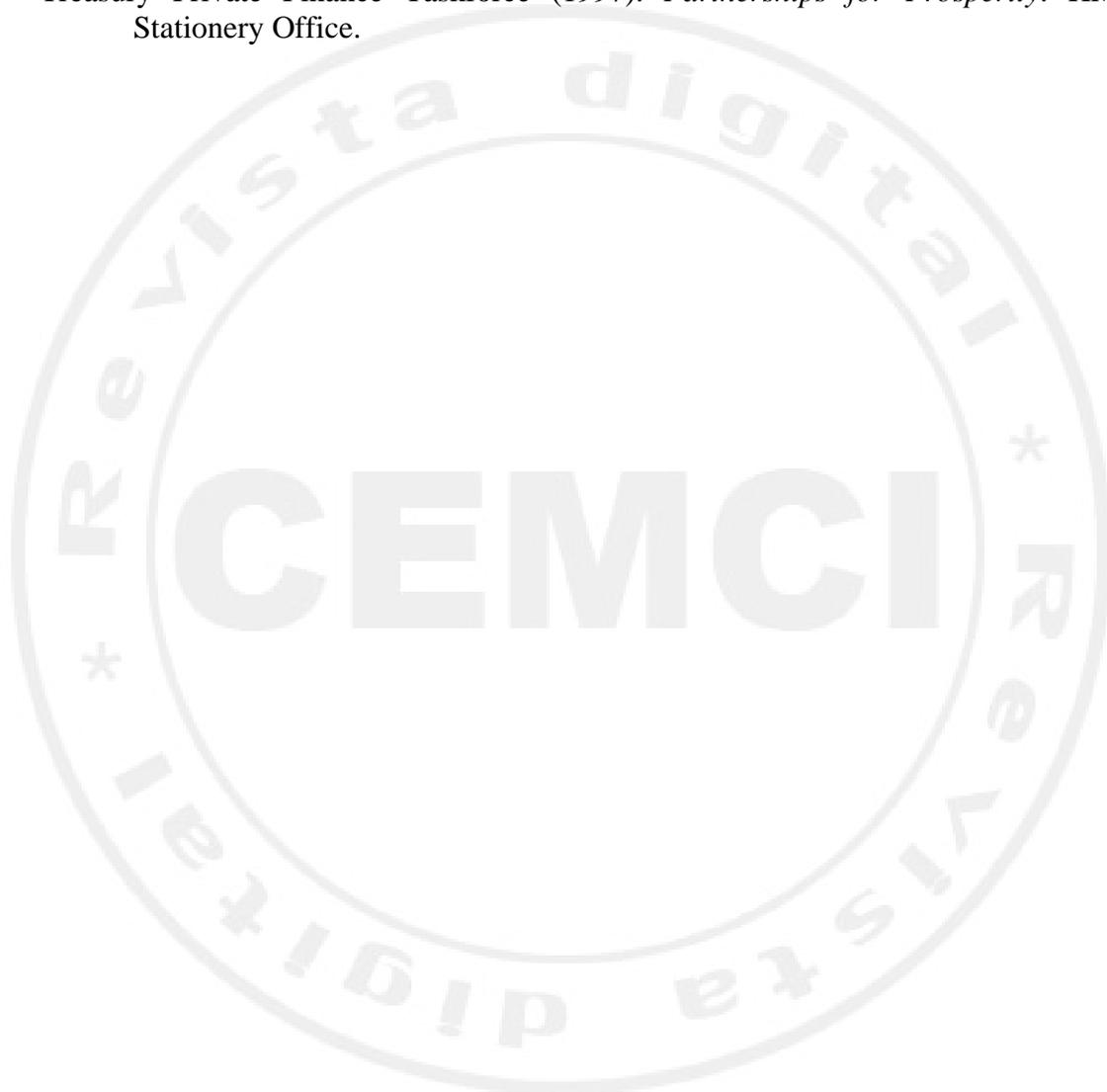
- Carol Hart (1996). *Secrets of Serotonin*, Ed. St. Martin's Press.
- Colman, A. (2003). *Oxford Dictionary of Psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Concha, M. (2005). La participación público-privada en la ejecución de las infraestructuras. *Reflexiones sobre el contrato de concesión de obra pública*, 52.
- Giddens, A. (1999). *La Tercera Vía*. Madrid: Taurus.
- Goidel, Robert K., and Todd G. Shields. (1994). The Vanishing Marginals, the Bandwagon, and the Mass Media. *The Journal of Politics*, 56, 802-810.
- Juan, A. M. y Rodríguez, J. (2006). *La Colaboración Público-Privada en la financiación de las infraestructuras o servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídico-financieros*. Madrid. IEF, Colección Estudios Jurídicos.
- McAllister, Ian, and Donley T. Studlar (1991). Bandwagon, Underdog, or Projection? Opinion Polls and Electoral Choice in Britain, 1979-1987. *The Journal of Politics*, 53, 720-740.
- Michael L. Anstey, Stephen M. Rogers, Swidbert R. Ott, Malcolm Burrows, and Stephen J. Simpson (2009). Serotonin Mediates Behavioral Gregarization Underlying Swarm Formation in Desert Locusts. *Science*, Vol. 323. no. 5914, 627 – 630.
- Natera, A. (2004). La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Universidad Carlos III, Documento de trabajo 2/2004.
- Partnerships Victoria, The Secretary Department of Treasury and Finance (2001). *Public Sector Comparator*, Technical Note.
- Syd Baumel (1999). *Serotonin*, Oxford: McGraw-Hill Professional.



Private Finance Panel (1995). *Private opportunity, Public benefit: Progressing the Private Finance Initiative*. London. HM Stationery Office.

The Scottish Parliament (2001). *Public Private Partnerships and the Private Finance Initiative: A review of recent Literature*. Research Note for the Finance Committee.

Treasury Private Finance Taskforce (1997). *Partnerships for Prosperity*. HM Stationery Office.





ESPECIAL MENCIÓN A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MATERIA DE CONCESIONARIOS PÚBLICOS O CONTRATISTAS EN EL ÁMBITO LOCAL

Elena GALÁN RODRÍGUEZ DE ISLA

Magistrada de los Juzgados de Bilbao

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Elementos subjetivos.
 - 2.1. Legitimación activa.
 - 2.2. Legitimación pasiva.
 - 2.2.1. Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
 - 2.2.2. Acción u omisión.
 - 2.2.3. Concurrencia de administraciones.
3. Elementos objetivos.
 - 3.1. Individualización del daño.
 - 3.2. Daño efectivo y evaluable económicamente.
 - 3.3. Relación de causalidad.
 - 3.4. Ausencia de fuerza mayor.
4. Elementos temporales. Prescripción.
5. Especial mención a la responsabilidad patrimonial en materia de concesionarios públicos o contratistas.
 - 5.1. Regulación legal.
 - 5.2. Interpretación jurisprudencial.
 - 5.3. Contenido de la resolución administrativa.

1. INTRODUCCION.

La Constitución de 27 de diciembre de 1978, recoge en su artículo 9.3 el principio de responsabilidad de los poderes públicos y, a su vez, en el artículo 106.2 señala que “los particulares, en los términos establecidos en la Ley tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Por otra parte, el artículo 149.1.18ª del texto constitucional atribuye competencia exclusiva al Estado en relación al sistema de responsabilidad de todas las

Administraciones Públicas, lo que significa que las Comunidades Autónomas habrán de atenerse a la legislación general, sin perjuicio de las especialidades procedimentales derivadas de su específica organización.

Con carácter general, la responsabilidad objetiva de la Administración aparece regulada en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

Actualmente, la normativa legal que contempla los principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, viene constituida por el artículo 139 de la Ley de las Administraciones Públicas, de 26 de noviembre de 1992 (LRJAP-PAC) que dispone: “1.Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. 2.En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.3.Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.4.La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

El Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas, en materia de responsabilidad patrimonial, en su artículo 2 preceptúa: “1.Mediante los procedimientos previstos en este Reglamento las Administraciones Públicas reconocerán el derecho a indemnización de los particulares en los términos previstos en el Capítulo I del Título X de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por las lesiones que aquellos sufran en cualquiera de sus bienes y derechos siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. También serán de aplicación los procedimientos previstos en este Reglamento para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial en que incurran las Administraciones Públicas cuando actúen en relaciones de Derecho privado”.

Por otro lado, la disposición adicional duodécima de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece: “La responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y servicios Comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como de las demás entidades, servicios y organismos del Sistema nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas, por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria, y las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta Ley, correspondiendo su revisión jurisdiccional al orden contencioso-administrativo en todo caso”.

En el ámbito local, la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, que se remite a la legislación estatal, determina en su artículo 54, que “Las Entidades Locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”. Especial mención hay que hacer al artículo 25 apartado 2 de la LBRL, que determina las competencias que el Municipio ejercerá, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas y singularmente, el artículo 26 del citado texto legal que preceptúa: “1.Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los siguientes servicios:

- a) En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos urbanos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los municipios con población superior a 5000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público”.

Finalmente, hay que recalcar que, además, de la normativa general que ha sido puesta de manifiesto, no puede obviarse la existencia de normas especiales sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, y así cabe reseñar, la establecida en materia urbanística en el art. 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

2. ELEMENTOS SUBJETIVOS

2.1. Legitimación activa

Sobre este particular, cabe indicar que a tenor del art. 106.2 CE, pueden reclamar la responsabilidad extracontractual de la Administración los particulares por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos. En iguales términos, se pronuncia el art. 139.1 LRJAP-PAC, bien entendido que la expresión “particulares”, ha de considerarse ligada al concepto de administrados, en su doble cualidad de sujetos pasivos de las potestades administrativas y sujetos activos de derechos subjetivos frente a la Administración.

Asimismo, hay que resaltar que aunque la Ley habla de indemnización a los particulares, según reiterada doctrina jurisprudencial dicho concepto debe entenderse en un sentido amplio, en cuanto engloba cualquier sujeto lesionado, es decir, otros entes públicos u otra administración.

Por consiguiente, la legitimación activa puede definirse como una relación fijada por la Ley entre una persona física o jurídica y el contenido de la pretensión necesaria para que aquella pueda ejercitarla ante los Tribunales de Justicia.

En este sentido, cabe citar la Sentencia de fecha 25-5-2011, del TSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec.4ª, rec.71/2008, que en su fundamento de derecho segundo, afirma:

“En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se define, según una consolidada jurisprudencia de este Tribunal, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse está, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva.

El criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo (artículo 19.1. a) Ley 29/1998, como superador del inicial interés directo (artículo 28 LJCA de 1956), en el orden contencioso-administrativo ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional (entre otras SSTC 60/2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero) el cual insiste en que las normas procesales deben ser interpretadas en sentido amplio (STC

73/2004, de 22 de abril) máxime tras haber procedido a entender sustituido el interés directo por el más amplio de interés legítimo identificable con cualquier ventaja o utilidad derivada de la reparación pretendida (entre otras SSTC 60/1982, de 11 de octubre, 257/1988, de 22 de diciembre y 97/1991, de 9 de mayo)...”.

2.2. Legitimación pasiva

Lógicamente, para que exista responsabilidad de la Administración debe existir una actuación imputable a la misma, esto es, mediante las personas físicas que conforman sus órganos y actúan por cuenta de ella, dentro del contexto del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

2.2.1. Funcionamiento normal o anormal de los servicios.

La responsabilidad de la administración deviene no solo por un funcionamiento anormal de los servicios, sino que el resultado dañoso puede surgir como consecuencia de una actuación normal de la administración. Y, a este respecto, el concepto de servicio público ha de considerarse en su sentido amplio, como actividad administrativa, gestión o quehacer administrativo.

La antijuricidad, susceptible de convertirse en lesión indemnizable, se predica del efecto de la acción de un servicio público, no del agente de la Administración causante del daño, a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio ciudadano, que despliega su operatividad postulando la cobertura del daño causado, en tanto en cuanto no exista fuerza mayor o causa de justificación que legitimen como tales el perjuicio de que se trate (STS 4ª 12-7-85).

El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se configura en el funcionamiento normal o anormal de aquélla al prestar un servicio público; ello quiere decir que basta la producción de un daño individualizado y con trascendencia económica para que se deba analizar la producción del mismo con la prestación de un determinado servicio público, y especialmente a efectos de poder determinar la existencia de fuerza mayor, que excluiría la responsabilidad.

Por otra parte, hay que recordar que si bien es cierto que la simple declaración de nulidad de un acto administrativo no presupone ni genera inexorablemente un derecho a la indemnización, por surgir ésta de la existencia de un daño o lesión patrimonial, no es menos cierto que si la lesión existe y por añadidura el acto o actuación resulta ilegal, la imputación del daño a la Administración puede resultar obligada, como sucede,

verbigracia, en el caso en el que el/la recurrente/a sufre, hasta la cancelación del aval presentado para suspender la ejecución de la liquidación tributaria reclamada, perjuicio que además, y en el caso concreto de deuda tributaria extinguida por causa de la prescripción por dimanar de un funcionamiento anormal de la Administración, no debe ser soportado por el/la actor/a.

En este apartado, resulta conveniente hacer una referencia a la problemática que puede surgir con los organismos públicos y empresas públicas.

Pues bien, la aplicación del Derecho Público o del Derecho Privado a la actividad administrativa responde a la necesidad de cumplir un determinado fin de la forma más eficaz y adecuada posible. En un primer momento las formas públicas para la consecución de esos fines eran absolutas, si bien en la actualidad se encuentran desbordadas por la exteriorización de la Administración Pública bajo fórmulas reguladas por el Derecho Privado. Los servicios públicos son todos aquellos que, pudiendo gestionarse de manera directa incluso a través de la constitución de una sociedad mercantil, tienden a la consecución de los fines señalados que son competencia de las Administraciones Públicas.

Es un hecho indiscutible que la Administración Pública en su forma de organización y de manifestación externa, en cuanto se refiere a la mejor prestación de los servicios públicos, en beneficio del interés general, puede acudir al Derecho Público o al Derecho Privado, siendo una cuestión de oportunidad y de eficacia. Tanto en un caso como en otro, las Administraciones pueden crear organismos y sociedades mercantiles que coadyuvarán en la gestión del interés general, aun cuando adopten formas propias del Derecho Privado, en cuanto a su composición y gestión interna.

Así, pudiera darse el caso, por ejemplo, que ante una caída de un ciudadano/a, en un edificio sea o no titularidad de un Ayuntamiento, en el que se encomienda a través de una sociedad de economía mixta, la gestión en materia de vivienda, no resultaría conforme a derecho que el mismo, pudiera oponer que la pretensión ejercitada de responsabilidad patrimonial, deber ser conocida por la Jurisdicción civil, por considerar que la citada mercantil no ejerce potestades administrativas, pues la jurisdicción contencioso-administrativa sería competente para el conocimiento y decisión final de la controversia, en atención a lo que se dispone en el art. 2 de la LJCA y en el art. 9 de la LOPJ.

2.2.2. Acción u omisión

El daño puede ser causado por acción o por omisión, que presenta particularidades propias, ya que como advierte la Sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 8ª, de fecha 27-2-2012, en su fundamento de derecho octavo: “...como ha dicho recientemente esta Sala en sus sentencias de 16 de mayo de 2008, 27 de enero de 2009 y 31 de marzo de 2009, la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad; si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada para evitarla sería imputable a la propia Administración; pero el buen sentido indica que a la Administración sólo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo. Ello conduce necesariamente a una conclusión: en el supuesto de comportamiento omisivo, no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, puesto esto conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración. Y ese dato que permite hacer la imputación objetiva sólo puede ser la existencia de un deber jurídico de actuar...”.

Como clarifica la Sentencia de 15-2-2012 del TSJ Asturias Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª en su fundamento de derecho cuarto: “...no basta con que un hecho con resultado lesivo se produzca en una instalación pública, o más concretamente en el interior de un centro público, para que a tal circunstancia se anude sin más la concurrencia de responsabilidad patrimonial (STS, Sala 3ª, de 24-9-2001, rec. 5348/97; 13-9-2002, rec. 3192/01; 20-3-2003, rec.190/02; y 1-7-2004, rec. 357/03, lo que convertiría a las Administraciones públicas en entidades providencialistas (STS, Sala 3, de 13-11-97, rec. 4451/93; y 5-6-98, rec. 1662/94 concurrir un déficit de atención, vigilancia o cuidado, imputable a los responsables del centro (STS, Sala 3ª, de 16-2-99, rec. 6361/94; 20-1-2003; rec. 8543/98; y 20-12-2004; rec. 3999/01), o bien, un estado inadecuado de las instalaciones (STS, Sala 3ª, de 28-2-2003, rec. 9789/98).

Por tanto, en contra de lo que aduce el recurrente, el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva no implica que la misma

deba responder necesariamente de todos los daños que se puedan sufrir en centros públicos, sino que para que proceda la responsabilidad patrimonial deberán darse los requisitos que la caracterizan. Para el éxito de la pretensión deducida sería totalmente imprescindible acreditar que la caída tuvo su origen o una conexión causal con un defectuoso mantenimiento de las instalaciones sanitarias en el lugar en que se produjo el percance, bien porque existía el barrillo en el suelo o bien porque el material de dicho suelo fuese resbaladizo, como sostiene la actora.

Es reiterada la jurisprudencia que viene a reconocer que el estándar de eficacia que es exigible a los servicios públicos no es de carácter absoluto, pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad y convertiríamos a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa de responsabilidad de las Administraciones Públicas creando un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, se sigue de ello que no pueda en el presente supuesto afirmarse la responsabilidad reclamada, cuando no puede olvidarse, con independencia de que el suelo pudiera encontrarse resbaladizo por la lluvia caída, que la posibilidad de caerse en la vía pública surge desde el mismo momento en que se transita por ella, sin que las consecuencias de esta caída puedan ser imputadas sin más a la Administración responsable, riesgo que aumenta cuando la zona por la que se transita está en rampa y que se incrementa aún más, si quien transita es una persona lesionada en una rodilla y que puede hacerlo con distracción, o con calzado inadecuado, y que consecuentemente ha de asumir el riesgo de una caída en la forma y lugar en que la misma se produce...”

Al margen de doctrina jurisprudencial existente sobre la materia tratada, no puede desconocerse que la determinación de los estándares de rendimiento que deben ser exigidos a las Administraciones Públicas, en la prestación de los servicios de su titularidad, es una tarea compleja, no exenta de evidentes dificultades, pudiendo establecerse estos criterios:

- a) primer lugar, debe tomarse en consideración la Administración Pública titular del servicio, pues resulta obvio que no puede exigirse el mismo nivel de exigencia en la prestación de servicios a la Administración Estatal, Autonómico o a la Local, pues los medios económicos y materiales de los que dispone una u otra son bien diferentes.

- b) En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el concepto de servicio público de que se trate, pues no a todos los servicios que presenten las Administraciones debe serle exigido el mismo estándar de calidad. Buena prueba de lo que aquí, se dice se encuentra en el artículo 26 de la LBRL, que distingue entre servicios que deben ser prestados por todos los municipios (apartado 1 a) y otros que deben ser prestados por los municipios dependiendo de su población, lo que pone de manifiesto que el nivel de calidad del servicio debe ser más elevado cuando se trata de aquellos servicios que el propio Legislador ha considerado como esenciales, en la medida en que deben ser prestados por todos los municipios sin excepción.
- c) En tercer lugar, en el caso de la Administración Local es un criterio a tomar en consideración la propia magnitud del Ente Local, pues no parece lógico que se exija el mismo estándar de rendimiento del servicio a un Ayuntamiento acogido al régimen jurídico de los municipios de gran población que a otro que, verbigracia, funcione en régimen de concejo abierto, pues es evidente que las posibilidades presupuestarias de uno y otro son bien diferentes.
- d) En cuarto lugar, que nos encontremos ante un supuesto de acción u omisión, pues en este último caso se debería tomar en consideración la existencia o no de un deber de actuar, la omisión por parte de la Administración de tal deber, y que la actividad sea materialmente posible.

2.2.3. *Concurrencia de administraciones*

Sobre esta materia, dispone el artículo 140 en el apartado 1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre que: “Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas; añadiendo el apartado 2 que, en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”.

De la expresa dicción del precepto citado, cabe extraer la conclusión de que frente al principio de responsabilidad individual, debe regir como regla general el principio de

responsabilidad solidaria cuando no sea posible dicha determinación y todo ello atendiendo a una posición garantista del administrado.

Así, la Sentencia de 6 de febrero de 2012 de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, estima en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución desestimatoria presunta del Ministerio de Cultura sobre reclamación por responsabilidad patrimonial, señalando que las Administraciones demandadas no han adoptado medida precautoria alguna para evitar el daño ocasionado al recurrente y aludiendo a que habrían sido numerosas las ocasiones en que se han desprendido piedras de la Muralla, sin que las entidades responsables, tanto de la administración local, autonómica y estatal, hayan adoptado medidas para garantizar la seguridad de los transeúntes, que, como en el presente caso, y con la necesaria diligencia en la conservación de la Muralla y en la adopción de determinadas medidas precautorias, señalando y advirtiendo de los riesgos existentes, pudo haberse evitado el daño producido.

Asimismo, cuando hablamos de formas de actuación conjunta de administraciones, se hace necesario dejar constancia de un supuesto singular que ha sido contemplado, por el Tribunal Supremo Sala 3^a, sec. 1^a, S 8-1-2010, rec 107/2009, que establece que una interpretación integradora de las reglas sobre competencia objetiva previstas en la Ley Jurisdiccional permite deducir que la competencia objetiva en los casos en que hayan de fiscalizarse decisiones sobre responsabilidad patrimonial adoptadas por diferentes Administraciones, pero fundadas en igual causa de pedir, entendida esta causa como el dato fáctico determinante de la reclamación, ha de corresponder al órgano jurisdiccional competente para fiscalizar el acto dictado por la Administración de mayor ámbito territorial. Y, así se dispone en la referida sentencia que aunque, en principio, el conocimiento de las impugnaciones de las decisiones adoptadas en materia de responsabilidad patrimonial por parte de los órganos competentes de una Comunidad Autónoma y de la Administración General del Estado correspondería a órganos jurisdiccionales diferentes, la finalidad de no dividir la continencia de la causa y evitar resoluciones contradictorias postula a favor de un conocimiento unitario por parte del órgano jurisdiccional que tenga una competencia más amplia.

3. ELEMENTOS OBJETIVOS

Nuestra jurisprudencia viene exigiendo de forma constante y reiterada los siguientes requisitos:

3.1. Individualización del daño

Conforme preceptúa el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Ello determina que el daño debe formar parte del patrimonio del afectado y que no constituya una carga común que todos los administrados tengan el deber soportar.

3.2. Daño efectivo y evaluable económicamente

Acreditada la existencia de responsabilidad patrimonial y la relación de causalidad entre la conducta antijurídica y los daños o perjuicios ocasionados, los mismos han de ser ciertos e individualizados. A tal efecto, tanto el daño emergente como el lucro cesante, es decir, aquellos perjuicios que suponen una carga añadida al daño, ya que son ganancias dejadas de percibir, o bien cifra de negocio que no se realizó debido a la actuación de la Administración, pueden encuadrarse dentro de este concepto.

Según describe la Sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 6ª, de fecha 7-7-2010 en su fundamento de derecho quinto: "... La lesión se define como daño ilegítimo, pues no todo perjuicio es constitutivo de una lesión en el sentido técnico-jurídico del término, porque si bien toda lesión es integrante de un daño y perjuicio no todo daño y perjuicio es constitutivo de una lesión, dentro del marco de los arts. 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Esa antijuridicidad o ilicitud sólo se produce cuando el afectado no hubiera tenido la obligación de soportar el daño o el perjuicio y ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito... Debe pues concluirse que para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización conforme a la conciencia social...".

También, cabe citar la Sentencia de fecha de 19-10-2011, del TSJ Galicia Sala de lo Contencioso-Administrativo, en su fundamento de derecho cuarto: “... Es jurisprudencia reiterada la que sostiene que la extensión de la obligación de indemnizar responde, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 106.2 CE y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al principio de la reparación integral. De ahí que la reparación comprenda todos los daños alegados y probados por el perjudicado, esto es, no sólo los posibles intereses económicos o directamente evaluables, como el daño emergente o el lucro cesante, artículo 1106 CC, aunque excluyendo las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, sino comprendiendo también perjuicios de otra índole, como, por ejemplo, las secuelas o el daño moral o, con carácter más general, el *pretium doloris* como precisaron las tempranas sentencias del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1984 y 7 de octubre de 1989, concepto éste que reviste una categoría propia e independiente de las demás, y abarca tanto el daño moral como los sufrimientos físicos y psíquicos padecidos por los perjudicados (SSTS 23 de febrero de 1988 y 10 de febrero de 1998).

El Tribunal Supremo en sentencia de 21 de junio 2011, tras reiterar que el principio de reparación integral en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la administración comprende todos los daños alegados y probados sufridos por el perjudicado, tanto los de índole material económicamente valorable como los de índole inmaterial o moral, con remisión a la sentencia de 23 de marzo de 2011, recurso de casación 2302/09, (con cita de otras anteriores) señala que el resarcimiento del daño moral por su carácter efectivo y de *pretium doloris*, carece de módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que siempre tendrá un cierto componente subjetivo por lo que deben ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso, estableciendo como criterios jurisprudenciales a que ha de ajustarse el órgano jurisdiccional, los de reparabilidad económica del daño moral y la razonabilidad de su compensación en atención a los hechos declarados probados...”.

Respecto de los gastos judiciales, existen sentencias en las que no se admiten la indemnización de estos gastos.

La Sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª de 26-4-2012, en su fundamento de derecho sexto, señala que: “no ha lugar a la cantidad reclamada en concepto de honorarios de Abogado correspondientes a los gastos necesarios para entablar la reclamación de la responsabilidad patrimonial ante la Administración en base, fundamentalmente a que la presencia de un Letrado no resulta

necesaria para entablar dicha reclamación en vía administrativa. Y también, en el mismo sentido, de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de las SSTs de 30 de marzo de 2006 y de 4 de diciembre de 2006...”.

3.3. Relación de causalidad

La jurisprudencia, con relación al tema que nos ocupa, se ha pronunciado en la siguiente manera:

Sentencia del TSJ Castilla-La Mancha Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26-3-2012, fundamento de derecho segundo: “... la copiosa jurisprudencia sobre la materia ha estructurado una compacta doctrina de la que pueden significarse como pilares fundamentales los siguientes: a) La legislación ha estatuido una cobertura patrimonial de toda clase de daños que los administrados hayan sufrido en sus bienes a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, fórmula que abarca la total administrativa; b) Servicio público viene a ser sinónimo de actividad administrativa y para su calificación hay que atender, más que a una tipificación especial de alguna de las formas en que suelen presentarse, al conjunto que abarca todo el tráfico ordinario de la Administración; c) De ahí que siempre que se produzca un daño en el patrimonio de un particular sin que éste venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o vínculo jurídico, hay que entender que se origina la obligación de resarcir por parte de la Administración, si se cumplen los requisitos exigibles para ello, ya que al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante para la imputación de los mismos a la Administración que ésta haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa, o en forma de mera actividad material, o en omisión de una obligación legal.

Los requisitos exigibles para imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a los administrados son los siguientes: en primer lugar, la efectiva realidad de un daño material, individualizado o económicamente evaluable, segundo, que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa y exclusiva e inmediata de causa a efecto, cualquiera que sea su origen (Reglamento, acto administrativo, legal o ilegal, siempre actuación material o mera omisión); por último, que no se haya producido por fuerza mayor y que no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso del tiempo que fija la Ley...

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de cinco de junio de 1998) que no es acorde con el principio de

responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, entre otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Cabe señalar, por último, que a los fines del artículo 106.2 de la Constitución, El Tribunal Supremo, en Sentencias, entre otras, de veintidós de marzo de 1995, homologado como servicio público toda actuación, gestión, actividad, o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad, con resultado lesivo...”.

En este caso, la precitada sentencia desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial de una agresión sufrida por una menor, a manos y pies de otro alumno, accidente producido en el patio del Instituto, en hora de recreo, sin participación de educadores ni responsables directivos del centro, ni por falta acreditada de vigilancia sobre parámetros distintos de los usuales en una actividad normal y programada en el centro. Ni hubo, en ese sentido, acontecimiento extraordinario que hubiera obligado a intervenir y cuya omisión propiciase la responsabilidad del centro. Porque una cosa es que la responsabilidad patrimonial de la Administración se haya objetivado en considerables proporciones, y otra muy distinta que por el mero hecho de haberse producido una lesión en el interior de un colegio público, tenga que responder la Administración en este caso, la Educativa.

En esta línea, la Sentencia del TSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20-3-2012: “desestima el recurso deducido contra la resolución de la Generalitat de Catalunya que rechazó la petición indemnizatoria de los daños y perjuicios causados con motivo de una adopción de una niña en la República del Congo, salvo la cuantía reclamada por el concepto de contrato entre la parte demandante y ADIC, que deberá abonar la Administración Pública demandada. La Sala aprecia que no fueron las irregularidades detectadas provocadas por la incapacidad de la asociación el

detonante del fracaso material de la adopción de la niña que había sido asignada a la parte demandante, sino la intervención de un tercero, como es la Administración Pública Congoleña, que legalmente rompe el nexo causal, al intervenir en el proceso de adopción en la forma impeditiva que lo hizo, lo que impide atribuir la responsabilidad en el aspecto resarcitoria a la Administración Pública demandada”.

Igualmente, no resulta ineludible el requisito de la exclusividad en el nexo causal pues pueden concurrir concausas, que si bien no exoneran de responsabilidad a la Administración, la consecuencia es que cabe moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización.

De forma semejante, se pronuncia la Sentencia 15-3-2012 de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, determinando en su fundamento de derecho tercero “... la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de las responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación (asumiendo cada una la parte que le corresponde) o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado.

La doctrina expuesta es así contemplada en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997, 10 de febrero de 1998, 10 de junio de 2003 y 23 de septiembre de 2004...”.

3.4. Ausencia de fuerza mayor

Con relación a la cuestión tratada la jurisprudencia ha venido declarando que la fuerza mayor se configura como aquel evento imprevisto e irresistible, de tal forma que dicho evento sería difícilmente previsible pero que, aunque previsible, sería inevitable, añadiéndose en el ámbito administrativo, además la nota de ajeneidad del servicio, en el sentido que sólo aquel evento exterior al funcionamiento de los servicios en cuyo seno surge la lesión. La fuerza mayor es concepto jurídico que debe quedar ceñido, como reiteradamente ha repetido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al suceso que esté fuera de círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuese inevitable, como guerras, terremotos, etc., pero no aquellos eventos internos, intrínsecos, e ínsitos en el funcionamiento de los servicios públicos. Además, señala la

Jurisprudencia que la carga de probar la concurrencia de la fuerza mayor corre de cuenta de la Administración pues el carácter objetivo de la responsabilidad impone que la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficiente para considerar roto el nexo causalidad corresponda a la Administración, pues no sería objetiva aquélla responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquélla cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia.

En este sentido, la Sentencia de fecha de 28-6-2010 del TSJ Murcia Sala de lo Contencioso-Administrativo, en su fundamento de derecho tercero recoge que “según la doctrina jurisprudencial por fuerza mayor debe entenderse aquellos acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su naturaleza, y por caso fortuito, los acontecimientos o hechos imprevisibles pero insertos en el funcionamiento interno de cada actividad o servicio, según su naturaleza. Son constitutivos de fuerza mayor los acontecimientos imprevisibles e inevitables caso de ser previstos, que excedan de los riesgos propios de la empresa, esto es de los derivados de la propia naturaleza de los servicios públicos (STS de 2-4-85) o los acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza (STS de 4-2-83). Estos últimos que integran el caso fortuito no son obstáculo a la declaración de responsabilidad pese a ser independientes del actuar del órgano administrativo y incluso de la posibilidad de evitar los efectos dañosos aún empleando la máxima diligencia. Es evidente por tanto que la jurisprudencia distingue entre ambas figuras según la nota de exterioridad o interioridad del hecho dañoso. La fuerza mayor es una causa no solo irresistible, sino sobre todo extraña y ajena al funcionamiento del servicio. Un acontecimiento exterior o inesperado, imprevisible o irresistible (SSTS 16-11-74 y 3-11-75; acontecimiento que aparte de ser ordinariamente imprevisible y siempre inevitable, excede de los riesgos propios de la empresa (STS de 12-3-84); suceso que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable. Por su parte el caso fortuito es de hecho imprevisible o indeterminable, pero interno al funcionamiento del servicio, conectado a sus propios elementos intrínsecos: aquellos eventos intrínsecos, ínsitos en el funcionamiento de los servicios públicos del Ayuntamiento...”.

4. ELEMENTOS TEMPORALES. PRESCRIPCIÓN.

En virtud del artículo 142.5 LRJAP-PAC, el derecho a reclamar prescribe al año siguiente al hecho o acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, si bien en caso de daños, de carácter físico o psíquico a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En cuanto al cómputo de la prescripción, interesa destacar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sec. 4ª de 23-7-2012, que en su fundamento de derecho décimo determina: "...debemos recordar que en la Sentencia de 5 de abril de 2010, recurso de casación para la unificación de doctrina 96/2009, se reitera lo dicho en la Sentencia de 30 de marzo de 2010, recurso de casación para la unificación de doctrina 103/2008, ambas de la Sección 4ª, en el sentido de que el "*dies a quo*" para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozca definitivamente los efectos del quebranto" (FJ5º), es decir, en términos de la STS de 27 de abril de 2010, recurso de casación 5477/2005, Sección Sexta, "cuando se conocen los efectos lesivos en el patrimonio del reclamante, momento en el que existe ya la posibilidad de valorar su alcance y extensión" (FJ2º).

En la citada Sentencia de 27 de abril de 2010 se recuerda la jurisprudencia que declara que "la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello...". En la Sentencia de 15 de setiembre de 2008, recaída en el recurso de casación para la unificación de doctrina 238/2007, donde se hace mención, FJ 4º, a otras sentencias que, "defienden que la fecha inicial para contar el plazo de prescripción del artículo 142, apartado 5, de la Ley 30/1992, tratándose de daños físicos o psíquicos en las personas, es la de la curación o aquella en la que se conoce el alcance de las secuelas, esto es, cuando se estabilizan los efectos lesivos y se conoce definitivamente el quebranto de la salud. Esta merma puede ser permanente, producirse en un momento determinado y quedar inalterada, o continuada, manifestándose día a día. En el primer caso, el período de prescripción se inicia cuando se producen, pues en ese instante cabe evaluar los daños, mientras que en el segundo, como no pueden medirse ab initio las consecuencias para la salud, hay que esperar a conocer su entidad o, como dice el repetido precepto legal, el "alcance de las secuelas". De la doctrina precedente cita la Sentencia de 11 de mayo de 2004, en que se pone de relieve que: por daños permanentes debe entenderse aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo. Ejemplo de un

daño de este tipo, cuyo resultado lesivo queda determinado por la producción del hecho o acto causante, sería el de la pérdida de un brazo, o de una pierna. Se trata de daños que pueden ser evaluados económicamente desde el momento de su producción, y por eso el día inicial del cómputo es el siguiente a aquél en que el daño se produjo. Daños continuados, en cambio, son aquellos que, porque se producen día a día, de manera prolongada en el tiempo y sin solución de continuidad, es necesario dejar pasar un período de tiempo más o menos largo para poder evaluar económicamente las consecuencias del hecho o del acto causante del mismo. Y por eso, para este tipo de daños, el plazo para reclamar no empezará a contarse sino desde el día en que cesan los efectos...”.

En la misma línea, cabe invocar la Sentencia de 15-6-2012, del TSJ Castilla-León (sede Burgos), Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec., 2ª, que en su fundamento de derecho segundo, señala que: “....la interrupción del plazo de prescripción de un año hoy establecido por el artículo 142.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común se produce no sólo por la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad civil dimanante de la infracción penal, sino incluso por la pendencia de de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, salvo que sea manifiestamente inadecuada (sentencia de 26 de mayo de 1998, que invoca la doctrina de la sentencia de 4 de julio de 1980). De esta jurisprudencia se deduce que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello...”.

5. ESPECIAL MENCIÓN A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MATERIA DE CONCESIONARIOS PÚBLICOS O CONTRATISTAS

5.1. Regulación legal

El marco normativo más reciente venía constituido por el artículo 98, sobre indemnización de daños y perjuicios, de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas- derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de

16 de junio, que incorpora su tenor literal, salvo el calificativo civil del apartado 3, al artículo 97, luego incorporado al art. 198 LCSP. Asimismo, cabe citar el art. 229 y 256 del citado texto legal y hoy, al art. 214 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que siguiendo la legislación precedente y bajo la rúbrica de “indemnización de daños y perjuicios” establece: “1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato. 2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las Leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación. 3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción. 4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Igualmente, el artículo 246 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, de la Ley de Contratos del Sector Público, obliga al concesionario a “e) Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de la obra o de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el artículo 214”; y el artículo 280 obliga al gestor de servicios públicos “c) Indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración”.

Asimismo, el artículo 1.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial señala que “ Se seguirán los procedimientos previstos en los capítulos II y III de este Reglamento para determinar la responsabilidad de las Administraciones públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos, cuando sean consecuencia de una orden directa e inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las especialidades que, en su caso, dicha legislación establece. En todo caso, se dará audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el

procedimiento, al efecto de que se pronuncie en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.

De la literalidad de los preceptos que han sido mencionados de la Ley de Contratos del Sector Público, Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se desprende que no existe relación de causalidad entre el actuar de la administración y el daño producido, cuando los mismos no hayan sido ocasionados por una orden directa o proyecto de la Administración, por lo que, *prima facie*, no rige el principio de solidaridad.

5.2. Interpretación jurisprudencial

Como, recientemente, recoge el TSJ de Castilla-León (sede Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 9-3-2012: “en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo han venido conviviendo dos líneas jurisprudenciales y así lo recuerda la sentencia de 6 de octubre de 1994:

“Una tesis que ha entendido que el art.134 habilita al particular lesionado para exigir de la Administración contratante, titular de la obra pública, en régimen objetivo y directo, la indemnización por los daños derivados de la obra en trance de ejecución, realizada a través de contratista interpuesto, debiendo la Administración si se dan los requisitos de responsabilidad abonar la indemnización al dañado sin perjuicio de su derecho de repetición frente al contratista.

Esta es la tesis mantenida por el Consejo de Estado en sus dictámenes de 18 de junio de 1970 y 12 de junio de 1973...

La segunda tesis es la que interpreta el art. 134 según su literalidad, es decir, como una acción dirigida a obtener un pronunciamiento sobre la responsabilidad en atención al reparto de la carga indemnizatoria en los términos del propio precepto; es decir, que la Administración declarará que la responsabilidad es del contratista, salvo que exista una orden de aquélla que haya provocado el daño o salvo que el mismo se refiera a vicios del proyecto. En los demás supuestos la reclamación, dirigida ante el órgano de contratación, será resuelta por la Administración, decidiendo la responsabilidad que debe ser satisfecha por el contratista”, tesis que mantienen también las sentencias entre otras de 19 de febrero de 2002 y 11 de julio de 1995.

Esta segunda línea jurisprudencial, afirma la sentencia de 30 de abril de 2001, es la tesis correcta a juicio de nuestra Sala “ no sólo porque el texto del artículo 134 citado

es clarísimo a juicio de nuestra Sala “ no sólo porque el texto carece de sentido, y atenta al principio de economía procesal, que, teniendo como tiene la Administración potestad de interpretar el contrato, y por tanto las incidencias habidas en el mismo, tenga que abrirse una nueva vía administrativa, en su caso procesal, para que el pago se haga efectivo”.

Un claro exponente de la citada doctrina jurisprudencial, viene precedido por la Sentencia del TSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17-12-2010, sec. 8ª, que en su fundamento de derecho tercero señala: “... Esta línea de interpretación es confirmada por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, en su sentencia de 30 de marzo de 2009, dictada en el recurso 10680/2004 donde leemos: “...la regla general de responsabilidad del adjudicatario por los daños y perjuicios causados a terceros como consecuencia de la ejecución de un contrato, debido a que su intervención rompe el nexo causal, exonerando a la Administración. Ahora bien, por excepción, teniendo en cuenta la titularidad administrativa de la operación y el fin público que trata de satisfacer, responde la Administración contratante cuando los daños deriven de satisfacer, responde la Administración contratante cuando los daños deriven de manera inmediata y directa de sus órdenes o de los vicios del proyecto. En la noción de “órdenes” se ha de integrar el proyecto mismo, si los perjuicios causados son consecuencia de su naturaleza y alcance, y no de su forma de ejecución o de los defectos en su puesta en práctica... Los indicados preceptos imponen a la Administración una estricta disciplina de procedimiento... Cabe que los perjudicados, conforme les autoriza el apartado 3 del artículo 98 de la Ley 13/1995 (y les autorizaba el último párrafo del artículo 134 del Reglamento General de Contratación), se dirijan al órgano de contratación para que, previa audiencia del contratista, se pronuncie sobre a quién (este último o la Administración misma) le toca responder de los daños, decisión susceptible de las impugnaciones administrativas y jurisdiccionales que procedan (artículo 107 de la Ley 30/1992, 106, apartado 1, de la Constitución, 1 y 25 de la Ley 29/1998). Si resuelve que la responsabilidad es del primero, el órgano de contratación dejará expedita la vía para que los perjudicados se dirijan contra él; en otro caso, seguirá el cauce establecido en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, de 26 de marzo, porque así lo dispone su artículo 1, apartado 3 (véase la sentencia de 22 de mayo de 2007, ya citada, FJ 3º). Dado que el apartado 3 del artículo 98 de la Ley 13/1995 configura como una facultad la posibilidad sobre el sujeto responsable, cabe que también que reclamen directamente a la Administración contratante al amparo de los artículos 106, apartado 2, de la Constitución y 139 de la Ley 30/1992...”.

Continúa refiriendo la precitada sentencia que: “En esta tesitura, dicha Administración puede optar entre dos alternativas: considerar que concurren los requisitos para declarar la existencia de responsabilidad o estimar que están ausentes y que, por lo tanto, no procede esa declaración; en la primera hipótesis pueden ofrecerse, a su vez, dos salidas posibles; a saber: entender que la responsabilidad corresponde al contratista o que, por darse los supuestos que contempla el apartado 2 del repetido artículo 98, sea ella misma quien tiene que hacer frente a la reparación. En este último caso así lo acordará y en el otro deberá reconducir a los interesados hacia el cauce adecuado, abriéndoles el camino para que hagan efectivo su derecho ante el adjudicatario responsable. Desde luego, ésta fuera de lugar que, ante tal eventualidad, se limite a declarar su irresponsabilidad, cerrando a los perjudicados las puertas para actuar contra la empresa obligada a resarcirles. Así se lo impiden, no sólo el espíritu del artículo 98 de la Ley 13/1995, que quiere un previo pronunciamiento administrativo sobre la imputación del daño, cualquiera que sea el modo en que se suscite la cuestión, sino principios básicos de nuestro sistema administrativo en general, como los de buena fe y confianza legítima (artículo 3, apartado 1, de la Ley 30/1992), y de su procedimiento particular, que obligan a impulsarlo de oficio y a poner en conocimiento de los interesados los defectos de que adolecieren sus actos a fin de que los subsanen en tiempo oportuno (artículos 71, 74, apartado 1, y 76, apartado 2, de la misma Ley). Estas exigencias resultan aún más intensas cuando, incumpliendo su deber de resolver (artículo 42 de la repetida Ley), la Administración da la callada por respuesta. Tal pasividad, que hurta al ciudadano la contestación a la que tiene derecho, permite interpretar que la Administración ha considerado inexistente la responsabilidad del contratista, al que no ha estimado pertinente oír y sobre cuya conducta ha omitido todo juicio, debiendo entenderse que, al propio tiempo, juzga inexistentes los requisitos exigidos por el legislador para que se haga efectiva la suya propia. En esta tesitura, el ulterior debate jurisdiccional debe centrarse en este último aspecto, sin que sea admisible que ante los tribunales la Administración cambie de estrategia y defienda que el daño, cuya existencia nadie discute, debe imputarse a la empresa adjudicataria del contrato de obras en cuya ejecución se causó, pues iría contra su anterior voluntad, tácitamente expresada...”.

Por consiguiente, cabe extraer la conclusión de que esta segunda postura que consiste en que la responsabilidad del contratista o concesionario por los daños que ocasione la ejecución de la obra pública o la gestión del servicio público, sería directa y objetiva, es la seguida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que si bien es cierto que primeramente siguió la tesis primera. Ahora bien, cabe matizar que dentro de dicha doctrina jurisprudencial, mayoritariamente los Tribunales Superiores de justicia, se

decantan por la tesis de que la responsabilidad directa del contratista, cede a favor de una imputación directa de la Administración cuando ésta, en vía administrativa, desestima la reclamación por el mero hecho de existir un contratista o concesionario, o bien, por no haber otorgado audiencia al mismo, o se limite a imputar el daño al contratista o concesionario directamente sin valoración del nexo causal, supuesto en que responderá directamente la Administración, y todo ello sin perjuicio de la acción de repetición frente a los mismos.

5.3. Contenido de la resolución administrativa

En este contexto y atendiendo a los pronunciamientos precedentes, resulta relevante detenerse en un análisis del contenido que puede revestir la resolución administrativa:

a) Desestimación presunta de la administración

En el supuesto de que la Administración no resuelva el silencio es negativo, conforme al art. 142.7 y 143.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, una vez transcurrido el plazo de seis meses o 30 días del artículo 17.2 establecido en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas. Pues bien, como se ha señalado precedentemente, si iniciado el procedimiento los contratistas o concesionarios, y por tanto, se ha omitido el trámite de oír sus alegaciones o presentar pruebas, la Administración no podrá en el proceso judicial, como mecanismo de defensa, imputar la responsabilidad a los mismos, sin perjuicio, en caso de condena, de la vía de repetición, siendo la responsabilidad directa de la Administración como titular del servicio cuyo funcionamiento normal o anormal del servicio ha provocado el daño.

b) Desestimación expresa

En este caso, la Administración puede considerar que no concurren los requisitos del art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que la acción ha prescrito o ha existido fuerza mayor. Si los contratistas o concesionarios han sido llamados en el procedimiento administrativo, permitirá al perjudicado, en su caso, concretar en la demanda la responsabilidad de cada uno de ellos, a fin de que, el Tribunal se pronuncie sobre la responsabilidad patrimonial, cuantía, sujetos responsables y naturaleza de la responsabilidad.

c) Estimación total de la reclamación, o bien parcial rebajando la cuantía de la indemnización.

En este supuesto, la Administración habrá de examinar si concurren los elementos del reiterado art. 139, la cuantía de la indemnización y la participación del contratista o concesionario, o la posible concurrencia de orden directa o inmediata de la Administración como causa de responsabilidad o vicios del proyecto elaborado por la propia Administración, o en su caso declarar la responsabilidad directa del contratista o concesionario. La posición de los mismos, en el proceso judicial lo harán en su condición de parte demandada, discutiendo que no se dan los requisitos del art. 139, prescripción o fuerza mayor u otros motivos que le eximen, de acuerdo con el art. 214 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, de la Ley de Contratos del Sector Público. Asimismo, pueden rebatir la cuantía de la indemnización fijada por la administración.

**LA COORDINACION DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y DEL
PROCEDIMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD
URBANÍSTICA Y LA INCIDENCIA EN LOS MISMOS DE LAS
INSTITUCIONES DE LA CADUCIDAD Y DE LA PRESCRIPCIÓN**

Juan Francisco SÁNCHEZ GONZÁLEZ

*Secretario-Interventor de Administración Local
Servicio Provincial de Asistencia a Municipios
Diputación Provincial de Málaga*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Vinculación entre el procedimiento para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
3. El obligado ejercicio de las potestades como reacción frente a las infracciones urbanísticas.
4. La caducidad y la prescripción en el ámbito de la disciplina urbanística.
5. Régimen jurídico de la prescripción y de la caducidad: notas diferenciadoras.
6. La posibilidad de suspensión del procedimiento de ejecución de la sanción impuesta hasta que se resuelva sobre el procedimiento para la legalización de la actuación realizada sin título.
7. Conclusiones.

1. INTRODUCCION.

Se analizan en el presente trabajo las actuaciones administrativas procedentes, en los supuestos en los que una vez concluido el procedimiento sancionador, y acordada la Resolución administrativa imponiendo una sanción por la comisión de una infracción urbanística consistente en la realización de obras en suelo no urbanizable sin contar con título que las legitime, dentro de los plazos legalmente establecidos el interesado formula recurso administrativo, instando la legalización de lo ilegalmente erigido mediante la presentación conjuntamente con el referido Recurso de Reposición de un Proyecto de Actuación con objeto de legalizar las obras ejecutadas sin título que constituyen la infracción sancionada.

Desde las anteriores premisas nos preguntamos si resulta posible la suspensión del procedimiento sancionador hasta que se haya resuelto sobre la aprobación del

mencionado proyecto y, en consecuencia, sobre la legalización de las obras, dada la incidencia que dicha legalización puede tener en el importe de la sanción acordada.

2. LA VINCULACIÓN ENTRE EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.

Dispone el artículo 192.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA) que toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en dicha Ley da lugar a la adopción de las medidas siguientes:

- a) Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado;
- b) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal y,
- c) Las que procedan para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios por parte de quienes sean declarados responsables.

El Tribunal Supremo ha venido a señalar la distinción existente entre la potestad de restauración de la legalidad urbanística y la potestad sancionadora en el ámbito urbanístico, la STS de 19 de febrero de 2002 (RJ 2002\1363), invocando las SSTs de 28 de abril (RJ 2000\4953) y la de 19 de mayo de 2000 (RJ 2000\4359), indica que ya en esas dos sentencias *«precisamos la diferencia que existe entre medidas dirigidas a la restauración del orden jurídico infringido por una transgresión de la legalidad urbanística y las sanciones que se imponen como consecuencia de expedientes sancionadores seguidos a raíz de dichas infracciones (...)*» añadiendo *«Las normas de relieve para este caso pertenecen a la categoría de las denominadas imperativas o cogentes y, en cuanto a su protección, de las “plusquamperfectae”.* En virtud de su coercibilidad, una transgresión de las mismas desencadena el mecanismo encaminado a la simple restauración de la legalidad vulnerada que establece, en lo que aquí importa, el artículo 184 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. Con la finalización del plazo de dos meses concedido en el mismo sin solicitar licencia, o sin haber podido obtenerla por incompatibilidad con el planeamiento, subsigue la

orden de demoler lo construido ilegalmente, para restituir la realidad física al estado en que la misma se encontraba antes de producirse la transgresión, garantizando, de esta forma, el cumplimiento forzoso de la norma urbanística vulnerada. Es claro que este procedimiento es compatible y distinto de la imposición de sanciones a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, como resulta de lo establecido en el artículo 51.1, apartados 1 y 3, del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978. La coercibilidad de la norma urbanística se disocia así en estos dos mecanismos de protección conectados entre sí y compatibles entre ellos pero perfectamente diferenciables y diferenciados, sin que su dualidad infrinja, como es obvio, el principio “non bis in ídem” (sentencias de 15 de diciembre de 1983 (RJ 1983, 6796), 3 de noviembre de 1992 (RJ 1992, 8744) y 24 de mayo de 1995 (RJ 1995, 3812)) y sin que sea necesario esperar a que concluya el primero para iniciar o tramitar el segundo» (FJ 5°).

La misma interpretación se consagra por el Tribunal Constitucional, en su Auto 214\2000, de 21 de septiembre, cuyo FJ 1º afirma «*De entrada, conviene precisar que sólo la sanción de multa impuesta a la recurrente queda sujeta al principio de legalidad en materia sancionadora (artículo 25.1 CE). No así la orden de demolición del cerramiento a costa del interesado por no ser las obras susceptibles de legalización, ya que, como se afirma en la Sentencia impugnada, se trata de una medida de protección de la legalidad urbanística, no de una sanción. En efecto, reiteradamente tiene afirmado la jurisprudencia que ante una vulneración de la legalidad urbanística hay que distinguir entre la potestad administrativa para sancionar aquella vulneración, si está tipificada como infracción urbanística (como lo exige el artículo 25.1 CE) y la potestad administrativa para restaurar el ordenamiento urbanístico conculcado, en cuanto el interesado lo ha perturbado al prescindir de la previa obtención de licencia municipal adecuada y suficiente para la realización de las obras que está llevando a cabo indebidamente. De este modo, la orden de demolición es una medida de restablecimiento del orden urbanístico infringido que no tiene carácter sancionador, por lo que respecto de la misma no cabe hablar en ningún caso de lesión del principio de legalidad en materia sancionadora al amparo del artículo 25.1 CE*».

De conformidad con lo anterior puede afirmarse que el procedimiento para el ejercicio de la potestad de Protección de la Legalidad Urbanística y el procedimiento para el ejercicio de la potestad Sancionadora, tienen carácter autónomo en su tramitación y decisión, aunque dicha autonomía no se traduce en una independencia absoluta toda vez que lo resuelto en el primero puede vincular la decisión del segundo.

Por esta razón el artículo 186.2 LOUA (y con idéntica redacción el artículo 54.2 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina

Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuanto sea necesaria nuevamente su cita, RDU), al tratar la relación entre las actuaciones de protección de la legalidad y el procedimiento sancionador, establece que «el procedimiento derivado del requerimiento que se practique instando la legalización y, en su caso, la reposición a su estado originario de la realidad física alterada se instruirá y resolverá con independencia del procedimiento sancionador que hubiera sido incoado, pero de forma coordinada con éste».

Por su parte el artículo 187 de la LOUA prevé que *«si en el momento de formularse la propuesta de resolución en el procedimiento sancionador aún no hubiera recaído resolución en el de la legalización, se deberá hacer constar expresamente la pendencia de la adopción de las medidas procedentes para el pleno restablecimiento del orden jurídico infringido y, por tanto, en su caso, para la reposición a su estado originario de la realidad física alterada»* (con el mismo redactado el artículo 56 del RDU).

La posible vinculación entre el procedimiento para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se pone otra vez de manifiesto en materia de sanciones, cuando el artículo 198 de la LOUA, al referirse a la anulación del acto o actos administrativos legitimantes de una conducta infractora como requisito para la procedencia de la exigencia de la responsabilidad administrativa en los casos que cita, en el mismo sentido se pronuncia el artículo 69 RDU).

No obstante y a los efectos que ahora nos interesan, la vinculación entre ambos procedimientos aparece especialmente reflejada en el artículo 208.2 de la LOUA, en cuya virtud *«si el hecho constitutivo de una infracción pudiera ser legalizado por no ser disconforme con la ordenación urbanística, la sanción que corresponda según el apartado anterior se reducirá en un setenta y cinco por ciento de su importe»* (idéntica redacción en artículo 79.2 del RDU).

La jurisprudencia ha venido a interpretar esta situación destacando que el expediente de protección de la legalidad debe resolverse para supuestos en que dicha vinculación pueda producirse, con anterioridad a que se resuelva el expediente sancionador, sin perjuicio de que hasta la fase resolutoria el expediente sancionador pueda seguir su normal tramitación.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) en Sentencia de 25 de Junio de 2001, recurso 2802/1996 (JUR 2001\249612) al señalar

«Para resolver adecuadamente sobre los citados motivos de impugnación debemos tener en cuenta que la realización de obras sin licencia, en cuanto constitutiva de una posible infracción urbanística, puede generar, de una parte, y en lo que ahora interesa reseñar, las actuaciones tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la restitución de las cosas a su estado anterior; y de otra, la imposición de sanciones a las personas responsables de actuaciones ilícitas, por medio del ejercicio de la potestad sancionadora. Ambas facultades se manifiestan en resoluciones diversas, con independencia de que su tramitación pueda discurrir en el mismo o en distintos expedientes, si bien en este último caso, habrá de observarse la necesaria coordinación procedimental (art. 51, 2º del Decreto 2187/78, de 23 Jun., de Disciplina Urbanística). En el plano de la restauración de la legalidad urbanística es irrelevante la calificación (grave o leve) que merezca, desde el punto de vista sancionador, la conducta del infractor. Sin embargo el procedimiento relativo a dicho restablecimiento deberá resolverse con carácter previo al sancionador, por cuanto que la cuantía de la multa a imponer en su caso, estará en función de la condición legalizable o no de la actuación.»

3. EL OBLIGADO EJERCICIO DE LAS POTESTADES COMO REACCIÓN FRENTE A LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS.

Que deba observarse la necesaria coordinación entre la tramitación de los respectivos procedimientos para el restablecimiento de la legalidad urbanística y para el ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de infracciones urbanísticas no quiere decir que la incoación de éste último procedimiento deba quedar supeditada al conocimiento del resultado de la tramitación del primero.

Ambos expedientes han de iniciarse ante el conocimiento de una actuación que pueda vulnerar la legalidad urbanística, debe recordarse que el artículo 192.1 de la LOUA señala con claridad que *«Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en esta Ley dará lugar a la adopción de las medidas siguientes: a) Las precisas para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado. b) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal. c) Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables».*

El deber de iniciar el procedimiento para la protección de la legalidad urbanística también aparece claramente reflejado en el artículo 37.1 RDUa al prescribir *«La Administración competente tiene el deber de iniciar el procedimiento de protección de*

la legalidad urbanística si tiene conocimiento de cualquier acción u omisión que presuntamente vulnere la legalidad urbanística, una vez concluidas, en su caso, las actuaciones previas de averiguación de los hechos».

Y el necesario inicio, asimismo, del procedimiento sancionador también se establece con claridad en el artículo 54.1 RDUa a cuyo tenor: *«La apreciación de la presunta comisión de una infracción urbanística definida en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, dará lugar a la incoación, instrucción y resolución del correspondiente procedimiento sancionador, sean o no legalizables los actos o usos objeto de éste».*

Debe recordarse, en cuanto pudiera resultar determinante para el contenido del Expediente Sancionador, que el artículo 47.1 RDUa señala que el acuerdo de inicio del procedimiento de protección de la legalidad urbanística con incorporación previa de los informes técnicos y jurídicos procedentes *«habrá de ser notificado al interesado y deberá señalar motivadamente si las obras o usos son compatibles o no con la ordenación vigente o si son manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística. En su caso, se advertirá al interesado de la necesidad de reposición de la realidad física alterada de no resultar posible la legalización»*, acuerdo de inicio que, redactado en los anteriores términos, resultará determinante también para la calificación inicial de la infracción cometida y la sanción correspondiente por aplicación de las reglas contenidas en el RDUa.

Por lo demás debemos tener en cuenta:

1) que el plazo de caducidad de ambos procedimientos (del de protección de la legalidad y del procedimiento sancionador) es de 1 año (artículos 182.5 de la LOUA y 45.2 del RDUa para el caso del procedimiento de protección de la legalidad urbanística y artículos 196.2 de la LOUA 66.2 del RDUa para el procedimiento sancionador urbanístico);

2) que el plazo (plazo que la normativa urbanística no califica pero que la Jurisprudencia ha calificado reiteradamente como de caducidad) para el ejercicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística es de 6 años (a partir del día 28 de febrero de 2012 tras la modificación operada en la redacción de éste artículo por la Ley 2/2012 de modificación de la LOUA y de 4 años hasta ese día), plazo que viene dispuesto con carácter general en el artículo 185.1 de la LOUA y artículo 46.1 del RDUa (éste último modificado por el artículo 4 apartado siete del Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa

estatal de transposición de la Directiva de Servicios (BOJA del 13 de julio de 2012) para adecuar el anterior plazo de 4 años que contemplaba a las nuevas previsiones -6 años- de la modificación operada por la Ley 2/2012 en el artículo 185.1); y

3) que el plazo de prescripción de las infracciones es el de 4 años para la prescripción de las infracciones, graves o muy graves dispuesto con carácter general en los artículos 211.1 de la LOUA y 85.1 del RDUa y de 1 año para las infracciones leves, en ambos casos con las prevenciones que dichos artículos contienen respecto a la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística cuando se trate de infracciones que afecten a suelo no urbanizable especialmente protegido.

4) que en relación con el inicio del cómputo de los plazos de prescripción ha de tenerse en cuenta, tratándose de infracciones urbanísticas, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 210.1 de la LOUA, el plazo de prescripción comienza a computarse desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento, entendiéndose posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, y nunca antes de la completa terminación de los actos.

En el caso de las sanciones, el plazo de prescripción comienza a computarse desde el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la que se imponga la sanción según dispone el artículo 210.2 de la LOUA (con idéntica redacción el artículo 84.1 y 84.4 del RDUa).

5) que en el caso de actos constitutivos de una infracción urbanística que se realicen al amparo de un acto de aprobación, de licencia preceptiva o de una orden de ejecución, el plazo de prescripción de la infracción comienza a computarse desde el momento de la anulación del título administrativo que los ampare (artículo 210.1 segundo párrafo de la LOUA y artículo 84.1 segundo párrafo del RDUa).

Adicionalmente debe recordarse que, según dispone el artículo 198 de la LOUA y artículo 84.3 del RDUa, cuando los actos constitutivos de infracción se encuentren legitimados por un acto de aprobación, licencia preceptiva u orden de ejecución y de acuerdo con sus respectivas condiciones, no puede imponerse la sanción administrativa mientras no se proceda a la anulación del título administrativo que en cada legitime dichos actos y, como aclara el artículo 84.3 del RDUa, recogiendo una de las características de la institución de la prescripción, en éstos casos el cómputo del plazo de prescripción de la infracción, se interrumpe, desde el inicio del procedimiento de

anulación hasta el día en se produzca la firmeza de la resolución por la que se anule el título administrativo legitimador.

4. LA CADUCIDAD Y LA PRESCRIPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.

Lo expuesto hasta éste momento, nos lleva a señalar la diferencia existente entre prescripción y caducidad, y dentro de ésta última a tener que distinguir entre la caducidad del procedimiento y la caducidad de la acción de la Administración para el ejercicio de sus potestades, singularmente las relativas a la protección de la legalidad, ya que el ejercicio de las potestades sancionadoras se sujeta a plazos de prescripción.

La caducidad del procedimiento, también llamada caducidad-perención, en el ejercicio de las potestades indicadas, se recoge de forma expresa en el artículo 44 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), al señalar *«en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...) 2. En los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad»*.

La caducidad se genera en estos procedimientos porque la Administración, una vez iniciado un procedimiento del tipo de los señalados, no ha dictado resolución expresa ni ha notificado dicha resolución dentro del plazo máximo que para resolver y notificar establece el Ordenamiento jurídico en cada caso.

Por el contrario, a la institución de la prescripción como distinta de la caducidad alude el artículo 92.3 de la LRJ-PAC, al que se remite el citado artículo 42.2 de la misma Ley, cuando dice: *«la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones (...) de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción»*.

En diversas normas de nuestro Ordenamiento jurídico se establecen plazos calificados expresamente de prescripción, como por ejemplo los plazos de prescripción de infracciones y los plazos de prescripción de sanciones a los que se refiere el artículo

132 de la misma LRJ-PAC, cuando indica que *«las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazo de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los 3 años (...) y las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los 3 años (...)»* debiendo considerar también que la legislación urbanística andaluza califica el transcurso de los plazos para la imposición de sanciones urbanísticas y los plazos para la ejecución de las sanciones que pudieran imponerse, como plazos de prescripción.

En conclusión, los plazos de prescripción son los plazos máximos que el ordenamiento jurídico marca para que la Administración pueda iniciar procedimientos del tipo de los iniciados de oficio para el ejercicio de potestades sancionadoras, o de intervención en general con efectos desfavorables o de gravamen, o para proseguir los mismos, de tal modo que, si se han rebasado dichos plazos, la Administración no puede iniciar o continuar tales procedimientos.

En este punto ha de repararse en que la iniciación de un procedimiento interrumpe en principio el plazo de prescripción, como se recoge en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora, en el artículo 132.2, inciso 2º, de la LRJ-PAC (*«interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador (...)»*) y como se incluye con referencia al procedimiento de ejecución de sanciones en el artículo 132.3, inciso 2º, de la misma Ley (*«interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución (...)»*).

Por consiguiente, la prescripción extintiva del ejercicio de la potestad en un caso concreto se produce por la superación del plazo máximo para iniciar o continuar un procedimiento y la caducidad del procedimiento se genera por la superación del plazo máximo marcado por el ordenamiento jurídico para resolver y notificar lo resuelto, en tales procedimientos.

La caducidad-perención no determina por sí misma la extinción de la posibilidad del ejercicio concreto de la potestad, de tal modo que, si no ha transcurrido el plazo de prescripción, la Administración, a pesar de haber caducado el primer procedimiento, puede iniciar un segundo procedimiento con la misma finalidad. Aunque, como señala el artículo 92 de Ley 30/1992, se considera que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción, de tal manera que, aunque, cuando se inicia el procedimiento se interrumpe el plazo de prescripción, si después se produce la caducidad de tal procedimiento, la interrupción de la prescripción que se realizó al iniciarse tal procedimiento se tiene por no producida y se considera que el plazo de

prescripción ha seguido corriendo desde el mismo momento que se inició el procedimiento caducado.

Dicho con otras palabras, el procedimiento caducado se tiene, a efectos de la prescripción, como nunca iniciado. De esta forma podemos encontrar supuestos en los que la caducidad de un procedimiento no determina el agotamiento del plazo de prescripción y la Administración podrá iniciar un nuevo procedimiento y habrá otros supuestos en los que la caducidad del procedimiento conllevará la prescripción, porque sumados el tiempo anterior a la iniciación del procedimiento y el tiempo transcurrido desde que se inició el procedimiento, superen el plazo de prescripción del ejercicio concreto de la potestad que tiene la Administración para ejercer sus potestades por lo que la Administración ya no podrá incoar un nuevo procedimiento.

En este último caso, concurrirán caducidad del procedimiento y prescripción del ejercicio de la potestad, mientras que, en el primer supuesto, tiene incidencia la caducidad pero no la prescripción.

Como resalta el Tribunal Supremo en STS de 12 de junio de 2003 (RJ 2003\4602), dictada en un recurso de casación en interés de Ley, que fija la siguiente doctrina legal: *«la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras (artículo 44.2 de la Ley 30/1992) no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicables el artículo 92.3 de la misma»*, Sentencia en la que se citan otras Sentencias como la de 17 de abril de 2002 (RJ 2002\4403).

Esta misma doctrina se recoge en numerosas sentencias anteriores. Así la STS de 5 de noviembre de 2001 (RJ 2002\5264), matiza en su FJ 3º que una vez caducado el procedimiento, si se ha producido la prescripción, entonces no puede iniciarse un nuevo procedimiento, teniendo en cuenta que la iniciación del procedimiento caducado se considera que nunca ha interrumpido el plazo de prescripción, en la misma línea se pronuncia la STS de 31 de marzo de 2004 (RJ 2004\6174), FJ 3º.

En la comentada STS de 12 de junio de 2003 dictada en recurso de casación en interés de la Ley número 18/2002 (Ponente Juan Manuel Sanz Bayón) el Tribunal tras señalar que *«El artículo 92.3 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) diáfananamente dispone que la caducidad de un expediente sancionador, no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de*

la Administración, así como que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción. Este precepto es categórico y en modo alguno es antagónico al artículo 44.2 de la misma Ley, que se limita a expresar que la caducidad llevará consigo el archivo de las actuaciones, lo que en absoluto pueda entenderse tal archivo, como causa impeditiva de la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, si la infracción no ha prescrito, toda vez que este último precepto remite a los efectos previstos en el artículo 92 cuando se declare la caducidad ordenando el archivo de las actuaciones, y así es reconocido, entre muchas otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 2001 (RJ 2001, 508) y 17 de abril de 2002 (RJ 2002, 4403)» (FJ 4º) concluye afirmando que «En definitiva, y con arreglo a lo expuesto, procede estimar el presente recurso de casación en interés de Ley, así como declarar que la caducidad declarada de un procedimiento sancionador, no constituye obstáculo alguno para la posibilidad de iniciar o reiniciar otro procedimiento sobre el mismo objeto dentro del plazo de prescripción, como así ha sucedido en estos autos, sin haber lugar a declaración alguna sobre costas» (FJ 5º) con base a todo lo cual procede a establecer en materia de procedimiento sancionador la siguiente doctrina legal: «La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/92, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley».

La mencionada doctrina puede trasladarse sin dificultad al ámbito de la caducidad-perención del procedimiento para el ejercicio de las potestades para el restablecimiento de la legalidad urbanística a poco que tengamos en cuenta que la mención del artículo 45 del RDUA a la caducidad del procedimiento por vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar, nos lleva necesariamente a la aplicación de lo previsto en el artículo 44.2 (primer párrafo) de la LRJ-PAC, de acuerdo con la remisión que se contiene en el artículo 45.2 (segundo párrafo) del RDUA, remisión en virtud de la cual, estando la Administración obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, y a notificarla en el plazo máximo fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento (en nuestro caso un año), el vencimiento de dicho plazo sin resolver y notificar en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, o, en general de intervención, producirá la caducidad del expediente, salvo que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en cuyo caso se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

En éste caso, tal como previene el artículo 44.2 LRJ-PAC, la Resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el

artículo 92 de la LRJ-PAC, artículo cuyo apartado 3 señala que *«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción»*.

En consecuencia podemos concluir afirmando que la existencia de un procedimiento administrativo respecto del que haya tenido que declararse la caducidad por el vencimiento del plazo máximo establecido para resolver y notificar la resolución, no impide que la Administración pueda incoar otro nuevo para ejercitar sus acciones, mientras éstas no hayan prescrito, a partir de la misma fuente de constatación de la presunta infracción.

Todo lo apuntado hasta éste momento se predica de la «prescripción» de las infracciones y de la prescripción extintiva, o caducidad-perención, de los procedimientos iniciados para el ejercicio de las concretas potestades sancionadoras a las que hemos aludido; sin embargo, resulta necesario distinguir la figura de la prescripción, y la prescripción extintiva (o caducidad-perención del procedimiento) de los efectos asociados al transcurso del plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística.

La doctrina administrativista (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO) ha sostenido que el plazo para ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística es un plazo de caducidad, señalando que ésta es la naturaleza propia, en Derecho Administrativo, de los términos para el ejercicio de acciones o competencias y, consecuentemente, su transcurso no se puede interrumpir a efectos de nuevo comienzo de cómputo, por lo que sólo puede quedar enervado por la efectiva puesta en marcha de las medidas previstas en el antiguo artículo 185 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, asimilable hoy a las previstas en nuestra legislación autonómica en relación con idénticas potestades.

Y en relación con el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística y la naturaleza de los plazos contemplados para su ejercicio, vinieron a señalar que *«por un tiempo prevalece el interés público urbanístico, de modo que, durante el mismo, pueden válidamente realizarse sus exigencias y sacrificarse cualesquiera situaciones creadas con motivo de obras ilegales, pero pasado ese tiempo sin que tal interés público se haya efectivamente actuado, el orden de valores se invierte, primando el también interés público de la seguridad jurídica en las relaciones,*

derechos e intereses constituidos, cuya permanencia este último interés asegura ya desde entonces».

Por su parte la Jurisprudencia ha venido sosteniendo de forma reiterada, la calificación como plazo de caducidad del establecido para el ejercicio de las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En efecto, el plazo contemplado en el antiguo artículo 185 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y su equivalente artículo 185 de la actual LOUA, que ambos textos legales se abstienen de calificar en forma alguna, ha sido calificado como «plazo de caducidad» o como «presupuesto temporal habilitante de la reacción» por la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo entre las que cabe citar las Sentencias de 2 de octubre de 1990 (RJ 1990\7826), de 5 de junio de 1991 (RJ 1991\4865), de 17 de octubre de 1991 (RJ 1991\7843), de 24 de abril de 1992 (RJ 1992\3991), de 22 de noviembre de 1994 (RJ 1994\8644); y la de 14 de marzo de 1995 (RJ 1995\2087) y otras muchas.

La caducidad se predica así del ejercicio de la potestad (plazo para el ejercicio de la potestad que califica en tal forma la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1988, RJ 1988\3132, FJ 3º) o como caducidad de acciones (así calificado el plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento en Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1994, RJ 1994\8644, FJ 2º).

En el ámbito de la Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades Autónomas el camino ha seguido una dirección paralela, así por ejemplo el TSJ de Andalucía (Sala de Málaga) en Sentencia de 23 de abril de 2001 (JUR 2001\233944) afirma en su FJ 3º que *«La vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico (como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1995), puede provocar dos tipos de consecuencias jurídicas. De un lado, la adopción de las medidas para la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal; y de otra parte, la imposición de sanciones, cuando la actuación, además de ilegal, ha sido objeto de la necesaria tipificación como infracción. El primer grupo de medidas se suele englobar bajo la denominación de “protección de la legalidad urbanística”, mientras que al segundo grupo se les denomina “infracciones urbanísticas”. Sin embargo, en el ámbito urbanístico se suelen cometer imprecisiones técnicas, ampliando notablemente el concepto de “infracción urbanística” más allá del estricto marco del derecho sancionador, para convertirlo en figura central de todos los mecanismos legales de reacción frente a la vulneración del orden jurídico urbanístico establecido. Y esto es lo que sucede en el caso presente, en el que la parte actora confunde una medida de*

protección de la legalidad urbanística con la infracción urbanística propiamente dicha. Sin embargo, han de distinguirse las medidas de protección de la imposición de sanciones, como lo hace el Tribunal Supremo en numerosas sentencias, por todas citaremos las de 25 de febrero de 1992, 24 de abril de 1992, 31 de enero de 1995, 5 de octubre de 1995, etc. En el caso de autos nos encontramos ante una medida de protección de la legalidad urbanística, relativa a obras terminadas sin licencia (...) El plazo de 4 años establecido (...) para adoptar la medida de protección de la legalidad urbanística, no es un plazo de prescripción, como considera la parte actora, sino que según la mejor doctrina y ha corroborado la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 24 de abril de 1992, 2 de noviembre de 1994, 7 de diciembre de 1994, 14 de marzo de 1995, etc.), se trata de un plazo de caducidad, ya que ésta es la naturaleza propia, en Derecho Administrativo, de los términos para el ejercicio de acciones o de competencias»

5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESCRIPCIÓN Y DE LA CADUCIDAD: NOTAS DIFERENCIADORAS.

Calificado el plazo para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística, desplegando las medidas tendentes a la restauración del orden jurídico infringido y la reposición de la realidad física alterada, como un plazo de caducidad, conviene aclarar las notas que hacen distinguible el distinto régimen que se aplica a la caducidad y a la prescripción.

Previamente debemos consignar que conforme ha venido a señalar la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (STS de 30 de enero de 1983, RJ 1983/393) la prescripción y la caducidad se caracterizan como dos modos distintos de impedir que prosperen ante los Tribunales los derechos cuya virtualidad se ha extinguido por el transcurso del tiempo prefijado para su ejercicio, señalando respecto a la distinción de efectos entre ambas figuras que *«es reiterada la doctrina jurisprudencial que las distingue fundamentalmente en el sentido de entender que mientras la caducidad descansa no sólo sobre la necesidad de poner término a la incertidumbre de los derechos, sino también sobre una presunción de abandono por parte de su titular, mientras que la prescripción se funda exclusivamente en la necesidad de la seguridad del tráfico jurídico y opera por el mero transcurso del tiempo, por lo que es estimable solo a instancia de parte, en tanto que la caducidad es acogible también de oficio -Sentencias de esta Sala de 27 y 30 abril 1940 (RJ 1940\303 y RJ 1940\304), 7 diciembre 1943 (RJ*

1943\1307), 17 noviembre 1948 (RJ 1948\1413), 25 septiembre 1950 (RJ 1950\1406), 5 julio 1957 (RJ 1957\2554) y 18 octubre 1963 (RJ 1963\4138)-, de tal manera que si bien en nuestro derecho no existe una norma específica que concretamente fije la distinción entre las mencionadas instituciones, que responden a la común razón de la presunción de abandono tanto de los derechos como de las acciones, que son su consecuencia, tampoco cabe desconocer que se diferencian en que cuando se otorgue un tiempo determinado para su ejercicio se está ante la presencia de un plazo de caducidad, pasado el cual el derecho de que se trate ha dejado de existir, debiendo ser tomado en cuenta por el juzgador aun cuando sólo se desprenda su transcurso de los hechos que el actor exprese, mientras que, por el contrario, la prescripción hace referencia tan solo a las pretensiones que las partes puedan deducir, y no a los derechos que les afecten, quedando éstos sólo paralizados, porque, como ya ha tenido también ocasión de declarar esta Sala en Sentencia de 11 mayo 1968, la caducidad o decadencia de los derechos surge cuando la Ley o la voluntad de los particulares señalan un término fijo para la duración de un derecho, de tal modo que transcurrido ese término ya no puede ser ejercitado, refiriéndose a los llamados derechos potestativos, y más que a ellos propiamente hablando a las facultades o poderes jurídicos cuyo fin es promover un cambio de situación jurídica, nota característica que la distingue de la prescripción, pues así como ésta tiene como finalidad la extinción de un derecho ante la razón subjetiva de su no ejercicio por el titular, que es el supuesto que precisamente se da en lo que afecta al precitado núm. 1.º del art. 1968 del C. Civ., en la caducidad se atiende sólo al hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, hasta el punto que puede entenderse que en un plazo preclusivo, llamando así al plazo dentro del cual y sólo dentro de él, puede realizarse un acto con eficacia jurídica».

A partir de estas notas diferenciadoras, doctrina y jurisprudencia han resaltado las que resultan aplicables a ambas instituciones, y que podemos resumir en las siguientes:

1) Ambas instituciones (prescripción y caducidad) han de interpretarse en la forma más favorable para la realización del derecho a la tutela judicial efectiva proclamada en el artículo 24 de la Constitución.

Así lo ha venido a señalar el Tribunal Constitucional en Sentencia 126/2004 de 19 de julio afirmando en su FJ 3º que «si bien el cómputo de los plazos de prescripción y caducidad constituye una cuestión de legalidad ordinaria (SSTC 27/1984, de 24 de febrero; 89/1992, de 8 de junio; 220/1993, de 30 de junio; 322/1993, de 8 de noviembre; y 160/1997, de 2 de octubre), su apreciación es susceptible de promoverse en vía de amparo cuando la interpretación de la normativa aplicable al supuesto controvertido suponga la inadmisión de un proceso o la pérdida de algún recurso legal,

y ello sea consecuencia de una fundamentación manifiestamente arbitraria o irrazonable, o de haber incurrido en error patente o haber asumido un criterio hermenéutico desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela (por todas, STC 261/2000, de 30 de octubre, FJ 2º)».

2) En cuanto a su alegación y apreciación, aunque inicialmente en el ámbito del derecho privado se sostiene que la caducidad se aprecia de oficio mientras que la prescripción ha de ser invocada por la parte que la pretende hacer valer, en el ámbito del Derecho público, tanto la caducidad como la prescripción han llegado ambas a considerarse como apreciables de oficio.

3) La prescripción ganada es susceptible de renuncia, mientras que en el caso de la institución de la caducidad la renuncia no resulta posible.

4) La diferencia fundamental no obstante se encuentra en el cómputo de los plazos, y en concreto en la posibilidad de su interrupción o suspensión. La interrupción, recordemos, borra el plazo transcurrido hasta que se da la causa para la misma, reiniciándose el cómputo desde el principio tras la cesación de la causa determinante de la interrupción, y teniendo que computar por entero de nuevo todo el plazo.

Al contrario, en la suspensión, simplemente se produce la paralización del plazo, de forma que producida la causa de suspensión, el plazo queda paralizado y se reanuda continuando el cómputo tras la conclusión de la causa determinante de la suspensión.

Pues bien, así como la prescripción admite, con carácter general, que pueda interrumpirse el plazo por cualquiera de las causas reconocidas en derecho, en la caducidad no operan las causas de interrupción, ni con carácter general las de suspensión, computándose el plazo como un plazo fatal, que transcurre desde principio a fin sin interrupciones ni suspensiones, sólo con carácter excepcional se admite, en el caso que así lo contemple la norma reguladora, la posibilidad de interrupción o suspensión, excepcionalidad que obviamente no está previsto para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística en la normativa de aplicación.

6. LA POSIBILIDAD DE SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA HASTA QUE SE RESUELVAN SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA LEGALIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN REALIZADA SIN TÍTULO.

Llegamos así al núcleo esencial de la cuestión planteada a saber: *¿es posible suspender el procedimiento hasta que se haya resuelto sobre la legalización de las obras dado que ésta legalización puede incidir notablemente en el importe de la sanción?*

Antes de entrar en el fondo de la cuestión, debe recordarse nuevamente que el procedimiento para la imposición de la sanción, finaliza con la imposición de la sanción correspondiente.

A partir de ese momento comienza a computar el plazo de prescripción de la sanción, plazo así calificado por el artículo 211.2 de la LOUA (y su correlativo artículo 85.2 del RDU), establecen que «Las sanciones impuestas por faltas muy graves y graves prescriben a los tres años y las impuestas por faltas leves al año», plazo cuyo cómputo comienza (artículo 210.2 y el correlativo 84.4 del RDU) «desde el día siguiente a aquél en que adquiere firmeza la resolución por la que se imponga la sanción».

El procedimiento sancionador no presenta especialidad alguna en cuanto al régimen de agotamiento (y por tanto firmeza de la resolución) de la vía administrativa.

No obstante debe señalarse que como excepción al régimen general de los actos administrativos según el cual dichos actos son inmediatamente ejecutivos, incluso cuando sean objeto de recursos en vía administrativa (artículos 94 y 111 de la LRJ-PAC), las resoluciones sancionadoras sólo son ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa o cuando no agotando dicha vía se deje que adquieran firmeza por no interponer dentro de los plazos hábiles los recursos administrativos correspondientes (artículos 138.3 LRJ-PAC y artículo 21.1 del Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, en adelante RPPS).

Conforme a lo anterior si una vez adoptada una resolución sancionadora y notificada en legal forma, se presenta un Recurso Administrativo (de alzada o potestativo de reposición) resultará inexcusable para la poder ejecutar la sanción que el recurso interpuesto sea resuelto de manera expresa por resolución administrativa que, asimismo deberá notificarse en legal forma.

A mayor abundamiento, como han declarado los tribunales, la ejecutividad de la sanción no es susceptible de producirse por el juego del silencio administrativo (presentado un recurso no se responde al mismo en los plazos habilitados al efecto) sino que se exige la resolución expresa del recurso administrativo interpuesto (Sentencia TSJ de Canarias de 22 de mayo de 1998 RJCA 1998\2547 y de 9 de abril de 1999, RJCA 1999\1079).

En favor de ésta interpretación debe considerarse que la introducción mediante la reforma de 1999 (Ley 4/1999) del recurso potestativo de reposición en la LRJ-PAC (y de igual forma en el marco de las entidades locales la introducción de éste recurso en el artículo 52 realizada mediante Ley 57/2003) exige que los preceptos aplicables (artículos 138.3 de la LRJ-PAC y 21.2 del RPPS) se interpreten de forma sistemática adecuada a su finalidad sin que el artículo 138.3 pueda interpretarse como una mera excepción al artículo 111.1 de la LRJ-PAC sino como una exigencia derivada del artículo 24 de la Constitución.

Además de ello debe considerarse que la «vía administrativa» no se agota sino hasta que se ha resuelto, en su caso, el recurso potestativo de reposición, obligación de resolver de manera expresa a la que fuerza el artículo 42.1 de la LRJ-PAC.

Aparte de resultar inviable la ejecución de la sanción antes de la resolución expresa y notificación de los recursos que en su caso se hubieren presentado, ha de considerarse que la demora en la resolución expresa de los recursos dará lugar a la ficción del silencio negativo a los efectos de propiciar el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa pero no afecta a la prescripción del procedimiento sancionador.

Así lo ha entendido la jurisprudencia al afirmar que no puede configurarse la vía de recurso como una prolongación del expediente administrativo (Sentencias TSJ de Canarias de 28 de noviembre de 1997, RJCA 1997\8650 y de 9 de abril de 1999, RJCA 1999\1079, y Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1992 (RJ 1992\3729), de 8 de mayo de 1995 (RJ 1995\3834), de 23 de junio de 1997 (RJ 1997\5317) y de 3 de noviembre de 1997 (RJ 1997\8198), jurisprudencia cuyo fundamento último descansa en la diferenciación entre el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y la potestad revisora de la sanción impuesta en virtud de la misma.

Y a los efectos expresados adquiere particular importancia la Sentencia del TS de 15 de diciembre de 2004 (RJ 2005\4800) señalando como doctrina legal que el plazo límite para el ejercicio de la potestad sancionadora y para la prescripción de las infracciones,

concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin que pueda extenderse la misma a la vía de recurso.

7. CONCLUSIONES.

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto, y en relación con el ejercicio de las potestades de disciplina urbanística ha de concluirse que:

a) Concluido el procedimiento sancionador y acordada la imposición de la respectiva sanción, la resolución que imponga la sanción no resulta ejecutiva hasta que, en su caso, haya sido resuelto y notificado el recurso de reposición que potestativamente se pueda haber presentado;

b) La resolución del eventual recurso de reposición no afecta al plazo de prescripción de la infracción pues la potestad sancionadora ya se ha ejercitado y, sólo eventualmente, caso de estimarse el recurso, podrá afectar a la cuantificación de la sanción impuesta;

c) Hasta que no se produzca la resolución y notificación del recurso de reposición presentado, no comenzará a computarse el plazo de la sanción (contemplado con una extensión de 3 años en la legislación urbanística andaluza) por cuanto que de forma mayoritaria la Jurisprudencia ha entendido que la desestimación por silencio sólo tienen los efectos de posibilitar a los interesados la presentación de los recursos jurisdiccionales, postura que permite defender que la fecha de producción del silencio administrativo no se convierte en el dies ad quo, o día de inicio del cómputo del plazo de prescripción, si el procedimiento administrativo no concluye hasta que se dicta resolución expresa y se notifica, mal puede defenderse una prescripción que todavía no ha comenzado a computarse;

d) No obstante, un elemental principio de prudencia nos lleva a tener que destacar la existencia de algunos pronunciamientos jurisprudenciales que han llegado a entender que el plazo del cómputo de la prescripción de la sanción comienza a contar, en caso de falta de resolución expresa del recurso de reposición presentado, desde que se entienda el mismo desestimado por silencio administrativo.



EL CONGRESO COMIENZA EL DEBATE DEL TEXTO SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA

La reunión de la ponencia fijará el calendario de tramitación de la norma. Se espera que pueda ser aprobada en septiembre



El Congreso constituye este martes la ponencia que debatirá las **más de 300 enmiendas parciales** que presentaron los grupos parlamentarios el pasado 21 de junio a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que se prevé pueda estar aprobada en comisión a finales de mes.

La reunión de la ponencia, **a puerta cerrada** como todas las ponencias, tiene como misión fijar el **calendario de tramitación de la norma**, que se espera pueda tener el visto bueno del pleno ya durante el mes de septiembre.

Si los plazos discurren según lo previsto por el Gobierno, **el Senado estudiaría la ley durante el otoño**, de forma que podría estar aprobada definitivamente antes de que acabe el año.

PP y PSOE, que han protagonizado las negociaciones en los últimos meses, confían en atraer al consenso también a los nacionalistas de CiU y PNV que, a última hora, decidieron también retirar su enmienda a la totalidad en aras de un acuerdo más amplio.

Sesenta enmiendas del PSOE

Entre las enmiendas presentadas por los grupos y que ahora serán debatidas por la ponencia, destaca una acordada por el PP y el PSOE que establece que será la **Secretaría General de la Presidencia del Gobierno la que tramite las peticiones de información sobre la Casa del Rey.**

El PP fija también que las entidades privadas que tengan al menos el **50 por ciento de sus ingresos anuales procedentes de subvenciones públicas** estén sujetas a esta ley - siempre que alcancen como mínimo los 3.000 euros-, al igual que aquellas que reciban en un año ayudas públicas de más de 100.000 euros.

Por su parte, el PSOE rebaja al 40 por ciento ese porcentaje, al igual que CiU, mientras que IU y UPyD no establecen ningún límite de ingresos públicos al respecto.

En el ámbito de las instituciones, se incorporan al ámbito de aplicación a la Casa del Rey, el Congreso y el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

Entre las sesenta enmiendas del PSOE, destaca su rechazo a que se pueda inhabilitar o cesar a cargos electos, como alcaldes o concejales, por incumplir los preceptos de la norma, al considerarlo inconstitucional, enmienda en la que coincide con CiU.

Los socialistas rebajan además las restricciones de acceso a la información, que en la norma remitida inicialmente al Congreso afectaba a amplias áreas del Gobierno, y las deja en aquellas que causen un perjuicio grave para la seguridad nacional, las relaciones exteriores, los intereses económicos y comerciales, la investigación penal o el secreto profesional, entre otros.

Fuente: [ABC](#), 2/7/2013

EL GOBIERNO PRESENTARÁ ANTES DE SEPTIEMBRE SU PROYECTO DE REFORMA DE LAS PENSIONES

Fátima Báñez tranquiliza en su mensaje a los pensionistas, a quienes promete que no sólo no verán reducidas sus prestaciones sino que "las verán aumentadas a medio y largo plazo".

El Gobierno de España presentará antes de septiembre en las Cortes el proyecto de ley que **reformulará el sistema de pensiones** para fijar el factor de sostenibilidad por el que se irán adecuando las prestaciones a la esperanza de vida en cada momento. Lo ha anunciado la **ministra de Empleo y Seguridad Social, Fátima Báñez**, al inaugurar un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), donde ha llamado al "consenso" y a un debate "sincero" y sin "demagogia" para dar con la mejor fórmula posible, porque el factor de sostenibilidad es una cuestión que va a superar, "con mucho, a cualquier Gobierno".

La ministra ha subrayado la necesidad de regular este aspecto para garantizar la sostenibilidad presente y futura del sistema de pensiones, "un modelo público que va a seguir siendo público". Y ha lanzado un mensaje de "tranquilidad" a los actuales pensionistas, que van a **mantener sus prestaciones**, sin rebajas, y las **verán aumentadas a medio y largo plazo**.

En su intervención, Báñez ha elogiado el trabajo "serio y robusto" del grupo de expertos y ha recordado el proceso de diálogo abierto después en la comisión del Pacto de Toledo y con los agentes sociales. Después de esa fase, el próximo paso será la aprobación del proyecto de ley que, tal como ha avanzado, se remitirá a las Cortes **antes de septiembre** para que se siga debatiendo allí la propuesta **hasta final de año**.

La ministra confía en que del debate salga un sistema de pensiones que **garantice la sostenibilidad del modelo**, y también asegure unas prestaciones "dignas y suficientes" para las generaciones futuras.

Para lograrlo, ha invitado al "consenso" en el factor de sostenibilidad, una fórmula que, a su juicio, es "inocua" y "compatible" con las decisiones políticas que se puedan adoptar en cada momento. Según dice, este factor es un "refuerzo" para el modelo público de pensiones, que después de las sucesivas reformas, aún tiene camino por recorrer para anticiparse a las necesidades futuras.

La ministra ha insistido en la importancia de **anticiparse** y ha puesto el ejemplo del **fondo de reserva**, creado en **1997** y que no se había utilizado hasta ahora. Este fondo

de reserva permitió hacer frente en 2012 a parte del pago de la nómina de las pensiones, tomando 4.680 millones del fondo de previsión de las mutuas y 7.003 millones del fondo de reserva, "escasamente" un 5% del fondo, ha matizado Báñez, quien ha recalcado que **"está para eso"**, para pagar las prestaciones en situaciones difíciles como la actual, en la que se han perdido 3 millones de cotizantes. También se ha vuelto a disponer de 3.500 millones de euros de ese fondo este mes de julio.

Aun así, la ministra ha destacado que **sigue quedando "un gran colchón"**, aunque piensa que no por eso se puede caer en la "inacción" y cree que cada euro utilizado del fondo de reserva debe ser un "incentivo" para avanzar en las reformas que garanticen la sostenibilidad futura.

"El uso del fondo de reserva nos da tiempo para actuar, pero no puede invitarnos a quedarnos pasivos", ha apostillado Báñez, quien ha advertido que **la cifra de pensionistas aumentará un 70% hasta 2046**, pasando de 9 a 15 millones de beneficiarios. En la actualidad, el gasto mensual en pensiones contributivas es de 7.732 millones de euros, un 5% más que en 2012, y la nómina anual de pensiones asciende a 108.000 millones de euros, frente a 62.000 millones en 2003.

Pese a ello, la ministra ha cerrado su intervención con un **mensaje de "tranquilidad"** a los pensionistas ya que, "por mucho que algunos quieran decir lo contrario", no se van a bajar las pensiones y se van a subir a medio y largo plazo.

Fuente: [Granada Hoy](#), 8/7/13

CLAVES DE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Gobierno de Mariano Rajoy calcula un ahorro de 37.700 millones de euros con las medidas de racionalización de las administraciones públicas, la reforma de la administración local y las medidas estructurales sobre el empleo público, entre el año 2012 y hasta 2015, cuando se prevé la completa implantación. El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado este viernes en el Consejo de Ministros, incluye un total de **217 propuestas**, recogidas en un documento de 253 páginas. Éstas son algunas de las más destacadas:

Facturas electrónicas

El Gobierno pretende hacer obligatorias las facturas electrónicas para algunos proveedores del sector público desde el año 2015. Es una de las medidas que incluirá el Anteproyecto de Ley de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable, con el objetivo de "implantar las tecnologías de la información y las comunicaciones" para incrementar "la productividad y la competitividad de la economía española", según destaca en el informe. La ley será aplicable a todas las administraciones, incluidas las entidades institucionales y las Comunidades Autónomas, e impulsará el uso de la factura electrónica tanto el sector público como en el privado.

Productividad y eficiencia

El Gobierno quiere implantar una especie de auditoría en el conjunto de las entidades públicas. El objetivo es que todas las unidades dispongan de "métodos de evaluación de su actividad adaptados a sus características". Esta auditoría estará controlada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los resultados que se obtengan deberán hacerse públicos en los portales de Internet de cada uno de los entes implicados para que los ciudadanos puedan tener acceso.

Programación de espectáculos

El Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música creará una programación que podrán utilizar los ayuntamientos y una red de intercambio de recursos entre los principales teatros de Ópera y Zarzuela de España. La crisis económica ha obligado a los ayuntamientos y comunidades a realizar ajustes presupuestarios. Por eso, se propone que el INAEM firme un protocolo de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Retención de financiación

Está previsto que el Ministerio de Hacienda retenga a las Comunidades Autónomas de sus sistemas de financiación la cantidad correspondiente a la deuda que acumulen con sus proveedores, cuando éstas hayan incumplido durante más de cuatro meses consecutivos en más de 30 días el plazo máximo fijado para abonar sus facturas (un mes). Se establece la necesidad de integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera y se obliga a las Administraciones Públicas a publicar el periodo medio de pago a proveedores

(PMP) para que cuando incumplan el periodo máximo de pago Hacienda pueda adoptar las medidas necesarias a través de un "sistema automático y progresivo de control".

Organismos públicos

Está prevista la reforma de hasta 57 organismos públicos y la posible supresión de 90 observatorios autonómicos y estatales. Además, el Ejecutivo tiene la intención de suprimir 17 de las actuales 48 fundaciones del Estado. El objetivo, en palabras de Santamaría es el de "avanzar en un Estado autonómico con gestión descentralizada y una Administración que cambia de óptica".

Defensores del pueblo autonómicos

Todas las comunidades autónomas menos Cantabria mantienen en la actualidad consejos consultivos propios y hasta 10 cuentan con la figura del defensor del pueblo autonómico, informa Europa Press.

En total, las comunidades que sí cuentan con sus propios defensores de los ciudadanos ante las instituciones gastan en ellos más de **25 millones de euros anuales**. En concreto, el que está dotado con un mayor presupuesto es el Síndic de Greuges catalán, que asciende a casi siete millones de euros. Por detrás se sitúan el defensor del pueblo andaluz, con algo más de cinco millones en 2013; el Ararteko vasco, con 4,7 millones de euros (cifra del presupuesto del 2012); el Síndic valenciano, con una dotación de 3,3 millones; o el Justicia de Aragón, con 2 millones de euros.

"Al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, **se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado**. Esta medida permitiría a las CCAA el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos", reza el informe del Gobierno.

Violencia de género

El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales e Igualdad ha admitido que existen "disfunciones e ineficacias" en la planificación de las políticas de violencia de género. Para paliar esta situación, el Gobierno aboga por implementar mecanismos de planificación y actuación conjunta y por poner en red los recursos y servicios contra la violencia de género. El objetivo final es aprovechar las estructuras existentes y lograr una mejor coordinación de los distintos departamentos ministeriales en materia de igualdad de hombres y mujeres.

Destrucción de empleos públicos

El Ejecutivo presume de haber acometido un "adelgazamiento" de la Administración General del Estado en un tiempo récord. Asegura que se trata de un proceso para eliminar de la administración todo lo superfluo y queda de manifiesto con "la reducción de 26.200 millones de euros de gasto público y 375.000 empleos públicos" en apenas el primer año de mandato en La Moncloa. "Este adelgazamiento no es temporal, ni siquiera consecuencia última de la crisis, sino

que desde el comienzo de la legislatura se está propiciando un cambio estructural en la Administración apoyado en criterios de eficiencia", señala el documento.

Recortes en gastos de personal

Las CCAA cargarán con el mayor recorte en gastos de personal del total previsto hasta 2014. El ahorro total desde 2012 hasta 2014, ambos inclusive, será de 12.966 millones de euros, de los que 8.542 millones corresponderán a las autonomías. Esta cantidad se reparte entre los años 2012, 2013 y 2014 y es fruto de las medidas que adoptó el Gobierno en materia de empleo público durante el pasado ejercicio, entre otras, la de establecer en cero la tasa de reposición para la administración pública; la reducción de los días por asuntos propios o el incremento de la jornada laboral a 37 horas y 30 minutos semanales, entre otras.

Espacios de publicidad institucional

Con esta propuesta se conseguiría que los Ministerios, sus organismos y demás entidades del sector público estatal que contraten publicidad institucional "aumenten la eficacia y la eficiencia" en la contratación de dichos servicios. "Por ello se propone la centralización de la compra de espacios en medios de comunicación, para conseguir un adecuado soporte en la publicidad institucional de la Administración General del Estado y centralización de la evaluación ex post de la eficacia de las diferentes campañas de publicidad institucional".

Ayudas a las víctimas del terrorismo

Según el informe, las víctimas de atentados terroristas reciben una cobertura desigual en función del lugar de residencia. La Comisión ha detectado, además, que existen "ineficiencias" referidas a posibles solapamientos de medidas de fomento y apoyo al movimiento asociativo de las víctimas, debido a que Andalucía, Aragón, Madrid, Navarra, la Comunidad Valenciana, Extremadura, el País Vasco y Murcia poseen un régimen de resarcimientos y ayudas complementario del estatal. En respuesta a este asunto, Interior adoptará un instrumento de planificación conjunta entre el Estado y las comunidades autónomas.

Fondo humanitario

El Gobierno creará un fondo humanitario con las CCAA para responder de forma conjunta ante los casos de ayuda de emergencia y acción humanitaria urgente, de modo que no se produzcan solapamientos y de forma ordenada se haga llegar la ayuda allí donde se necesite. Por otra parte, también propone que Exteriores controle la situación de los posibles remanentes de aportaciones realizadas por España a las oficinas internacionales. Para ello se articulará una base de datos única de la Administración del Estado que contenga los datos más relevantes de todas las contribuciones a las oficinas internacionales.

Sin Unidad de Apoyo de Desastres

Será eliminada al existir duplicidades con las funciones de la Unidad Militar de Emergencias (UME). El informe indica que encuentra una "duplicidad parcial" entre ambos cuerpos en la

medida en que la UAD ya no tiene espacio interno de actuación desde la creación de la UME, como medio sustancial de apoyo estatal a las comunidades autónomas en caso de desastres. El documento prevé, además, la creación de la Conferencia Sectorial de Protección Civil, con el fin de alcanzar estrategias compartidas, así como de diseñar e implantar un sistema de evaluación e inspección que se guíe por unos planes comunes.

Venta de inmuebles públicos

El 46% de los inmuebles públicos que el Gobierno pretende poner a la venta pertenece a Infraestructuras y Equipamientos de la Defensa y al Instituto de la Vivienda. En concreto, de la lista de 15.135 edificios enajenables repartidos por toda España elaborada por el Ejecutivo, la mayoría de ellos, 8.170 pertenecían hasta ahora al Ministerio de Defensa y al Instituto de la Vivienda. Además, la lista recoge otros 5.017 edificios a la venta de Patrimonio del Estado, 1.524 de Adif, 131 de las sociedades del Grupo SEPI -112 de Correos y 19 de SEPIDES-, 117 de la Tesorería General de la Seguridad Social y otros 19 de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de la Seguridad del Estado.

Cambio Ley Extranjería

Se fijarán unos criterios comunes en toda España en relación con la integración de los inmigrantes, ya que, según alerta, se está produciendo "una divergencia de las condiciones de acceso" de los extranjeros no comunitarios a los distintos servicios", así como "en los requisitos cuyo cumplimiento permite la permanencia en territorio nacional". El Gobierno advierte de que la integración de los inmigrantes ha sido desarrollada por Estado, CCAA y corporaciones locales, "ejerciendo competencias concurrentes sobre la materia, bien directamente a través de la asistencia sanitaria o la educación, bien a través de subvenciones para el desarrollo de programas de integración socio laboral de los inmigrantes".

Fuente: [El Mundo](#), 22/6/13

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA INFORMACIÓN URBANÍSTICA

Iván BARBA RODULFO

Arquitecto. Ayuntamiento de Cenes de la Vega (Granada)

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Derecho Público
Local. Granada, CEMCI, febrero a julio de 2012.*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Marco normativo general.
3. Ámbito subjetivo del derecho de acceso.
 - 3.1. Sujetos de derecho.
 - 3.2. Sujeto pasivo.
4. Objeto del derecho.
5. El ejercicio del derecho y sus límites.
6. Aspectos formales del ejercicio del derecho.
 - 6.1. Procedimiento.
 - 6.2. Modalidades del ejercicio del derecho.
 - 6.3. Disposiciones específicas.
 - 6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local.
7. Información y participación pública en el urbanismo.
 - 7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.
 - 7.2. La manifestación y examen directo de los planes.
 - 7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCION.

El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación oficial es un derecho relativamente reciente, su primera aparición en Derecho positivo requiere remontarse,

según recoge POMED¹, a una Real Ordenanza sueca de 1766, relativa a la libertad de prensa.

No obstante en España, según indica VAZQUEZ ORGAZ², no será hasta el siglo XIX, mediante la introducción de la publicidad de las sesiones plenarias de los Ayuntamientos y las Diputaciones por la legislación de régimen local, cuando se pueda determinar la aparición de un incipiente derecho de acceso a los documentos administrativos por parte del ciudadano. Se trata, como no podía ser de otra forma, de una de las consecuencias de la inclusión del principio de publicidad en la Constitución de Cádiz³ de 1812, como límite necesario al poder.

Ya en la actualidad, la Constitución de 1978 (CE, art. 105.b) recoge que la Ley regulará: *“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.”*

El acceso a registros y archivos administrativos se configura en nuestra Carta Magna como derecho de los ciudadanos en el Título IV, dedicado al Gobierno y la Administración, aunque relacionado íntimamente con otros derechos fundamentales como el derecho de participación política, el derecho de la libertad de información y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Así, el derecho de acceso a registros y archivos administrativos supone la plasmación del principio de transparencia administrativa, que junto con los principios de legalidad y eficacia constituyen los ejes del sistema administrativo actual. Se persigue proporcionar a los ciudadanos mecanismos para obtener una información veraz y precisa que permita dirigir eficazmente sus relaciones con la Administración⁴.

¹ POMED SÁNCHEZ, L. A. El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Ed. INAP. Madrid, 1989.

² VAZQUEZ ORGAZ, J. El derecho de acceso a archivos y registros públicos. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].

³ Art. 155.: *“El Rey, para promulgar las leyes, usará de la fórmula siguiente: N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren; sabed: Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente: (Aquí el texto literal de la ley.) por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis se imprima, publique y circule.”*

⁴ VAZQUEZ ORGAZ IBID.

Esta relación con los derechos fundamentales citados y los principios inherentes al Estado democrático y de Derecho, supone⁵ que el ejercicio del derecho de acceso implica la participación del ciudadano, facilitando el ejercicio de la crítica al poder, así como, constituye una forma de fiscalizar la sumisión de la Administración a la Ley, permitiendo con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. MARCO NORMATIVO GENERAL

Del mandato del art. 105.b) de la CE de regular el derecho de acceso del ciudadano a los archivos y registros administrativos, tal y como reconoce la jurisprudencia⁶, no resulta posible deducir su aplicabilidad inmediata y directa. La efectividad del derecho dependerá de su plasmación por el legislador en aplicación directa del principio del que emane. En este sentido, a través del art. 149.1.18, la CE atribuye al Estado la competencia para regular las bases de su régimen jurídico. Competencia, por tanto, que no es plena, sino compartida con las Comunidades Autónomas; a ello habrá que añadir la respectiva competencia de los municipios para redactar reglamentos y ordenanzas.

La norma que desarrolla, con carácter general, el contenido de este derecho no es otra que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, arts. 35 y 37). Por otra parte habrá de estarse a la variada normativa específica para la materia correspondiente a los datos de que se trate.

3. ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO

3.1. Sujetos de derecho

Si bien los textos legales que constituyen el marco legal recogen como titulares del derecho de acceso a los *ciudadanos* o bien a los *vecinos*, algunos autores⁷ defienden la universalidad subjetiva del derecho de acceso, al estar desvinculado el derecho de

⁵ STS de 30-3-1999 y STSJ de Castilla y León de 10-12-99.

⁶ STS de 16-10-1979.

⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, S. El derecho de acceso a los documentos administrativos. Marcial Pons. Madrid, 1997. Pp. 295 y ss.

información del de participación política. Como reconoce la jurisprudencia⁸, también están legitimadas para el ejercicio del derecho, las Entidades Públicas.

En cuanto a la legitimación para el ejercicio del derecho, el art. 18.1.e) de la LBRL reconoce a los vecinos el derecho a “*ser informados, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución*”. No establece, por tanto, ninguna restricción inicial, de modo que, en principio, toda documentación local es accesible sin necesidad de cualificación, en consonancia con la acción pública, la participación ciudadana y el control judicial de la Administración. Por otra parte la LRJPAC recoge el derecho genérico vinculado al conjunto de los ciudadanos para los procedimientos terminados (arts. 37.1 y 37.3) y a las partes interesadas legítima y directamente (art. 35.A) en los procedimientos en curso de tramitación.

A estos efectos, la jurisprudencia⁹, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, considera que “*el concepto de interés directo debe entenderse sustituido por el interés legítimo, pues del ejercicio de este derecho puede depender la posterior reclamación a la Administración, sin que esta reclamación tenga por qué tener su origen exclusivo en un interés individual*”.

Y finalmente de la lectura del art. 31 de la LRJPAC¹⁰, se entiende que el interés legítimo, tanto a título individual como colectivo, es uno de los aspectos que constituyen el concepto de interesado en un procedimiento administrativo.

⁸ STSJ de Castilla-La Mancha de 24-1-2000, en relación a los Colegios Profesionales.

⁹ STS de 14-12-1990.

¹⁰ Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:
 - a) Quienes promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
 - b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
 - c) Aquéllos cuyos intereses legítimos individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución efectiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

3.2. Sujeto pasivo

Del propio enunciado de los arts. 105 de la CE, así como del art. 35 de la LRJPAC – derecho de acceso a archivos y registros *administrativos* – se aprecia que el sujeto pasivo no puede ser otro que la Administración Pública, entendida en sentido amplio¹¹, es decir, la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas, las correspondientes a los Entes Locales, así como los entes de derecho público. Incluyendo, asimismo, la Administración corporativa (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, etc.); e, incluso, la Administración instrumental (sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales, etc.); siempre, y en todo caso en el desarrollo de funciones públicas.

4. OBJETO DEL DERECHO.

Como ya se ha recogido anteriormente, el artículo 105.b CE reconoce el derecho de acceso a los "*archivos y registros administrativos*". Por su parte el artículo 35 LRJPAC, dispone que:

"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

(...)

g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes".

¹¹ POMED op. Cit.

La misma LRJPAC en el art. 37.1 dispone que *"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud"*.

Artículos en los cuales se emplean voces heterogéneas (archivo, registro, documento,...), cuya definición se puede tomar de diversos textos legales. Por registro, según determina el art. 38 LRJPAC, puede entenderse el órgano administrativo que tiene como misión la recepción y constancia de documentos dirigidos a la Administraciones públicas, así como de acopiar datos relevantes en un sector de actividad del tráfico jurídico. Cabe diferenciar entre registro jurídico, aquel cuyo régimen atribuye efectos jurídicos a la constancia registral de derechos, actos o hechos; y registro administrativo, en el que la inscripción no produce efectos, sin perjuicio de que pueda ser obligatoria.

Según establece el art. 59 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), por archivo se entiende todo conjunto orgánico de documentos reunidos por personas públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa.

Asimismo el art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), define el fichero como todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.

Finalmente en el Reglamento de Secretos Oficiales, aprobado mediante Decreto 242/1969, de 20 de febrero (que ha de entenderse derogado mediante la Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales), se define documento como:

"...cualquier constancia gráfica o de otra naturaleza y muy especialmente:

a) Los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de os mismos, cualquiera que sean los procedimientos empleados para su reproducción; los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos.

b) Las fotografías y sus negativos. Las diapositivas, los positivos y negativos de película impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones.

c) Las grabaciones sonoras de todas clases;

d) Las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras, litografías, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transistorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos."

Por tanto, el objeto del derecho es la propia fuente de la información, el mismo documento referidos de la forma más amplia, sea cual sea el soporte (Art. 37.1 LRJPAC).

Como presupuesto de hecho resulta obvia la necesidad de existencia previa del documento. Dada la naturaleza de este derecho, la pérdida o falta de localización por parte de la Administración supone una actuación irregular o negligente. La Administración, por tanto, al alegar su propia torpeza puede obtener un beneficio contrario a Derecho. Por otra parte la consulta sólo puede ejercerse en caso de conservar la Administración los documentos de que se trate, puesto que cabe la posibilidad de que la documentación esté sujeta a destrucción total o parcial por el transcurso de un cierto período de tiempo. A estos efectos es posible aprobar tablas de evaluación de documentos así como publicar periódicamente la relación de documentos obrantes en poder de las Administraciones públicas sujetos a régimen de especial publicidad por afectar a una colectividad o ser susceptibles de consulta por los particulares (art. 37.9 LRJPAC).

El art. 37.1 de la LRJPAC establece como requisitos, además de su existencia en los archivos administrativos, que los documentos formen parte de un expediente y que correspondan a procedimientos terminados. Sin perjuicio de que, según se ha recogido con anterioridad, el art. 35 de la misma Norma reconozca a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el derecho de "*conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos*". Es decir aunque no estén finalizados los expedientes.

El derecho de acceso comporta la entrega de una copia del documento, cuando éste exista como tal, no cuando deba ser generado expresamente, ni cuando se trate de documentos inconclusos. Según ha recogido la jurisprudencia, no corresponde a este derecho la exigencia de nuevos documentos no realizados o informaciones no

desagregadas sin que ninguna norma obligue a tal elaboración¹², así como a la verificación, a solicitud del particular, desgloses o extrapolaciones al margen de lo que el soporte material contenga¹³. Este derecho a obtener copias de los documentos contenidos en los expedientes al provenir del art. 37 de la LRJPA, se refiere exclusivamente a expedientes terminados, considerándose procedente conforme a Derecho¹⁴ la denegación de acceso a documentación y expedición de certificados relativos a procedimientos no terminados.

5. EL EJERCICIO DEL DERECHO Y SUS LÍMITES

Ya la Constitución al definir el derecho de acceso en el art. 105.b) deja a salvo del mismo los expedientes que afecten a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidad de las personas.

Además de estas causas constitucionales, los arts. 37.4 y 37.5 LRJPAC establecen otras limitaciones. En el primero de ellos se contempla la prevalencia de razones de interés público, la concurrencia de intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley. Por su parte el 37.5 determina las limitaciones bien por las informaciones que contengan los expedientes o bien por las materias de que traten.

Por tanto, los límites al ejercicio del derecho de acceso pueden clasificarse en función de que tengan su origen en razones de interés público o privado, pudiendo establecerse mediante Ley y ser definidas, con carácter general, para materias completas o, con carácter particular, por el contenido de las informaciones de los expedientes. La jurisprudencia¹⁵ ha aplicado, a tal efecto, el concepto de publicidad restringida.

Como es regla general al procedimiento administrativo, por tratarse de resoluciones que limitan el ejercicio del derecho, será precisa sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho como motivación¹⁶.

¹² STS de 2-6-2000, en relación al intento de obtener información que no consta en los registros.

¹³ STSJ de la Comunidad Valenciana de 8-3-2002.

¹⁴ STSJ de Castilla y León (Burgos) de 1-4-2004.

¹⁵ TSJ de Asturias de 16-12-2002.

¹⁶ STSJ de Cantabria de 16-4-2004, que hace expresa referencia a la STSJ de Castilla la Mancha de 17-10-2000, y a la STSJ de Aragón de 8-7-1998, que se refieren a la vulneración del derecho del administrado de acceder a los archivos municipales así como a la existencia de un interés jurídicamente tutelable en el acceso y vista de los expedientes, así como a la obtención de copias, sin que por el Ayuntamiento se dé una respuesta jurídicamente fundada que justifique la obstrucción del ejercicio de tal derecho.

Por razones de interés privado, según dispone el art. 37.2 LRJPAC, caben aquellas causas referentes al derecho a la intimidad previsto en los arts. 18.1, 20.4 y 105.b) CE, como son la inclusión de datos sanitarios. Igualmente se encuentran en este grupo las materias protegidas por el secreto comercial o industrial (art. 27 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria) o sujetos a propiedad intelectual (art. 10.1.f) del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril). Sirva como ejemplo el caso los proyectos técnicos sujetos a visado colegial presentados para obtención de licencia urbanística, amparados en el derecho de propiedad intelectual.

Como razones de interés público y con carácter genérico (relativo a las materias), suponen una excepción al derecho de acceso los expedientes relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria y los tramitados para la investigación de los delitos. Este último grupo, investigación de delitos, que ya contempla el 105.b) CE, condicionado a la posibilidad de “*ponerse en peligro (...) las necesidades de las investigaciones que se estén realizando*”.

Como limitaciones particulares o individualizadas (relativas al contenido de las informaciones), quedan excluidos del derecho de acceso por la LRJPAC, los expedientes que contengan informaciones referentes a la Defensa Nacional o Seguridad del Estado – en consonancia con el 105.b) CE – y a las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo. Se refiere este último a los *actos políticos del gobierno*¹⁷.

Varias normas sectoriales recogen como limitaciones al derecho de acceso la inclusión de material clasificado, así como el acceso a los archivos regulados por la legislación del régimen electoral y el acceso a archivos con fines estadísticos, el Registro civil, el Registro Central de Penados y Rebeldes y otros registros regulados por Ley.

La jurisprudencia¹⁸ ha puesto de manifiesto la existencia de diferentes niveles de protección. Aunque no resultan accesibles los expedientes relativos a procedimientos sancionadores o disciplinarios, ni los que incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas, sí lo son los documentos, aún de carácter nominativo, cuando puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, aunque exclusivamente por los titulares y terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

¹⁷ VAZQUEZ ORGAZ, OP CIT.

¹⁸ STSJ de Cataluña de 26-11-99.

La normativa sectorial trata el acceso a los expedientes de un modo diverso en atención a su contenido. Sirvan como ejemplos la materia tributaria y el padrón municipal.

Los datos tributarios pueden considerarse una subespecie de los datos protegidos de carácter personal (LO 15/1999) sometidos a régimen específico. Según establece el art. 99.5 de la Ley General Tributaria, el acceso a documentos que forman un expediente concluido a la fecha de solicitud y que obra en los archivos administrativos únicamente puede ser solicitado por el obligado tributario que ha sido parte en el procedimiento, sin perjuicio del carácter reservado de los datos tributarios que establece el art. 95.

En cambio los datos del padrón municipal, como regla general, no están amparados en el secreto estadístico¹⁹. Aún a pesar de considerarse de publicidad restringida pueden ser cedidos a otras Administraciones que los soliciten aún sin consentimiento previo del afectado, solamente cuando les son necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio son datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales, aunque esta vez sí, sometidas al secreto estadístico.

El art. 58 de la LPHE posibilita la constitución de comisiones calificadoras en los organismos públicos. Esta función calificadora debe realizar el estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de los mismos. Estas funciones no afectan, al material clasificado, que sólo puede ser consultado por quienes, por sus deberes oficiales requieran tal acceso, previa autorización del órgano encargado de la clasificación.

Como ya se ha citado la denegación de la entrega de material clasificado, es conforme a Derecho, incluso a órganos judiciales²⁰, pudiendo solicitarse la desclasificación de dichos documentos, en cuyo caso, el acto de denegación de la misma, aunque también es de naturaleza política, puede someterse a control judicial, en cuanto a la debida ponderación de los intereses en conflicto²¹.

Finalmente, por tener el conocimiento de la información carácter instrumental²², no cabe vincular la posibilidad de obtener la información a las posibilidades jurídicas de aquello para lo que se pretenda utilizar, como causa para denegar el acceso, sobre todo teniendo en cuenta que es la misma Administración quien lo evalúa.

¹⁹ DGSJE dictada el 25 de enero de 1995 y art. 16.3 LBRL.

²⁰ TCJ 14-12-1995.

²¹ STS de 4-4-97.

²² STS de 30-3-99.

6. ASPECTOS FORMALES DEL EJERCICIO DEL DERECHO

6.1. Procedimiento

El ejercicio del derecho, en defecto de determinaciones específicas, sigue las reglas comunes al procedimiento administrativo.

Como se ha indicado anteriormente, los ciudadanos pueden acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquier que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados a fecha de la solicitud.

El procedimiento se inicia a instancia de parte mediante solicitud a la Administración. En cuanto al contenido de la solicitud la LRJPAC no impone el deber de motivar, si bien corresponde al solicitante identificar el documento objeto de acceso, persiguiendo con ello el art. 37.7 LRJPAC evitar un perjuicio al buen funcionamiento del servicio causado por la falta de identificación suficiente. Este derecho ha de ser ejercido sin que afecte a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiendo formularse mediante petición individualizada de los documentos a los que se desea acceder, sin que quepa formular solicitud genérica.

El plazo máximo para resolver este procedimiento es el que contempla el art. 42.3 LRJPAC, es decir, 3 meses. La competencia para tramitar y decidir el acceso corresponde a la Administración activa, no pudiendo ser ejercida por órganos de control.

En relación a las garantías, caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa. Según recoge la jurisprudencia²³, el derecho de acceso queda excluido del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales.

6.2. Modalidades del ejercicio del derecho

El derecho de acceso a la documentación pública puede ejercerse mediante el acceso directo a los documentos o mediante la obtención de copias de los mismos.

²³ STS de 30-1-1989 y STS de 30-3-1999, ambas en relación a la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso como derecho no fundamental.

El derecho de acceso conlleva el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las tasas o exacciones que legalmente se hayan establecido. Como ha quedado recogido en la jurisprudencia menor²⁴, la obtención de copias o certificados se trata de una facultad inseparable del derecho que se viene analizando.

El art. 37.8 de la LRJPAC se refiere a “*certificaciones de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración*”, no extendiéndose a hechos que no consten en documento previamente existente, pudiendo diferenciarse, por tanto la certificación de documentos que existen en la Administración y la certificación sobre hechos, los cuales constituyen una prestación de información, frente a la de acceso de los primeros. Igualmente no cabe la obtención de copias o certificados indiscriminadamente, debiendo formularse petición individualizada²⁵.

6.3. Disposiciones específicas

Ciertas materias disponen de una normativa reguladora propia, no rigiéndose por la normativa general, de modo no exhaustivo:

- Materias clasificadas (Ley 9/1968; D 242/1969)
- Datos sanitarios personales de pacientes (arts. 10 y 23 de la Ley 14/1986 y arts. 8 y 11 de de la LO 15/1999)
- Archivos regulados por la legislación de régimen electoral (art. 37 LO 5/1985; RD 411/1986)
- Archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos, dentro de la función estadística pública (art. 13L 12/1989)
- Registro civil (L 8-6-1957; D 14-11-1958), el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley (Protección de Datos, de la Propiedad, Mercantil, etc.)
- El acceso por parte de las personas que ostentan la condición de diputado de las Cortes Generales, senador, miembro de la asamblea legislativa de una comunidad autónoma o miembro de una corporación local.
- La consulta de fondos documentales de los Archivos Históricos (art. 57 L 16/1985)

6.4. Especialidades del acceso a la documentación pública local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) recoge en el art. 18.1.e) el derecho de los vecinos a “*ser informados, previa petición*”

²⁴ STSJ de Madrid de 25-1-01.

²⁵ STS de 29-4-98 y STS de 14-3-00.

razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución". Esta remisión conlleva que la norma de desarrollo a seguir es la LRJPAC, en su condición de norma general aplicable a todas las Administraciones Públicas (Art. 2), en ausencia de norma específica por cuestión de materia.

Asimismo el 70.3 LBRL – reproducido en el 207 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado mediante Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) – contempla que todos los ciudadanos tienen derecho a *“obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”*.

La legislación básica estatal en materia de régimen local recoge el mandato constitucional y aunque se remite a su desarrollo presenta algunas diferencias respecto al régimen general.

En cuanto al ejercicio del derecho, si bien la LRJPAC no impone el deber de motivar las solicitudes, la LBRL, art. 18.1.e), reconoce a los vecinos el derecho a *“ser informados, previa petición razonada...”* a lo que añade el art. 230.4 ROF, *“las peticiones de información deberán ser razonadas salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones...”*, por tanto la motivación que no se exige con carácter general en el resto de administraciones, es precisa en el ámbito local.

El órgano con capacidad para resolver las solicitudes será el Alcalde o Presidente, siendo posible la delegación de esta facultad.

Según establece el art. 16 ROF la consulta podrá realizarse bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre el documento, sin que en ningún caso puedan salir los expedientes de las correspondientes dependencias y oficinas locales. O bien en el archivo o en la Secretaría General, para el caso de los libros de actas y resoluciones del Presidente. Además el art. 230.1 ROF dispone que existirá en la organización administrativa de cada Entidad Local una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad e información que facilite la Entidad. No cabe la posibilidad de entrega y devolución a las 48 horas para los ciudadanos, a diferencia que para los concejales.

Como garantías al derecho de acceso caben los recursos ordinarios de alzada y reposición, en función de si el acto agota la vía administrativa y el recurso potestativo de reposición (art. 52.2 LBRL).

No obstante, además de las normas propias referentes al acceso a los archivos y registros administrativos, la LBRL prevé la difusión de los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Entes locales. En especial el art. 77 LBRL y el art. 14 ROF regulan el acceso de los miembros de las corporaciones locales a la información. Este derecho de los concejales ha sido puesto en relación por la jurisprudencia²⁶ con los derechos a la participación política y al ejercicio del cargo, recogidos en el art. 23 de la CE. Resultando que de la negativa al acceso a la información, derivan – puesto que no se pueden conocer los asuntos de competencia municipal – la imposibilidad de ejercer las funciones propias del cargo y la falta de eficacia de la labor de control y fiscalización.

En cuanto a las características particulares del régimen de este derecho que asiste a los concejales en el ejercicio de su función cabe destacar las siguientes. El acceso debe hacerse como regla general a través del alcalde o presidente de la comisión de gobierno y está condicionado a que la documentación sea precisa para el desarrollo de la función de los concejales dentro de la corporación. El objeto material incluye los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de la corporación. El acceso debe ser autorizado o denegado motivadamente en un plazo de 5 días hábiles a contar desde el siguiente a la presentación de la solicitud.

Cabe, no obstante, el acceso directo a la documentación, sin que sea preciso acreditar ninguna autorización por parte del miembro de la corporación (art. 15 ROF), en los siguientes supuestos:

- A la información correspondiente a la materia o área sobre la que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión los miembros de la corporación.
- A la información y documentación correspondiente a los asuntos que han de ser tratados por los órganos colegiados de que forman parte, así como las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- A la información o documentación de la entidad local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

²⁶ STS de 15-9-1987 y STS de 27-6-88.

7. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO

El derecho a la información en materia urbanística tiene su origen en la publicidad de los planes e instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con fundamento en la necesidad de conocer las normas por sus destinatarios²⁷. Esta forma del derecho de participación pública en los procedimientos deriva de los preceptos constitucionales que contienen los derechos a participar en los asuntos públicos (arts. 6, 22, 37 y 52), y el mandato a los poderes públicos para facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2), a los que habría que añadir los que ya se han citado con carácter general, es decir, el derecho de la libertad de información y del derecho a la tutela judicial efectiva. La jurisprudencia²⁸ es clara en este aspecto, poniendo de manifiesto que el carácter de competencia pública del urbanismo no excluye la participación, colaboración e iniciativa de los ciudadanos. Obviamente a este principio de publicidad le es inherente el derecho a la información.

Las sucesivas leyes estatales en materia de suelo han venido recogiendo el derecho de acceso a la información urbanística. En la actualidad la Ley que regula esta materia es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo (TRLR), que tiene carácter básico dentro de las competencias del Estado²⁹. El TRLR determina en su exposición de motivos que no es una ley urbanística sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.

Otras materias de más reciente desarrollo se han dotado de una ley específica en cuestión de acceso a la información, nos referimos a la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, mediante la cual se legitima a las organizaciones sin ánimo de lucro, incorporando la acción pública al medio ambiente³⁰.

²⁷ Y especialmente en una materia que cuenta con una gran multiplicidad de normas como el urbanismo, según expone el Auto del TS de 25-11-1988.

²⁸ STS de 15-03-97.

²⁹ Como es bien sabido el deslinde de las competencias en materia de ordenación urbanística entre el Estado y las Comunidades Autónomas fue establecido en la célebre STC 61/1997, de 20 de marzo.

³⁰ STSJ de Castilla y León, sede de Burgos, de 18-6-2010, en relación a la Ley 27/2006: *“Esta Ley que, según indica su exposición de motivos, incorpora la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus (ratificado por España en diciembre de 2004), introduce una especie de acción popular a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente. Y, el objeto del proceso es la impugnación de resoluciones administrativas que autorizan la instalación de una central térmica cuya repercusión en el medio ambiente es innegable. En suma, entiende que no es posible sostener que una asociación ecologista no tenga un interés directo y legítimo en el presente asunto.”*

En cuanto al suelo, el TRLS regula en su Título I las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos, que comprende los artículos 4 al 9. Los arts. 4 y 6, con carácter básico a efectos del art. 149.1.1ª de la CE (Disposición Final Primera del TRLS), recogen el mandato a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para que regule la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares. Igualmente contempla que todo administrado tiene derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones aplicables a una finca o ámbito determinado.

En relación a los sujetos del derecho y sin perjuicio de la normativa básica del procedimiento administrativo común (art. 35 y 37 LRJPAC), en la legislación urbanística este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio³¹, dado que no se exige la condición de interesado en el procedimiento de que se trate. Así el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, física o jurídica, sin necesidad de alegar interés alguno, en virtud de la acción pública³². La legitimación amplia, reconocida a cualquier persona, tenga o no condición de interesado, deriva de la que se reconoce con carácter general para la impugnación del planeamiento urbanístico y en general de los actos administrativos en materia urbanística.

En efecto, el TRLS reconoce en su art. 4.f) el derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los

³¹ STS de 10-6-96.

³² STS de 16-2-2012, en relación a la legitimación fundamentada en la acción pública del urbanismo: *“Al mismo tiempo, y sin que ello sea contradictorio ni incompatible con la existencia del interés legítimo al que acabamos de aludir, la recurrente estaba legitimada para promover la anulación del acuerdo impugnado en virtud de la acción pública urbanística reconocida en el art. 4.f de la Ley 8/2007 del Suelo (actual artículo 48.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), dado que la pretensión ejercitada estaba dirigida al mantenimiento de la ordenación urbanística aprobada por el acuerdo luego anulado en vía de reposición, o, dicho de otro modo, estaba dirigida a evitar la invalidez del planeamiento; y ello con independencia de que los argumentos aducidos para sustentar dicha pretensión se sustentasen en preceptos de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. La finalidad práctica del recurso contencioso-administrativo entablado es netamente urbanística, pues lo que se dilucida es nada menos que la permanencia o no de la ordenación general del municipio de Oyarzun establecida en las Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya anulación se consideraba disconforme a derecho y por eso era objeto de impugnación. De esta forma, la pretensión ejercitada, que es lo determinante para la apertura a la acción pública, era estrictamente urbanística, aunque los fundamentos en que se sustentaba dicha pretensión no procediesen de la normativa urbanística sino de la legislación procedimental común.”*

instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En cuanto a la responsabilidad, la información inexacta puede generar responsabilidad patrimonial de la Administración que la facilita, siempre que haya producido daños acreditados³³.

De modo que el derecho de información conforme al art. 105.b) se concreta, además de en la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión, en el derecho de todo administrado a que la Administración le informe del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado – derecho de aplicación directa sin necesidad de desarrollo legislativo. A su vez puede ser ejercido a través de la manifestación y examen directo de los planes o mediante la información por escrito. Veamos más en detalle la regulación de estas tres formas que adquiere el derecho de información en materia urbanística recorriendo lo que de ellas se establece conforme a las distintas esferas competenciales.

7.1. Sobre la participación pública en los procedimientos administrativos de planeamiento y gestión: la publicidad.

El art. 4.e) del TRLS reconoce el derecho a participar efectivamente en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas, incluida su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, reclamaciones y quejas y obteniendo de la Administración una respuesta motivada de su resolución.

Ya en el ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la reciente modificación de la LOUA mediante la Ley 2/2012, de 30 de enero, viene a reforzar los derechos de los ciudadanos en la actividad urbanística, que ya venía regulado anteriormente en el mismo texto legal. Una de las novedades que incluye esta modificación es la obligación de redactar y publicar un resumen ejecutivo de los planes urbanísticos durante su tramitación. Con objeto de fomentar la participación ciudadana y el derecho a la información en relación al art. 11.3 TRLS, se establece la obligación de elaborar, publicar y disponer para su consulta un resumen ejecutivo de los instrumentos de planeamiento, arts. 19.3 y 39.4 LOUA

³³ STS de 15-7-02, así como STSJ de Cantabria, ésta última en relación a la información errónea proporcionada por el Ayuntamiento acerca de la calificación del suelo: “*No cabiendo pretender la indemnización en concepto de lucro cesante de ganancias que no son sino meras expectativas inciertas, de modo que sólo son resarcibles aquellas que se hubieran obtenido indefectiblemente de no haberse producido un defectuoso funcionamiento de los Servicios Públicos, sin que por tanto la mera posibilidad futurible de lucro no contrastada ni acreditada sea suficiente para que prospere la demanda.*”

Por otra parte y según recoge Gómez del Castillo³⁴, “*Los artículos 32.6, 39.3 y 40.5 vienen a recoger en nuestra legislación urbanística las previsiones del artículo 11.4 del TRLS, el nuevo artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 108.c) de la Ley de Economía Sostenible, relativas al deber de las Administraciones Públicas de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a la información pública. En este sentido, se pretende dar un impulso definitivo a la publicidad por medios telemáticos, si bien debemos señalar que habrá que ver cómo se refleja esta premisa en Ayuntamientos pequeños y con escasos medios, pese a la asistencia que conforme a la legislación de régimen local debe prestarse a los municipios menores de cinco mil habitantes.*”

Con carácter supletorio, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto 2159/1978, de 23 junio (RP1978), establece en los arts. 166 y 167 la obligación de llevar un libro de registro de planeamiento en los Ayuntamientos, así como la obligación de incluir la fecha de aprobación definitiva en la publicación.

Estas determinaciones supletorias se recogen en el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, y se crea el Registro Autonómico. Particularmente el art. 24 contempla que se garantizará el acceso directo, favoreciéndose la consulta y utilización de los documentos integrantes de los registros municipales y autonómicos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados.

7.2. La manifestación y examen directo de los planes.

Se trata del examen material y directo de los instrumentos de ordenación, y es consecuencia directa de los preceptos antedichos. A este respecto establece el Art. 34.1.f) LOUA que la aprobación de los instrumentos de planeamiento conlleva como uno de sus efectos: “*El derecho de cualquier persona al acceso y consulta de su contenido*”.

Establece el Art. 70.ter LBRL que las Administraciones con competencias en ordenación territorial y urbanística deben tener a disposición de los administrados copias completas de los instrumentos vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Igualmente determina que han

³⁴ GÓMEZ DEL CASTILLO REGUERA, M. Comentarios a la Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Revista CEMCI Nº 15. Abril-Junio 2012.

de publicar por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación vigentes, así como, en cuanto a su trámite, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación puede realizarse a través de entes supramunicipales con función de asistencia y cooperación técnica.

El Art. 164.1 RP1978 ya incluía que la publicidad de los planes se refiere a la totalidad de los documentos que los integran. El mismo RP1978 recogía igualmente que la consulta de los documentos no puede impedirse ni aún a pretexto de trabajos que sobre ellos se estén realizando. A tal efecto los Ayuntamientos deben disponer de un ejemplar completo de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a la consulta por los administrados. A dicho ejemplar se debe incorporar testimonio de los acuerdos de aprobación inicial, provisional y definitiva, debiéndose extender diligencia acreditativa de su aprobación inicial (Art. 164.2 RP1978).

Y en relación al hecho físico de la consulta, contempla que se debe realizar en los locales que señale el Ayuntamiento, que estarán abiertas al menos cuatro horas diarias, debiendo coincidir el horario con el de despacho al público del resto de oficinas municipales (art. 164.3 RP1978).

7.3. Sobre el derecho de todo administrado a que la administración le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado

Esta tercera forma de ejercitar el derecho responde a las determinaciones de los arts. 4.d) y 4.e) del TRLS, esto es a ser informados por escrito y participar en los procedimientos de la ordenación del territorio y urbanística. A ello hay que añadir el propio derecho de consulta a las Administraciones públicas que establece el 6.b), así como el derecho de petición en materia urbanística que recoge el art 43: “*La Entidades locales y Organismos urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan*”.

La LOUA, tras su reciente modificación reconoce 2 casos. Por una parte se trata de la emisión de la cédula urbanística, que contempla el art. 40.4 LOUA y se establece fundamentalmente como derecho de información (art. 6.1). La cédula urbanística se constituye como un certificado administrativo de carácter esencialmente informativo referido a terrenos o edificios existentes, que acredita el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas, cuya regulación podrá establecerse por los

municipios mediante ordenanza. La LOUA fija el plazo máximo para su emisión en un mes. De la cédula urbanística no cabe deducirse derecho alguno en relación a la información suministrada, presumiéndose certera, aunque sin que pueda vincular a la Administración en caso de ser errónea, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial. Los arts. 165 y 168 RP1978, siempre con carácter supletorio, contemplan pormenorizadamente las circunstancias urbanísticas que han de incluirse en la cédula urbanística.

El segundo caso se refiere a las personas titulares del derecho de iniciativa para la ejecución urbanística. Se establece como parte del derecho a la participación y se refiere a una parcela, solar o ámbito de planeamiento determinado. Y no es otro que el derecho a conocer los criterios y previsiones de la ordenación urbanística tanto vigente como en tramitación, así como las obras necesarias de conexión a los servicios públicos (art. 6.3 LOUA).

En este caso el plazo establecido es de 2 meses y sin que la contestación tenga carácter vinculante para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que incurra por error, que se limita a los gastos que resulten inútiles.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a la documentación pública en la Administración Local*, Revista Justicia Administrativa Núm. 17, octubre 2002, pp. 27 y ss.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 295 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros. *Memento práctico Administraciones Locales*, Francis Lefebvre, Madrid, 2009, pp. 1140 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico administrativo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 549 y ss.

MELÓN MUÑOZ, A. y otros, *Memento práctico urbanismo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2011, pp. 80 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L. A. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Ed. INAP. Madrid, 1989.

- SANTOS DÍEZ, R. *Derecho Urbanístico - Manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, pp. 910 y ss.
- SERRANO FERRER, M. E. *El Derecho de Acceso a Archivos y Registros por los Ciudadanos. Protección de Datos*. [Documento en línea] (Mar. 2007). <http://administracionpublica.com/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-por-los-ciudadanos-proteccion-de-datos/> [Consulta: 8-8-2012].
- VAZQUEZ ORGAZ, J. *El derecho de acceso a archivos y registros públicos*. [Documento en línea] (Abr. 2002). <http://www.derecho.com/articulos/2002/04/01/el-derecho-de-acceso-a-archivos-y-registros-p-blicos/> [Consulta: 8-8-2012].



LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. UNA CRÍTICA A LA SITUACIÓN ACTUAL

M^a Cristina CRUZ HERRERA

Secretaria General del Excmo. Ayuntamiento de Fuente del Maestre (Badajoz)

Trabajo de evaluación presentado al Curso de Especialización en Gestión de Recursos Humanos. Granada, CEMCI, abril a junio de 2012.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Situación actual.
3. Naturaleza jurídica.
 - 3.1. Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa.
 - 3.2. Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial.
4. Procedimiento de tramitación.
 - 4.1. En la Administración del Estado
 - 4.2. En la Administración Local
5. Los catálogos de puestos de trabajo y su confusión con las relaciones de puestos de trabajo.
6. La inminente necesidad de nuevos elementos que reflejen la situación actual del empleo público local.
7. Bibliografía.

1. INTRODUCCION.

La relación de puesto de trabajo es el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas y constituye una herramienta de indudable valor práctico si se aplica con un mínimo de rigor técnico.

En este sentido, las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya regulación se contenía inicialmente en los artículos 15 y 16 de la Ley 30/1984117 aún vigentes, y hoy se establece en el artículo 74 del EBEP, constituyen la gran alternativa al sistema de Cuerpos, en cuanto pieza fundamental de una concepción distinta de la organización del empleo público.

La Relación de Puestos de Trabajo parte de la definición de las funciones de cada puesto y de la determinación del número de titulares que deben desempeñar cada uno a fin de prestar los servicios necesarios. La definición de las funciones y demás características del puesto, (horario, dedicación, posición jerárquica, forma de provisión, requisitos para su desempeño, penosidad, peligrosidad, etc...), aportan los elementos necesarios para proceder a la valoración de los mismos, determinándose así el importe del complemento específico que ha asignarse a cada uno.

De igual forma la posición jerárquica unida a otra serie de factores determina la fijación del complemento de destino. Más adelante, con motivo del desarrollo retributivo previsto por el Estatuto Básico, deberán sustituirse estos conceptos de complementos de destino y específico por los nuevos que correspondan, pero básicamente la utilidad de la definición del puesto será la misma.

A través de la R.P.T., para cuya aprobación existe un procedimiento específico, se crean, modifican y suprimen los puestos de trabajo de las Administraciones locales. La regulación concreta para las Corporaciones Locales se encuentra en el artículo 90 de la Ley de Bases de Régimen Local y artículos 126, 127 y 129.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Hemos de señalar que terminológicamente esta regulación deja mucho que desear ya que opera una confusión entre plazas y puestos que va a perseguir a la normativa del empleo público hasta el propio Estatuto Básico del Empleado Público. Para superar esta confusión debemos poner en relación dos documentos: la Plantilla y la R.P.T.

Así, la Plantilla es un instrumento de carácter fundamentalmente económico cuya aprobación se liga al presupuesto de la Corporación y cuya modificación ha de realizarse por los mismos trámites que la de aquel. La plantilla contiene únicamente plazas, no puestos. Por el contrario, la RPT es un documento fundamentalmente organizativo y es el que contiene los puestos de trabajo. Su aprobación suele llevarse a cabo de forma simultánea con la Plantilla por su evidente correlación.

Desafortunadamente son muchísimas aún las Corporaciones Locales que no han confeccionado y aprobado estos instrumentos de planificación y gestión de los recursos humanos.

Lo cierto es que sin estos instrumentos se producen importantísimas distorsiones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido la proliferación de un importante número de personal laboral temporal en situaciones irregulares, dando lugar a la perversa figura del personal indefinido no fijo de plantilla cuya asimilación a un contratado interino resulta insostenible si no existe una plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen la plaza y el puesto que este interino está

desempeñando. Y en todo caso se produce una vulneración clara en cada selección y nombramiento permanente del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que la provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones

Aquí también fallan los controles a los que la Administración Local está sometida. De hecho, las Comunidades Autónomas, a las que expresamente señala la normativa transcrita que han de remitirse todos los acuerdos municipales en esta materia sin perjuicio de las obligaciones generales de información establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local, lejos de recordar a las Administraciones locales su obligación de confeccionar estos instrumentos de gestión, se limitan a buscar soluciones alternativas cada vez que se genera un problema. A título de ejemplo, señalar que la normativa específica de los funcionarios con habilitación de carácter estatal obliga a que los méritos específicos que vayan a valorarse en los procesos de provisión de esos puestos figuren expresamente contemplados en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Consciente el entonces Ministerio de Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas de la falta de aprobación de estos documentos en muchos Ayuntamientos, se limitaron a comunicar a los mismos que a falta de Relación de Puestos de Trabajo se remitiera a las mismas un acuerdo plenario donde se fijaran esos méritos específicos, todo ello sin perjuicio de que las bases completas de provisión las aprobará después el Alcalde en uso de sus concretas competencias.

Todo esto ha ocurrido con motivo de la convocatoria de concursos ordinarios de Habilitados Estatales correspondientes al ejercicio de 2009; esto es, después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público.

El ejemplo expuesto refleja claramente la constancia por parte de la Administración Estatal y Autonómica de la falta de aprobación de estos instrumentos por las Corporaciones Locales.

2. SITUACIÓN ACTUAL

El desarrollo de la relación de puestos de trabajo como instrumento de gestión es ignorado por un importante número de Corporaciones Locales, y mucho más cuanto menor es su tamaño. Y todo ello pese a que el ordenamiento jurídico ha tratado de articular legalmente las Relaciones de Puestos de Trabajo como el eje sobre el que pivote la mayor parte de la gestión de los empleados públicos: retribuciones, sistema de provisión de puestos, requisitos para su desempeño, etc., y por tanto como elemento de articulación de la carrera profesional y la consolidación de grado, entre otros, además de, junto con la plantilla, instrumento para fijar las necesidades de recursos humanos y determinar así el contenido de la oferta de empleo público.

Este es sin duda uno de los campos donde podrían desempeñar una gran labor los servicios de asistencia al municipio de las Diputaciones Provinciales. Como ya hemos dicho, el legislador no ha prestado mucha atención a esta figura en el ámbito Local y han tenido que ser los Ayuntamientos de cierta dimensión y las Diputaciones quienes con mayor o menor fortuna, han abordado la confección de estos documentos, en muchas ocasiones de la mano de empresas que, por no especializadas en el sector público, se han limitado a trasladar fórmulas del privado con bastante pobre resultado.

Ahora se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, al que se le han otorgado mayores competencias en materia de régimen Local, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Hay que señalar, que son bastantes los Ayuntamientos que han elaborado lo que se ha dado en llamar *catálogos de puestos*, cuyo contenido es muy inferior al de las Relaciones de Puestos y por tanto su dificultad de confección mucho menor, para tratar de paliar en cierto modo la ausencia de cualquier instrumento de planificación y gestión mínima de los empleados públicos locales.

Por lo tanto es muy difícil cuantificar los Ayuntamientos que cuentan con un buen instrumento de gestión en sus departamentos de personal, los que únicamente cuentan con instrumentos intermedios y los carecen de unos y otros; pero en todo caso existen elementos de convicción, como son las escasas publicaciones en los diarios oficiales provinciales o los escasos pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre esta materia, que nos permiten llegar a la conclusión de que este es

uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la modernización de la gestión del empleo público Local.

3. NATURALEZA JURÍDICA.

3.1 Determinación de la naturaleza jurídica en la regulación normativa

La dificultad en la determinación de la naturaleza jurídica de este instrumento tiene su origen en la propia definición legal de la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico de ordenación del personal y de racionalización de las estructuras administrativas de acuerdo con las necesidades de los servicios, mediante el que se determinan las necesidades de personal, se definen los requisitos exigidos para el desempeño de los puestos de trabajo y se clasifican cada uno de ellos. Y es que ha sido necesario un esfuerzo por parte de la Jurisprudencia de los Tribunales para fijar una serie de consecuencias en relación con la concreta aplicación de actos derivados de las Relaciones de Puestos de Trabajo para fijar criterios que deberían haber sido abordados por el Legislador.

Es por ello que la duda surge sobre si se trata de un instrumento que por su carácter general y su destinatario indeterminado (criterio cuantitativo), así como su posible vocación de permanencia (criterio cualitativo) implica que participa de naturaleza normativa o reglamentaria o, por el contrario, si este carácter general e indeterminado es similar al que puede predicarse de cualquier acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, sobre todo a la vista de la necesidad de adaptar la RPT a las mudables condiciones de la organización administrativa. Para resolver esta cuestión, resulta necesario examinar, en primer lugar, las distintas normas que definen la relación de puestos de trabajo.

Así el instrumento designado con el nombre relación de puestos de trabajo se reguló inicialmente en el art. 15. 1 la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Reforma de la Función Pública (LMRFP), al disponer: « *Las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto...*»

Específicamente el art. 16 de la misma Ley se refiere a las RPT que deben formar las Corporaciones Locales en los siguientes términos: «*Las Comunidades Autónomas y la Administración local formarán también la relación de puestos de trabajo existentes en su organización, que deberá incluir, en todo caso, la denominación, tipo y sistema*

de provisión de los puestos, las retribuciones complementarias que les correspondan y los requisitos exigidos para su desempeño. Estas relaciones de puestos serán públicas».

Por tanto, la LMRFP configura la relación de puestos de trabajo como un instrumento técnico para la ordenación del personal al servicio de la Administración que obligatoriamente ha de establecer la respectiva Corporación Local con el contenido mínimo dispuesto en el art. 16 de la LMRFP (STS de 20-10-2008).

En similares términos a la LMRFP el art. 1 de la Orden de 2 de diciembre de 1988 regula este instrumento disponiendo que *las relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características retributivas.*

En un sentido más ambiguo o amplio la actual, Ley Reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), en su art. 74 relativo a la Ordenación de los puestos de trabajo, dispone que: *«Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de la relación de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos».*

Hay que tener en cuenta que respecto de los instrumentos de ordenación del empleo público, continúan en vigor las normas anteriores a la publicación del Estatuto, mientras no se dicte la legislación estatal o autonómica de desarrollo del Estatuto y sus correspondientes normas reglamentarias, a tenor de lo establecido en el número 3 de la Disposición Final Cuarta de dicha Ley, siempre que no se opongan a lo establecido en la misma, en consecuencia, hay que entender que se mantiene la vigencia del mencionado art. 15 de la LMRFP.

La Legislación básica de régimen local, en el número 2 del Art. 90 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), se remite a la normativa básica sobre función pública, al establecer que: *« Las Corporaciones locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las relaciones de puestos de trabajo, la descripción de puestos de*

trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores».

En parecidos términos el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) establece, en su Art. 126, apartado 4 que: « *Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el Art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*».

Por todo lo visto podemos concluir que se trata de un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño que, dada la movilidad de las estructuras administrativas, exige una cierta flexibilidad en el procedimiento para su aprobación y/o modificación, lo que parece incompatible con la tramitación de cualquier modificación de las mismas como si de una norma reglamentaria se tratará, por lo que la conclusión sería la de considerarlo un simple acto administrativo de destinarlo múltiple e indeterminado, siendo conveniente examinar la consideración que tiene este instrumento en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, es decir, cual es el criterio que mantiene dicho Tribunal sobre la naturaleza jurídica de la RPT.

3.2 Determinación de la naturaleza jurídica bajo el criterio jurisprudencial

No han sido muchos los autores que se han ocupado de esta problemática en la que entremezclan cuestiones tales como las diferencias entre actos y normas, actos firmes y consentidos, reglamentos y actos plúrimos, derecho y organización o publicidad y publicación.

Lo cierto es que los debates abiertos en torno a la naturaleza jurídica de las Relaciones de Puestos de Trabajo se han movido en torno a la posibilidad o no de interposición de recurso contencioso administrativo contra actos de ejecución de las mismas, o sobre la posibilidad de una segunda instancia procesal.

En la actualidad puede considerarse pacífica en la jurisprudencia del TS su calificación como «actos plúrimos con destinatarios indeterminados», excluyendo su calificación de disposiciones generales o normas reglamentarias.

En este sentido, una jurisprudencia inicial entendió que la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo era la de una disposición de carácter general

constituyendo una especie de reglamento interno. Esta jurisprudencia consideraba las relaciones de puestos de trabajo como auténtica reglamentación organizativa de la respectiva Entidad Local.

Así la STS de 25 de abril de 1995 en su fundamento de derecho segundo afirmó que *«Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (SSTS de 14-12-1990; 14-7-1993; 19-11-1994 y 28-11-1994 que las relaciones de puestos de trabajo aprobados por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ornamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo»*. Criterio recogido en sentencias posteriores de 13 de mayo de 1996, 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996, 3 de octubre de 2000, 13 de febrero de 2001 y 20 de febrero de 2001.

Dicha jurisprudencia ha dado paso a otra más reciente de la que es muestra la sentencia del mismo Tribunal de fecha 22 de mayo de 2006 recaída en el recurso de casación n^o 4778/2000, que declara en su fundamento de derecho quinto que: *“No altera esta conclusión el hecho de que se cuestionara una relaciones de puestos de trabajo, razón en la que se escuda la Sentencia de instancia para rechazar la excepción de falta de legitimación que opuso el Ayuntamiento de Sestao. Es cierto que la jurisprudencia habla del carácter normativo de este instrumento técnico de ordenación del personal de las Administraciones Públicas [así, las Sentencias de 23 de marzo de 2004 (casación 3992/2001), con cita de otras anteriores, y de 5 de marzo de 2001 (recurso 1070/2000). No obstante, también lo es que, desde hace tiempo, ha circunscrito esa calificación a los efectos de franquear el acceso al recurso de casación salvando, a través del art. 86.3 de la Ley de la Jurisdicción, la regla de su apartado 2 a), que excluye del mismo a las sentencias dictadas en cuestiones de personal que no afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Así, la Sentencia de 19 de diciembre de 2003 (casación 4930/1998) dijo al respecto: Debemos ratificar esta última doctrina jurisprudencial, establecida en sentencias posteriores a la de 19 de noviembre de 1994 y a las que en ella se alude, modificando, en cuanto sea necesario, el criterio de la aludida sentencia de 19 de noviembre de 1994.*

La asimilación de las relaciones de puestos de trabajo a las disposiciones de carácter general se verifica a los solos efectos jurídico-procesales de admitir contra los acuerdos que las aprueban, aun consistiendo en cuestiones de personal, los recursos de apelación y casación. Pero tales efectos limitados no alcanzan a su igualación absoluta con los reglamentos u otras disposiciones de carácter general que asumen la forma de Decreto (...)”. Esto explica, entre otras cosas, que se haya dicho que no es preciso

publicar en el Boletín Oficial del Estado cualquier modificación de las relaciones de puestos de trabajo [Sentencia de 4 de febrero de 2002 (recurso 225/1999) con referencia a otras anteriores] y que se las distinga de las normas reglamentarias que tienen por objeto ejecutar una Ley o completar la regulación de las condiciones de acceso o de ejercicio de la función pública, desde el momento en que su cometido no es otro que el de definir las características esenciales de los puestos de trabajo (STC 49/1990).” La citada Sentencia de esta Sala y Sección de 4 de febrero de 2002 señala cuál es la razón de la diferencia: “Según la sentencia de esta Sala Tercera de 26 de mayo de 1998, el Tribunal Supremo ha establecido la vocación normativa de las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer la calificación de cuestiones de personal, sin embargo se hayan considerado apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así, desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”».

Es decir, que el TS niega el carácter reglamentario de la RPT, admitiéndolo únicamente a efectos de su apelación ante el propio Tribunal, criterio ratificado por otras muchas sentencias del TS posteriores, entre las que cabe citar las de 21 de octubre de 2009 y 13 de octubre de 2009, por figurar entre las últimas dictadas sobre esta cuestión.

La limitada atribución de naturaleza reglamentaria a la RPT a efectos procesales de considerar recurribles en casación las sentencias de instancia, ha permitido también la impugnación de determinaciones de la RPT con ocasión de los recursos dirigidos contra actos singulares de aplicación de aquella de acuerdo con el art. 26 de la Ley al art. 26 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que posibilita la impugnación indirecta de las disposiciones de carácter general como reconocen las sentencias del TS de 19 de julio de 2007, 7 de marzo de 2005 y 1 de marzo de 2004.

También existe una posición jurisprudencial intermedia que considera que la RPT puede tener naturaleza reglamentaria cuando su regulación o modificación se contiene en un instrumento jurídico que por su forma de exteriorización, procedimiento de elaboración y modo de publicación, e incluso por su contenido añadido, justifica que se le asigne esa naturaleza reglamentaria, como reconoce la STS de 12 de noviembre de 2008, por lo que nuestro Alto Tribunal se ha visto obligado a examinar si la RPT excede el carácter de acto de destinatario plural e indeterminado o, por el contrario, constituye una regulación abstracta y permanente propia de las normas reglamentarias,

constituyendo ejemplo de ello su sentencia de 9 de julio de 2008 y de la AN de 5 de marzo de 2009.

Por todo lo expuesto anteriormente debemos decir que los criterios del TS sobre la naturaleza de la RPT son los dos siguientes:

- Con carácter general se considera que es un acto administrativo de destinatario plural e indeterminado, asimilándolo a las normas reglamentarias, únicamente a efectos procesales.
- Excepcionalmente, cabe atribuirle naturaleza reglamentaria, bien por el procedimiento de aprobación o por su contenido cuando excede el de acto de destinatario plural.

4. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN.

En este apartado observamos la importante diferencia de regulación que existe entre la Administración del Estado y la Local.

4.1 En la Administración del Estado

La Ley 30/1984 en lo que se refiere al procedimiento de elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, se limita a fijar a quién corresponde su aprobación, así establece el artículo 15.1.e) que corresponde a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la aprobación conjunta de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Los Departamentos ministeriales han de elaborar las propuestas de relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral, tanto del Ministerio como de los Organismos autónomos dependientes del mismo, remitiéndolas a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Una vez aprobada por el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas, la asignación inicial de los complementos de destino y específico a los puestos de trabajo, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones aprobará las correspondientes relaciones.

Las posteriores modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo se deben tramitar asimismo a propuesta de los Departamentos ministeriales y se aprobarán por la

Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones o por este último órgano colegiado, según los casos; todo ello sin perjuicio de las modificaciones que directamente puedan realizar los Departamentos Ministeriales por autorización expresa y conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas. Los acuerdos de la Comisión Interministerial de Retribuciones y de su Comisión Ejecutiva ponen fin a la vía administrativa.

Las relaciones iniciales de puestos de trabajo aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones han de ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo se deben publicar periódicamente en dicho Boletín las relaciones de puestos de trabajo actualizadas. Las publicaciones se disponen conjuntamente por los Ministerios de Economía y Hacienda y para las Administraciones Públicas.

La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requieren que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. El requisito de figurar detallados en las relaciones de puestos de personal laboral no es preciso cuando la contratación se realice por tiempo determinado y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

La finalidad con que se creó la Comisión Interministerial de Retribuciones era, en opinión de la Doctora MOREU, muy loable: ser un órgano de coordinación de las tareas que incumben a aquellos Ministerios para la clasificación y valoración de los puestos de trabajo, con vistas a los preparativos anteriores a la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, sin embargo el Estatuto Básico del Empleado Público, contiene esta materia entre las que han de ser necesariamente objeto de negociación

4.2 En la Administración Local

Por lo que a la Administración Local se refiere, los trámites para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo están perfectamente regulados y hemos de adelantar que su aprobación sigue procedimientos muy similares a los establecidos para las Ordenanzas Municipales, lo cual nos lleva directamente a reafirmar su carácter de auténticas normas municipales.

El artículo 22.1.i) de la Ley de Bases del Régimen Local establece que Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:.... La aprobación de la plantilla de personal y de la Relación de Puestos de Trabajo, la fijación de la cuantía

de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.

El artículo Artículo 90. 2 establece también que las Corporaciones Locales formarán la relación de todos los puestos de trabajo existentes en su organización, en los términos previstos en la legislación básica sobre función pública. Corresponde al Estado establecer las normas con arreglo a las cuales hayan de confeccionarse las Relaciones de Puestos de Trabajo, la descripción de puestos de trabajo tipo y las condiciones requeridas para su creación, así como las normas básicas de la carrera administrativa, especialmente por lo que se refiere a la promoción de los funcionarios a niveles y grupos superiores.

Por lo que se refiere al Régimen de organización de los municipios de gran población, establece el artículo 127 que corresponde a la Junta de Gobierno Local:.... h) Aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, las retribuciones del personal de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Pleno, la oferta de empleo público, las bases de las convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo, el número y régimen del personal eventual, la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 99 de esta Ley, el despido del personal laboral, el régimen disciplinario y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local complementa esta regulación con los siguientes preceptos:

Artículo 126.4. *Las relaciones de los puestos de trabajo, que tendrán en todo caso el contenido previsto en la legislación básica sobre función pública, se confeccionarán con arreglo a las normas previstas en el artículo 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.*

Artículo 127. *Una vez aprobada la plantilla y la Relación de Puestos de Trabajo, se remitirá copia a la Administración del Estado y, en su caso, a la de la Comunidad Autónoma respectiva, dentro del plazo de treinta días, sin perjuicio de su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, junto con el resumen del Presupuesto.*

Básicamente, deducimos de toda esta normativa que la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo está ligada a la de los presupuestos municipales.

En tal sentido ha de tenerse en cuenta la siguiente normativa específica: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales ya que en su artículo 168 se establece el

procedimiento de elaboración y aprobación inicial de los presupuestos de las corporaciones locales.

Fundamentalmente, el proceso de aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo coincide con los procesos de aprobación de las Ordenanzas Municipales, que así se establece en el artículo 49 de la TRLBRL:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.
- d) En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

En consecuencia, es evidente que la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, supone una aprobación inicial, apertura de plazo de información pública para presentación de reclamaciones y aprobación definitiva con integra publicación en el Boletín Oficial correspondiente; todo ello después de la necesaria negociación con las organizaciones sindicales en las correspondientes Mesas, tramitación ésta que contiene las mismas garantías que las previstas para normas generales de carácter municipal.

5. LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DE TRABAJO Y SU CONFUSIÓN CON LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO

La Ley de Presupuestos del Estado para 1986 (Ley 46/85) en su artículo 23 introdujo cierta confusión al crear los denominados Catálogos de Puestos de Trabajo, configurados como un instrumento provisional y alternativo a las Relaciones de Puestos de Trabajo, con sus mismas funciones y presupuestos básicos (clasificar puestos de trabajo), aunque con un contenido más reducido, limitado a la plasmación de los complementos de destino y específico, es decir, relacionado principalmente con los aspectos retributivos. Se pretendía una simplificación de los complicados trámites que preceden (o más bien que deberían preceder) a la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, como paso previo para llegar a la implantación general de las mismas.

Sin embargo su propósito es muy discutible ya que realidad añade un elemento de confusión terminológica y no elimina la complejidad inherente a toda clasificación de puestos de trabajo.

El resultado es que se incorporó al sistema español de empleo público otro instrumento de ordenación aparentemente nuevo pero con idénticos presupuestos que las Relaciones de Puestos de Trabajo y que resulta en cierto modo inútil, tal y como muy bien señala la Profesora MOREU.

La exposición de motivos de la citada Ley de Presupuestos señalaba a este respecto que mediante la misma se proseguía en el camino de implantación del sistema retributivo acuñado por la Ley de Reforma de la Función Pública, e iniciado por la Ley de Presupuestos para 1985, debiendo destacar como novedad fundamental la incorporación a la documentación presupuestaria de los Catálogos de Puestos de Trabajo en los que queda concretada la aplicación del nuevo sistema retributivo, lo que permitía ponderar la adecuada y eficaz aplicación de los recursos públicos en los medios humanos puestos al servicio de la consecución de los objetivos de gastos pretendidos.

De la simple lectura del artículo 23 se desprende que el Catálogo no es sino una versión reducida de la Relación de Puestos de Trabajo. Ahora bien, si pretendemos aprobar un Catálogo de Puestos de Trabajo con indicación de los importes de los complementos de destino y específico de los distintos puestos, necesariamente tendremos que dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 861/1986 de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local en relación con la valoración de esos puestos, así el artículo 4 establece que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

También establece que el establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo. Efectuada la valoración, el Pleno de la Corporación, al aprobar la Relación de Puestos de Trabajo, determinará aquéllos a los que corresponde un complemento específico, señalando su respectiva cuantía.

La descripción de los puestos de trabajo y su valoración son elementos íntimamente relacionados, y es que para valorar los puestos de trabajo debe realizarse un esfuerzo de determinación de multitud de características de los puestos (su ubicación en la estructura para conocer sus subordinados y superiores, para conocer su grado de autonomía o control en el trabajo; su horario; su dedicación, etc. etc....).

Pues bien, dicho esto, coincidimos plenamente con el carácter de instrumento inútil que la Profesora MOREU atribuye a los Catálogos de Puestos de Trabajo, toda vez que si un catálogo requiere el mismo esfuerzo valorativo de los puestos de trabajo que una relación de puestos y por tanto la fijación de un considerable número de características de los puestos de trabajo resulta absurdo despreciarlos y fijar en el instrumento de gestión únicamente los requeridos para los catálogos.

La realidad de los Catálogos ha sido la de una interesada interpretación de la normativa por la cual muchos Ayuntamientos entendían que un catálogo podía confeccionar sin necesidad de una previa valoración de puestos de trabajo, ya que ésta se reservaba únicamente para la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo. Nada más lejos de la realidad ya que la normativa antes citada obliga a valorar los puestos de trabajo para establecer su complemento específico, no para confeccionar la Relación de Puestos de Trabajo o el catálogo.

En conclusión respecto a esta figura debemos decir que no ha aportado nada al ordenamiento del empleo público Local. Por el contrario, hay que plantarse la necesidad de otros instrumentos que sí pueden contribuir a mejorar la ordenación de los recursos humanos de las Corporaciones Locales.

6. LA INMINENTE NECESIDAD DE NUEVOS ELEMENTOS QUE REFLEJEN LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Hoy día resulta necesario un desarrollo legislativo de las previsiones contenidas en el artículo 74 del EBEP que señala que *«las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.»*

Pues bien, como señala el doctor Ricardo Villanueva Puertollano, resulta imprescindible que, junto con las previsiones que actualmente contemplan las Relaciones de Puestos de Trabajo, se articule un instrumento complementario por medio del cual pueda englobarse a todo el personal municipal que presta sus servicios para la Corporación sin integrarse en las actuales plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo por no tratarse en sentido estricto de puestos permanentes de la Corporación, pero que, sin embargo, fundamentalmente como consecuencia de Convenios de Colaboración subvencionados por otras Administraciones, se integran, de una manera mayor o menor,

en la estructura de ese Ayuntamiento, sin perjuicio de que su estabilidad esté condicionada, vía artículo 52 e) del Estatuto de los Trabajadores, a la persistencia de esa subvención.

En este sentido, ha sido la propia Administración Local la que ha dado un primer paso adelante y ya se empiezan a encontrar publicaciones de documentos de acompañamiento a los presupuestos locales que, en materia de personal, se preocupan de recoger a estos empleados. Así mismo, otros Ayuntamientos, han desarrollado documentos de trabajo más o menos elaborados que acompañan a los presupuestos dentro del anexo correspondiente a su capítulo I en los que se refleja ese personal laboral vinculado a Convenios de Colaboración; además de la inclusión de otros documentos con las previsiones de contratación laboral temporal en sentido estricto (sustituciones por situaciones de incapacidad temporal, periodos vacacionales, necesidades específicas en determinados departamentos, etc). Aun así, si todos estos documentos son muy precisos se producirán ciertas dificultades a la hora de seleccionar personal fuera de lo que se hubiera previsto y esto traerá como consecuencia grandes dificultades en la contratación laboral temporal y en general en el acceso al empleo público local.

Hoy día, un gran número de ayuntamientos carecen de auténticas Relaciones de Puestos de Trabajo, y por ello es necesario tanto el desarrollo autonómico del Estatuto Básico del Empleado Público, así como el apoyo de las Diputaciones Provinciales, para crear modelos adaptables a cada Ayuntamiento en función de sus concretas características. Todo ello sin perjuicio de contar con la colaboración de empresas externas para la valoración de los puestos de trabajo y la evaluación del desempeño si se estima más conveniente por su especial dificultad técnica y sensibilidad de los resultados; siempre sin olvidar la necesidad de definir nuevos documentos complementarios que permitan reflejar la verdadera situación del personal que en cada momento presta sus servicios efectivos en cada Corporación Local, así como la de huir de la figura de los catálogos de puesto como modo de eludir la obligación de llevar a cabo la previa valoración de puestos de trabajo.

Y es que es ahora, como ya hemos dicho anteriormente, cuando se abre la oportunidad de que el legislador autonómico, aborde esta asignatura pendiente con una legislación más precisa en esta materia para sus Ayuntamientos y Diputaciones.

Sin estos instrumentos, se producen importantes deformaciones en la gestión de los recursos humanos locales, lo cual ha permitido que se creen situaciones irregulares de personal laboral temporal, dando lugar a la figura del personal indefinido no fijo de

plantilla, cuya asimilación a un “interino” resulta insostenible si no existe una Plantilla y una Relación de Puestos de Trabajo que contemplen dicha plaza y el puesto que este “interino” está desempeñando.

Y en este caso existe una clara vulneración del apartado 1-f) del artículo 15 de la Ley 30/1984 que señala que “*La provisión de puestos de trabajo a desempeñar por el personal funcionario, así como la formalización de nuevos contratos de personal laboral fijo, requerirán que los correspondientes puestos figuren detallados en las respectivas relaciones. Este requisito no será preciso cuando se trate de realizar tareas de carácter no permanente mediante contratos de trabajo de duración determinada y con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.*” Así la primera parte del artículo es evidentemente incumplida cuando se seleccionan funcionarios de carrera y personal laboral fijo sin existir estos instrumentos de gestión y la segunda parte, que es la que habilita la contratación laboral temporal al margen de las relaciones de puestos y plantilla debería completarse con alguna norma que obligase a la Administración a tomar una decisión cuando un trabajador de la misma obtenga la declaración judicial de indefinido no fijo de plantilla, en torno a la incorporación de la correspondiente plaza y puesto en la plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, para posteriormente, incluirla en la siguiente Oferta de Empleo Público y proceder a su cobertura, salvo que proceda su amortización.

En conclusión debemos decir que al no existir una regulación más concreta sobre este tema es lo que en la práctica provoca los problemas señalados anteriormente y por eso fallan, los controles a los que la Administración Local está sometida tanto a nivel estatal como autonómico.

7. BIBLIOGRAFIA

CASTELLVI NARBÓN, David Carlos, *Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas*. Formación para el empleo, 2011.

KONINCKX FRASQUET, Amparo y CATALÁ MARTÍ, José Vicente, “Naturaleza jurídica de la relación de puestos de trabajo y procedimiento para su aprobación o modificación. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”

Manual gestión administrativa de recursos humanos en las administraciones públicas; CB Editores, Interconsulting Bureau, 2012.

MARTIN FUNES, Bernardino “Dirección y gestión de los recursos humanos el marco jurídico regulador y las relaciones laborales en la Administración Local
“

MOREU CARBONELL, Elisa “Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas”

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés, *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, 2001.

SERRANO SEGURA, José *La modernización en la gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos: especial referencia al personal laboral*

VILLANUEVA PUERTOLLANO, Ricardo, *El Empleo Público Local: Una visión global. Análisis práctico de las relaciones funcionariales y laborales*, 2012.

VILLORIA MENDIETA, Manuel y PINO MATUTE, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, 2011.

INSCRIPCIONES DE OBRA NUEVA

Francisca GALLEGO FONTA

Arquitecta Municipal
Ayuntamiento de Baeza (Jaén)

SUMARIO:

1. Artículo 20 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008.
2. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y desarrollada en parte (Títulos VI y VII de la LOUA) por el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDUA), aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo.
 - 2.1. Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.
 - 2.2. Declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.
3. Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

1. ARTÍCULO 20 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO, APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008.

El artículo 24 "Declaración de obra nueva" del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, otorga una nueva redacción al **artículo 20** del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que queda redactado del modo siguiente:

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a. el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

b. el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

3. En aquellos casos en los que la descripción de la obra terminada no coincida con la que conste en el Registro, por haberse producido modificaciones en el proyecto, la constancia registral de la terminación de la obra se producirá mediante un asiento de inscripción, cuya extensión quedará sujeta a lo previsto en el apartado primero en relación con los requisitos para la inscripción de las obras nuevas terminadas.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se registrará por el siguiente procedimiento:

a. Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b. El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

c. Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación.

2. LEY 7/2002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUA) DESARROLLADA EN PARTE (TÍTULOS VI Y VII DE LA LOUA) POR EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (RDU), APROBADO POR DECRETO 60/2010, DE 16 DE MARZO.

En cuanto a la legislación de ordenación territorial y urbanística, encarnada en Andalucía en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y desarrollada en parte (Títulos VI y VII de la LOUA) por el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (RDU), aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, cabe destacar los artículos 27 y 53.

2.1. Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.

Artículo 27. Requisitos para la formalización e inscripción de los actos de edificación.

*1. Sin perjuicio de los demás requisitos que resulten de la legislación reguladora de la edificación, el otorgamiento de escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación exigirá en **todo caso**:*

a) La aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización.

b) La finalización de las obras conforme al proyecto técnico objeto de la preceptiva licencia, acreditada mediante la aportación del correspondiente certificado final de obra expedido por la dirección facultativa de la misma y visado por el Colegio profesional correspondiente, o en el caso de obras promovidas por las Administraciones Públicas, mediante la aportación del acta de recepción de las obras.

2. Para la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva en construcción, se aportarán la preceptiva licencia urbanística para la ejecución de las obras y el certificado técnico expedido por la dirección facultativa de las mismas y visado por el Colegio profesional correspondiente, acreditativo de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. La terminación de la obra se deberá hacer constar mediante acta notarial que incorporará la preceptiva licencia de ocupación o utilización y la certificación, o en su caso el acta, a que se refiere el apartado 1.b) de este artículo.

3. Para la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva terminada, previamente deberá haberse depositado una copia del Libro del Edificio en la oficina del Registro de la Propiedad competente. El cumplimiento de esta obligación deberá hacerse constar de acuerdo con lo establecido en la legislación hipotecaria y de ordenación de la edificación.

No olvidemos que este artículo se enmarca dentro del Capítulo III: " LAS MEDIDAS DE GARANTÍA Y PUBLICIDAD DE LA OBSERVANCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA", del Título I del RDU

2.2. Declaración de situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

Artículo 53. Declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

1. Los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

2. *En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada, de conformidad con lo establecido en este Reglamento, siempre que la indemnización por equivalencia que se hubiere fijado haya sido íntegramente satisfecha.*

3. *Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se acordare en el correspondiente instrumento de planeamiento general respecto del desarrollo, ordenación y destino de las obras, instalaciones, construcciones o edificaciones afectadas por la declaración de asimilado a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.*

4. *El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordará por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.*

La resolución que ponga fin a este procedimiento deberá identificar suficientemente la instalación, construcción o edificación afectada, indicando el número de finca registral si estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, y su localización geográfica mediante referencia catastral o, en su defecto, mediante cartografía oficial georreferenciada; igualmente habrá de acreditar la fecha de terminación de la instalación, construcción o edificación, así como su aptitud para el uso al que se destina. La documentación técnica que se acompañe a la solicitud de reconocimiento deberá estar visada por el Colegio Profesional correspondiente cuando así lo exija la normativa estatal.

Una vez otorgado el reconocimiento, podrán autorizarse las obras de reparación y conservación que exija el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble.

5. *Conforme a la legislación notarial y registral en la materia, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, en la que se deberá indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.*

6. Con la finalidad de reducir el impacto negativo de las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, la Administración actuante podrá, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.

Redacción dada por la Disposición Final Primera del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según el artículo 27 del RDUA será necesario "en todo caso" la aportación de la preceptiva licencia de ocupación o utilización para el otorgamiento en escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como obra nueva terminada de toda construcción o edificación e instalación.

En un principio este artículo no hace excepciones en la necesidad de aportar la preceptiva licencia de ocupación o utilización para practicar las inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, ni siquiera para las de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición.

Es cierto que las licencias de ocupación o utilización tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación y, cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada, (artículo 7.d. del RDUA). Por lo anteriormente expuesto, no procede otorgar este tipo de licencias a edificaciones cuyo uso no esté conforme con la ordenación urbanística.

Por esta razón, la Reglamentación andaluza articula en suelo no urbanizable las declaraciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación para aquellos actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

El citado artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación será necesaria, en todo caso, para la inscripción de las edificaciones en el Registro de la Propiedad, añadiendo, además, que estas inscripciones deberán indicar expresamente el régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, reflejando las condiciones a las que se sujetan la misma.

Tras todo lo expuesto, queda meridianamente claro que en Andalucía es necesario, en todo caso, un acto administrativo previo a la inscripción en el Registro de la Propiedad de una obra, instalación, construcción y/o edificación, ya sea licencia de utilización, de ocupación o resolución de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

3. RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.

No obstante, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha publicado una serie de resoluciones en el Boletín Oficial del Estado en las que animan a los registradores de la propiedad a constatar registralmente la terminación de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, sin acto administrativo alguno:

1) Resolución de 17 de enero de 2012, de la Dirección *General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto por un notario de Granada contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Granada n.º. 3, por la que se suspende la inscripción de una ampliación de obra nueva correspondiente a edificación antigua y constitución en régimen de propiedad horizontal*, publicada en el Boletín Oficial del estado de fecha 9 de febrero de 2012:

La DGRN resuelve la innecesidad de tener que comunicar dos veces a la administración local la inscripción del acto -la primera para que deje constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, y la segunda la dación de cuentas al Ayuntamiento respectivo de la inscripción realizada (ambas descritas de forma sistemática en el modificado artículo 20 del texto refundido

de la Ley de Suelo)-, cuando la primera puede no resultar necesaria por ser la edificación antigua ajustada a la ordenación urbanística, pero, que en caso no estar ajustada, en la segunda notificación la administración local puede manifestarse.

Olvida, que el artículo 27 del RDUa establece como requisito para la formalización e inscripción de los actos de edificación la aportación, en todo caso, de la preceptiva licencia de ocupación o utilización, de tal forma, que si el notario la hubiese pedido no le cabría la duda de si está o no fuera de ordenación.

2) Resolución de 5 de marzo de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por la registradora de la propiedad de Chipiona, por la que suspende la práctica de asientos solicitados por la presentación de una escritura de disolución y liquidación de herencia con declaración de obra nueva terminada, publicada en el Boletín Oficial del estado de fecha 7 de mayo de 2012:

Se escuda en la misma innecesidad descrita en la Resolución de 17 de enero de 2012, con el añadido de la interpretación a hacer del artículo 53.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que concluye que ambos actos pueden ser notificados a la vez de la siguiente forma:

1. *Limitado el objeto del recurso a la segunda de las cuestiones planteadas por la registradora en su nota de defectos, esta Dirección General ha tenido ocasión de pronunciarse muy recientemente sobre esta cuestión (Resolución de 17 de enero de 2012 en relación además a un supuesto situado en la misma Comunidad Autónoma de Andalucía). La única particularidad es que no se produce un problema temporal por ser indiscutida la aplicación del artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio.*

La cuestión queda limitada por tanto a si es necesario para proceder a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua la previa aportación del acto administrativo o certificado municipal en que se declare la situación de fuera de ordenación, la asimilación a tal situación de fuera de ordenación o la conformidad de la ampliación de obra con la ordenación urbanística y el planeamiento en vigor; o si por el contrario, como afirma el notario recurrente, basta con notificar a la Administración Local la inscripción de la declaración de obra nueva de edificación antigua, quien deberá declarar mediante acto administrativo la concreta situación urbanística en que se encuentra la edificación o construcción y hacerlo constar en el Registro de la Propiedad posteriormente a la inscripción ya practicada.

2. Ha de precisarse, en primer lugar, la competencia de las normas estatales en materia de los requisitos necesarios para la documentación pública e inscripción registral de las declaraciones de obras nuevas y de obras antiguas, sin perjuicio de la remisión a autorizaciones o licencias que establezca la normativa autonómica o a la prescripción, o no, de la infracción urbanística según la normativa autonómica, ya que, si bien, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, fundándose en que se habían invadido las competencias que, en materia de urbanismo, se hallan transferidas a las Comunidades Autónomas, esta misma Sentencia dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materias que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución Española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española), de lo que se sigue que corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas pueden imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia o sin respetar los límites por éstas impuestos. Sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia (o los requisitos para poder acceder al Registro de la Propiedad las declaraciones de obras referentes a edificaciones consolidadas por su antigüedad), para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo, o la necesidad de determinación por parte de la legislación autonómica del plazo de prescripción de la posible infracción urbanística o, en su caso, su imprescriptibilidad (cfr. Resoluciones de 22 de abril de 2005 y 4 de mayo de 2011).

3. Establecido esto, hay que decidir si, conforme al artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, es imprescindible, en cuanto requisito «sine qua non» para poder practicar la inscripción de la declaración de obra nueva de edificación antigua, la previa manifestación formal realizada por el Ayuntamiento y relativa a que se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, –que prescribe la letra b) del apartado 4 del artículo 20 del Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio–; o si, por el contrario, la inscripción de la obra antigua puede practicarse con la sola justificación de la prescripción de la acción que imposibilite su derribo y la no constancia en el Registro de expedientes de disciplina urbanística, notificando la inscripción realizada al Ayuntamiento para que éste proceda, a

continuación y en su caso, a promover la constancia registral de la posible situación de fuera de ordenación y de su contenido.

La búsqueda del criterio a aplicar debe comenzar por el contenido de la Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, en la parte referida a la materia de que se trata, donde se señala que «se permite el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. De esta manera, se consigue la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica».

El artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2011, admite, con norma de rango de Ley y de ámbito estatal, la posibilidad de inscribir construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que implique su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, regulando para ello un procedimiento especial, siendo esta la finalidad de la norma a la que deberá atenderse en su interpretación. Ahora bien, la nueva regulación establecida no es muy distinta a la anterior, sino que reproduce de forma casi literal la práctica totalidad del contenido de los artículos 52 y 54 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, e introduce dentro del mismo un contenido nuevo, el previsto en la letra b) del artículo, cuyo encaje con la regulación preexistente es la que plantea el principal problema interpretativo. Así, la nueva redacción dada al artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo por el artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, establece en sus apartados a), b) y c) los trámites que han de cumplirse en la inscripción de estas obras nuevas. En su apartado a) se establecen los requisitos previos a la inscripción, señalándose que en las escrituras de declaración de obra nueva se acompañará certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título, y, a tales efectos, el registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. Al admitirse que pueda tomarse como referencia la certificación

expedida por técnico competente, acta notarial o certificación catastral, se mantiene el procedimiento de acceso al Registro de la Propiedad de esta categoría de escrituras de obra nueva, sin necesidad de un previo acto fiscalizador realizado por el Ayuntamiento, el cual tendrá conocimiento de la inscripción una vez realizada para, con ello, poder adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad y publicidad de las mismas que considere oportuno. Introduce, no obstante, la exigencia impuesta al registrador de comprobar que la edificación no se halla situada sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público o general. El apartado c) establece un requisito posterior a la inscripción al decir que los registradores de la propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación; y, el apartado b) exige un requisito que impone determinar si es previo a la inscripción, o si, por el contrario puede ser cumplido con posterioridad a la práctica de la inscripción, cuando dice que el asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, y que a tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

Como se ha expresado el apartado b) del artículo 20.4 añade un nuevo requisito que es la «constancia de la situación de fuera de ordenación» en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación. Parece con ello el legislador partir de la consideración de que la totalidad de las edificaciones cuya obra se declara sobre la base de su antigüedad se hallan total o parcialmente fuera de ordenación. Pero lo cierto es que no todas las declaraciones de obras antiguas se corresponden con edificaciones en situación de fuera de ordenación, pues no cabe duda, y de hecho ocurre con frecuencia, que sobre la base de su consolidación por antigüedad se declaran obras de edificaciones que están dentro de ordenación y en cuya inscripción, por tanto, no puede hacerse constar, no obstante el mandato legal, situación alguna de fuera de ordenación.

4. Debe tenerse en cuenta que la norma contenida en el artículo 137 del Texto Refundido de 1992, relativa a las construcciones fuera de ordenación, fue declarada nula por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, por lo que la regulación de las edificaciones fuera de ordenación ha quedado reservada al ámbito competencial autonómico, siendo diversa la regulación autonómica sobre esta cuestión. El nuevo artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, admite ya

de manera expresa –y resuelve de esta manera las dudas que con anterioridad podían haberse suscitado–, la inscripción en el Registro de aquellas escrituras de obra nuevas respecto de las cuales ya no procede adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción, en las que se manifieste, en la correspondiente certificación del Ayuntamiento, que se encuentran fuera de ordenación. Y contiene una norma imperativa en el sentido de que esta constancia registral de la situación de fuera de ordenación, debe realizarse en virtud del acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.

5. Las obras sin licencia que, por transcurso del plazo de prescripción, no puedan ser objeto de demolición, pueden encontrarse en tres diferentes situaciones: a) aquellas que siendo lícitas, por no contravenir inicial ni posteriormente la ordenación urbanística, no están fuera de ordenación, pueden acceder al Registro de esta forma indirecta, sin que se exprese que están fuera de ordenación; b) otras que, si bien fueron inicialmente ilícitas, no son demolidas, una vez transcurrido el plazo de ejercicio de la acción de disciplina, sin quedar incluidas de manera expresa en la categoría de obras fuera de ordenación (porque la Ley autonómica no las declara en tal estado), y quedan genéricamente sujetas, según la Jurisprudencia existente, a un régimen análogo al de fuera de ordenación; y c) las que, siendo igualmente ilícitas, son incluidas por la ley en alguna categoría expresa de «fuera de ordenación».

6. De las dos posibles interpretaciones de este apartado b) del número 4 del artículo 20 de la Ley de Suelo, parece más acertado entender que la aportación del acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, no es un requisito previo a la inscripción, sino que puede ser cumplido, en su caso, con posterioridad. Como ha quedado expresado anteriormente, no todos los requisitos establecidos en los apartados a), b) y c) del número 4 del artículo 20 de la Ley de Suelo son previos a la inscripción. Sí lo es el expresado en el apartado a); y posterior a la inscripción es el expresado en el apartado c). El apartado b) puede ser cumplido con carácter previo, si por ejemplo, se aporta junto con la certificación del Ayuntamiento en la que conste la terminación de la obra en fecha determinada, el acto administrativo en el que se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido; y posterior puede ser en el caso de que la terminación de la obra en fecha determinada se justifique por acta notarial, certificado de técnico competente o certificación catastral. Y, por el contrario, no procederá hacer constar la situación de fuera de ordenación, si la construcción, como se ha expresado, no se encuentra fuera de ella, por ser conforme con el planeamiento.

A esta conclusión se llega de las siguientes consideraciones: 1) Porque puede ocurrir que la construcción no se encuentre fuera de ordenación; 2) Porque resulta contradictorio admitir que la fecha de terminación de la construcción pueda acreditarse no sólo por certificación del Ayuntamiento, sino también por certificación de técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral, e inmediatamente después exigir que se aporte con carácter previo el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación; 3) Que la publicidad registral, en garantía de los terceros, se satisface de forma suficiente con la expresión, en el cuerpo de la inscripción y en la nota de despacho (cfr. artículo 20.4.c del Texto Refundido de la Ley de Suelo), de la forma en que se ha practicado la inscripción y de haberse remitido la correspondiente notificación al Ayuntamiento; 4) Existiendo una manifestación formal del Ayuntamiento en relación con la adecuación o no de la obra al planeamiento urbanístico resultaría superfluo imponer al registrador que exija justificación de su antigüedad y que compruebe que el suelo no es demanial ni afectado por servidumbres de uso público; 5) Existiendo una manifestación formal previa del Ayuntamiento en relación con la adecuación o no de la obra al planeamiento urbanístico resultaría igualmente superflua e inútil la notificación de la inscripción realizada al Ayuntamiento, pues éste no sólo tiene ya conocimiento de la obra declarada, sino que ha dictado un acto administrativo expreso cuyo contenido se ha hecho constar en el Registro, y, 6) Que con ello se posibilita la manifestación contenida en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de los edificios fuera de ordenación, esto es, aquéllos respecto de los cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes. Se logra así la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer su carácter de fuera de ordenación y las limitaciones que ello implica, para lo cual será preciso que se aporte el correspondiente acto administrativo en el que se delimite su contenido.

7. Por otra parte si la Ley hubiera querido sujetar a previa fiscalización municipal la inscripción de obras nuevas cuya consolidación por antigüedad sea alegada, lo razonable es que hubiera previsto la posibilidad de la inscripción sobre la base de la presentación de la escritura de declaración de obra nueva, de la justificación de su descripción adecuada a la realidad, y únicamente de la aportación de certificación municipal de la que resultara su situación adecuada al planeamiento o de fuera de ordenación, con expresión en este último caso de las limitaciones por razón de tal situación aplicables. Por el contrario, el legislador, como de forma reiterada se ha

dicho, sigue exigiendo al registrador no sólo que califique la antigüedad suficiente para considerar posible la prescripción de las acciones que pudieran provocar la demolición, sino, además, que compruebe que la edificación no se encuentra sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público, exigencias que sólo tienen sentido si se pretende mantener el sistema que posibilita la inscripción sin necesidad de previa intervención municipal.

8. Lo expuesto lleva a este Centro Directivo a considerar más ajustada a la letra y contenido del artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, la interpretación apuntada, en la que se considera que el legislador ha querido, por un lado, mantener la posibilidad de resolver la discordancia entre la realidad física extrarregistral y el contenido del Registro sobre la base de la justificación ante el registrador de circunstancias de hecho (descripción y antigüedad de la obra e inexistencia de rastro registral de expedientes de disciplina urbanística) y sin necesidad de previa manifestación formal el Ayuntamiento y, por otro, reforzar la constancia y publicidad registral en la inscripción de obra nueva, tanto del hecho de que el Ayuntamiento ha sido notificado de la existencia de la obra a los efectos que procedan, como de la posible situación de fuera de ordenación en caso de que sea declarada; con el fin de permitir el acceso al Registro de la Propiedad de este tipo de construcciones, y lograr la protección de sus propietarios, en muchos casos, terceros adquirentes de buena fe, sin que ello signifique desconocer el carácter de fuera de ordenación de aquéllas y las limitaciones que ello implica, como se manifiesta en la Exposición de Motivos anteriormente citada.

9. En cuanto al nuevo apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo, según la redacción dada a dicho precepto por la disposición final primera del Decreto de la Junta de Andalucía 2/2012, de 10 de enero (vid. Apartado segundo número 2), no constituye obstáculo para la resolución del caso ahora planteado no solo teniendo en cuenta la interpretación anteriormente expuesta del artículo 20.4 del Texto refundido de la Ley de Suelo estatal sino también que, en el caso ahora planteado, la escritura pública fue autorizada y presentada en el registro antes de la entrada en vigor de dicho Decreto 2/2012, de 10 de enero, por lo que no resulta aplicable el nuevo precepto al supuesto de hecho objeto de la presente resolución. Pero es que, por otra parte, la aplicación e interpretación de dicha norma reglamentaria, a efectos de la práctica de los asuntos, procede siempre hacerla, cuando como es el caso las cuestiones planteadas afectan a la materia notarial y registral, partiendo de la interpretación conjunta y coherente de los susodicha norma con los restantes preceptos del ordenamiento jurídico que se ocupan de mentados asuntos, incluidos, claro está, los

preceptos del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal, a la vista, como antes hemos visto, de la titularidad estatal de la competencia de regulación en estas materias (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y artículo 149.1.8º de la Constitución). Cosa que, por cierto, no solo no discute sino que explícitamente refrenda el propio texto del apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, primero, al amparar su regulación en el hecho de que se afirme «conforme a la legislación notarial y registral» (que no puede ser otra, precisamente, que la que resulta del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley estatal de Suelo) y, segundo, de que se limite a las «edificaciones de este tipo», es decir, las que se asimilan a las que están fuera de ordenación, lo que exige o requiere evidentemente que se trate exclusivamente de éstas y no de todas en general (tal como ya se dijo anteriormente al analizar los distintos supuestos a la hora de interpretar el párrafo b) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo). No habría que olvidar, por lo demás, que la inscripción de las resoluciones sobre edificaciones fuera de ordenación o asimiladas a ella cabe realizarla con carácter previo si hay constancia de las mismas, o incluso después de realizada la notificación por el registrador al Ayuntamiento conforme al párrafo c) del citado artículo 20.4, según hemos visto anteriormente.

Por último, es también importante observar que la nueva redacción del apartado 5 del artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, se hace en una norma como el Decreto 2/2012, de 10 de enero, que regula «el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía», por lo que el precepto reglamentario ha de relacionarse precisamente con los supuestos de edificaciones en suelo no urbanizable. Es en ese ámbito específico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y no otro ni en términos generales, en el que debería procederse a la constatación registral de la situación de fuera de ordenación siempre que el registrador tuviera conocimiento de ella por los documentos presentados o la situación de la finca según los datos gráficos de que dispusiese.

10. En conclusión, no ofrece duda que la constatación registral de la situación de fuera de ordenación en que pueda encontrarse la obra inscrita en las edificaciones realizadas en suelo no urbanizable –a la vista de lo dispuesto en el citado artículo 53.5 del Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía– constituye una medida razonable, teniendo en cuenta, además, que, en la tramitación del procedimiento registral, el registrador ha de adoptar las medidas que se estimen «oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo, en su

caso, lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos» (vid. artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). De modo que –por aplicación analógica de las normas contenidas en los artículos 71, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes referida, y 43 y 44 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario– los registradores deberán, en estos supuestos, reclamar del presentante, los interesados y las autoridades urbanísticas competentes la aportación, en su caso – es decir, tratándose de suelo no urbanizable– de la correspondiente resolución sobre la declaración de la obra en situación de fuera de ordenación o asimilada a la misma, quedando, entre tanto, en suspenso el término establecido por la Ley para la práctica de la inscripción; con indicación de que, si no aportaren la resolución en el plazo de diez días, se procederá a extenderla, haciendo constar en el asiento la notificación o notificaciones realizadas y la falta de aportación de la resolución dentro del plazo concedido; todo ello sin perjuicio de que se proceda a practicar además la notificación establecida en el párrafo c) del artículo 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, conforme a la interpretación de dicho precepto, anteriormente hecha, con carácter general.

Pues bien, previendo la Dirección general de Registros y Notariado que la obtención de la declaración de reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación va a suponer un obstáculo que va a impedir, dificultar o retrasar el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, o peor aún, que la tramitación de la administración local para la obtención de la resolución correspondiente se trata de una ANORMALIDAD que hay que eliminar, decide reclamar del presentante, los interesados y **las autoridades urbanísticas competentes** la aportación de la citada resolución en un plazo de DIEZ DIAS, en base a una legislación distinta a la que resulta de aplicación.

La DGRN se basa en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, -cuando en ningún caso se está refiriendo a documentación acreditativa de la referencia catastral- y en el apartado 1 del artículo 71 "Subsanación y mejora de la solicitud" de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para exigirle a la **Administración Local** que en el plazo de 10 días aporte la resolución:

"Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al

interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42."

Pues bien, la autoridad urbanística competente (Ayuntamiento) no ha solicitado nada al Registro de la Propiedad como para que la DGRN le conceda 10 días para remitir una resolución cuyo plazo para resolver y notificar es de seis meses de conformidad con el apartado 2 del artículo 12 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*"El plazo máximo para resolver y notificar será de **seis meses**. El plazo comenzará a contar desde la fecha en la que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, o desde el acuerdo por el que se inicia el procedimiento de oficio. Este plazo se suspenderá por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y la acreditación por la persona interesada de la ejecución de las obras contempladas en el artículo 11, apartados 5 y 6."*

Pero, además, la falta de aportación de la resolución en el plazo concedido, no da por desistida la petición del interesado, sino que se procede a la práctica de la inscripción.

Todo esto conlleva a la inscripción de las edificaciones, construcciones, obras e instalaciones sin los requisitos establecidos en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (sin el cumplimiento del artículo 27 y del artículo 53), ya que son, según la Dirección General de los Registros y del Notariado, obstáculos que van a impedir, dificultar o retrasar el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos.

Pero, ¿por qué estos trámites son considerados por la DGRN como un obstáculo? Pues bien, el apartado 3 del artículo 9 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece:

"El Ayuntamiento establecerá, en su caso, las tasas que correspondan conforme a la legislación reguladora de las Haciendas Locales, de forma que la tramitación para la concesión del reconocimiento no suponga una carga económica a la Hacienda Local."

Es fácil percibir la carga económica a la que se enfrenta el Ayuntamiento en cuanto se analiza el articulado que regula la instrucción del procedimiento (artículo 11):

1. Una vez que esté completa la documentación, el Ayuntamiento, justificadamente y en razón a las circunstancias que concurran, solicitará los informes que resulten procedentes a los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados.

2. A la vista de la documentación aportada y de los informes sectoriales que en su caso se hubieran emitido, los servicios técnico y jurídico municipales se pronunciarán sobre el cumplimiento de los presupuestos previstos en el artículo 8, apartados 1 y 2.

3. En todo caso, los servicios técnicos municipales comprobarán la idoneidad de la documentación aportada en relación con los siguientes aspectos:

- La acreditación de la fecha de terminación de la edificación.*
- El cumplimiento de las normas mínimas de habitabilidad y salubridad a las que se hace referencia en el artículo 5.*
- La adecuación de los servicios básicos de la edificación a las especificaciones señaladas en el artículo 8, apartados 4 y 5.*

4. Los servicios jurídicos municipales comprobarán que no se encuentra en curso procedimiento de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido respecto de la edificación objeto de reconocimiento, y que no es legalmente posible medida alguna de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada.

5. El Ayuntamiento, a la vista de la documentación señalada en apartado 1.d) del artículo anterior, y de los informes emitidos, requerirá la realización de las obras e instalaciones indispensables que posibiliten, en su caso, la posterior contratación de los servicios básicos, estableciendo un plazo máximo tanto para la presentación del proyecto técnico como para la ejecución de las citadas obras. En el caso de soluciones coordinadas para la prestación de servicios a que se hace referencia en el artículo 10.3, se exigirá además un acta de compromisos ante el Ayuntamiento o formalizada en documento público, suscrita por los titulares de las edificaciones que cumplan los requisitos para el reconocimiento.

6. El Ayuntamiento podrá dictar, además, orden de ejecución para aquellas obras de reparación que por razones de interés general resulten indispensables para

garantizar la seguridad, salubridad y ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.

7. Las personas interesadas deberán acreditar, en el plazo previsto en el requerimiento o en la orden de ejecución a que se hace referencia en los apartados anteriores, la realización de las obras exigidas mediante certificado descriptivo y gráfico suscrito por personal técnico competente. Los servicios técnicos municipales, tras la correcta ejecución de las obras, emitirán el correspondiente informe con carácter previo a la resolución.

La carga de la instrucción del procedimiento podría ser asimilable a la de la concesión de una licencia urbanística de obras, junto con la de ocupación o utilización de una edificación, construcción, instalación u obra de similares características, es decir, que las tasas municipales ascenderían aproximadamente a la misma cantidad.

Una carga, que lo más seguro que el interesado en la inscripción no esté dispuesto a soportar y que sólo con dejar pasar diez días ya está inscrita la edificación, construcción, obra o instalación en el Registro de la propiedad.



ACTUALIDAD JURIDICA: RECOPIACIÓN DE LEGISLACIÓN NACIONAL

ARRENDAMIENTOS

ARRENDAMIENTOS: LEY: MODIFICACIÓN

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (BOE de 5 de junio de 2013, número 134).

La ley modifica la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, así como la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Las principales modificaciones de la primera, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, afectan a:

- El régimen jurídico aplicable, reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes.
- La duración del arrendamiento, reduciéndose de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita.
- La recuperación del inmueble por el arrendador, para destinarlo a vivienda permanente en determinados supuestos, que requiere que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato, sin necesidad de previsión expresa en el mismo.
- La previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días.
- Los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no puedan surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho y, en segundo lugar, que el tercero adquirente de una vivienda que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito.

La modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero permite el lanzamiento a la falta de oposición del demandado, si éste no atendiere el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse.

CATASTRO

CATASTRO: TRANSMISIÓN DE DATOS

Resolución de 17 de mayo de 2013, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Dirección General del Catastro, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, y la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, en materia de transmisiones de datos, para sustituir los certificados en papel (BOE de 27 de mayo de 2013, número 126).

CATASTROFES NATURALES

DAÑOS CATASTRÓFICOS: EXTENSIÓN DE MEDIDAS

Real Decreto 389/2013, de 31 de mayo, por el que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas, y se establecen medidas de ejecución de lo previsto en dicha ley (BOE de 15 de junio de 2013, número 143).

El objeto del Real Decreto es extender el ámbito de aplicación de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas, entre otras la de Andalucía, y que afectan a los daños producidos en infraestructuras municipales y red viario de las Diputaciones provinciales.

COSTAS

COSTAS: LEY

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE de 30 de mayo de 2013, número 129).

La ley se estructura en dos bloques, el primero implica una modificación parcial y profunda de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el segundo establece el nuevo régimen de prórroga extraordinaria y selectiva de las concesiones otorgadas al amparo de la legislación anterior, y un conjunto heterogéneo de disposiciones que complementan a la modificación de la Ley de Costas.

En materia de protección preventiva se prevé que mediante el desarrollo reglamentario se intensifique la protección de determinados espacios, y de otro lado se instauran mecanismos de control ambiental condicionantes de las actividades y usos que se desarrollan en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección.

En relación con el uso de las playas, se determina que el posterior desarrollo reglamentario establezca un régimen diferenciado para los tramos de playa urbanos –los contiguos con suelos urbanizados– y para los tramos de playa naturales –los contiguos a espacios protegidos o suelo rural–, determinando que respecto de estos últimos se imponga un nivel de protección alto y se restrinjan las ocupaciones.

La ley introduce criterios de eficiencia energética y ahorro de agua en las obras de reparación, mejora, consolidación y modernización que se permiten realizar en los inmuebles que ocupan la zona de servidumbre de protección y el dominio público. El cumplimiento de esta exigencia podrá, con carácter general, ser acreditada a través de una declaración responsable. Se prefiere este medio a la autorización autonómica, para evitar que se yuxtaponga a la licencia urbanística y se reduzcan las cargas administrativas, sin menoscabo del interés ambiental a proteger.

La ley obliga a la inscripción de los bienes del dominio público marítimo-terrestre en el Registro de la Propiedad.

Precisa el concepto de dominio público marítimo-terrestre, tanto en lo que se refiere a la zona marítimo-terrestre como a las playas. También introduce definiciones de los accidentes geográficos que se emplean en la determinación del dominio público, para que esta sea más precisa.

La ley establece que la zona marítimo-terrestre se fijará hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos a partir de los criterios técnicos que se establezcan, añadiendo mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes. Se especifica que los terrenos inundados artificialmente no pasarán a ser dominio público, salvo que antes de la inundación ya fueran bienes demaniales, con la precisión de que en cualquier caso formarán parte del dominio público cuando sean navegables.

Se excluyen determinados terrenos de núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre al objeto de dar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que

están edificados, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas.

Se modifica el plazo máximo de duración de las concesiones que pasa a ser de setenta y cinco años (al igual que el fijado en la mencionada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Texto Refundido de la Ley de Aguas). Además, se permite la transmisión mortis causa e inter vivos de las concesiones.

La principal novedad que se introduce respecto de la zona de servidumbre de protección es la dirigida a las edificaciones que legítimamente la ocupan, a cuyos titulares se les permitirá realizar las obras de reparación, mejora, modernización y consolidación, siempre que no impliquen un aumento de volumen, altura ni superficie. Sustituyendo la autorización administrativa autonómica por la declaración responsable, en la que tendrán que incluir, que tales obras cumplen con los requisitos de eficiencia energética y ahorro de agua. A su vez, se reduce el ancho de esta servidumbre de 100 metros a 20 metros en relación con los núcleos de población.

Se ha regulado, desde la perspectiva del dominio público marítimo-terrestre, el régimen de las urbanizaciones marítimo-terrestres, garantizando que los canales navegables sean dominio público y que el instrumento de ordenación territorial o urbanística prevea, a través de viales, el tránsito y el acceso a los canales.

La reforma incorpora a la Ley de Costas regulaciones específicas para afrontar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral, y en las áreas así declaradas se limitan las ocupaciones y se prevé que la Administración pueda realizar actuaciones de protección, conservación o restauración, respecto de las que podrá establecer contribuciones especiales, y se exige que a los proyectos para la ocupación del dominio público se acompañe una evaluación prospectiva sobre los posibles efectos del cambio climático. Además, se incorpora como causa de extinción de las concesiones, el supuesto de que las obras o instalaciones estén en riesgo cierto de ser alcanzadas por el mar.

EDIFICIOS

EDIFICIOS: EFICIENCIA ENERGÉTICA

Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, del Ministerio de la Presidencia, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE de 13 de abril de 2013, número 89).

Corrección de errores, BOE de 25 de mayo, número 125.

El real decreto establece la obligación de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética que deberá incluir información objetiva sobre la eficiencia energética de un edificio y valores de referencia tales como requisitos mínimos de eficiencia energética con el fin de que los propietarios o arrendatarios del edificio o de una unidad de éste puedan comparar y evaluar su eficiencia energética.

Las certificaciones de edificios pertenecientes y ocupados por las Administraciones públicas podrán realizarse por técnicos competentes de sus propios servicios técnicos.

EDIFICIOS: INSTALACIONES TÉRMICAS

Real Decreto 238/2013, de 5 de abril, del Ministerio de la Presidencia, por el que se modifican determinados artículos e instrucciones técnicas del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio (BOE de 13 de abril de 2013, número 89).

ELECCIONES

ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO: CENSO ELECTORAL DE EXTRANJEROS

Resolución de 12 de abril de 2013, de la Oficina del Censo Electoral del Ministerio de Economía y Competitividad, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral para las elecciones al Parlamento Europeo de los ciudadanos nacionales de otros países de la Unión Europea en España (BOE de 27 de mayo de 2013, número 126).

EMPLEO

OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO: 2013

Real Decreto 218/2013, de 22 de marzo, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2013 (BOE de 23 de marzo de 2013, número 71).

Dispone el Real Decreto que las Corporaciones Locales que aprueben su oferta de empleo público, deberán remitir, los acuerdos aprobatorios de la misma, a la Administración General del Estado a los efectos de lo establecido en el artículo 56.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, respetando los criterios señalados en el artículo 23 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado seis del mismo.

HACIENDA

HACIENDA: IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Resolución de 10 de junio de 2013, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del Impuesto sobre Actividades Económicas del ejercicio 2013 relativos a las cuotas nacionales y provinciales y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE de 24 de junio de 2013, número 150).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CALIDAD DEL AIRE: PLAN

Resolución de 30 de abril de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación y Medio Natural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013, por el que se aprueba el Plan Nacional de Calidad del Aire y protección de la Atmósfera 2013-2016 (BOE de 23 de mayo de 2013, número 123).

De acuerdo con la misma, todas las autoridades, y entre ellas las locales, habrán de procurar la adopción de las medidas necesarias para la consecución de los

objetivos establecidos en el Plan objeto de este acuerdo, en el marco de sus respectivas competencias y disponibilidades presupuestarias.

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE de 12 de junio de 2013, número 140).

El objeto de la modificación es adaptar las leyes referidas a las Directivas Europeas.

PLAN HIDROLOGICO

PLAN HIDROLÓGICO: GUADIANA

Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (BOE de 21 de mayo de 2013, número 121).

PLAN HIDROLÓGICO: GUADALQUIVIR

Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir (BOE de 21 de mayo de 2013, número 121).

SOSTENIBILIDAD

MEDIO URBANO: SOSTENIBILIDAD

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE de 27 de junio de 2013, número 153).

El intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas que permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación.

Por ello, los objetivos de la Ley, según su propia Exposición de motivos es En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

El objeto de la ley es regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Para ello, los poderes públicos, dentro del ámbito de sus competencias deberán formular y desarrollar, en el marco de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional.

La Ley contiene la regulación básica del Informe de Evaluación de los Edificios. El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor. Las Administraciones Públicas también vienen obligadas a contar con el referido informe de sus edificios, si bien es este caso los informes podrán ser suscritos por los propios servicios técnicos con capacidad profesional necesaria.

Regula, asimismo las actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, identificando los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo nuevos instrumentos que, sin duda, contribuirán a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos. Para ello, la Ley faculta a las

Administraciones Públicas para que adopten las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos. Estas actuaciones tienen el carácter de obligatorias, incluso para las propias Administraciones Públicas cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.

La Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, promoverá la actualización permanente y la explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas públicas a favor de un medio urbano sostenible y competitivo.

La ley modifica, entre otras, Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, con el objeto de evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley; la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, para vincular la aplicación del Código Técnico de la Edificación, de manera específica, a las intervenciones que se realicen en los edificios existentes; la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con el fin de profundizar en el cumplimiento del principio de transparencia contenido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, con el objeto de resolver los problemas que plantea en relación con la rehabilitación; la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. En primer lugar, se completa la regulación del deber legal de conservación, para sistematizar los tres niveles que ya, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley, se flexibiliza la exigencia del 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista, en todos los suelos que fuesen objeto de actuaciones de urbanización.

MEDIO URBANO: SOSTENIBILIDAD

Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (BOE de 29 de junio de 2013, número 155).

El Título I del RDL establece un nuevo mecanismo de financiación para el pago a proveedores por el que se amplía tanto el ámbito subjetivo como objetivo de aplicación con respecto a los anteriores instrumentos de pago a proveedores por los entes locales aprobados con anterioridad, y se establecen las especialidades del procedimiento necesarias con el objetivo de ayudar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a reducir su deuda comercial acumulada.

El Capítulo I regula el objeto, se define el concepto de proveedor y se regula el ámbito objetivo de aplicación, entre otros elementos.

El Capítulo III sobre disposiciones aplicables a las Entidades Locales regula el ámbito subjetivo de aplicación, la necesaria contabilización previa de las obligaciones objeto de esta nueva fase, las especialidades relativas al procedimiento para el suministro de información y a los planes de ajuste.

El Título II pone a disposición de los municipios que se encuentren en situaciones de especial dificultad un conjunto de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo a la liquidez, de carácter temporal y voluntario, siempre que cumplan con las debidas condiciones fiscales y financieras.

Así, el Capítulo I regula el objeto y el ámbito subjetivo identificando los requisitos que deben cumplir los Municipios que quieran solicitar las medidas extraordinarias de liquidez. Además de estar al corriente de sus obligaciones de remisión económico financieras, será necesario que los presenten un ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativo durante los dos últimos años, presenten deudas con acreedores públicos pendientes de compensación que superen el 30 por ciento de sus ingresos no financieros o tengan una deuda superior a un millón de euros con el Fondo de Financiación para el Pago a los Proveedores.

El Capítulo II regula todas aquellas medidas que pueden solicitar los municipios y entre las que cabe destacar la concesión de anticipos del importe de las entregas a cuenta de 2014, el fraccionamiento de las deudas con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o con la Seguridad Social por un plazo máximo de 10 años o la posibilidad, exclusivamente en 2013, de que los Ayuntamientos puedan, a través de préstamos o créditos bancarios, convertir o consolidar en operaciones a largo plazo de la deuda viva sus operaciones financieras a corto plazo.

El Capítulo III regula las condiciones fiscales y financieras asociadas a las medidas extraordinarias de apoyo. Cabe diferenciar entre las condiciones de carácter general aplicables en todo caso, entre las que se encuentran por ejemplo la reducción de los gastos de funcionamiento, la obligación de financiar íntegramente los servicios públicos locales mediante tasas o precios públicos o las medidas destinadas a la supresión de las entidades dependientes o vinculadas que se encuentren en desequilibrio financiero, y las condiciones específicas únicamente aplicables en el caso de que le resulten de aplicación las medidas relativas a la participación en tributos del Estado, a las deudas con acreedores públicos o al régimen de endeudamiento.

El Capítulo IV regula el procedimiento se inicie de oficio por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas mediante la publicación de una relación de Municipios que cumplen los requisitos subjetivos. El mencionado Ministerio hará el seguimiento y control de las condiciones fiscales y financieras y que, en caso de incumplimiento, podrá anular las medidas de apoyo adoptadas.

TIPO LEGAL DE INTERÉS DE DEMORA

INTERÉS DE DEMORA DE OPERACIONES COMERCIALES: APROBACIÓN PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2013

Resolución de 26 de junio de 2013, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se publica el tipo legal de interés de demora aplicable a las operaciones comerciales durante el segundo semestre natural del año 2013. (BOE de 29 de junio de 2013, número 155).

Queda fijado en el 8,5 por 100.

VIVIENDA

VIVIENDA: PLAN DE FOMENTO DEL ALQUILER Y REHABILITACIÓN

Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, del Ministerio de Fomento, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE de 10 de abril de 2013, número 86).

El Plan establece los siguientes programas que afectan a las Entidades Locales;

a) Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler.

El objeto de este programa es el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública. Esta vivienda, cuya superficie útil no podrá exceder de 90 m².

Pueden ser beneficiarios, entre otros sujetos, las Administraciones Públicas, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, así como las fundaciones.

Los Ayuntamientos, en su caso, procederán a seleccionar a los arrendatarios destinatarios de estos alquileres.

b) Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.

El programa tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva.

Pueden ser beneficiarios las Administraciones Públicas, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones públicas, siempre que se trate de edificios que tengan íntegramente como destino el alquiler, durante, al menos 10 años a contar desde la recepción de la ayuda.

c) Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

Tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados.

Pueden ser beneficiarias las Administraciones Públicas cuando asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación.

d) Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

El objeto de este programa es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados en las líneas estratégicas temáticas siguientes:

- Mejora de barrios.
- Centros y cascos históricos.

- Renovación de áreas funcionalmente obsoletas.
- Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda.
- Ecobarrios.
- Zonas turísticas.

Pueden ser beneficiarias de este programa las Administraciones Públicas, entre otros.





RECOPILACIÓN DE LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

CALENDARIO LABORAL

FIESTAS LABORALES PARA 2014

Decreto 52/2013, de 14 de mayo, por el que se determina el Calendario de Fiestas Laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014 (BOJA de 17 de mayo de 2013 de 2013, número 95).

DEPORTE

DEPORTE: INSTITUTO ANDALUZ DEL DEPORTE: ESTRUCTURA Y COMPETENCIAS

Decreto 48/2013, de 16 de abril, de la Consejería de Cultura y Deporte, por el que se regulan las competencias, estructura y funcionamiento del Instituto Andaluz del Deporte (BOJA de 24 de abril de 2013 de 2013, número 79).

PERSONAL

FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL: ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA INCOACIÓN Y RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS

Decreto 44/2013, de 2 de abril, por el que se determinan los órganos competentes para la incoación y resolución de los procedimientos disciplinarios tramitados al funcionariado con habilitación de carácter estatal, con destino a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 11 de abril de 2013 de 2013, número 69).

Los órganos competentes para la **incoación del procedimiento** son:

a) La persona titular de la presidencia de la entidad local o miembro de la misma que, por delegación, ostente la jefatura directa del personal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de falta leve, salvo que esta lo sea por acciones u omisiones producidas en una entidad local de Andalucía distinta de aquella en la que se encuentren prestando

servicios en el momento de la incoación del procedimiento, en cuyo caso la competencia corresponderá a la Dirección General competente en materia de Administración Local.

b) La Dirección General competente en materia de Administración Local, cuando las acciones u omisiones que motivan la incoación pudieran ser constitutivas de falta grave o muy grave.

Los órganos competentes para la **resolución del procedimiento** son:

a) El Pleno de la entidad local, cuando se trate de procedimientos incoados de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.a) del artículo anterior y se trate de hechos constitutivos de falta leve.

b) La persona titular de la Consejería con competencias en materia de Administración Local en los procedimientos disciplinarios incoados por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración Local, excepto cuando se trate de imponer sanciones que supongan separación del servicio.

c) El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía cuando la propuesta de sanción a imponer sea la de separación del servicio.

PLANIFICACION HIDROLÓGICA

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA: REVISIÓN: APERTURA DE CONSULTA PÚBLICA

Resolución de 20 de mayo de 2013, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se anuncia la apertura del período de consulta pública de los Documentos Iniciales del proceso de revisión de la planificación hidrológica de las Demarcaciones de las cuencas internas de Andalucía (BOJA de 11 de junio de 2013 de 2013, número 105).

PUERTOS

PUERTOS: PLAN DIRECTOR

Acuerdo de 25 de junio de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Director de Puertos de Andalucía 2014-2020 (BOJA de 28 de junio de 2013, número 125).

SANIDAD

DEFIBRILADORES: FORMACIÓN PARA SU USO

Orden de 4 de mayo de 2013, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se determina la formación necesaria para el uso de desfibriladores externos automatizados fuera del ámbito sanitario (BOJA de 12 de junio de 2013 de 2013, número 113).

SECTOR PUBLICO LOCAL

CÁMARA DE CUENTAS: SECTOR PÚBLICO LOCAL

Resolución de 25 de marzo de 2013, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe anual del sector público local andaluz correspondiente a los ejercicios 2009 y 2010 (BOJA de 25 de abril de 2013 de 2013, número 80).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PLAN DE INSPECCIÓN PARA 2013

Orden de 12 de marzo de 2013, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Servicios Sociales para el año 2013 (BOJA de 19 de marzo de 2013, número 54).

SERVICIOS SOCIALES: INSPECCIÓN: REGLAMENTO

Decreto 50/2013, de 23 de abril, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por el que se establece el régimen sancionador del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía y se modifica el Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía (BOJA de 25 de abril de 2013 de 2013, número 80).

EXCLUSIÓN SOCIAL: MEDIDAS

Decreto-Ley 7/2013 de 30 de abril, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, de medidas extraordinarias y urgente para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA de 3 de mayo de 2013 de 2013, número 85).

Corrección de errores del Decreto-ley (BOJA de 22 de mayo de 2013 de 2013, número 98).

Resolución de 22 de mayo de 2013, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley (BOJA de 4 de junio de 2013, número 107).

El Decreto-Ley establece las siguientes medidas, en lo que a las Entidades Locales se refiere:

a) **Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, que se subdivide en los siguientes programas.**

1.- Ayuda a la Contratación.

Consiste en la asignación de una cuantía económica a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía destinada a la contratación de personas que se encuentren en situación de demandante de empleo durante un período ininterrumpido igual o superior a un año y pertenezcan a una unidad familiar en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

Se concreta mediante ayudas a los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la contratación laboral de aquellas personas que, cumpliendo los requisitos exigidos en la presente norma, hayan sido previamente seleccionados para un contrato por una duración determinada entre quince días y tres meses y para el desarrollo de actividades de especial interés para la comunidad.

La cuantía total del Programa se distribuirá entre los Ayuntamientos de manera directamente proporcional al número de personas en paro en cada municipio registradas al 31 de diciembre del año 2012 de conformidad con los datos que contenga el sistema de información del Servicio Andaluz de Empleo, garantizando en todo caso que todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía tengan asignada como mínimo la cuantía equivalente a un contrato por un período de un mes.

Los Ayuntamientos podrán participar en el Programa de Ayuda a la Contratación previa solicitud formulada por la persona titular de la Alcaldía ante la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Consejería con competencias en materia de servicios sociales.

El plazo para la presentación de la solicitud de participación en el Programa de Ayuda a la Contratación será de 15 días desde el siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto-ley.

2.- Consolidación del Servicio de Ayuda a Domicilio.

El Programa de Consolidación del Servicio de Ayuda a Domicilio, consiste en transferencias de financiación a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía destinadas al afianzamiento del Servicio de Ayuda a Domicilio en su respectivo ámbito territorial, y destinadas a las personas valoradas en situación de dependencia moderada, sin efectividad del derecho a las prestaciones, así como a aquellas otras que no se encuentren comprendidas en el apartado anterior, cuyas condiciones personales, familiares o sociales aconsejen, a juicio de los Servicios Sociales Comunitarios de su ámbito territorial, proporcionarles el Servicio de Ayuda a Domicilio.

La prescripción del servicio se efectuará mediante procedimiento instruido al efecto por las Corporaciones Locales y siguiendo los correspondientes instrumentos de gestión del servicio aprobados por las mismas.

Cada Entidad Local deberá remitir a la Consejería con competencias en materia de servicios sociales, con fecha límite de 1 de abril de 2014, certificación emitida por el órgano competente de la misma en la que habrá de constar la información regulada en el Decreto-Ley.

b) Creación de la Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía.

Esta red se crea como una fórmula de cooperación estable, colaborativa y de adhesión voluntaria, coordinada por la Consejería de Salud y Bienestar Social, que permita articular de forma coherente y dinámica las actuaciones de distintas Administraciones Públicas y de las organizaciones, entidades y agentes sociales y económicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que puedan contribuir a los objetivos de la solidaridad alimentaria, con el fin de impulsar sistemas sostenibles y solidarios de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos para proporcionar una respuesta más coordinada, eficaz y eficiente en el conjunto del territorio andaluz a las necesidades alimentarias básicas de las familias con escasos recursos económicos.

Las entidades locales se incorporarán mediante acuerdo del órgano competente comunicándolo a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

c) Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria para el año 2013.

Este plan tiene como finalidad garantizar las necesidades alimentarias básicas de personas y familias en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo para el año 2013, y consta de dos líneas de actuación: promover la concienciación social, el impulso del voluntariado y el apoyo a las entidades integradas en la Red; y asegurar la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos. En ambas líneas está previsto el apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad alimentaria.

Las Entidades Locales podrán participar en el Plan previa solicitud formulada por la persona titular de la Presidencia de la misma, ante la Consejería competente en materia de administración local. El plazo para la presentación de la solicitud será de 15 días desde el siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto-ley.

Finalmente, el Decreto-ley entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOJA.

TRANSPORTES

TRANSPORTES: PLAN DE INFRAESTRUCTURA PARA LA SOSTENIBILIDAD

Acuerdo de 19 de febrero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se formula la revisión del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (BOJA de 5 de abril de 2013, número 65).

TURISMO

TURISMO: PLAN GENERAL DE TURISMO SOSTENIBLE

Decreto 38/2013 de 19 de marzo, de la Consejería de Turismo y Comercio, por el que se aprueba la formulación del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020 (BOJA de 26 de marzo de 2013, número 59).

URBANISMO

URBANISMO: PLAN DE INSPECCIÓN

Orden de 11 de abril de 2013, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por las que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016 (BOJA de 18 de abril de 2013 de 2013, número 74).

VIVIENDA

VIVIENDA: MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (BOJA de 11 de abril de 2013 de 2013, número 69).

Resolución de 8 de mayo de 2013, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto Ley (BOJA de 20 de mayo de 2013 de 2013, número 96).

El Real Decreto Ley modifica la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Se ha de tener en cuenta en la modificación, en lo que se refiere a los Ayuntamientos, entre otras atribuciones, las siguientes:

1.- Las Administraciones Locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y dentro de sus ámbitos competenciales, promoverán el acceso a una vivienda digna y adecuada a través de una política de actuaciones en materia de vivienda protegida y suelo y de apoyo a la conservación, mantenimiento, rehabilitación y calidad del parque de viviendas existente.

2.- El planeamiento urbanístico habrá de favorecer el acceso a la vivienda de promoción libre para aquellas personas que tengan recursos económicos suficientes, así como a una vivienda protegida, a las personas que cumplan con las condiciones previstas en la Ley y para ello, entre otras previsiones, deberá definir en los suelos de reserva para vivienda protegida los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

3.- El favorecimiento del alojamiento transitorio, la promoción de la rehabilitación y conservación del parque de viviendas existente y actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas.

4.- A efecto de determinar que la vivienda está deshabitada las compañías suministradoras de agua o electricidad habrán de facilitar a la Consejería competente en materia de vivienda la media habitual de consumo por vivienda y por año. Además los Ayuntamientos, a su requerimiento, deberán aportar la información procedente del último censo municipal o padrón de habitantes de aquellas viviendas en las que no conste persona alguna inscrita sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas; entre otros extremos se habrá de facilitar su ubicación concreta, su referencia catastral y el nombre, apellidos, razón social, y CIF o NIF de sus titulares.

5.- Previsión en los planes de vivienda de las modalidades de ayudas para la vivienda protegida.

6.- Dentro de su competencia, los entes locales tienen atribuciones para iniciar, tramitar e imponer las sanciones administrativas que se regulan a las infracciones que se tipifican en materia de viviendas.

VIVIENDA: PLAN

Acuerdo de 2 de abril de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación (BOJA de 15 de abril de 2013 de 2013, número 71).

En la elaboración del Plan, habrá de ser oída, necesariamente la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

VIVIENDA: INSPECCIÓN

Orden de 10 de mayo de 2013, por la que se aprueba el Plan Extraordinario de Inspección de Viviendas 2013-2014 (BOJA de 17 de mayo de 2013 de 2013, número 95).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

UNA ORDENANZA MUNICIPAL QUE REGULE LA PUBLICIDAD EXTERIOR, NO PUEDE LIMITAR EL USO DE RÓTULOS SO PRETEXTO DE SEGURIDAD, SI EL OBJETO DE LA MISMA EXCLUYE EXPRESAMENTE LA REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD

Sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2013.

Recurso: 6017/2011.

Ponente: Santiago Martínez-Vares García.

El Ayuntamiento de Madrid aprobó el 30 de enero de 2009 la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior. El apartado 4 del artículo 15 de la misma dispone que: "por razones de seguridad no podrán instalarse soportes publicitarios luminosos si en la última planta existieran piscinas". La mercantil INPUBLI S.A., interpone recurso contra el acuerdo de aprobación.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad de Madrid, Sección Segunda, dictó Sentencia, el veintinueve de septiembre de dos mil once en la que anula el referido apartado, por entender que de acuerdo con la exposición de motivos y el Art. 1º de la Ordenanza, el fin de ésta no es regular las condiciones de seguridad de los rótulos, sino el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, teniendo en consideración los objetivos de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual, el fomento de la utilización de fuentes de energía renovable y la reducción de la intrusión luminosa en el entorno doméstico.

El Ayuntamiento de Madrid interpone recurso de casación que es desestimado por la Sala del Tribunal Supremo en la Sentencia que referimos, manteniendo la misma doctrina que la Sala de instancia.

LA CONTRAPRESTACIÓN QUE ABONAN LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE RECOGIDA DOMICILIARIA DE BASURA TIENE LA NATURALEZA JURÍDICA DE TASA, Y NO DE PRECIO PÚBLICO, AUNQUE EL SEVICIO SEA GESTIONADO POR UNA EMPRESA PRIVADA MEDIANTE GESTIÓN INDIRECTA

Sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2013.

Recurso: 6524/2011.

Ponente: Emilio Frías Ponce.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia dictó sentencia, con fecha 14 de noviembre de 2011, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Ordenanza Fiscal del Consorcio As Mariñas, reguladora de la imposición y ordenación de la tasa por prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y contra liquidación de la tasa y providencia de apremio, rechazando la alegación de que como el servicio lo presta una empresa privada por concesión no procede la imposición de una tasa, y sí, en cambio, un precio público.

La Sala del Tribunal Supremo declara en la Sentencia que a partir del 1 de Enero de 1999 y como consecuencia de la Ley 25/1998, de 13 de Julio, no hay duda que el servicio de recogida y tratamiento de residuos urbanos debe ser objeto de una tasa ante la nueva redacción dada a los artículos 20 y 41 de la ley 39/1988, de 28 de Diciembre, de Haciendas Locales. Poco importa que el servicio sea prestado mediante concesión administrativa. La forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como ocurre en los supuestos de concesión.

En conclusión, cuando se trata de la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa, hay que entender que para su caracterización como tasa se requiere:

a) Que la prestación del servicio público o la realización de la actividad se lleve a cabo en régimen de derecho público, lo que se produce a tenor del art. 2 a) párrafo segundo de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de Diciembre, antes de su modificación por la ley de Economía Sostenible 2/2011, de 4 de Marzo, cuando el servicio o la actividad se gestiona de cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa, y su titularidad corresponda a un ente público, lo que remite, en el caso de la legislación local, a los modos gestores, directos e indirectos, que regula y enumera el artículo 85 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de Abril.

b) Que el servicio público o actividad administrativa se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo; lo que se produce, según el art. 20.2 de la Ley de Haciendas Locales, cuando el servicio o actividad “haya sido motivado directa o indirectamente por éste en razón de que sus actividades u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de seguridad, salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico o cualesquiera otras”.

c) Que concurren alguna de las dos circunstancias siguientes:

1) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos, expresa el art. 20.1 B) de la Ley de Haciendas Locales que no se considerara voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

2) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Frente a lo anterior, no cabe alegar la doctrina jurisprudencial que se invoca como infringida, pues es cierto que la jurisprudencia clásica había establecido una clara distinción entre las figuras de la potestad tributaria y la potestad tarifaria en diversas sentencias. Pero no obstante, en la actualidad hay que tener en cuenta la supresión del párrafo de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Tributaria por la Ley de Economía Sostenible de 2011, si bien no incluyó una referencia expresa a lo que no son tasas, como aparecía en la enmienda nº 443 del Grupo parlamentario catalán en el Senado de CIU.

En consecuencia, la Sala del Tribunal Supremo desestima el recurso de apelación.

NO PUEDE ESTABLECERSE EN EL COMPLEMENTO ESPECÍFICO, EN LA VALORACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO, UN TRAMO FIJO EN FUNCIÓN DEL GRUPO DE TITULACIÓN DE LOS DISTINTOS PUESTOS DE TRABAJO

Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2013.

Recurso: 1230/2012.

Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

La Confederación Intersindical Gallega interpuso recurso contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Celanova (Galicia) adoptado en la sesión celebrada el 15 de marzo de

2010, por el que se aprobó definitivamente el presupuesto para el ejercicio económico de 2010 así como la Relación de Puestos de Trabajo por, en lo que aquí interesa, el establecimiento de un tramo fijo de complemento específico en función del grupo de titulación al que pertenecieran los distintos puestos de trabajo, considerando que con ello se vulneraban los artículos 2 y 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril EDL 1986/10220, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local y el artículo 69.3 del Decreto Legislativo 1/2008, de 13 de marzo.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia dictó sentencia el 18 de enero de 2012 estimando el recurso en este aspecto, argumentando que el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local se contiene en el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril EDL 1986/10220, cuyo artículo 4º está dedicado a la regulación del complemento específico, disponiendo en su apartado 1 que "está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad", añadiendo seguidamente que "En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo". Por su parte, en el apartado 2 establece dicho artículo 4º que "El establecimiento o modificación del complemento específico exigirá, con carácter previo, que por la Corporación se efectúe una valoración del puesto de trabajo atendiendo a las circunstancias expresadas en el número 1 de este artículo".

Continua diciendo que de dicha regulación se desprende que en ella la fijación del complemento específico está íntimamente ligada a la valoración del puesto de trabajo que se desempeñe, dentro de la cual han de ponderarse aquellos parámetros de especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En consecuencia, no existe la posibilidad de establecer un tramo fijo en dicha retribución complementaria, pues si en la valoración no es de apreciar ninguno de aquellos parámetros no cabe su establecimiento.

Asimismo considera tampoco cabe ligar una parte del complemento específico a los grupos de titulación, pues estos inciden en las retribuciones básicas, pero no en las complementarias, las cuales van vinculadas o al nivel del puesto que se ocupe en el caso del complemento de destino (cuyos intervalos serán los que en cada momento se establezcan para los funcionarios de la Administración del Estado: artículo 3º.1 del RD 861/1986 EDL 1986/10220), o a las condiciones particulares del puesto que se desempeñe.

Y concluye diciendo que de hecho, cuando el legislador ha querido establecer un tramo fijo en el complemento específico expresamente lo ha previsto.

El Tribunal Supremo, en la sentencia que reseñamos mantiene esta doctrina.

CRÉDITO HORARIO SINDICAL: IMPROCEDENCIA DE COMPUTAR EL PERSONAL LABORAL Y EL PERSONAL FUNCIONARIO PARA ACUMULAR EL CRÉDITO HORARIO SINDICAL EN LOS DELEGADOS SINDICALES.: DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, número 189/2013, de 25 de abril.

Jurisdicción Social.

Recurso de Suplicación 182/2013.

Ponente Carlos Martínez Toral.

Uno de los dos delegados sindicales de la UGT en la Diputación Provincial de Burgos, solicitó a la misma que se concretase el crédito mensual retribuido del que puede disponer como Delegado Sindical, a lo que ésta contestó que podía disponer de un máximo de 35 horas mensuales retribuidas. Ante ello, interpuso Reclamación Previa en demanda de reconocimiento de derecho de libertad sindical, solicitando se le concediese el crédito mensual retribuido de 40 horas. Dicha Reclamación Previa, fue desestimada por el Juzgado de lo Social de Burgos en reclamación de tutela de derecho a la libertad sindical, que declaró la no vulneración de tal derecho por parte del Diputación Provincial de Burgos

Contra esta sentencia la Federación de Servicios Públicos de UGT interpuso recurso de suplicación ante el TSJ denunciando infracción de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical y 68 del Estatuto de los Trabajadores, entendiéndose debería considerarse la totalidad de los trabajadores de la demandada a la hora de establecer el crédito horario sindical solicitado.

La Sala declara que al tener los trabajadores implicados, funcionarios y laborales, regulaciones legales diferentes, por ello, no pueden mezclarse a la hora de computar las mayorías que recoge el mencionado Art. 68 e) ET, con el fin de evitar posibles disfunciones, inherentes a la propia regulación diferente de su actividad laboral. Cita la Sentencia doctrina diversa, como la de la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía, Granada, de 21 de junio de 2012, así como la del TSJA, Sevilla de 13 de diciembre de 2011, declarando esta que “de toda la redacción del Art. 10 no se desprende en ningún momento que la Ley mezcle los diversos tipos de trabajadores sujetos a distinta

normativa jurídica - laborales y funcionarios o estatutarios-, a los efectos de la designación de Delegados Sindicales. Conclusión que viene avalada por el tipo de función y de derechos, que establece la Ley para los Delegados Sindicales de los trabajadores laborables, que se equiparan a los de los representantes unitarios, regulados en el Estatuto de los Trabajadores; mientras que en relación a los Delegados Sindicales de los funcionarios, son los que corresponden a los órganos de representación en las Administraciones públicas (Capítulo II de la Ley 9/1987, 12 junio) (...) [por lo que] no parece posible interpretar que un Sindicato más representativo en el ámbito de los órganos de una Administración pública, aproveche esta circunstancia para nombrar representante de la Sección Sindical a un trabajador no funcionario, si en ese ámbito laboral no ha tenido la suficiente representatividad para hacer tal nombramiento”.

Y la del TSJ de Murcia de 23 de julio de 1996: “quien sea personal laboral no puede actuar, amparándose en su condición de delegado de una sección sindical, para intervenir en asuntos de funcionarios, pues para ello hay que regirse por el Estatuto de los Funcionarios Públicos y los trabajadores asalariados carecen de la condición funcional, y lo mismo a la inversa. En definitiva, pues, tiene que haber una exacta correspondencia entre el régimen normativo aplicable entre representante y representados”

En consecuencia, la Sala declara que así como la representación unitaria del personal laboral y de del personal funcionario es absolutamente diferenciada y regulada por distinta normativa, la representación sindical, ha de ostentarse separadamente para cada uno de los colectivos , canalizándose la primera a través de los Comités de Empresa y la segunda a través de las Juntas y Delegados de Personal, pues ni de la literalidad del Art. 10 de la tan citada Ley , ni de ninguna otra norma, se desprende que la Ley permita computo global de laborales y funcionarios a efectos de la designación de Delegados Sindicales, ya que lo que la norma establece es la aplicación de la propia Ley a todos los trabajadores, cualquiera que sea la vinculación con la Administración Pública, pero sin mezclar los órganos de representación de los distintos colectivos, sino solo regulándolos al mismo tiempo.

CONVOCATORIAS

ORDEN de 12 de junio de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones de las actuaciones en **Memoria Democrática y el reconocimiento institucional y social de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura**, en régimen de concurrencia competitiva y se efectúa la convocatoria correspondiente a 2013.

[BOJA núm. 128 de 4 de julio de 2013](#)

ORDEN de 24 de junio de 2013, por la que se convocan, para el Ejercicio 2013, subvenciones a conceder por el procedimiento de concurrencia competitiva para **acciones de formación en materia de comercio interior** y se aprueba el cuadro resumen de las bases reguladoras y los formularios para presentar las solicitudes y alegaciones.

[BOJA núm. 128 de 3 de julio de 2013](#)

EDICTO de la Diputación de Granada-Delegación del Cultura por el que se anuncia la Aprobación de las bases y la convocatoria **XVII Edición de la Beca Manuel Rivera 2013**.

[BOP núm. 122 de 1 de julio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2013, de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, por la que se convoca la **tercera edición de los premios en el ámbito de las personas mayores**.

[BOJA núm. 126 de 1 de julio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2013, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica, por la que se convocan para el año 2013 las ayudas a la **mejora de la gestión de subproductos de la molturación de aceituna y otros subproductos orgánicos de las agroindustrias** previstas en la Orden que se cita y se modifican los Anexos I, II y el documento complementario al Anexo II.

[BOJA núm. 126 de 1 de julio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2013, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica, por la que se convocan para el año 2013, las ayudas previstas en la Orden que se cita, para la implantación y adaptación del servicio de asesoramiento técnico específico en producción ecológica, en el marco del **Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013**, y acogidas al régimen de minimis y se modifican los Anexos II y III, y sus documentos complementarios.

[BOJA núm. 126 de 1 de julio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 20 de junio de 2013, de la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentarias y Producción Ecológica, por la que se convocan para el año 2013 las ayudas para el **apoyo a la mejora e innovación de la distribución de productos ecológicos previstos** en la Orden que se cita y se modifican los Anexos I, II , III y IV.

[BOJA núm. 126 de 1 de julio de 2013](#)

ORDEN de 27 de junio de 2013, por la que se modifica la de 18 de enero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de un **Programa de Incentivos para el Fomento de la Innovación y el Desarrollo Empresarial en Andalucía** y se efectúa su convocatoria para los años 2012 y 2013.

[BOJA núm. 126 de 1 de julio de 2013](#)

ORDEN SSI/1196/2013, de 25 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las **subvenciones públicas destinadas a la pequeña y mediana empresa y otras entidades para la elaboración e implantación de planes de igualdad** y se convocan las correspondientes a 2013.

[BOE núm. 154 de 28 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 16 de abril de 2013, del Real Patronato sobre Discapacidad, por la que se convoca la concesión de los **Premios Reina Sofía 2013 de Rehabilitación y de Integración**.

[BOE núm. 150 de 24 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 14 de junio de 2013, de la Secretaría General de Consumo, por la que se realiza la distribución de créditos correspondientes a la **convocatoria 2013 de las subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de Andalucía** previstas en las Órdenes que se citan y por las que se efectúa la convocatoria de las referidas subvenciones para el ejercicio 2013.

[BOJA núm. 122 de 25 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 14 de junio de 2013, de la Secretaría General de Consumo, por la que se realiza la distribución de créditos correspondientes a la **convocatoria 2013 de las subvenciones a Entidades Locales** previstas en las Órdenes que se citan y por las que se efectúa la convocatoria de las referidas subvenciones para el ejercicio 2013.

[BOJA núm. 122 de 25 de junio de 2013](#)

ORDEN de 14 de junio de 2013, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por el Instituto Andaluz de la Mujer en régimen de concurrencia no competitiva, a ayuntamientos, mancomunidades de municipios y consorcios para el desarrollo del **Programa Unidades de Empleo de Mujeres (UNEM)**, y se efectúa su convocatoria para 2013.

[BOJA núm. 121 de 24 de junio de 2013](#)

ORDEN de 11 de junio de 2013, por la que se convocan los **Premios Andalucía de Periodismo en su XXVIII Edición**, para el año 2013.

[BOJA núm. 121 de 24 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 11 de junio de 2013, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados del Servicio Andaluz de Salud, por la que se convoca el **Premio de Periodismo «Luis Portero de Promoción del Donante de Órganos y Tejidos en Andalucía»** para trabajos producidos por Medios de Comunicación que fomenten la Donación de Órganos y Tejidos, en su XVI Edición. El plazo de presentación de solicitudes para concurrir al Premio será de dos meses contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de la presente Resolución.

[BOJA núm. 116 de 17 de junio de 2013](#)

ORDEN ESS/1082/2013, de 6 de junio, por la que se amplía, con carácter extraordinario, el plazo de finalización de las obras y servicios de interés general y social, iniciados en el ejercicio 2012, en el marco del programa **de fomento de empleo agrario para las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura** y en las zonas rurales deprimidas.

[BOE núm. 142 de 14 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 11 de junio de 2013, del Instituto de Salud Carlos III, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al año 2013 de concesión de subvenciones de la Acción Estratégica en Salud 2013-2016, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del **Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016**

[BOE núm. 140 de 12 de junio de 2013](#)

ORDEN ECC/1051/2013, de 7 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones de la **Acción Estratégica en Salud 2013-2016**, del Programa Estatal de Investigación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016.

[BOE núm. 139 de 11 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 3 de junio de 2013, de la Secretaría General de Salud Pública, Inclusión Social y Calidad de Vida, por la que se convocan **subvenciones para la realización de programas de intervención temprana a menores con trastornos en el desarrollo o con riesgo de padecerlos, para el año 2013**. El plazo de presentación de las solicitudes será de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

[BOJA núm. 111 de 10 de junio de 2013](#)

ORDEN AAA/976/2013, de 30 de mayo, por la que se establece un nuevo plazo, en el año 2013, para la presentación de **solicitudes de las subvenciones estatales destinadas a las agrupaciones de defensa sanitaria ganaderas, y al fomento de sistemas de producción de razas ganaderas autóctonas** en regímenes extensivos. Nuevo plazo para la presente campaña, hasta el 31 de julio de 2013.

[BOE núm. 131 de 1 de junio de 2013](#)

ORDEN ESS/974/2013, de 20 de mayo, por la que se modifica la Orden de 19 de diciembre de 1997, por la que se establecen las **bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas por el Instituto Nacional de Empleo** en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración General de Estado y sus organismos autónomos, comunidades autónomas, universidades e instituciones sin ánimo de lucro, que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social y se amplía el plazo de finalización de las obras y servicios.

[BOE núm. 131 de 1 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2013, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se regula la **convocatoria para la concesión de préstamos a federaciones deportivas españolas y agrupaciones de clubes de ámbito estatal para el año 2013**. Se establecen dos periodos para la presentación de solicitudes, el primero se abrirá el día siguiente a la publicación de esta Resolución en el «BOE» y será de un mes natural, contado de fecha a fecha; el segundo periodo de presentación de solicitudes se extenderá entre el día 15 al 31 del mes de octubre de 2013.

[BOE núm. 131, de 1 de junio de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 9 de mayo de 2013, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se convoca la **XVII edición del Premio Protección de Datos Personales de Investigación**. El plazo de presentación de los mismos finaliza el 15 de octubre de 2013.

[BOE núm. 124 de 24 de mayo de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 9 de mayo de 2013, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se convoca el **Premio Comunicación de Protección de Datos Personales**. El plazo de presentación de los trabajos concluye el 15 de octubre de 2013.

[BOE núm. 124 de 24 de mayo de 2013](#)

REAL DECRETO 294/2013, de 26 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2013, en el marco de **la Estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014**. El plazo de presentación de solicitudes de las ayudas para vehículos adquiridos a partir del 1 de enero de 2013 comprenderá desde la apertura del sistema electrónico de gestión hasta el 31 de octubre de 2013, ambos inclusive, o hasta el agotamiento de los fondos señalados en el apartado 2 del artículo 5 de este real decreto, en caso de producirse con anterioridad. En el caso de solicitudes correspondientes a vehículos pendientes de matricular, el plazo de presentación de las mismas finalizará el 31 de agosto de 2013, o hasta el agotamiento de los fondos señalados en el apartado 2 del artículo 5 de este real decreto, en caso de producirse con anterioridad.

[BOE núm. 101 de 27 de abril de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 12 de abril de 2013, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, por la que se convoca el **Premio Francisco Tomás y Valiente 2013**. El plazo de presentación de las obras finalizará el día 13 de septiembre de 2013.

[BOE núm. 95 de 20 de abril de 2013](#)

ORDEN de 26 de marzo de 2013, por la que se regula y convoca el **XII Certamen Literario Escolar Andaluz en materia de Voluntariado: «Solidaridad en Letras»**. El plazo de recepción de los textos comprenderá desde el día 16 de septiembre hasta el día 21 de octubre de 2013, ambos inclusive.

[BOJA núm. 75 de 19 de abril de 2013](#)

RESOLUCIÓN de 8 de marzo de 2013, de la Mutualidad General Judicial, por la que se convoca la concesión de ayudas del **Programa del Plan de Atención Socio-Sanitaria**. Las solicitudes podrán presentarse hasta el 1 de diciembre de 2013.

[BOE núm. 72 de 25 de marzo de 2013](#)

ACUERDO de 7 de marzo de 2013, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, sobre convocatoria del **Premio «Rafael Martínez Emperador»**. El plazo de remisión finalizará el día 31 de octubre de 2013.



[BOE núm. 64 de 15 de marzo de 2013](#)

RESOLUCIÓN 4B0/38022/2013, de 26 de febrero, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, por la que se convoca el **sexto Certamen de Pintura**. El plazo de admisión de las obras finalizará el 30 de septiembre de 2013.

[BOE núm. 58 de 8 de marzo de 2013](#)



AHORA EN EL CEMCI

EL CEMCI DE LA DIPUTACIÓN ENTREGA LOS DIPLOMAS DE LOS MÁSTER EN LA ESPECIALIDAD DE URBANISMO.

Se corresponden con los trabajos de Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, también en las especialidades en Haciendas Locales y en Contratación Pública y Patrimonio Local



El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, ha procedido a evaluar los trabajos finales para la obtención del Diploma de Máster en la Especialidad de Urbanismo de la convocatoria del curso 2012-2013 a los siguientes alumnos, tras la presentación de sus respectivos trabajos y su defensa mediante su exposición pública oral ante el tribunal constituido al efecto: María del Carmen Jiménez Alonso, secretaria general del Ayuntamiento de Padul (Granada); Rodrigo Sánchez Haro, concejal del Ayuntamiento de Turre (Almería); y José Antonio Vázquez Ferrón, arquitecto municipal del Ayuntamiento de Mojácar (Almería).

Los trabajos presentados y defendidos, respectivamente, respondían a "Protección de la Legalidad Urbanística y Disciplina Urbanística en el marco de la LOUA y el nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística para Andalucía", "El procedimiento Administrativo Sancionador en el Urbanismo", y Gestión Urbanística en el marco autonómico. Sistemas Generales, dotaciones públicas y otras previsiones".

El tribunal, presidido por el director del CEMCI, Eduardo Martos Hidalgo, se ha congratulado de los resultados obtenidos en esta convocatoria perteneciente a la promoción 2012-2013, a la que pertenecen las pruebas de Máster también efectuadas para la obtención de los diplomas en Dirección y Gestión Pública Local en las especialidades de Haciendas Locales y en Contratación Pública y Patrimonio Local. En la primera ha obtenido su diploma acreditativo María Isabel Sánchez Vázquez, empleada pública de Intervención en el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), y en la

segunda el técnico de administración general del Ayuntamiento de Coín (Málaga), Federico Barrera Vilés.

Pertenecientes a la convocatoria 2011-2012 se han entregado los títulos en la especialidad de Urbanismo a Manuel Jesús Feria Ponce; y en la de Haciendas Locales a Ramón García Martínez.

El CEMCI radicado en Granada es hoy un referente para las entidades locales y los funcionarios municipales por su profesionalización y especialización en impartición de enseñanzas en el ámbito de la administración local.

JORNADA DE EXCELENCIA SOBRE 'UN NUEVO MODELO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA'.

El CEMCI de la Diputación dedica esta Jornada, en colaboración con la Fundación Democracia y Gobierno Local, al proyecto de ley de rehabilitación, y al Plan Estatal de la Vivienda para este cuatrienio.



El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, dentro del Plan de Formación Superior y en colaboración con la Fundación Democracia y Gobierno Local, celebrará una Jornada de Excelencia bajo el epígrafe de "Un nuevo modelo en la política de vivienda" el próximo lunes, día 17 de junio. En el acto inaugural, a las 9 de la mañana en las propias instalaciones del CEMCI, asistirán el presidente de la Diputación, Sebastián Pérez Ortiz, y diputado delegado para las Relaciones con la Fundación Democracia y Gobierno Local de la Diputación de Barcelona, Josep Llovet Navarro. La clausura en la tarde del mismo día contará con la presencia del vicepresidente de la Diputación y responsable del CEMCI, José María Guadalupe Guerrero y la directora de la Fundación, María Dolores Batalla i Nogués.

La Jornada ha estado destinada a cargos electos, directivos, funcionarios con habilitación nacional y empleados públicos de las entidades locales, para estudiar y analizar una problemática derivada de nuevas leyes y disposiciones en esta materia tan sensible para las administraciones en general, y que preocupan sobremanera en los entes locales, ayuntamientos y diputaciones.

Entre los contenidos específicos se abordarán el proyecto de ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la influencia del proyecto de ley en la normativa sectorial y el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016.

Acciones como la que programa el CEMCI para el próximo lunes, sitúan a este Centro radicado en Granada como lo ya viene siendo y por lo que es conocido: un referente para las entidades locales y los funcionarios municipales por su profesionalización y especialización en impartición de enseñanzas en el ámbito de la administración local, estando siempre muy atento a cuantas modificaciones legislativas y normativas en general afecten o puedan afectar de alguna manera al normal funcionamiento de nuestros ayuntamientos.

PUBLICADO EL PLAN DE FORMACIÓN PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2013.



Resolución de 21 de febrero de 2013, del Instituto Andaluz de Administración Pública, por la que se publica extracto de convocatoria de cursos organizados por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada.

[Descargar PDF](#)

PROYECTO DE DINAMIZACIÓN E IMPULSO DEL CEMCI 2012-2015.

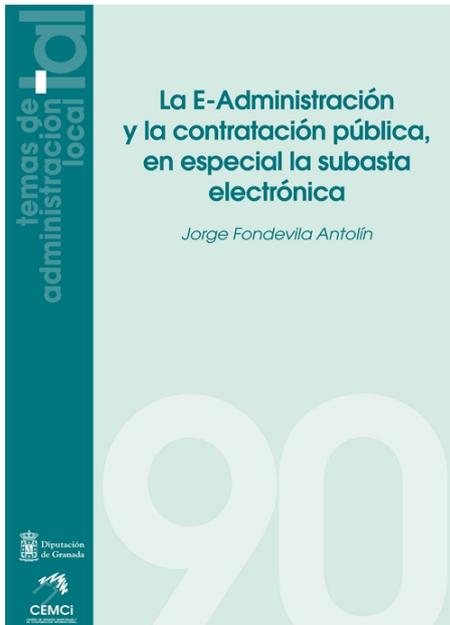
El proyecto de dinamización e impulso del CEMCI pretende hacer del mismo un Centro de excelencia e innovación para el Gobierno Local, un instrumento de la Diputación de Granada para el buen gobierno de los Gobiernos Locales, un destacado canal de conocimiento en el proceso de modernización y cambio de nuestras entidades locales, a través de la formación, la investigación y la publicación.

Es un proyecto complejo y no exento de dificultades que repercute en nuestras entidades locales y, por lo tanto, en el desarrollo de las actividades de este Centro.

[Descargar PDF](#)



NOVEDADES EDITORIALES



La E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.

Jorge Fondevila Antolín

[Temas de Administración Local](#), número 90

ISBN: 978-84-941051-1-1

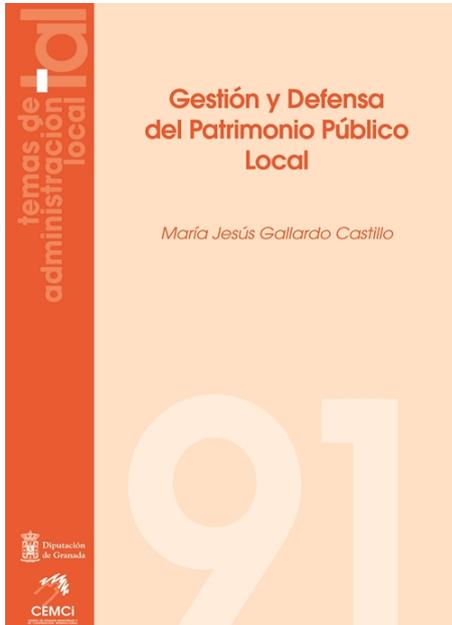
Depósito Legal: GR. 1190-2013

242 páginas

Se trata de una obra cuyo contenido tiene una finalidad especialmente didáctica y práctica de forma que los operadores jurídicos y de gestión en esta materia tengan en sus manos un instrumento que les permita poner en práctica los procesos de licitación de naturaleza electrónica, y en especial la figura de la "subasta electrónica", que constituye uno de los instrumentos más eficaces para obtener grandes ahorros económicos en las licitaciones, lo que resulta esencial en estos momentos para nuestros ayuntamientos.

Por otra parte, la implantación de la contratación electrónica de forma obligatoria, tiene ya fijado un plazo por la Unión Europea para todos los países que formamos parte de la misma, y está a la vuelta de la esquina, no más allá de tres años, por ello, resulta imprescindible comenzar a formar ya a los empleados públicos locales en las áreas de la llamada "e-administración" que es la base sobre la que se sustenta la "e-contratación", pues esta clase de formación no se improvisa y, como ya hemos indicado, la puesta en marcha de esta clase de innovaciones van a resultar obligatorias en poco tiempo.

Este trabajo se ha concebido en los dos primeros capítulos como un proceso de conocimiento y aprendizaje de las instituciones e instrumentos básicos de la e-administración, y por otro lado, los dos últimos capítulos ya se centran en la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos, y especialmente en el objetivo de que tras su estudio, los lectores alcancen las habilidades adecuadas para poder elaborar los correspondientes Pliegos de cláusulas administrativas reguladoras de un proceso de licitación: subasta electrónica y además tengan los conocimientos suficientes para poder controlar el cumplimiento de las exigencias técnicas de esta clase de procedimientos, es decir, el fin último de este trabajo es facilitar al lector una guía práctica.



La Gestión y Defensa del Patrimonio Local.

María Jesús Gallardo Castillo

[Temas de Administración Local](#), número 91

ISBN: 978-84-941051-2-8

Depósito Legal: GR. 1311-2013

246 páginas

Todas las administraciones, especialmente las locales, ayuntamientos y diputaciones, son las destinatarias de nuestro trabajo como Centro formativo, en una labor imprescindible para el buen funcionamiento de nuestros gobiernos. La formación, la mejor capacitación y el perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y en general empleados públicos municipales y provinciales, así como la investigación especializada, ha acreditado tener un complemento genuino y ya indispensable en la actividad editorial que viene desplegando el CEMCI.

En la obra que ahora se presenta se analiza la Gestión y Defensa del Patrimonio Local en cuatro capítulos. El primero analiza el Concepto de patrimonio público local y la alteración de la calificación jurídica de los bienes; para adentrarse seguidamente en lo que la autora denomina Tráfico jurídico patrimonial. El tercer capítulo estudia el Uso y utilización de los bienes públicos, para finalmente, ya en el cuarto, dedicar la reflexión a la Protección y defensa de los bienes de las entidades locales.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Abellán Tolosa, Luis

El ejercicio de los derechos de los consumidores europeos en: Noticias de la Unión Europea, núm. 332/2012, págs. 13-26.

Administrativo 2013. Memento práctico .— Madrid: Ediciones Francis Lefebvre, 2013. ISBN 978-84-15446-19-4.

Ballina Díaz, Diego

El Directivo en la Administración Local en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 22/2012, págs. 2544-2551.

Bermúdez Palomar, Valeriano

La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado en la legislación urbanística de Andalucía en: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 83/2012, págs. 153-192.

Boltaina Bosch, Xavier

El despido del personal laboral de las Entidades Locales: de la Ley 3/2012, de 6 de julio al Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre en: La Administración Práctica, núm. 1/2013, págs. 43-55.

Boltaina Bosch, Xavier

La negociación colectiva en las Corporaciones Locales tras las reformas legales de 2012 en: La Administración Práctica, núm. 11/2012, págs. 1020-1025.

Camón Fernández de Ávila, Fernando

La contratación pública como herramienta de colaboración público-privada en el ámbito local en: Revista de Estudios Locales, núm. 147/2012, págs. 79-82.

Farfán Pérez, José Manuel

Planes de ajustes y planes económico-financieros de estabilidad en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 1/2013, págs. 69-89.

Galán del Fresno, Juan Manuel

Las Administraciones Públicas españolas frente a la recesión económica en: Actualidad Administrativa, núm. 19-20/2012, págs. 2074-2090.

Galán Vioque, Roberto

La elaboración y aprobación del planeamiento en la legislación urbanística andaluza y su control judicial en: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 83/2012, págs. 93-151.

García Aranda, Santiago

El papel del Estado y de las Comunidades Autónomas en la suficiencia financiera local en: Actualidad Administrativa, núm. 21-22/2012, págs. 2265-2272.

García Garro, M^a Aránzazu

Alcance de la situación de fuera de ordenación en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 27/2013, págs. 153-174.

González García, Julio V.

Cuestiones problemáticas de protección del litoral en el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Costas en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 26/2012, págs. 53-75.

López Díaz, Antonio

La formulación constitucional de la estabilidad presupuestaria en España en: Revista Española de Derecho Financiero, núm. 157/2013, págs. 27-71.

Martín Valdivia, S. y Cuesta Revilla, J.

Las nuevas políticas públicas de ejecución urbanística en la Ley Andaluza 2/2012. La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo (y II) en: Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 26/2012, págs. 77-117.

Martínez Fernández, José Manuel

Prohibición-incompatibilidad para contratar con el sector público de empresas participadas o dirigidas por cargos corporativos en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 23/2012, págs. 2640-2662.

Morillo-Velarde Pérez, José I.

La reforma de la Administración Periférica de la Junta de Andalucía en: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 83/2012, págs. 465-470.

Pastor García, José María

La comunicación de inicio de actividades, como forma de intervención municipal sustitutiva de la licencia de apertura de establecimientos. Especial incidencia en Castilla y León en: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 2/2013, págs. 147-158.

Rivera Carballal, B.; Bedoya Frutos, C.; García Santos, A.
El reto de la sostenibilidad en construcción: procesos normativos en desarrollo y herramientas disponibles en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 279/2013, págs. 149-177.

Rodríguez Rodríguez, D.
Evaluación de la eficacia de las áreas protegidas / D. Rodríguez Rodríguez y J. Martínez Vega .— Bilbao: Fundación BBVA, 2013. ISBN 978-84-92937-43-1.

Ruiz López, M.A.
La protección y defensa de los bienes públicos en el derecho local. Un estudio sobre el desahucio administrativo local / M.A. Ruiz López .— Sevilla: IAAP, 2013. ISBN 978-84-8333-597-0.

Santamaría Arenas, R.J.
Curso básico sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común / R.J. Santamaría Arenas .— Oñati: IVAP, 2013. ISBN 978-84-7777-408-2.

Todo Haciendas locales .— Valencia: CISS, 2013. ISBN 978-84-9954-529-5.

Utrera Caro, Sebastián Félix
Agua, Trasvases y Medio Ambiente. Los aspectos ambientales de los trasvases en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157/2013, págs. 85-116.

Viñas Bosquet, José P.
Transparencia municipal y tutela financiera, a propósito de la Orden de Hacienda y Administraciones Públicas 2105/2012, de 1 de octubre, sobre obligaciones de suministro de información por las Entidades Locales en: *Revista de Estudios Locales*, núm. 154/2013, págs. 12-29.



*Aquí una entrega más, la quinta, de las andanzas viajeras de nuestros ya amigos manchegos, **Álvaro Quijano** y **Dulcinea Lorenzo**. Ya saben: su lectura de cabecera es quizá la obra más universal, por supuesto la que más en lengua castellana, *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, del inmortal don Miguel de Cervantes, su paisano de Alcázar de San Juan –que no de Alcalá de Henares como la historia interesada nos da a creer–, en la que el pasaje donde el caballero andante se encuentra en un camino con otro viajero y le pregunta: “¿y vuesa merced, a dónde camina?”, “Yo señor, voy a Granada, que es mi patria”; “Y buena patria”, le respondió Don Quijote, es el argumento que les ha traído hasta nosotros*

Dulcinea y Álvaro ya conocen la ciudad de Granada, a la que han dedicado varias jornadas, ya que si se quiere conocerla y disfrutarla como merece la ciudad y como requieren sus anhelantes descansos, hay que pernoctar al menos dos veces para poder dar cumplida cuenta de todos sus atractivos. Y se han desplazado sin prisa a dos de sus también muy atrayentes comarcas. Ahora se disponen a conocer otra más y no menos merecedora de su entrañable visita. No en vano alberga el impresionante macizo montañoso de Sierra Nevada, con unos pueblos de una gran majestuosidad.

AL SUR DE DESPEÑAPERROS, LA ANDALUZA GRANADA (5ª)

Sierra Nevada: hogar de las cumbres más altas de la Península



Sierra Nevada –“Reserva de la Biosfera”, declarado por la UNESCO– puede considerarse también como una comarca, que limita con La Alpujarra y El Marquesado. Este impresionante macizo montañoso, coronado por los famosos picos del **Mulhacén** y del **Veleta**, el más alto de la Península, abarca varios términos municipales, principalmente los de **Monachil**, donde está enclavada la estación invernal de Sierra Nevada, en **Pradollano**, núcleo urbano de este municipio, **Dílar** y **Güejar Sierra**.

En las faldas del macizo montañoso de Sierra Nevada se encuentran los pueblos de la Mancomunidad de municipios del **Río Monachil**: **Huétor Vega**, **Cájar**, **La Zubia** y **Monachil**. Óptimos por su buena climatología, entre los cuatro reúnen gran parte de

la oferta de restauración y hostelería del área de Granada, en los que se pueden degustar los platos típicos de la zona, habas con jamón, papas a lo pobre, chacinas...

Dejada atrás la capital, e iniciada la ruta hacia la Sierra, los viajeros, Álvaro y Dulcinea, atravesarán las poblaciones típicas del cinturón periurbano, como **Lancha del Genil** y **Cenes de la Vega**. Pueblo éste, que cuenta con buenos mesones y restaurantes, como **La Ruta del Veleta**, situado en la carretera antigua. Se prosigue hasta **Quéntar**, pueblo que celebra con brillantez las fiestas de moros y cristianos, ya en las cercanías del **Río Aguas Blancas**, y que se atraviesa por una vereda para llegar a **Pinos Genil**, situado en el valle del río. Siguiendo la ascensión a Sierra Nevada, dejamos **Güejar Sierra** y el majestuoso **Embalse de Canales**, uno de los pantanos que abastece a Granada y se nutre de las aguas del Genil.



En Pradollano hay más de una veintena de hoteles de dos, tres y cuatro estrellas –**Meliá Sierra Nevada** y **Meliá Rumaykiya, Lodge, La General, Santa Helena, Ziriyab, Sol y Nieve**, etcétera–. Se obtiene información de la estación de esquí de Sierra Nevada en la oficina para tal menester, situada en Plaza de Pradollano, s/n. Para buena mesa y mantel, acudir al Restaurante **Alpino, Mesón Alcazaba, Rincón de Pepe Reyes, Ruta del Veleta, Borreguiles**, etcétera.

Los puntos de interés en Sierra Nevada son **El Mirador del Purche, El Embalse de Canales, El Charcón, El Dornajo, Barranco de San Juan, Laguna de las Yeguas, Veleta** –techo de España–, **Río Seco, Laguna de la Caldera y Mulhacén**.

Las construcciones en la Sierra utilizan básicamente materiales de pizarra y rocas, que han desarrollado una ambiciosa estación de esquí, en constante crecimiento. Sus pistas esquiabiles ocupan casi tres mil hectáreas, estando cubiertas de nieve durante seis meses aproximadamente, y en las que se pueden practicar todas las modalidades de deportes de montaña.



ACTUALIDAD INFORMATIVA CEMCI

La Actualidad Informativa CEMCI constituye una novedad editorial de este Centro, cuya estructura y funcionalidad ya estaba prevista en el Plan de Actividades del CEMCI para el año 2012.

El objetivo principal de esta publicación es la actualización de los contenidos de la Revista CEMCI, haciendo llegar a nuestros suscriptores y colaboradores en general la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.

La temática que incluya cada número dependerá del momento e idoneidad del mismo, así como de la urgencia o necesidad de tratar una información determinada.

La Actualidad Informativa CEMCI es una publicación electrónica, de periodicidad quincenal y difusión mediante correo electrónico. Se puede acceder a su contenido mediante suscripción a las mismas, o bien a través de la Revista CEMCI.

Actualidad Informativa