

Revista digital CEMCI

Número 45: enero a marzo de 2020

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 en 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](#) se puede acceder a través de la página web del [CEMCI](#).

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- El proceso de mejora continua local. Fernando CASTRO ABELLA.
- Actuaciones de la Hacienda Local en 2020. José Manuel FARFÁN PÉREZ.
- Derecho constitucional de excepción: teología política en la crisis del coronavirus. Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ.
- La importancia de incorporar la planificación estratégica en las entidades locales. Patricia MOLINA HERNÁNDEZ.

3.- Trabajos de evaluación

- La retasación en la expropiación forzosa. Juan Manuel BENAVIDES ALCALÁ.
- La potestad local en materia de transparencia: ordenanzas municipales. Mercè PIDEMONT PUJOL.
- La protección del Patrimonio Histórico y Cultural frente a grafitis y pintadas. El caso de Granada. Cristina VARELA GARRIDO.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI

7.- Novedades editoriales

8.- Novedades bibliográficas

9.- Ocio

10.- Actualidad Informativa

EDITORIAL

Con el Plan General de Acción 2020 el CEMCI inicia una nueva etapa, con un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y por lo tanto modernos e innovadores, y otros ya existentes, al considerarlos componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por lo tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones se seguirá manteniendo una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecten de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

La situación actual que estamos viviendo de aislamiento y confinamiento en casa, con motivo de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, nos hace cuestionarnos nuestros modos de vida y de trabajo. Nos hemos visto obligados a implantar el teletrabajo, en un momento en el que aún no estábamos totalmente preparados, pero esta crisis, con el esfuerzo de todos, también se superará. Desde el CEMCI estamos aportando nuestro granito de arena, impulsando la formación on line y poniendo a disposición de nuestros usuarios nuestras publicaciones en formato digital.

En este número de la Revista digital CEMCI hemos incluido una serie de contenidos de total actualidad que esperamos que sean de interés para nuestros seguidores.

Iniciamos la sección Tribuna de este número con un artículo de Fernando CASTRO ABELLA, Abogado y Consultor en Administración Local, titulado “El proceso de mejora continua local”, en el que analiza la necesidad de impulsar en nuestras administraciones locales un proceso de gestión del cambio, como método para avanzar hacia la mejora continua.

A continuación, se ha recogido un trabajo también de gran actualidad y relevancia para las haciendas locales, “Actuaciones de la Hacienda Local en 2020”, de José Manuel FARFÁN PÉREZ, Tesorero General de la Diputación de Sevilla y OPAEF, en el que hace una exposición de las medidas organizativas y preventivas que deben tomar las Entidades Locales tanto en materia de ingresos como en materia de gastos, para hacer frente a la coyuntura generada con motivo de la declaración del estado de alarma.

En tercer lugar, un artículo de gran actualidad, “Derecho constitucional de excepción: teología política en la crisis del coronavirus”, a cargo de Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ, Secretario de administración local de categoría superior, en el que analiza desde un punto de vista constitucional, los estados de excepcionalidad previstos en el art. 116 CE, centrándose en el estado de alarma y en la suspensión y limitación de derechos fundamentales que ello supone.

Para terminar esta sección, presentamos un trabajo de Patricia MOLINA HERNÁNDEZ, Consultora y gerente de Almanara Consultoría Social, con un artículo sobre “La importancia de incorporar la planificación estratégica en las entidades locales”, en el que incide en la importancia de incorporar la planificación estratégica en nuestras Entidades Locales, haciendo una magnífica exposición de los diferentes tipos de planes que pueden desarrollarse.

Abrimos la sección Trabajos de Evaluación, con un texto de Juan Manuel BENAVIDES ALCALÁ, Secretario General del Ayuntamiento de Archidona (Málaga) sobre “La retasación en la expropiación forzosa”, figura muy controvertida y, quizá, escasamente regulada.

A continuación, un trabajo de Mercè PIDEMONT PUJOL, Secretaria de Entrada de Administración Local, titulado “La potestad local en materia de transparencia: ordenanzas municipales”, que se sitúa en el nuevo concepto de gobierno abierto y transparente.

El tercer trabajo, de Cristina VARELA GARRIDO, Arquitecto, trata de “La protección del Patrimonio Histórico y Cultural frente a grafitis y pintadas. El caso de Granada”. La autora hace una introducción a este tema, así como al marco normativo que lo regula, describiendo la situación actual en la que se encuentra la ciudad de Granada.

Confiamos en que este número de la Revista digital CEMCI tenga buena acogida, y agradecemos a los colaboradores el magnífico trabajo realizado, así como a



todos los lectores el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI



EL PROCESO DE MEJORA CONTINUA LOCAL

Fernando CASTRO ABELLA

Abogado

SUMARIO:

1. La necesidad del cambio
2. El cambio como sistema de mejora continua.
3. La implantación del cambio.
4. Premisa 1ª para implantar con éxito un proceso de cambio organizativo: el cambio participativo.
5. Planificación.
6. Fase de ejecución.
7. Fase de evaluación.
8. Mejora permanente.
9. Liderazgo.
10. La administración electrónica: obligación legal u oportunidad histórica.
11. La mejora continua
12. El precio del cambio
13. Conclusión

1. LA NECESIDAD DEL CAMBIO.

Las Administraciones Locales, sean Ayuntamientos, Diputaciones o cualquier otra Entidad Local, no dejan de ser organizaciones, integradas por personas, sujetas a procedimientos preestablecidos, sea por imperativo legal, sea por una regla interna, sea por esas normas no escritas que solemos denominar “cultura de empresa”.

Y como cualquier organización, por su propia naturaleza, toda Entidad Local es refractaria al cambio.

No tiene sentido criticar esta resistencia al cambio, pues no deja de ser un mecanismo psicológico necesario. Cuando nos movemos en terreno conocido, conforme a procedimientos que son sabidos, nos sentimos seguros, pues sabemos lo que tenemos que hacer. Por el contrario, si nos tenemos que enfrentar a situaciones nuevas, sin contar con un procedimiento ya conocido y entrenado para reaccionar, nos sentiremos inseguros, por lo cual, de manera inconsciente, siempre preferiremos estar en los parámetros conocidos. Según el refrán castellano, *más vale malo conocido que bueno por conocer*.

Pero no conviene fijarse en el refrán conservacionista, que de haberse aplicado siempre nos mantendría en la edad de piedra. Más bien conviene aplicar la máxima de VOLTAIRE de *“lo mejor es enemigo de lo bueno”*.

Es cierto que esta máxima es conocida como la falacia del nirvana, pues no es comparable un hecho real actual con una situación irreal idealizada. Pero ha de tenerse en cuenta que la perfección es solo una aspiración, estando reservada a la Divinidad, por lo que siempre es posible mejorar algo. Y si se quiere mejorar, es necesario cambiar.

Para entrar en materia, permítaseme hacer unas citas:

“No hay nada permanente, excepto el cambio”.

Heráclito.

“Cuando no podemos cambiar la situación, nos enfrentamos al reto de cambiar nosotros mismos”.

Viktor Frankl.

“El pesimista se queja del viento; el optimista espera que cambie; el realista ajusta las velas”.

William Arthur Ward.

En resumidas cuentas, o cambias o te cambian.

2. EL CAMBIO COMO SISTEMA DE MEJORA CONTINUA.

Como hemos visto para mejorar es necesario cambiar, pero no se trata de cambiar por cambiar, pues la mejora es un cambio, pero también lo es el empeoramiento. Se trata de instaurar un proceso de gestión del cambio, como método de ir hacia la mejora continua.

No se trata simplemente de introducir modificaciones, sino de hacerlo de modo consciente y programado, gestionando este cambio. Además, debe hacerse orientado hacia la mejora y no hacia la simple alteración del estado actual, lo cual exige una gestión, de un modo sistemático y controlado.

Si somos capaces de programar los cambios que deseamos y tenemos la habilidad suficiente para aplicar este programa, podremos dirigirnos a buen puerto.

Es posible hacer un análisis del funcionamiento de una organización y diagnosticar puntos de mejora, implantando las medidas adecuadas para corregir desajustes. Sin embargo, si esto se hace de manera puntual, al cabo de cierto tiempo podrán volver a producirse ineficiencias. Es por ello importante instaurar un programa de gestión del cambio que se aplique de modo sistemático, para poder perseverar en una dinámica de perfeccionamiento. No se trata de dar un acelerón y ganar la etapa, sino al estilo de las etapas épicas de Miguel Induráin en el Tour de Francia, imponer un ritmo constante en la escalada que nos lleve a ganar la carrera.

3. LA IMPLANTACIÓN DEL CAMBIO.

Supuesto que decidamos implantar un sistema de gestión del cambio para la mejora continua se deberán tener muy en cuenta algunos puntos determinantes. Siguiendo la “Guía de diseño y mejora continua de procesos asistenciales: calidad por sistema”:

«Después de diseñar un proceso, y una vez que se procede a su implantación a nivel local, es imprescindible poner en marcha mecanismos de control y mejora continua que permitan medir su calidad. Estos mecanismos deben utilizarse sistemáticamente para conocer todos los aspectos claves en el desarrollo del proceso asistencial:

- *Si su variabilidad se mantiene dentro de unos márgenes aceptables.*
- *Si la efectividad del proceso es la deseada, es decir, si los indicadores de resultados o de valoración integral del proceso son satisfactorios.*
- *Si los usuarios están satisfechos: se han eliminado espacios en blanco, tiempos de espera innecesarios, se garantiza la accesibilidad a los usuarios, ...*
- *Si se mantienen los niveles de eficiencia previstos, y los indicadores demuestran una mejor utilización de los recursos.*
- *Si se escucha la opinión de los profesionales y las personas que intervienen en el desarrollo del proceso consideran que su trabajo ha mejorado».*

Es fundamental para que la implantación llegue a buen fin que analicemos los procesos vigentes, recogiendo las diferentes etapas de tramitación, así como que fijemos los elementos que puedan ser medibles y establezcamos los mecanismos de control de funcionamiento del servicio. Y es primordial fijar los elementos medibles, pues sin medición no se podrá comprobar si existe mejora.

Es corriente enfrentarse a la afirmación rotunda de no ser medible la actividad de la Administración, pero ello no deja de ser una manifestación de la resistencia al cambio de la organización.

Es cierto que no pueden ser equiparables la tramitación de una liquidación de impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos con la atención en ventanilla a una solicitud de información sobre el mismo tema. Pero sí se pueden medir el número de liquidaciones del impuesto practicadas, el importe de las cuotas resultantes, el tiempo dedicado a esta tarea, el porcentaje de liquidaciones recurridas y el nivel de anulación por estos recursos, etc. Y en cuanto a la atención en ventanilla son medibles el número de vecinos atendidos, el nivel de satisfacción de los usuarios informados, el número de quejas recibidas por el servicio, el nivel de reclamaciones posteriores a la información, etc. Incluso una vez “medidos” los parámetros de ambas tareas o puestos cabe establecer una baremación, atendiendo a la complejidad de las tareas, a la criticidad para el sistema, a la necesidad de sujeción a reglas fijas o la variabilidad del trámite, la posibilidad de automatización, etc.

Una vez que tenemos elaborado el manual del procedimiento y establecida su medición, es hora de intentar mejorarlo. Pero antes debemos dejar debidamente documentado todo lo actuado.

Las organizaciones deben funcionar al margen de sus miembros, precisamente para asegurar la supervivencia de la propia organización. Por ello, debe estar debidamente recogida documentalmente toda la información precisa para que, si mañana cambiáramos al 100 por 100 de las personas, quienes les sustituyan puedan hacer que la organización siga funcionando. Por ello no es suficiente que yo me sepa mi trabajo de memoria, sino que es necesario que si mañana faltó alguien me pueda sustituir. Todos sabemos que hay gente imprescindible, pero los que lo son enferman, toman vacaciones, tienen bajas por maternidad o paternidad y, al fin y al cabo, acaban llenando los cementerios igual que los que no, así que tarde o temprano todos somos sustituidos.

Una vez que ya tenemos bien diagnosticada nuestra situación actual y lo hemos documentado adecuadamente, llega el momento de ver qué podemos cambiar.

4. PREMISA 1ª PARA IMPLANTAR CON ÉXITO UN PROCESO DE CAMBIO ORGANIZATIVO: EL CAMBIO PARTICIPATIVO.

Como ya hemos dicho, las Entidades Locales, como cualquier organización, por su propia naturaleza de organización, son refractarias al cambio. Quiere decir que cuando se promueva cualquier iniciativa nueva desde la cúspide de la pirámide organizativa, los escalones inferiores van a acatar las instrucciones recibidas, pero interiorizando su convicción de que la iniciativa está condenada al fracaso. Puede ocurrir que recibamos un aluvión de avisos de que no va a funcionar, a lo que se suele acabar indicando que lo vamos a intentar de todas formas. Entonces puede surgir algún desajuste o fallo, pero como “no queremos escuchar” críticas se puede dar el caso de que no se avise, hasta que se produzca el fracaso en algún aspecto, lo que unánimemente se achacará al cambio. Ello está exagerado, pues hay mucha gente que tiene más preocupaciones que meter palos en la rueda, pero puede llegar a ser muy real.

Pero hay un medio de evitar o al menos aminorar mucho esta resistencia al cambio. Y este no es otro que la participación, es decir, la implantación del cambio de abajo hacia arriba y no al revés. Es decir, las iniciativas de cambio deben iniciarse pidiendo propuestas de mejora a los empleados de menor nivel, para que estas proposiciones vayan siendo ascendidas, con los añadidos y críticas que correspondan, hasta llegar a quien debe decidir. Antes de solicitar estas propuestas se deberá explicar a todos los objetivos que se persiguen, que serán la mejora de la gestión municipal y aquellos que se marquen desde el gobierno local.

Lógicamente no todas las propuestas que se reciban podrán ser implantadas; algunas por ser contradictorias entre sí; otras por ser desacertadas o poco acordes a los objetivos generales que se persigan; algunas por ser deseables, pero excesivamente caras y por ello inasumibles; etc.

Una vez recopiladas la totalidad de propuestas se deben analizar y coordinar, estableciendo prioridades en función de los objetivos, del coste, de los recursos disponibles, etc., terminado el proceso con la selección de iniciativas a implantar.

Pero igual de importante que la consulta inicial a los elementos de la organización, es la transmisión y explicación a todos los estamentos el proceso desarrollado y las causas de los descartes y de las opciones favorables, a fin de logara que todos sientan que realmente han formado parte de este proceso de fijación de objetivos.

5. PLANIFICACIÓN.

La planificación es la fijación de un plan general, metódicamente organizado, para obtener unos objetivos. Ya nos hemos referido a la fijación de objetivos al mencionar la necesidad de que el proceso sea participativo, pero no basta con esto.

Se trata de plasmar en un documento donde queremos ir, como queremos ser. Y cuando.

Los objetivos han de ser realistas y alcanzables. El fijar un fin último ideal, pero irreal e inalcanzable, solamente generará frustración o desinterés por buscarlo. Pero al mismo tiempo no conviene que los objetivos sean excesivamente fáciles, so pena de perder credibilidad y despertar idéntico desinterés.

No basta con fijar objetivos y decir a por ellos. Al decir que el plan debe estar metódicamente organizado, implica que se establezcan medidas concretas y tiempos de ejecución, con tiempos de previsión de resultados y de controles sobre la ejecución.

Como inevitablemente se producirán desviaciones, favorables y contrarias, sobre lo diseñado en el plan, conviene tener ya previstas posibles medidas correctoras.

Evidentemente, si dijimos que había que fijarse en elementos medibles de los procesos que se quieren mejorar, en la planificación se deben establecer medidas, tanto iniciales de referencia de partida, como de objetivo a alcanzar, con posibles objetivos temporales intermedios.

6. FASE DE EJECUCIÓN.

Una vez bien perfilado el plan, llega el momento de ejecutarlo, ejecución que no es otra cosa que llevar a la realidad las cosas que hemos ideado. Igual que se ha planificado con la participación de todos, no debemos olvidar esta acción coral a la hora de implantar las soluciones decididas. Sin que ello deba aparejar ningún descontrol, improvisación o anarquía, sino que, igual que se consultó al inicio y se recogieron las sugerencias, la ola debe volver informando a los interesados de qué deben hacer, cuando lo deben hacer y cómo se espera que lo hagan. Sin olvidar hacerles saber el porqué de lo que van a ejecutar.

Tan importante como aplicar la planificación es hacerlo correctamente. Por ello es importante que la preparación sea la adecuada, tanto en la previsión de las posibles

contingencias, como en la formación del personal para implantar las nuevas soluciones. Téngase en cuenta que la formación puede ser un punto crítico del sistema.

Si a un transportista del siglo XVII le cambiáramos su reata de mulas por un potente camión, pero no le enseñásemos a usarlo, en lugar de ahorrar tiempo y esfuerzo se deslomaría empujando el camión con su carga. Pero si le enseñáramos cómo usarlo, ¡qué feliz le haríamos! Transportaría el doble de carga en la mitad de tiempo. ¡Y le sobraría tiempo para ver a su familia!

Por supuesto la ejecución no debe ser incontrolada, sino que debemos ir midiendo y valorando las posibles desviaciones, así como introducir las correcciones que sean precisas.

7. FASE DE EVALUACIÓN.

Una vez terminado el ciclo de la planificación y como mínimo una vez cada cierto tiempo (solemos establecer períodos anuales), es preciso hacer una valoración general del proceso. Como no éramos perfectos antes de empezar y por ello necesitábamos mejorar, nuestra imperfección nos habrá llevado a errores o desviaciones en la planificación, en la ejecución y en la corrección de desviaciones. Pero no nos desanimemos; es otra fase más del proceso. Eso sí, no debemos rendirnos sin más.

Llegado el momento de la evaluación debemos hacer una valoración general del proceso, de la fijación de objetivos, de la planificación y de la ejecución, midiendo las desviaciones habidas, en positivo y en negativo. Con esta valoración haremos un nuevo diagnóstico de donde estamos después de la primera fase del cambio, lo que nos servirá para fijar nuevos objetivos y planificarlos, iniciando un nuevo proceso.

A la hora de hacer valoraciones debemos ser realistas, pues puede ser mejor una desviación negativa que una positiva que evidencia la mala previsión. Así, por ejemplo, si la liquidación de un impuesto de circulación de un vehículo de nueva matriculación lleva 10 minutos y pasa a ser de 10,5 minutos será preferible a que si era de 47 días pase a ser de 35. El primer caso puede ser puramente anecdótico y puede bastar con más entrenamiento o con descartar los cambios; pero el segundo está fuera de todo rango y la mejora, con ser espectacular, evidencia una total ineficiencia del sistema, pues todos sabemos que los coches nuevos se matriculan y entregan de un día para otro y en ese día el gestor del concesionario también tramita la liquidación del impuesto municipal de circulación.

8. MEJORA PERMANENTE.

Si hemos iniciado una fase de diagnóstico, seguida de fijación de objetivos y planificación, ejecución y evaluación, con nuevos diagnóstico y objetivos..., habremos empezado a hacer girar la rueda, que si sigue moviéndose nos llevará a estar continuamente cambiando en busca de mejoras.

Es importante tener en cuenta que el proceso es similar a montar en bicicleta. El pedaleo al inicio cuesta más y es más inseguro, pero se va tomando velocidad. Ahora bien, cuando se va ascendiendo la cuesta del perfeccionamiento, cada vez es más difícil dar una pedalada, para avanzar más lento. Si iniciamos un proceso de cambio en una cuesta abajo, la bicicleta rodará sola y simplemente con dejar que cambie algo la organización mejorará (cambiamos tres mulas por un camión). Pero no es lo mismo iniciar el pedaleo en las escarpadas rampas del Angliru (limpiamos el carburador de nuestro camión de última generación y ponemos ruedas nuevas, pero una tormenta ha destrozado el pavimento de la autopista).

Como siempre que se quiere ir a algún sitio, lo importante es moverse. El ciclista que no puede con la pendiente tiene que ponerse de pie sobre la bicicleta, hacer zigzag o bajarse y empujar la máquina, pero nunca pararse o se caerá.

9. LIDERAZGO.

Hasta ahora hemos hablado del procedimiento, pero no de personas. El gestor municipal, cuando llega a su puesto se encuentra con equipo de gente y tiene que jugar con ese equipo. Lo cual no significa necesariamente que todo deba seguir igual, pues pueden cambiar los roles que desempeña cada empleado, siempre con respeto a los derechos de los trabajadores. Pero para desarrollar una buena gestión del cambio lo que es imprescindible, en nuestra humilde opinión, es la existencia de un liderazgo fuerte que impulse el proceso.

Es claro que el líder natural de un Ayuntamiento debe ser el Alcalde, pero ello no implica que deba ser quien lidere este proyecto. De hecho, en los casos que hemos conocido de cambio drástico por la implantación de un sistema de administración electrónica en un Ayuntamiento de gestión basada en la tramitación de papel los líderes del proyecto han sido:

- En ocasiones el Secretario del Ayuntamiento
- En otras el propio Alcalde
- También hemos conocido Concejales impulsores del proceso
- En algún caso ha sido el responsable de los sistemas informáticos del Ayuntamiento

Lo que sí es imprescindible es que el Alcalde y su equipo de gobierno crean en el proyecto y respalden con su autoridad y su capacidad ejecutiva las iniciativas del responsable moral del proyecto.

Debemos recordar que el líder no es el jefe supremo que desde las alturas señala la dirección a seguir, sino que el auténtico líder es quien guía al grupo por el camino correcto encabezando la marcha. Un general no debe exponerse en vanguardia de su ejército, con el riesgo de dejar a éste descabezado y sin dirección, pero dirigiendo una carga siempre habrá un oficial, suboficial o un simple soldado que abra la marcha y lidere la operación; si todos tratan de resguardarse y dejar la iniciativa al compañero, la carga

será muy probablemente un fracaso, salvo chocar con un enemigo más desmoralizado y peor organizado.

El liderazgo puede ser de diferentes tipos, pues hay líderes muy carismáticos, incluso histriónicos, mientras que otros de perfil más bajo son seguidos a ciegas por la gente que los conoce. Pero para liderar el cambio hace falta creer en él y saber comunicarlo a la gente.

10. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: OBLIGACIÓN LEGAL U OPORTUNIDAD HISTÓRICA.

En muchos ámbitos de las Administraciones Públicas seguimos encontrando reticencias a la implantación de la administración electrónica. De entrada, se reconoce su necesidad, pero es muy habitual añadir los peros:

- Pero no es tan fácil
- Pero no hay medios económicos para ello
- Pero hay cosas que no se pueden hacer electrónicamente
- Etc.

Todo ello lo podemos resumir en la resistencia al cambio, el miedo a lo desconocido y la inseguridad que genera que alteren las reglas del juego.

Pero la implantación de la administración electrónica no la debemos ver como una obligación legal, que lo es, sino como una oportunidad histórica.

La Ley 30/1992 contemplaba la posibilidad de usar medios electrónicos: *«Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes».*

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, pasa de reconocer la posibilidad de relacionarse electrónicamente a reconocer el derecho de los ciudadanos: *«La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica».*

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas va un paso más allá estableciendo la obligatoriedad para la Administración del uso de medios electrónicos: *«Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen».*

Pero, insistimos, esta obligatoriedad no debe entenderse como una carga, sino como una oportunidad.

Como venimos analizando, la implantación de la administración electrónica puede obligar a cambios, los cuales podrán ser costosos, económicamente y en esfuerzo personal de los afectados. Pero no cabe negar que la administración electrónica tiene innegables ventajas:

- Ahorro de tiempo. Se agilizan los procedimientos, ahorrando plazos.
- Economía de costes. Al inicio puede exigir una inversión en aparatos, programas y formación de los usuarios, pero tiene menores costes a nivel global por requerir menos esfuerzo de trabajo humano, ahorro de papel, tinta, espacios para archivos, etc.
- Mayor seguridad y fiabilidad. Como he oído en numerosas ocasiones a mi amigo y maestro Miguel Ángel DAVARA RODRÍGUEZ, la firma manuscrita puede ser falsificada y cada vez que firmamos nos saldrá de una manera diferente; por el contrario, la firma electrónica avanzada es mucho más segura, de tal forma que no puede ser repudiada, pues no deja duda de su autenticidad. Además, deja constancia, a través del sellado de tiempo, del instante en que se produce, lo que evita irregularidades.
- Inmediatez en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y con otras Administraciones.

En resumidas cuentas, las tecnologías de la información suponen un fenómeno equiparable al que supuso la máquina de vapor que permitió la revolución industrial, con la diferencia que aquella revolución tardó más de un siglo en llegar a algunos sitios (y a otros todavía está por llegar), mientras que la actual aldea global hace que la revolución tecnológica llegue a todo el mundo. En todos los continentes, en todos los países, se utilizan dispositivos electrónicos para relacionarse. ¿Qué motivo habría para que la Administración no los utilizara?

11. LA MEJORA CONTINUA

Supuesto que un Ayuntamiento implante un sistema de gestión del cambio parecido al descrito, lo lógico es que al inicio se pueda notar una mejora significativa, pero al cabo de unos años, si se ha logrado “optimizar” el funcionamiento de la administración, será casi imperceptible la influencia del sistema. Ello puede hacer caer en la rutina y en la pérdida de confianza en la mejora continua.

En cuanto a lo de caer en la rutina, la expresión tiene un componente peyorativo, pero en el fondo es positivo. Si logramos incluir en nuestras rutinas un sistema de continuas evaluaciones, fijación de objetivos, planificación, ejecución y vuelta a empezar, las mejoras que podamos ir logrando serán mínimas, pero serán mejoras. Además, el sistema supone una garantía de la temprana detección de desviaciones.

En cuanto a la pérdida de confianza, lo que se debe tener claro desde el principio es que a medida que se avanza hacia la perfección, los cambios serán cada vez menores.

El cambio de la edad de piedra al uso de herramientas metálicas supuso un avance enorme, igual que la incorporación de la rueda. Sin embargo, la evolución de los motores de combustión desde hace 20 años a ahora puede pasar inadvertida a un usuario del automóvil, pues el menor consumo de combustible puede no notarse con el mayor precio de éste y la mayor eficiencia medioambiental no ser percibida desde el asiento del conductor. Pero ambos aspectos son esenciales para el futuro del planeta.

Si, como señalaba Heráclito, el cambio es lo único permanente, ¿no será mejor ser responsables de nuestro propio cambio que nos venga impuesto por la realidad exterior?

12. EL PRECIO DEL CAMBIO

Llegados aquí, si el lector ha tenido la paciencia y benevolencia de hacerlo así, cabe preguntarse, esto está muy bien, pero ¿cuánto le va a costar al Ayuntamiento?

La respuesta es depende.

Hay un procedimiento muy caro, pero que puede ser muy eficaz, que es contratar una consultoría que nos audite y pilote la implantación del sistema. Ello además nos puede llevar incluso a obtener una certificación de cumplimiento legal, según la norma ISO 9001 2015, lo cual se podrá rentabilizar en una campaña de imagen.

Pero si resulta que estamos en un Ayuntamiento sujeto a un plan económico-financiero para solventar la adversa situación económica, podemos irnos olvidando de contratar nada fuera. Ahora bien, eso no entorpece que el propio Ayuntamiento, con los medios con los que cuente, intente hacer las cosas por su cuenta.

En definitiva, el auditor viene de fuera y lo que hace es preguntarnos para conocer nuestra realidad y, una vez conocida, proponer mejoras. Pero nosotros somos los que mejor nos podemos conocer y podemos preguntarnos a nosotros mismos qué cosas hacemos que puedan ser mejorables.

Y aunque no obtengamos la certificación de calidad de la norma, puesto que el contenido de la ISO 9001 2015 es público, nada nos impide adaptar nuestros procedimientos a ella.

13. CONCLUSIÓN

En definitiva, cada cual es dueño de su propio futuro, por lo que es una decisión personal elegir entre uno y otro camino.

Conozco un pueblo en el que casi todos sus Alcaldes desde las primeras elecciones locales de 1979 son recordados por las grandes obras e infraestructuras que acometieron para dotar de servicios a sus vecinos. Sin embargo, hay uno que no es tan recordado por

el vecindario, aunque sí es muy apreciado por todos los empleados del Ayuntamiento que trabajaron bajo su mandato. Lo que no es consciente la gente es que este Alcalde es el que logró sanear todo el pufo económico que sus predecesores habían ido generando con una gestión poco rigurosa en el ámbito económico. Años después el pueblo sigue gozando de superávit...

Cada uno debe decidir lo que quiere hacer. Si quiero que me recuerden por la trascendencia de mi mandato, para cambiar mi pueblo tendré que modificar el planeamiento urbanístico, acometer grandes obras o instalar nuevos servicios. Pero si de verdad quiero asegurar el futuro de la localidad a lo mejor debo arriesgarme a no destacar tanto, pero posicionar al Ayuntamiento en una situación óptima para afrontar los retos del futuro, en el cual es posible que sea más fácil introducir esos grandes proyectos.



ACTUACIONES DE LA HACIENDA LOCAL EN 2020

José Manuel FARFÁN PÉREZ.

Tesorero General Diputación de Sevilla y OPAEF

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Medidas en materia de ingresos.
 - 2.1. Primeras medidas normativas.
 - 2.2. Efectos y aplicación práctica del artículo 33 del RD 8/2020.
 - 2.3. Esquema resumen del artículo 33 del RD 8/2020.
 - 2.4 Problemática de la Administración Tributaria Local no resuelta por el artículo 33 del RD 8/2020.
3. Medidas en materia de gastos.
4. Medidas a adoptar en el resto del periodo 2020.

1. INTRODUCCIÓN.

En fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado el brote de SARS-COV-2 como pandemia, elevando a dicha extrema categoría la situación actual desde la previa declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.

Esta pandemia tanto a escala nacional como internacional provocada por el coronavirus COVID-19, provocó que el Gobierno de la Nación declarara el estado de alarma en todo el territorio nacional mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, publicado en BOE número 67, de 14 de marzo de 2020, según su exposición de motivos: “la situación generada por el coronavirus requiere la pronta reacción por parte de todas las Administraciones Públicas, así como una respuesta conjunta y una política coordinada de actuación para afrontar con las máximas garantías los efectos provocados por el brote de este virus, teniendo en cuenta, principalmente, el riesgo que supone para la salud y el bienestar de la ciudadanía”

En este contexto las Entidades Locales han ido acordando distintas medidas organizativas y preventivas para hacer frente a esta coyuntura, tanto en materia de ingresos como en materia de gastos.

En 2020 se deberían tomar una serie de medidas que trataremos de explicar en este artículo, teniendo en cuenta que estas medidas hacendísticas locales en 2021 deberán ser distintas a las de 2020, y que además desconocemos aún el impacto sobre los

agregados macroeconómicos consecuencia del SARS-COV-2. Este ejercicio será de recesión económica mientras en el ejercicio 2021 se pronostica un crecimiento de la economía.

Desde el punto de vista del gasto en 2020, este se incrementará para mejorar la respuesta al sistema sanitario, pero el marco legal debería ser modificado para que se establezcan medidas dinamizadoras que mitiguen el impacto que esta crisis en el tejido económico y social.

En materia de ingresos mediante distintos acuerdos cada Entidad Local ha ido adoptando medidas organizativas y preventivas para hacer frente a esta coyuntura, alguna de ellas muy importante en el ámbito de la gestión de ingresos y la recaudación, pero advertir que este tipo de medidas las cuales describiremos posteriormente, por el actual marco legal y los escasos efectos redistributivos que tienen los ingresos públicos locales, estarían muy limitada y serían de dudosa eficacia

2. MEDIDAS EN MATERIA DE INGRESOS.

2.1. Primeras medidas normativas.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dispone la suspensión de los plazos administrativos en su disposición adicional tercera, en todo el sector público (por tanto, también sector local) mientras se encuentre vigente el Real Decreto o, en su caso, las prórrogas de este.

Por ello, es razonable concluir que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período que restase cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”.

Lo que en principio generaba muchas dudas era la aplicación a la Administración Tributaria en la que se incluye la Administración Local, este Real Decreto, y cómo aplicar a cada procedimiento tributario. Circunstancia que puso de manifiesto la AEAT.

Por ello se publica el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo (BOE 18 de marzo), que modifica el Real Decreto 463/2020 disponiendo en su apartado Cuatro: “Se modifica el apartado 4 y se añaden dos nuevos apartados 5 y 6 a la disposición adicional tercera, con la redacción siguiente:

“La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.”

Como conclusión general, la suspensión de plazos y términos del RD 463/2020 no se aplica al ámbito tributario.

Y además para regular los aspectos tributarios se introduce un artículo 33 en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, del siguiente tenor literal:

Artículo 33 Suspensión de plazos en el ámbito tributario.

1. “Los plazos de pago de la deuda tributaria previstos en los apartados 2 y 5 del artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos, los plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes a los que se refieren los artículos 104.2 y 104 bis del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, y los plazos para atender los requerimientos, diligencias de embargo y solicitudes de información con trascendencia tributaria, para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores o de declaración de nulidad, devolución de ingresos indebidos, rectificación de errores materiales y de revocación, que no hayan concluido a la entrada en vigor de este real decreto-ley, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

Adicionalmente, en el seno del procedimiento administrativo de apremio, no se procederá a la ejecución de garantías que recaigan sobre bienes inmuebles desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el día 30 de abril de 2020.

2. Los plazos previstos en los apartados 2 y 5 del artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos, así como los plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes a los que se refieren los artículos 104.2 y 104 bis del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, además del establecido para atender los requerimientos, diligencias de embargo, solicitudes de información o actos de apertura de trámite de alegaciones o de audiencia que se comuniquen a partir de la entrada en vigor de esta medida se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado por la norma general sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

3. Si el obligado tributario, no obstante, la posibilidad de acogerse a la ampliación de los plazos de los apartados anteriores o sin hacer reserva expresa a ese derecho, atendiera al requerimiento o solicitud de información con trascendencia tributaria o presentase sus alegaciones, se considerará evacuado el trámite.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las especialidades previstas por la normativa aduanera en materia de plazos para formular alegaciones y atender requerimientos.

5. El período comprendido desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de la duración máxima de los procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores y de revisión tramitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, si bien durante dicho período podrá la Administración impulsar, ordenar y realizar los trámites imprescindibles.

6. El período a que se refiere el apartado anterior no computará a efectos de los plazos establecidos en el artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, ni a efectos de los plazos de caducidad.

7. A los solos efectos del cómputo de los plazos previstos en el artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en el recurso de reposición y en los procedimientos económico-administrativos, se entenderán notificadas las resoluciones que les pongan fin cuando se acredite un intento de notificación de la resolución entre la entrada en vigor del presente Real Decreto-Ley y el 30 de abril de 2020.

El plazo para interponer recursos o reclamaciones económico-administrativas frente a actos tributarios, así como para recurrir en vía administrativa las resoluciones dictadas en los procedimientos económico-administrativos, no se iniciará hasta concluido dicho período, o hasta que se haya producido la notificación en los términos de la Sección Tercera del Capítulo II del Título III de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria, si esta última se hubiera producido con posterioridad a aquel momento.

8. Los plazos para atender los requerimientos y solicitudes de información formulados por la Dirección General del Catastro que se encuentren en plazo de contestación a la entrada en vigor de este real decreto-ley se amplían hasta el 30 de abril de 2020.

Los actos de apertura de trámite de alegaciones o de audiencia que se comuniquen a partir de la entrada en vigor de esta medida por la Dirección General del Catastro tendrán de plazo para ser atendidos hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado por la norma general sea mayor, en cuyo caso este resultará de aplicación.

Si el obligado tributario, no obstante, ante la posibilidad de acogerse a la ampliación de los plazos de los apartados anteriores o sin hacer reserva expresa a ese derecho, atendiera al requerimiento o solicitud de información con trascendencia tributaria o presentase sus alegaciones, se considerará evacuado el trámite.

La suspensión de plazos en el ámbito tributario será de aplicación a los procedimientos cuya tramitación se hubiere iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, conforme establece la disposición transitoria tercera”.

Y para una mayor seguridad jurídica la Disposición adicional novena del RD 8/2020 (No aplicación suspensión plazos administrativos del Real Decreto 463/2020), establece: “a los plazos previstos en el presente Real Decreto Ley no les será de aplicación la suspensión de plazos administrativos prevista en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”.

2.2. Efectos y aplicación práctica del artículo 33 del RD 8/2020.

EL Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, reconoce de forma expresa que las ampliaciones de plazos para el pago de las deudas

tributarias recogidas en el citado artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, se aplican a los entes locales y demás deudas de naturaleza pública.

“Artículo 53 Real Decreto-ley 11/2020. Suspensión de plazos en el ámbito tributario de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, será de aplicación a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos desarrollo y que sean realizados y tramitados por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, siendo asimismo aplicable, en relación con estas últimas, a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.”

Las normas tributarias que se encuentran recogidas en este artículo 33 del RD 8/2020, se aplican tanto a los procedimientos ya iniciados a su entrada en vigor, el 18 de marzo de 2020 (disposición transitoria tercera), como aquellos que se comuniquen a partir de la entrada en vigor de esta medida, y ello es debido a las dificultades que pueda entrañar para los obligados tributarios en orden a cumplir ciertas obligaciones tributarias y trámites en procedimientos de carácter tributario

Se establece en este texto, un mecanismo de diferimiento de los plazos de tramitación de los procedimientos tributarios e interrupción de los plazos de prescripción y caducidad que, no obstante, presenta cierta indefinición: no estamos ante una suspensión de los procedimientos en sentido estricto, sino ante lo que la propia norma llama en algunos de sus apartados “ampliación de plazo”. La razón es que no se ha optado por la técnica de considerar inhábil un determinado plazo de tiempo que justifique la cesación del cómputo de plazos, ya que durante el mismo tanto el contribuyente como la Administración pueden realizar actuaciones.

En concreto, por lo que al contribuyente se refiere, se le otorga el derecho de realizar trámites sin acogerse a la ampliación de plazos. Y a la Administración también se le otorga tal facultad, tanto para seguir notificando trámites de los procedimientos como para “impulsar, ordenar y realizar trámites imprescindibles” en los procedimientos tributarios. Es decir, tanto el contribuyente como la Administración pueden continuar impulsando los procedimientos.

En resumen, no quedan suspendidos los plazos para la presentación de cualquier declaración que conlleve una autoliquidación o liquidación tributaria, así como, tampoco quedan suspendidos los plazos de pago de las cuotas resultantes de autoliquidaciones o liquidaciones tributarias, otra cosa será la ampliación de los plazos, que hemos mencionado.

Dos conclusiones importantes referentes al artículo 33 del RD 8/2020:

1. Es aplicable también a los ingresos no tributarios, a todos los ingresos de derecho público.

2. Por tanto quedan excluidos los ingresos de derecho privado, que se excluyen incluso del artículo 34 de este Real Decreto, y que se regularan por su normativa específica, y en todo caso necesitarían acuerdo de la Entidad Local para alterar el contenido de estos ingresos.

En definitiva, la flexibilización y ampliación de plazos del art.33 del RDL 8/2020 resulta de aplicación a las Haciendas Locales, así como a otros ingresos de derecho público.

Como aplicación práctica, en aras de facilitar el pago de las deudas tributarias, se flexibilizan los plazos para el pago, ampliándolos, tanto en período voluntario como en período ejecutivo, así como el pago derivado de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento.

El RD 8/2020 opta por definir de manera cerrada la fecha final de la ampliación de los plazos (hasta el 30 de abril o hasta el 20 de mayo, según que la fecha de inicio del trámite de que se trate sea previa o posterior a la entrada en vigor del propio RD 8/2020). Este criterio es contrario a los establecidos al respecto en el RD 463/2020, que referían la suspensión de los plazos procesales y administrativos a la duración del estado de alarma y de sus prórrogas.

2.3. Esquema resumen del artículo 33 del RD 8/2020.

Se prevé la ampliación de los plazos para realizar determinados trámites y para proceder al pago de deudas de ingresos de derecho público, de acuerdo con el siguiente desglose:

Procedimiento de Ingreso Consecuencias practicas

En este marco, los procedimientos y plazos tributarios afectados son los siguientes:

1) Plazos de pago en período voluntario de las deudas liquidadas por la Administración, art.62.2 LGT:

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020 -entrada en vigor del RD Ley 8/2020- se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado por la norma general (art.62.2. b LGT) sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

2) Plazos de pago de la providencia de apremio, art.62.5 LGT:

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado por la norma general (art.62.5. b LGT) sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

3) Los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos:

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) los plazos que venzan a partir de ese día, 18 de marzo, la ampliación es hasta el 20 de mayo, salvo que el otorgado en la propia resolución sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

4) Plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes a los que se refieren los artículos 104.2 (pujas electrónicas) y 104 bis (adjudicación y pago) del Reglamento General de Recaudación.

a) en el caso de las pujas electrónicas cuyo plazo se haya abierto, pero no finalizado, antes del 18 de marzo, aquél se amplía hasta el 30 de abril.

b) de abrirse a partir del 18 de marzo, la ampliación es hasta el 20 de mayo, salvo que el otorgado por la norma general sea mayor (arts.104.4), en cuyo caso éste resultará de aplicación.

c) por lo que se refiere al plazo de adjudicación, el plazo depende de que la presentación de ofertas haya finalizado antes o a partir del 18 de marzo de 2020. En el primer caso, se amplía hasta el 30 de abril y en el segundo, hasta el 20 de mayo salvo que el otorgado por la norma general (art.104 bis) sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

5) Plazos para atender los requerimientos.

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado en el propio requerimiento sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

6) Plazos para atender diligencias de embargo.

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado en la propia diligencia sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

7) Plazos para atender solicitudes de información con trascendencia tributaria.

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado en la propia solicitud sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

8) Plazos para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos de aplicación de los tributos y sancionadores.

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado en el acto de apertura o de audiencia sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

9) Plazos para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos especiales de revisión (nulidad, devolución de ingresos indebidos, rectificación de errores materiales y revocación)

a) que no hayan concluido al 18 de marzo de 2020, se ampliarán hasta el 30 de abril de 2020.

b) que se notifiquen a partir del 18 de marzo de 2020, se extienden hasta el 20 de mayo de 2020, salvo que el otorgado en el acto de apertura o de audiencia sea mayor, en cuyo caso éste resultará de aplicación.

10) Plazos para interponer Recursos o reclamaciones económico-administrativas frente a actos tributarios. Si la notificación del acto tributario se ha producido:

a) Con anterioridad al 18 de marzo de 2020, se mantiene el plazo de un mes para su interposición y formulación de alegaciones.

b) Entre el 18 de marzo y el 30 de abril, dicho plazo se inicia a partir de este último día.

c) Con posterioridad al 30 de abril, rigen los plazos ordinarios.

11) Nota común sobre la ampliación de los plazos: si el obligado tributario, no obstante, la posibilidad de acogerse a la ampliación de los plazos de los apartados anteriores o sin hacer reserva expresa a ese derecho, atendiera al requerimiento o solicitud de información con trascendencia tributaria o presentase sus alegaciones, se considerará evacuado el trámite.

12) Ejecución de garantías inmobiliarias. En el procedimiento administrativo de apremio, no se procederá a la ejecución de garantías que recaigan sobre bienes inmuebles desde el 18 de marzo de 2020 y hasta el día 30 de abril de 2020.

13) El período comprendido entre el 18 de marzo de 2020 hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de los plazos establecidos en el artículo 66 de la LGT (prescripción), ni a efectos de los plazos de caducidad

No quedan suspendidos los plazos para la presentación de cualquier declaración que conlleve una autoliquidación o liquidación tributaria, así como, tampoco quedan suspendidos los plazos de pago de las cuotas resultantes de autoliquidaciones o liquidaciones tributarias, otra cosa será la ampliación de los plazos, como potestad que tienen las Entidades Locales a través de sus respectivos acuerdos.

2.4. Problemática de la Administración Tributaria Local no resuelta por el artículo 33 del RD 8/2020.

Pese a que el RD 8/2020 resuelve la gran mayoría de las dudas surgidas entre los contribuyentes en relación con el cumplimiento de plazos tributarios y otorga certidumbre acerca del modo de gestionar los ingresos públicos durante esta situación tan excepcional, hay una serie de cuestiones que no han quedado clarificadas, o en cierta medida tienen un gran impacto en los obligados tributarios, y por ello es conveniente tomar acuerdos específicos en cada Entidad Local.

La situación de excepcionalidad que estamos atravesando exige el adoptar medidas fiscales en todos los ámbitos, tanto estatal como autonómico y local. En lo que respecta a nuestras Entidades Locales, la propia Ley de Haciendas Locales permite a los ayuntamientos adoptar, en el marco de su autonomía financiera, diversas medidas en el ámbito de los beneficios fiscales o de los tipos impositivos dentro del marco de dicha Ley.

Siguiendo dicha normativa diversos ayuntamientos están modificando sus propios calendarios fiscales en el caso de tributos de notificación colectiva y periódica o introduciendo determinados beneficios fiscales aplicables, en la mayoría de los casos, regular supuestos de suspensión por no establecerse el hecho imponible de determinadas tasas o precios, durante el periodo que dure el estado de alarma, además de aplicar la suspensión de plazos tributarios contenido en el Real Decreto Ley 8/2020.

Las principales medidas tributarias adoptadas o anunciadas por nuestros principales ayuntamientos durante estas últimas semanas se podrían resumir en los siguientes bloques:

a) Aquellos ayuntamientos que han publicado un nuevo calendario fiscal para todos los tributos de cobro periódico y notificación colectiva exigidos mediante padrón ampliando los plazos de vencimiento del periodo voluntario de pago, así como los plazos de cargo en cuenta en el supuesto de domiciliación bancaria de recibos y extendiendo también los plazos en el caso de que los contribuyentes se hubieran acogido al fraccionamiento anual de la cuota tributaria.

b) Asimismo, determinados municipios han ampliado el plazo de presentación de la correspondiente autoliquidación o, en su caso declaración de la plusvalía municipal.

c) Otro grupo de medidas adoptadas consiste en no abonar las tasas de aprovechamiento especial o utilización privativa del dominio público local al menos durante el periodo de duración del estado de alarma. Esta medida resulta necesaria en cumplimiento del principio de capacidad económica ya que, en estos casos, dada la situación de alarma, los obligados tributarios, por causa de fuerza mayor no pueden ocupar ese dominio público local al menos durante este tiempo.

d) Asimismo, otro bloque de medidas consiste el acordar nuevos beneficios fiscales en algunos tributos como el IAE o el IBI mediante descuentos en las cuotas anuales a pagar siempre con la condición de mantenimiento de empleo durante este ejercicio fiscal y a instancia del obligado tributario, caso de Madrid, o incluso beneficios fiscales en el IBI para los obligados al pago del mismo siempre que se trate de locales

comerciales arrendados cuyo arrendatario se acogiera a alguna moratoria en el pago del alquiler.

1. En el apartado 2 del artículo 33, que establece la fijación del 20 de mayo de 2020 como el plazo para atender los requerimientos, diligencias de embargo, solicitudes de información o actos de apertura de trámite de alegaciones o de audiencia que se comuniquen a partir de la entrada en vigor del RD 8/2020, no existe un listado de procedimientos a los que esta ampliación del plazo aplica, de modo análogo a como se hace en el apartado

2. En segundo lugar, el apartado 7 indica que el plazo para interponer recursos (se entiende que incluye recursos de reposición, aunque no se citen expresamente) o reclamaciones económico-administrativas no se iniciará hasta el 30 de abril de 2020.

En este sentido el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en su *Disposición adicional octava. Ampliación del plazo para recurrir*, regula las ampliaciones de plazos en relación con la interposición de recursos y reclamaciones en determinadas circunstancias y para determinados procedimientos, resultando de aplicación en el ámbito estatal, autonómico y local, el plazo *se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma*,

3. En materia de aplazamientos y fraccionamientos el RD 8/2020 no incluye ningún pronunciamiento sobre el devengo de intereses de demora que puedan generarse por la ampliación de los plazos de resolución, ni plazos máximos a otorgar, dispensa de garantías o criterios de concesión en una situación tan excepcional. Medidas que deberán ser recogidas en acuerdo expreso de la Entidad Local.

4. Los supuestos en que, por aplicación de tasas por prestación de servicios, aprovechamiento especial del dominio público o devengo de precios públicos, no se haya producido el hecho imponible y por tanto el devengo del ingreso. Materia que también debe ser recogida en acuerdo expreso de la Entidad Local.

5. En cuanto al procedimiento ejecutivo sólo se refiere a la ejecución de garantías, plazos del procedimiento de apremio y subasta. Por ello, aunque la Entidad Local siga tramitando expedientes de forma interna, a efectos de seguridad jurídica puede ser aconsejable: suspender las actuaciones del procedimiento administrativo de apremio, inclusive diligencias de embargo individuales o masivas, así como las que tengan repercusión directa con los responsables y sucesores tributarios. Medida en su caso, que deberá ser recogida en acuerdo expreso de la Entidad Local.

6 No regula el RD 8/2020 los plazos de los padrones de cobro de los ingresos de notificación periódica y colectiva (IBI, por ejemplo). Como la potestad de ampliar plazos reside en la Entidad Local, esta medida en su caso, deberá ser recogida en acuerdo expreso de la Entidad Local.

En definitiva, dentro de la potestad que el ordenamiento otorga a los entes locales, y en lo referente a tributos periódicos, los Municipios podrían: ampliar los plazos en

voluntaria o suspenderlos en función de la duración del estado de alarma, reiniciándose cuando concluya o establecer nuevos calendarios de pago.

Se deberá tener en cuenta la irretroactividad de las Ordenanzas fiscales y el principio de reserva de ley en materia de bonificaciones y exenciones.

Respecto a la actividad ejecutiva, cada administración deberá ponderar qué medidas adoptar, en todo caso no parece adecuado proseguir la vía ejecutiva en estos momentos. Problemáticas de cobros en Entidades Financieras, notificaciones por correo, asistencia a contribuyentes, etc..., en un corto espacio de tiempo estos efectos negativos podrían ser compensados.

Estas medidas, que pueden ser de Pleno, Juntas de Gobierno o Consejo rectores de Organismos Autónomos, ente otros, pero en la circunstancia actual pueden ser aprobada según LBRL (Ley 7/85) por: Alcalde (art 21.m) o Presidente de la Diputación (art 34.i), dando cuenta al órgano competente en la primera sesión que se celebre, para su ratificación.

3. MEDIDAS EN MATERIA DE GASTOS.

A la fecha de este artículo, en materia de gasto el gobierno central sólo ha permitido un aumento que no computaría en la regla de gasto de no más de 300 Millones de euros (frente a más de 17.000 disponibles del Remanente de Tesorería para Gastos Generales) con finalidad de aplicarse en gasto social, y no más porque el límite individual permitido para cada Entidad Local que no computaría en la regla de gasto, está en el 20% como regula el apartado 2 de la DA 6ª de la LOEPSF

En este sentido esta magnitud sobre la que se aplicaría el límite del 20% a que se refiere el artículo 20 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, la norma exige que las Entidades locales cumplan los requisitos de la 6ª Disposición Adicional 6ª de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se deberá liquidar el presupuesto de 2019 con superávit, y ver el saldo positivo en el RTGG una vez ajustado en las medidas extraordinarias de liquidez a que se refiere la DA 1ª de la LOEPSF, no exceder los límites de deuda del TRLRHL y cumplir el PMP.

De verificarse el cumplimiento de los requisitos anteriores, la Entidad local podrá destinar, conforme al artículo 20 del Real Decreto-ley 11/2020, la parte de su superávit equivalente al 20% del saldo positivo definido en la letra c) del apartado 2 de la DA 6ª de la LOEPSF, a la realización de cualquiera de las actuaciones previstas en el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020, pudiendo a estos efectos acometer gastos no solo de inversión (capítulo 6), sino también de naturaleza corriente (capítulos 1, 2 y 4).

Lo anterior supone que la Entidad local debe calcular qué cantidad podría destinar de su superávit a la ejecución de inversiones financieramente sostenibles (IFS), comparándolo con el saldo del RTGG, si este fuera menor, y en esta estimación habrá de

descontar el importe que absorberían las obligaciones contabilizadas en la cuenta (413). El saldo resultante, en su caso, se tomará como base para aplicar el porcentaje del 20%.

Es preciso señalar que, para poder destinar el superávit de 2019 a la financiación de gastos imputables a la política de gasto 23 (gasto social), se debe verificar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria a cierre de 2020. Así, la norma dice que se podrá destinar, como máximo, el 20% de aquella parte del superávit de 2019 que podría ir a IFS, lo que exige comprobar que se cumple la estabilidad presupuestaria en 2020 que actúa como cantidad límite a efectos de la realización de la nueva IFS.

4. MEDIDAS A ADOPTAR EN EL RESTO DEL PERIODO 2020.

En esta situación Las Entidades Locales han ido mucho más de lo que preconizaban las normas del Estado de Alarma, e incluso mediante acuerdos específicos, se han aplazados pagos y se ha suspendido la recaudación ejecutiva de sus ingresos públicos en muchos casos, sabedores de las consecuencias que esta crisis está teniendo en el conjunto de la economía y especialmente en su aspecto social.

La LOEPSF (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) establece las reglas fiscales que deben cumplir las Administraciones Públicas: la estabilidad presupuestaria, la regla de gasto y el límite de deuda pública según el procedimiento de déficit excesivo, y por ende las Entidades Locales.

Las estimaciones de cierre presupuestario del ejercicio 2019 nos avanzan que las Entidades Locales pese a reducir su superávit en términos de Contabilidad Nacional (Capacidad de Financiación) siguen obteniendo superávit que en este caso concreto es de 3.839 millones, lo que representa un 0,31% del PIB (Producto Interior Bruto).

De la misma forma el Banco de España en información publicada de diciembre de 2019, determina un volumen de endeudamiento del sector local (excluidas Diputaciones Forales) de 20.455 Millones de euros, lo que equivale al 1,70% del PIB, muy por debajo del objetivo del 2% de deuda pública que estableció el gobierno central para 2020 en su escenario macroeconómico.

De la misma forma la última liquidación publicada por el Ministerio de Hacienda sobre el Sector local (2018), determina unos Fondos Líquidos de Tesorería de 26.390 Millones de euros y un Remanente de Tesorería para Gastos Generales (recurso que sin generar déficit económico puede ser utilizado para financiar nuevos gastos) de 17.842 Millones de euro.

Un primer análisis de estos datos nos determina que estamos ante un sector: con superávit presupuestario, con capacidad de financiar gastos urgente por tener alto volumen de Remanente de Tesorería para gastos generales, escaso nivel de deuda, y que además dispone en Tesorería un volumen de recursos superior al nivel de deuda pública, en definitiva la variación de activos financieros menos variación de pasivos financieros es de 5.935 Millones de euros, lo que determina una balanza financiera altamente positiva.

Este ejercicio 2020 foros económicos nacionales e internacionales de prestigio prevén que el déficit global de las Administraciones Públicas pueda sobrepasar el 10% del PIB, lo que supone más de 120.000 millones de euros.

El día 21 de marzo la Comisión Europea avisa que ha suspendido la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el conjunto de normas fiscales comunitarias, que en nuestro caso limitaba el déficit al 3% como máximo del PIB, abriendo así la puerta a que los gobiernos nacionales puedan elevar su gasto público todo lo necesario para combatir la propagación del coronavirus y mitigar sus consecuencias económicas.

En esta coyuntura las medidas de recaudación de ingresos (aplazamientos y suspensiones) van a disminuir la recaudación voluntaria y en periodo ejecutivo de las Entidades Locales al final del ejercicio 2020, pero aun de esta forma, si seguimos manteniendo las reglas fiscales (estabilidad presupuestaria, regla de gasto y deuda local) el impacto relativo será insignificante porque supone adaptarse a estas reglas fiscales aún en vigor, disminuyendo el gasto local para contrapesar dichas medidas en ingresos.

Ante esta disyuntiva, y haciéndome eco de la exposición de motivos del Real Decreto 463/2020 en cuanto: “el coronavirus requiere la pronta reacción por parte de todas las Administraciones Públicas”, postulamos desde un punto de vista doctrinal:

Diversos foros doctrinales plantean que en 2020 dada su balanza financiera puedan realizar políticas de gasto público con criterios de eficiencia económica y equidad con cargo a su Remanente de Tesorería para gastos generales y condicionados siempre a la potencial liquidez de cada Entidad Local.

En la situación actual el exceso de liquidez está gravado por las comisiones de depósito que establecen las Entidades Financieras que oscilan entre el 0,3% y el 0,5% de los saldos medios de los depósitos.

Pero evidentemente se debe también ser restrictivo con aquellas Entidades Locales que no cumplan en sus plazos de pago a proveedores porque entonces deberían endeudarse para financiar la tesorería de estos mayores gastos y generarían más perturbaciones financieras que las que puedan resolver de los distintos sectores económicos.

En definitiva, se debe generar en el ejercicio 2020 gasto público local bajo el principio de equidad y eficiencia en las Entidades Locales que hayan obtenido en su liquidación Remanente de Tesorería para gastos generales positivo y que cumplan con los plazos de pagos a proveedores.

Esta decisión coadyuvaría al aspecto económico del tratamiento de la pandemia, ayudaría al fortalecimiento del tejido social y no menos importante debe tener en cuenta a los empresarios locales y tomar medidas dinamizadoras para que mitigue el impacto que esta crisis está teniendo en sus respectivas empresas.

Para ello esta demanda del Sector Local necesita en el año 2020 desde un punto de vista hacendístico, que por su eficiencia (recursos disponibles) y equidad pueda ser atendida por la Administración Central, se modifique el marco legal actual, y contribuya a que las Entidades Locales incidan en la actividad económica y ayude a la remontada y estabilización en el ejercicio 2021.

En este sentido se manifiestan los Alcaldes de los Grandes Municipios: “debemos contar con el respaldo del Gobierno de la nación y de las Comunidades Autónomas para disponer de la capacidad y recursos oportunos” que garanticen “respuestas eficientes” a los problemas que está generando la Covid-19, a través de un “cambio del marco financiero global” en el que se recojan seis peticiones.

1. La primera reclamación conjunta es al Gobierno de España a los de sus respectivas comunidades autónomas: «Los ayuntamientos necesitamos contar con el respaldo del Gobierno de la Nación y de las Comunidades Autónomas para disponer de capacidad y recursos oportunos que nos permitan garantizar respuestas eficientes a los problemas que está generando el coronavirus y, muy especialmente, a los que van a generar durante los próximos meses las necesarias medidas adoptadas para atajar su propagación»

2. "Que se nos permita hacer uso de los remanentes acumulados de ejercicios económicos anteriores sin ningún tipo de limitación. No hay mejor destino posible para esos ahorros conseguidos con esfuerzo y disciplina en la administración municipal que colaborar en la lucha contra la Covid-19, proteger a los más vulnerables y participar en la muy necesaria reactivación económica",

3. Que se suspendan los plazos establecidos para la presentación de los planes económico-financieros mientras dure el estado de alarma; que se flexibilicen los criterios de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto para aumentar el gasto público y que los grandes ayuntamientos tengan acceso a los fondos europeos extraordinarios para la mitigación de la crisis son otras peticiones.

4. Piden también los siete regidores que se habiliten fondos nacionales "en los que podamos participar para financiar los grandes déficits de tarifa que se están generando en el transporte municipal, incrementar la prestación de servicios sociales y participar en el desarrollo de políticas de empleo".

5 "Ante la crisis económica que ha empezado a crecer con inusitada fuerza, es preciso establecer mecanismos de financiación y recursos para que se desarrollen programas de empleo en las grandes ciudades coordinados desde los ayuntamientos", añade el escrito, que pide que el Estado permita a las corporaciones municipales "avaluar líneas de crédito para ayudar a autónomos y pymes".

6. El texto señala que también es "esencial" que los grandes consistorios de España tengan "participación activa en los planes estatales y autonómicos relacionados con la crisis del coronavirus" y en los que sea precisa su participación como administración municipal

Con el deseo que una vez publicado este artículo se concedan estas razonables y necesarias reclamaciones.

DERECHO CONSTITUCIONAL DE EXCEPCIÓN: TEOLOGÍA POLÍTICA EN LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

Manuel JARAMILLO FERNÁNDEZ

Secretario de administración local de categoría superior

El objetivo de este ensayo es analizar el Derecho constitucional de excepción activado con motivo de la crisis sanitaria causada por el COVID 19 a la luz de la teología política de Carl SCHMITT y de otros pensadores. Esta perspectiva, además de sorprender al lector, puede ayudar a la comprensión de los cimientos soterrados de nuestro orden constitucional, puesto que desde la atalaya de la excepción se divisa con mayor nitidez la regla general

SUMARIO:

1. Teología política de Carl Schmitt
2. Teología política y derecho de excepción
3. Conclusiones
4. Bibliografía destacada

1. TEOLOGÍA POLÍTICA DE CARL SCHMITT

Años ha que acometí la lectura de la *Teología Política* de Carl SCHMITT en vísperas de Semana Santa y hoy, en aproximadamente las mismas fechas, las desgraciadas circunstancias en que nos encontramos, derivadas de la crisis sanitaria del COVID-19, me hacen volver a reflexionar sobre la teología política. Lo que entonces era una reflexión teórica no vinculada a la realidad, en estos tiempos aciagos ha devenido en cuestión de actualidad.

Hemos de advertir que en realidad SCHMITT escribió dos teologías políticas, la primera en 1922 (*Teología Política I*) y la segunda en 1969 (*Teología Política II*). Nosotros nos centraremos en la obra de 1922, *Teología Política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía*. En ella SCHMITT se acerca, como indica el subtítulo de la obra, al concepto de la soberanía a través de las analogías que existen entre la Ciencia Jurídica o Jurisprudencia y la Teología. Es una obra de carácter plenamente jurídico, por lo que el lector que estuviese esperando un libro recargado de citas de las Sagradas Escrituras se verá decepcionado (o satisfecho en otros casos). Es decir, la *Teología Política I*, frente a lo que su título pudiera dar a entender, se trata de una obra de carácter secular que precisamente analiza el proceso de secularización de conceptos teológicos que realizan los juristas y, en particular, por los teóricos del Estado. En este sentido SCHMITT cita a LEIBNIZ, quien en su *Nova Methodus discendae docendaeque Jurisprudentiae*, afirma: «Con justo título hemos transferido el modelo de nuestra clasificación desde la teología a la jurisprudencia, porque la similitud de una disciplina

con la otra es admirable». Precisa SCHMITT las similitudes esenciales de ambas disciplinas, su *duplex principium*: «la *ratio* (de ahí la teología natural y la jurisprudencia natural) y la *scriptura*, es decir, un libro con revelaciones y reglas positivas»¹.

Se podría afirmar así, que la Ciencia Jurídica es una forma secularizada de la Teología. En nuestra sociedad radicalmente secularizada esto puede parecer sorprendente, pero esta vinculación del Derecho y la teología era lo habitual en todas las sociedades hasta hace muy poco tiempo. Realmente existe un enfrentamiento corporativista entre teólogos y juristas, que de tan antiguo, ya ni siquiera es pensado o sentido; dicha rivalidad opera en tal profundidad del subconsciente que se suele desconocer su origen. Los juristas somos la encarnación de la secularización de la modernidad, del predominio del Estado sobre la Iglesia. De esta forma, si en la Edad Media el tipo de intelectual que prevalecía en la sociedad era el clérigo, el religioso; el tipo de intelectual que representa a la modernidad es el jurista. Más aún que el filósofo, el intelectual de la modernidad es el jurista, pues es él quien defiende la potestad del poder secular frente a la autoridad de la Iglesia. Y lo que termina de demostrar el peso de los juristas en el pensamiento moderno es que la versión secularizada de la dignidad humana del cristianismo es la teoría de los Derechos Humanos. No son ideas exóticas de SCHMITT, precisamente en parte esta obra es una respuesta a una obra previa de KELSEN en la que el jurista austriaco también reseñaba la relación entre el derecho y la teología, e incluso un autor posterior como BOBBIO también destaca cómo la filosofía del Derecho siempre había sido deudora de la teología y de las teorías filosóficas generales². Como bien declara SCHMITT en su *Teología política* de 1922: «Todos los conceptos centrales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados». Éste es el rasgo diferencial de la modernidad frente al mundo medieval: la secularización del pensamiento. En ese sentido, también desde una perspectiva jurídica, SCHMITT establece la cesura entre el pensamiento moderno y el medieval en la radical afirmación de Alberico GENTILI: «Silete, theologi in munere alieno». Desde el s. XIV los juristas van desplazando progresivamente a los altos dignatarios eclesiásticos y a los teólogos como consejeros de príncipes y monarcas. De hecho, en *Catolicismo romano y forma política*, SCHMITT califica a los juristas como «los teólogos del orden establecido» Y no es casualidad que GENTILI fuese un abogado italiano convertido al protestantismo y el primer profesor *Regius* no inglés de Oxford. Para terminar de ilustrar esta idea merece la pena citar *in extenso* el primer párrafo del capítulo tercero:

«Todos los conceptos centrales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados. Lo cual es cierto no sólo por razón de su evolución histórica, en cuanto fueron transferidos de la teología a la teoría del Estado, convirtiéndose, por ejemplo, el Dios omnipotente en el legislador todopoderoso, sino también por razón de su estructura sistemática, cuyo conocimiento es imprescindible para la consideración sociológica de estos conceptos. El Estado de excepción tiene en la jurisprudencia análoga significación que el milagro en la teología. Sólo teniendo conciencia de esa analogía se

¹ SCHMITT Carl: *Teología Política*, Trotta, Madrid, 2009, pág. 38.

² Quien lo ha expresado con mayor belleza ha sido Donoso Cortés en el primer párrafo de su *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*: «La teología, por lo mismo que es la ciencia de Dios, es el océano que contiene y abarca todas las ciencias, así como Dios es el océano que contiene y abarca todas las cosas.»

llega a conocer la evolución de las ideas filosófico-políticas en los últimos siglos. Porque la idea del moderno Estado de derecho se afirmó a la par que el deísmo, con una teología y una metafísica que destierran del mundo el milagro y no admiten la violación con carácter excepcional de las leyes naturales implícita en el concepto del milagro y producido por intervención directa, como tampoco admiten la violación con carácter excepcional de las leyes naturales implícita en el concepto del milagro y producido por intervención directa, como tampoco admiten la intervención directa del soberano en el orden jurídico vigente. El racionalismo de la época de la Ilustración no admite el caso excepcional en ninguna de sus formas. Por eso la convicción teísta de los escritores conservadores de la contrarrevolución pudo hacer el ensayo de fortalecer ideológicamente la soberanía personal del monarca con analogías sacadas de la teología teísta³».

Es obvio que SCHMITT se inspiró en el siguiente párrafo del famoso *Discurso sobre la dictadura* de nuestro DONOSO CORTÉS, que vamos transcribir por su incomparable maestría retórica:

«Si, con respecto al mundo físico, Dios es el legislador, como respecto a las sociedades humanas lo son los legisladores, si bien de diferente manera, ¿gobierna Dios siempre con esas mismas leyes que Él a sí mismo se impuso en su eterna sabiduría y a las que nos sujetó a todos? No, señores; pues algunas veces, directa, clara y explícitamente manifiesta su voluntad soberana quebrantando esas leyes que Él mismo se impuso y torciendo el curso natural de las cosas. Y bien, señores: cuando obra así, ¿no podría decirse, si el lenguaje humano pudiera aplicarse a las cosas divinas, que obra dictatorialmente?⁴».

Estos razonamientos podemos complementarlos con una de las obras filosóficas más profundas del s. XX, me refiero a *Atenas y Jerusalén*, la obra maestra DE LEÓN SHESTOV. Siguiendo a SHESTOV, si los ilustrados niegan la posibilidad del milagro es porque niegan la posibilidad de intervención de Dios en la realidad física, ya sea a través del deísmo o del ateísmo. Para el deísmo Dios sólo sería un demiurgo creador del mundo, pero no dueño todopoderoso del mismo. Dios habría sido el relojero que habría puesto en funcionamiento la máquina del mundo⁵, que luego funcionaría conforme a las leyes físicas implacables y deterministas de la mecánica clásica de la que Newton fue el principal exponente. Magistralmente sintetiza SHESTOV el deísmo apoyándose en la célebre cita de Séneca en *Sobre la providencia*:

«"Ipse omnium conditor et rector [...] semper paret, semmel jussit" ("El mismo Creador y Rector de todas las cosas [...] obedece siempre, ordenó una sola vez"). Así pensaba Séneca, así pensaban los antiguos, así pensamos nosotros. Dios ordenó una sola vez, después él mismo, y todos los hombres tras él, ya no ordenan, sino que obedecen. Ordenó hace mucho, hace infinitamente mucho, hace infinitamente mucho, de modo que hasta él mismo olvidó cuándo y en qué circunstancias ocurrió ese acontecimiento absurdo y, por tanto, antinatural; es posible incluso que, tras esa existencia pasiva y sumisa infinitamente prolongada, Dios haya perdido por completo la costumbre de ordenar y sólo pueda, al igual que nosotros, simples mortales, obedecer. O dicho de otro, modo: la voluntad de acción que manifestó una vez agotó para siempre su energía creadora, y ahora está condenado, al igual que el mundo y todo lo que éste contiene, a cumplir sus propias

³ SCHMITT, Carl: Op.cit., pág. 37.

⁴ DONOSO CORTÉS, Juan: *Contra el liberalismo*, Áltera, Madrid, 2014, pág. 97.

⁵ En el caso del ateísmo se afirma que la máquina funciona por sí misma.

prescripciones, que él mismo puede infringir. O dicho aún de otro modo: el propio Creador del mundo se vio sometido a esa *Ανάγκη* (necesidad) que Él mismo ha creado y que, sin buscarlo ni desearlo, se convirtió en soberana del universo⁶».

La necesidad como soberana del universo es la idea aterradora contra la que combate SHESTOV a lo largo de su obra, pues la necesidad anula la libertad del hombre, y el hombre sin libertad, sin libre albedrío, pierde su dignidad⁷. Sólo un Dios personal y omnipotente puede liberarnos de las cadenas de la necesidad, sólo existiendo tal Dios puede ser el hombre libre y tener dignidad. Por eso SHESTOV trae a colación a Lutero, defensor como Calvino de la predestinación. SHESTOV es consciente de la importancia que tiene para la dignidad humana el debate suscitado por el protestantismo sobre el libre albedrío. Frente a los tópicos de la leyenda negra, no fueron los protestantes los que defendieron la libertad y la dignidad del hombre, sino que la defensa del libre albedrío y la dignidad humana fue una de las banderas de la Iglesia católica de la Contrarreforma, esa Contrarreforma que inspiraron sobre todo teólogos españoles como San Ignacio de Loyola o Diego Laínez⁸. La necesidad es la soberana ante la que todos los filósofos se doblegan y a la que todos rinden reverencia. Desde Aristóteles hasta Spinoza, todos los filósofos se inclinan ante la necesidad. Hasta el rabioso rebelde de NIETZSCHE termina sometiéndose a esa diosa con la idea del *amor fati*. La historia de la filosofía es según SHESTOV la historia de la genuflexión de los filósofos ante esa fuerza impersonal que constriñe y no se deja persuadir, la necesidad⁹. Razón y necesidad se identifican. Recordémoslo más adelante, porque el derecho de excepción se legitima en la necesidad.

La guerra sin transacción posible entre la teología y la filosofía que ya determinó Tertuliano -al que SHESTOV rinde homenaje en el título de su obra- es la guerra entre la libertad creadora de la omnipotencia divina y la dictadura inflexible de la necesidad. Y lo curioso es que los filósofos temen más la libertad que la dictadura, prefieren el orden de la necesidad a la arbitrariedad divina. Y esta es la gran analogía de la teología que no aborda con total claridad SCHMITT. SCHMITT sólo deja apuntada la gran cuestión que resuelve de forma magistral Duns Scoto, si el bien es bien porque existe un concepto objetivo del bien al que Dios ha atendido en su sabiduría o si lo bueno es bueno porque así lo ha determinado Dios. El teólogo más agudo, Duns Scoto, resolvió a favor de la omnipotencia divina como creadora del bien. Dios habría sido el Supremo Creador de la tabla de valores morales que son horizonte de perfección moral de los hombres. En palabras de SHESTOV:

«Dios no hace algo bueno porque sabe que es bueno, sino que algo es bueno porque ha sido creado por Dios. [...] Por extraño que nos parezca, el Dios de las Sagradas

⁶ SHESTOV, Lev: *Atenas y Jerusalén*. Hermida Editores, Madrid, 2018, págs. 89-90.

⁷ Hasta para Kant la libertad es el presupuesto de toda ética y dignidad, pues sin libertad no hay responsabilidad, y sin responsabilidad no hay dignidad.

⁸ En esta defensa del libre albedrío también fue fundamental la refutación de Erasmo de Rotterdam de las tesis de Lutero.

⁹ Unánimemente con su habitual fuerza expresiva realiza la siguiente admonición –en la que se mezcla con la crítica al mito moderno de la idea de progreso- en su ensayo *La vida es sueño*: «Así inclinamos la cabeza al *fatum*, al Progreso, tomándole de fin e ídolo, y nos hacemos sus siervos en vez de sus dueños. Y el Progreso nos tritura como el carro de Yagernaut a sus fantásticos adoradores».

Escrituras no está atado por ninguna regla, por ninguna ley: Él es fuente de toda todas las reglas y de todas las leyes, Él es el amo de todas las reglas y todas las leyes¹⁰».

Ahora es cuando puede el lector comprender plenamente algunas afirmaciones de SCHMITT: «La voluntad del pueblo siempre es buena». «Pero la necesidad por la que el pueblo quiere siempre lo recto es cosa distinta de la rectitud que caracteriza los mandatos del soberano personal». «En América toma la figura de creencia racional pragmática en que la voz del pueblo es la voz de Dios». La infalibilidad democrática se nos descubre entonces como otro concepto teológico secularizado, como una mera simetría con la omnipotencia moral de Dios y con infalibilidad dogmática del Papa y de la Iglesia. Y frente a la potencia divina absoluta, la cita de los Anales de Ciencias Políticas de Boutmy plantea la tesis de la potencia divina ordenada: «Rousseau aplica al soberano la idea que los filósofos se hacen de Dios: puede lo que quiere; pero no puede querer el mal».

En esta línea, todo pensador siervo de la razón, por muy cristiano que se declare, siempre ha querido ponerle límites a la omnipotencia divina¹¹. Los filósofos han preferido la seguridad de una naturaleza regida por leyes inflexibles, pero seguras en cuanto constantes. «No hay duda tampoco –nos afirma SHESTOV- de que lo que más teme el hombre en el mundo es la angustia y que hace todo lo posible por sofocarla su alma. Aceptar cualquier cosa –aun la materia, la inercia, las leyes indiferentes a todo- como algo definitivo y para siempre insuperable con tal de no angustiarse y de no luchar más, *non lugere neque detestari*: la filosofía griega jamás se decidió sobrepasar los límites de este ideal. De ahí proviene el *Credo ut intelligam* (“creo para comprender”) de San Agustín, de San Anselmo de Canterbury y de todos los que los siguieron. De ahí proviene el *non ridere, non lugere, neque detestari, sed intelligere* (“No ridiculizar, ni lamentar, ni maldecir, sino entender”) de Spinoza». Los filósofos temen un poder personal, con voluntad, mientras que se aferran a la tiranía de reglas previsibles de la necesidad, de la razón. Esa astucia hegeliana de la razón para imponer sus ineluctables designios también es advertida por SHESTOV en el siguiente pasaje:

«Cuando nos dicen “*gratia non tollat naturam*” (“la gracia no suprime la naturaleza”), estas palabras no contienen, como puede parecer, un amoroso tributo al Creador. Al contrario, existen todos los fundamentos para ver en ellas una astucia de la razón, que quiere preservar su soberanía a cualquier precio. Para la razón, la *potentia ordinata* de Dios es mucho más comprensible y mucho amable que su *potentia absoluta*, que en última instancia es lo que más teme del mundo¹²».

Soy consciente de que estás parrafadas parecen no tener interés alguno para los juristas, pero una sencilla reflexión nos hará comprender que esta es la semilla de toda la teoría del Estado de Derecho. Todo el afán de los primeros teóricos del Estado de Derecho como Locke y Montesquieu es limitar el poder del Estado¹³ y para ello se diseña un

¹⁰ SHESTOV, Lev: Op. cit., pág. 413.

¹¹ Muy interesante es la disputatio entre Descartes y Leibniz sobre la sujeción de Dios al principio de no contradicción, sobre todo por la bella imagen de la paradoja que plantea Descartes del valle sin montaña o de la montaña sin valle.

¹² SHESTOV, Lev: Op. cit., pág. 423.

¹³ No obstante, también dentro de los pioneros del pensamiento liberal encontramos la postura contraria, es decir, a favor del poder absoluto del Estado. Nos referimos fundamentalmente a Hobbes. Y respecto a este autor debemos destacar el agudo comentario de Giorgio Agamben en *Homo sacer*; obra en la que nos recuerda

sistema institucional de contrapesos para evitar todo poder omnipotente y arbitrario, que es la finalidad principal de la doctrina de la separación de poderes. No es que antes del Estado de Derecho los poderes seculares carecieran de controles, ese es un mito de la historiografía liberal. La imagen que se nos ha transmitido del mundo medieval y del Antiguo Régimen es el de una sociedad carente de leyes y en el que reinaba la más atroz arbitrariedad. Nada más lejos de la realidad, el Derecho no estuvo suspendido desde Roma hasta llegar a la Modernidad; por el contrario SCHMITT llega a afirmar de forma polémica que en la organización política medieval predominaba el poder judicial. Evidentemente existían procedimientos y garantías jurídicas, la gran diferencia residía en que entonces el ordenamiento era mucho más complejo por su carácter estatutario, en el sentido de que no primaba el principio de igualdad ante la ley, sino que existían estatutos jurídicos diferenciados que determinaban una sociedad estamental y no de clases. En resumen, en la Edad Media también existían contrapesos, ya que la Monarquía y la nobleza terrateniente se contrapesaban mutuamente, además de la existencia de unas Cortes¹⁴; y lo que es más importante, la legitimidad de cualquier poder secular dependía de su sometimiento a las reglas de la moral cristiana cuyo custodio era la Iglesia. Porque la alianza entre el trono y el altar no era un pacto de dos facciones que se repartían el poder, tal y como se ha venido presentando de forma tergiversada, sino que era una situación de equilibrio por la que el poder temporal se subordinaba en sus fines al poder espiritual para así obtener legitimidad para dirigir y proteger a la comunidad política. Sin embargo, la aparición del Estado moderno como consecuencia de la ruptura religiosa de la Reforma y de la tendencia absolutista de la Monarquía francesa obligó a arbitrar nuevos mecanismos de control del poder que ya no podían tener carácter religioso, sino secular. Por tanto, el Estado de Derecho no es más que la fórmula que las sociedades secularizadas han adoptado en sustitución de los sistemas de control que anteriormente existían¹⁵. Para

que el Leviatán no tiene un poder sin límites porque se lo haya entregado el pueblo mediante el contrato social a cambio de protección, sino que el Leviatán tiene su poder absoluto porque es el único al que se le permite conservar la libertad del estado de naturaleza tras el contrato social, de modo que la limitación de la libertad de los hombres es la que realmente los protege de sí mismos. Es un matiz fundamental, puesto que el poder estatal no sería una creación ex novo obra del hombre, sino que sería una reminiscencia de la libertad que disfrutaban todos los hombres en el estado de naturaleza. No por casualidad, sino por causalidad, esta filiación del poder con la libertad coincide con la filosofía religiosa de SHESTOV.

¹⁴ De hecho, los primeros liberales como Martínez Marina reivindicaban que las Cortes de Cádiz son una reanudación de la tradición española cercenada tras la derrota de los Comuneros en Villalar, tesis que ya convertida en mito recoge Azaña en su refutación del *Idearium español* de Ganivet. En contra de un entendimiento interesadamente mitificado de esta tesis, sin podernos extender todo lo que nos gustaría, debemos limitarnos a indicar cómo -a su pesar- Sánchez Albornoz reconoce en un artículo periodístico de su exilio argentino que Felipe II fue el monarca español que más reunió a las Cortes, pues como también admite Maraño, Felipe II fue un gran “papelista”, cumplidor escrupuloso de los procedimientos establecidos y de los Fueros de sus distintos reinos. Su carácter bien le valió el sobrenombre -desconocido en nuestros tiempos del imperio de la Leyenda Negra- de «el Rey Prudente». Asimismo, esta conducta extremadamente legalista y respetuosa de las Cortes de sus reinos considera don Claudio que se debió a la recomendación de su padre, quien había aprendido la lección de la Guerra de los Comuneros de Castilla y las Germanías de Valencia.

¹⁵ En consecuencia, la tenacidad de los juristas en someter a control cualquier actuación del Estado, el nuevo Dios secular, debe considerarse como una reminiscencia teológica que todavía influye en una parte importante del gremio. Este es el sentido y finalidad de los arts. 103.1 y 106.1, y sobre todo del art. 9.3 que establece el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (que es la forma secularizada de la interdicción de la arbitrariedad de un Dios que no puede actuar contra el bien ni superar el principio de no

cumplir esta finalidad el Estado de Derecho necesitó dotarse de nuevas doctrinas y técnicas jurídicas para embridar al poder. El objetivo de todos nuestros grandes juristas es que toda la actuación del poder público esté sujeta a reglas o al menos a principios o conceptos jurídicos indeterminados que permitan el control judicial de toda actuación de todos los poderes públicos. SCHMITT describe este proceso de progresivo control de los poderes públicos en otras obras, por ejemplo, cuando expone la lucha por someter a responsabilidad a los ministros del Rey, pero es precisamente el estado de excepción el caso límite en el que los controles jurídicos al poder público quedan más difuminados como estudiaremos en el siguiente epígrafe. Por el momento debemos aprehender la idea nada baladí de que en el estado de excepción (entendido como «un concepto general de la doctrina del Estado, no un decreto de necesidad cualquiera o un estado de sitio»), se revela el problema de la soberanía y el concepto general de la teoría del Estado y del Derecho.

Precisamente es el caso extremo de la excepción el pilar en el que sustenta SCHMITT su concepto de soberanía. La trascendencia que otorga SCHMITT a la excepción queda patente en este fragmento al final del capítulo primero:

«Racionalismo consecuente sería decir que la excepción nada prueba y que sólo lo normal puede ser objeto de interés científico. La excepción perturba la unidad y el orden del esquema racionalista. No es raro encontrar argumentos de este tipo en la teoría del Estado positivista. (...) Pero una filosofía de la vida concreta no puede batirse en retirada ante lo excepcional y ante el caso extremo, sino que ha de poner en ambos todo su estudio y su mayor empeño. Más importante puede ser a los ojos de esa filosofía la excepción que la regla, no por la honda ironía romántica de la paradoja, sino con la seriedad que implica mirar las cosas calando más hondo que lo que acontece en esas claras generalizaciones de lo que ordinariamente se repite. La excepción es más interesante que el caso normal. Lo normal nada prueba; la excepción, todo; no sólo confirma la regla, sino que ésta vive de aquélla. En la excepción, la fuerza de la vida efectiva hace saltar la costra de una mecánica anquilosada en repetición¹⁶».

Esta mentalidad de SCHMITT, que pudiera aparecer irracionalista a primera vista es por el contrario extremadamente racionalista, procede de la voluntad no dejar nada fuera de la órbita del conocimiento, no rendirse frente a un muro por alto y sólido que sea. Es la misma fe en el conocimiento que tienen los físicos que aspiran a comprender lo que sucede en el núcleo de los agujeros negros masivos, a lo que denominan *singularidad*, porque realmente desconocen si las leyes de la física que operan con

contradicción) de la Constitución de 1978. Es decir, la actitud en cierto modo quijotesca de adalides del Estado de Derecho como García de Enterría no puede entenderse más que como una mimesis inconsciente de los juristas -en maravillosa simetría- respecto a los filósofos y teólogos que sujetaban a Dios a límites. La postmodernidad no habrá alcanzado al ámbito jurídico mientras que el pensamiento jurídico siga replicando -aunque sea de forma inconsciente- el pensamiento teológico. A la luz de estos comentarios recomendamos la lectura de un breve texto como botón de muestra y perfecto paradigma de la doctrina del pleno sometimiento de la actividad estatal a control jurídico: la semblanza a Manuel Ballbé realizada por el ex Presidente del Tribunal Supremo don Javier delgado Barrio publicada en el número 44 de la revista Cuadernos de Derecho Local en la que caben destacar las referencias a la denominada por Walter Jellinek cláusula regia del Estado de Derecho en virtud de la cual toda actuación de un poder público debe ser judicialmente impugnabile sin excepción y al control de la discrecionalidad administrativa a través sobre todo de la necesidad de motivación y del control de los principios generales del Derecho.

¹⁶ SCHMITT, Carl: Op. cit., págs. 19-20

carácter general son aplicables en la singularidad o si, debido a la distorsión que produce la fuerza de la gravedad en el espacio-tiempo, se rige por reglas distintas y desconocidas para la ciencia actual. Si en la *singularidad* se encuentra el conocimiento supremo de las leyes de la naturaleza, en la excepción reside el núcleo de la teoría del Estado y la doctrina de la soberanía.

En consecuencia, frente al concepto tradicional de soberanía procedente de Bodino como poder absoluto y permanente para mandar que desplaza finalmente el debate teórico en el sujeto que ejerce la soberanía, SCHMITT propone una definición propia de su genio intelectual: «Soberano es quien decide sobre el estado de excepción». Y es que en realidad el orden político-jurídico no es inmanente, sino que tiene un origen: la decisión de un poder o de determinadas fuerzas sociales. Según SCHMITT «todo orden descansa sobre una decisión, y también el concepto del orden jurídico, que irreflexivamente suele emplearse como cosa evidente, cobija en su seno el antagonismo de los dos elementos dispares de lo jurídico. También el orden jurídico, como todo orden, descansa en una decisión, no en una norma». Este concepto schmittiano del orden jurídico constitucional es el que adopta nuestra Carta Magna. En efecto, comienza la Constitución Española de 1978 su articulado con la solemne proclamación del art. 1.1: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Esto es, el orden constitucional no existe como consecuencia de un orden natural, ni tampoco en virtud de una norma abstracta que determina la validez del orden jurídico, sino que se proclama como una decisión política, lo que subraya su historicidad. Como afirma SCHMITT posteriormente en su *Teoría de la Constitución* una Constitución «es una Constitución porque contiene las decisiones políticas fundamentales sobre la forma de existencia política concreta del pueblo». Es, por ello, la cumbre de la influencia del existencialismo heideggeriano en la obra schmittiana. Y es justo esta obra la que completa su teoría sobre la soberanía al identificar claramente la soberanía que decide en los momentos excepcionales con concepto de poder constituyente que tiene su origen en la Revolución Francesa y como principal teórico a SIEYÈS. Cuando se produce una situación excepcional el poder constituyente, es decir, el soberano, decide crear un nuevo orden político-jurídico que tendrá como reflejo normativo la Constitución. La decisión del poder constituyente siempre será legítima en cuanto que el poder constituyente y soberano es legítimo por sí mismo y no necesita buscar legitimidad externa, sino que es el soberano la fuente de toda legitimidad. Como advierte SHESTOV, Dios no necesita justificarse, Dios ordena. Por tanto, hasta en la cima del existencialismo jurídico schmittiano encontramos una nítida resonancia de la teología política.

Enlazamos de este modo con el segundo capítulo que se ocupa del «problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión». Este capítulo es sumamente interesante para un jurista al consistir en una reflexión sobre los modos de entender el Derecho, pero quizá resulte excesivamente denso para un profano en filosofía del Derecho, por lo que trataremos de simplificar al máximo sus ideas nucleares. Esencialmente se contraponen dos modos de concebir el Derecho: el positivismo jurídico normativista predominante desde el s. XIX y el positivismo jurídico decisionista que predica Carl SCHMITT. En ambas concepciones se descarta un orden jurídico inmanente

procedente del Derecho Natural, ya sea teológico o racionalista. Son concepciones positivistas porque parten del derecho existente en una realidad histórica determinada, pero discrepan en el personalismo o impersonalismo que se atribuya al orden jurídico. El positivismo jurídico normativista de KELSEN, al aspirar a un rigor científico excluyente de toda subjetividad, pretende eliminar todo elemento personalista. Su teoría pura del Derecho es la teoría del Estado de Derecho en el que «gobiernan las leyes, no los hombres». Esta concepción del Estado de Derecho conduce a la aniquilación del concepto de soberanía, pues si gobiernan las leyes, ya no hay un sujeto soberano. Frente a esa soberanía apócrifa de la Constitución propuesta por KELSEN, SCHMITT considera que es imposible eliminar de la realidad jurídica el elemento de la decisión, no se puede eliminar a la persona de los procesos jurídicos, pues dentro del problema de la forma se encuentra el de la competencia y ese siempre apunta finalmente a la toma de decisiones por una persona. Existiendo elemento personal, ya no desaparece el sujeto de la soberanía difuminado en la abstracción normativa. No obstante, hemos de tener en cuenta los comentarios del propio autor de la obra en la «Advertencia previa a la segunda edición» de 1934, en la que manifiesta su deseo de completar sus observaciones sobre los dos tipos de pensamiento jurídico en la conclusión del capítulo II. Aprovecha SCHMITT esta ocasión para dar a conocer a los lectores la última evolución de su pensamiento jurídico, su paso del decisionismo al pensamiento en órdenes concretos, al que llega el jurista alemán tras desarrollar el concepto de las garantías institucionales y después de un minucioso estudio de la obra del eximio administrativista francés Maurice HAURIOU. El pensamiento jurídico de los órdenes concretos deriva del institucionalismo de HAURIOU y Santi ROMANO y viene a atenuar el carácter personalista del decisionismo schmittiano. En la obra *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*, del mismo año 1934 en que se publicó la *Teoría pura del Derecho*, SCHMITT expone su transición al pensamiento jurídico de los órdenes concretos, atendiendo al cuál la interpretación jurídica debería realizarse teniendo en cuenta la naturaleza de la institución a la que se refieren las normas aplicables en cada caso, pensamiento institucionalista que permanece en grandes juristas de nuestro tiempo como García de Enterría.

Por lo que se refiere al capítulo tercero, ya hemos visto anteriormente cómo en él se expone la tesis de la semejanza entre teología y jurisprudencia y la fuerte influencia de los conceptos y metodología de la teología en el Derecho y en la teoría del Estado. Especialmente interesante es la reflexión que contrapone la interpretación materialista y la espiritualista de la historia. Como por desgracia no podemos extendernos en este apasionante tema, nos limitaremos a transcribir las líneas en las que SCHMITT sintetiza magistralmente el dilema teórico que se plantea:

«Los escritores contrarrevolucionarios explicaban las mudanzas políticas por los cambios en la manera de concebir el mundo y atribuían la Revolución francesa a la filosofía de la Ilustración. Frente a ellos, en antítesis evidente, los revolucionarios radicales atribuían las mudanzas del pensamiento a los cambios de las condiciones políticas y sociales¹⁷».

Estamos, pues, ante el típico interrogante de qué fue antes, si el huevo o la gallina, o en nuestro caso, los cambios ideológicos y culturales o los cambios políticos,

¹⁷ SCHMITT, Carl: Op. cit., pág. 42.

económicos y sociales Sin resolver directamente la cuestión sólo observaremos que los teóricos marxistas del s. XX desde GRAMSCI con su teoría de la hegemonía cultural a la escuela de Frankfurt con su desarrollo teórico de la industria cultural de masas, invirtieron las doctrinas marxistas ortodoxas que preconizaban la primacía de la estructura económica sobre la superestructura cultural, destacando la posibilidad de modificar la estructura económica mediante el dominio de la superestructura cultural. Saque el lector sus propias conclusiones.

La referencia que acabamos de realizar a los escritores contrarrevolucionarios nos conduce al capítulo cuarto, en el que se hace una breve referencia a la contribución a la filosofía política desde el sector de la contrarrevolución, destacando a tres autores: DE MAISTRE, BONALD y DONOSO CORTÉS. Se trata de tres pensadores de categoría, pero que, debido a la derrota de sus posicionamientos en la realidad política y social, son ignotos en la actualidad, estudiados sólo por especialistas e intelectuales conservadores. Especialmente debemos destacar la vergüenza que supone que el filósofo político español más brillante del s. XIX sea absolutamente desconocido y hasta vejado en su patria, tiendo que ser descubierto en muchos casos a través de un autor extranjero como Carl SCHMITT. No se han detenido a sopesar nuestras universidades y de nuestra industria cultural el inmenso daño que causan a la formación de nuestros jóvenes determinando autores y libros prohibidos, triste ironía de hasta dónde alcanza la simetría entre pensamiento secular y teológico. Pero retornando a la exposición, los teóricos de la contrarrevolución reivindican la tradición y la legitimidad monárquica contra la nueva tendencia de la legitimidad democrática. En oposición a los anarquistas, consideran bueno todo gobierno por el mero hecho de serlo, pues la autoridad, cualquiera que sea, conlleva orden. Si bien, para los tradicionalistas cualquier orden no es aceptable, premisa que parecen deducir las críticas de SCHMITT también de su pensamiento. Pero no tiene sentido esta interpretación absolutamente nihilista de SCHMITT si se considera adecuadamente su idea misional como *katejón*: si cualquier nuevo poder es capaz de fundar un nuevo orden, ¿para qué tanto esfuerzo en frenar la caída del orden existente si no se considera ni mejor ni peor que cualquier otro que pueda fundarse?

Volviendo a la contraposición entre teóricos de la revolución y de la reacción, sus diferencias se explican en gran parte por las distintas tesis axiomáticas sobre la naturaleza del hombre: mientras que para los anarquistas el hombre es bueno por naturaleza y el gobierno es corrupto también por naturaleza, para los filósofos contrarrevolucionarios el hombre es malvado por naturaleza por lo cual el gobierno se constituye para protegerlo de sí mismo. La tesis de un hombre malvado por naturaleza tiene su origen en la concepción cristiana del hombre como pecador que debe ser redimido, pero realmente aparece en toda su radicalidad en la Edad Moderna con la teología luterana y calvinista, pues debe darse a conocer que la doctrina tradicional de la Iglesia no hace una plena condenación de la naturaleza humana, sino que la describe como una naturaleza debilitada o caída tras el pecado original que le dificulta la distinción entre el bien y el mal¹⁸. Por

¹⁸ Resume perfectamente Schmitt en *Catolicismo romano y forma política* la concepción antropológica de la Iglesia católica y su diferenciación con la protestante: «La tesis fundamental a la cual pueden remitirse todas las doctrinas de una filosofía del Estado y de la sociedad consecuentemente anarquista, esto es, el antagonismo

ello no es casualidad que sea la teoría política protestante, fundada especialmente en el Leviatán de Hobbes la que más incida en la naturaleza maligna del hombre para justificar el poder absoluto del Estado.

Pero lo que más va a sorprender al lector -que se encuentre dominado por los mitos de la Ilustración en su inmensa mayoría-, no es que la teoría política absolutista y autoritaria tenga una raíz protestante y que su concepción del hombre fuera más negativa, sino la siguiente revelación de SCHMITT: con carácter general, en la Ilustración también se concebía al hombre malvado por naturaleza. Después de advertir que la tesis del hombre bueno en el estado de naturaleza (el buen salvaje) es una idea que aparece en las últimas obras de Rousseau y que, en consecuencia, no está presente en su principal obra de filosofía política, *El contrato social*; explica SCHMITT que: «El racionalismo de la Ilustración consideraba al hombre necio y rudo por naturaleza, pero susceptible de educación. Y justificaba su ideal del “despotismo legal” con razones pedagógicas: la humanidad inculta es educada por un *législateur* (capaz, según el *Contrato social*, de Rousseau, de “changer la nature de l’homme”, o según Fichte, la naturaleza es doblegada por un déspota; el Estado se convierte, como reza una expresión ingenuamente brutal de Fichte, en una “fábrica de educación”». Sobre esta idea de la *dictadura racionalista de la educación* vuelve a insistir SCHMITT en obras posteriores como *Fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en la situación actual* o *El concepto de lo político*. Evidentemente, este tipo de afirmaciones son las que explican que una parte importante del mundo intelectual no muestre su afecto por el iusfilósofo de Plettenberg; aquella misma parte que sí perdona el anti-intelectualismo de otros pensadores como BAKUNIN, SOREL o el mismísimo NIETZSCHE.

Me parece interesante reseñar que, de los tres principales pensadores contrarrevolucionarios del s. XIX, es al marqués de VALDEGAMAS al que SCHMITT dedica mayor atención. La razón es que el pensador extremeño es el teórico contrarrevolucionario que más claramente se posiciona contra la, denominada por él mismo, «clase discutidora» de la burguesía. Su desdén por la tendencia a la *discusión eterna* del parlamentarismo de su época, junto a la evidente pérdida de vigor de la legitimidad de la monarquía, en el sentido de que había perdido la convicción en su misma autoridad –el principio de legitimidad monárquica¹⁹- y, con ello, la vitalidad decisionista que a su parecer le daba su razón de ser, le conduce a solicitar como única salida la dictadura. Para SCHMITT, llevada al extremo, la decisión pura o absoluta, «creada de la

entre el hombre “malo por naturaleza” y el “bueno por naturaleza”, esta cuestión decisiva para la teoría política no es contestada, en absoluto, en el dogma tridentino, con un simple sí o no; más bien, el dogma sólo habla, a diferencia de la doctrina protestante de una total corrupción del hombre natural, de una herida, una debilitación o un enturbiamiento de la naturaleza humana, permitiendo, con ello, en la práctica, algunas gradaciones y adaptaciones». Debemos reseñar también cómo los filósofos contrarrevolucionarios en ocasiones cayeron en excesos teológicos que fueron debidamente corregidos por las instituciones eclesiales. Hasta Donoso, cuyos trabajos sirvieron para la redacción del famoso Syllabus fue objeto de un proceso. Por tanto, no se puede identificar la concepción antropológica negativa donosiana con la más ambigua y moderada propia de la doctrina tradicional de la Iglesia católica.

¹⁹ Recomendamos al lector curioso una obra muy interesante del año 1972 de uno de los padres de la Constitución de 1978, Miguel Herrero de Miñón, *El principio monárquico*, la cual nace en el contexto de las leyes orgánicas del franquismo vigentes entonces, pero que no se alimenta apenas de la tradición española, sino que busca su sustento esencialmente en la doctrina germana del s. XIX.

nada, que no razona, discute ni se justifica», «es esencialmente dictadura, no legitimidad». Debemos recordar que en *La tiranía de los valores* –la obra de SCHMITT más demoledora del pensamiento contemporáneo y de la metodología del constitucionalismo axiológico en contradicción con su propia *Teoría de la constitución*- se recuerda que los valores no valen por sí mismos, sino que se hacen valer. Es decir, revelando la naturaleza nihilista de la filosofía de los valores –que es tanto como decir principios-, aprendemos que un valor sólo es socialmente eficaz si se tiene la suficiente convicción como para afirmarlo. Por eso, la filosofía de los valores desemboca inexorablemente en el superhombre nietzscheano, que es aquel que impone su propia tabla de valores. Una Constitución no sería más que la forma jurídica en virtud de la que la tabla de valores de un grupo de (super)hombres ha conseguido imponerse a una sociedad²⁰.

²⁰ En el mundo secularizado la tabla de valores establecidos por Dios es ahora establecida por el hombre Pero atención: esta nueva tabla de valores sigue siendo nihilista, porque no es una tabla de valores eterna, sólo se mantendrá en pie mientras se siga creyendo en ella, desapareciendo como el Reino de Fantasía en el relato de Ende en el momento en el que desaparezca la fe en tales valores. El «eco de Nietzsche resuena» en la teoría de la constitución de Schmitt según expresión Baño León. Le reprocha –olvidando interesadamente obras como *Catolicismo romano y forma política* en las que Schmitt afirma la necesidad de legitimidad moral del poder- en consecuencia que «nos permite vislumbrar su trasfondo: la nada, es decir, el Leviatán desnudo». Con razón crítica que la teoría constitucional de Schmitt es la perfección de la nihilista fórmula hobbesiana: *auctoritas, non veritas facit legem*. Lo que no nos dice Baño León es que el constitucionalismo axiológico hegemónico en la metodología de nuestro Tribunal Constitucional como forma de superar una democracia formal o procedimental de corte kelseniano y que impregna nuestra Constitución desde su primer precepto es el constitucionalismo schmittiano al que combate sin piedad. Es el profesor Baño León un San Manuel unamuniano, no sabemos si mártir o simple hipócrita. Desde un punto de vista jurídico la tabla de valores de una Constitución sólo existe mientras esté en vigor dicha Constitución, desapareciendo en cuanto deje de estar vigente. Sin embargo, como con agudeza descubre SHESTOV en Nietzsche, detrás del aparente nihilismo y ateísmo de este constitucionalismo decisionista y axiológico, subyace el anhelo de libertad de la teología –del mismo modo los constitucionalistas actuales están animados por el deseo de dotar de un contenido material a la democracia. Una clave esencial para interpretar el pensamiento de Nietzsche es el hecho de que su padre fuera un pastor protestante. Por ello, el aforismo 199 de *Más allá del bien y del mal* de Nietzsche no debe interpretarse de forma superficial como una mera apología de la tiranía en cuanto golpea como martillo de Dios –hermoso paralelismo en el uso de esta brutal imagen que alumbra SHESTOV en las obras de Lutero y Nietzsche- al imperio de la ley y al Estado de Derecho, y como una manifestación de su alma radicalmente aristocrática; cabe también una segunda lectura inspirada en el espíritu de rebeldía que pretende insuflar nueva vida a la libertad humana, libertad que es una búsqueda de dignidad basada en la facultad para tomar decisiones y para asumir la responsabilidad de sus actos, un hombre libre no sometido a ningún poder sea del tipo que sea, considerando más indigno ser sometido por un poder impersonal invisible como puede ser el Estado de Derecho que por hombres dignos para dirigir y liderar la comunidad política, porque, en definitiva, ¿no desvela una concepción antropológica negativa en grado superlativo la utopía del imperio de la ley en el que no gobiernan hombres sino leyes? Transcribamos ya el siguiente fragmento del aforismo 199: «Supongamos que ese instinto (gregario) llega hasta sus últimas aberraciones: al final, o no habrá nadie que mande y que sea independiente, o quien lo haga se sentirá culpable y necesitará, para poder seguir mandando, engañarse a sí mismo a base de llegar al convencimiento de que también él se limita a obedecer. Esta es la situación real en la que hoy se encuentra Europa, y lo que yo llamo la hipocresía moral de los que mandan. Estos no saben defenderse de su mala conciencia como no sea haciéndose pasar por meros ejecutores de mandamientos ancestrales y supremos, emanados de los antepasados, de la constitución, del derecho, de las leyes o incluso de Dios; o recogiendo fórmulas características del pensamiento gregario y presentándose como “los primeros servidores de su pueblo” o como “instrumentos del bien común”». Este texto nietzscheano no sólo es una crítica al pensamiento jurídico subyacente al Estado de Derecho, sino que también es susceptible de una interpretación en clave weberiana como ataque a las formas de legitimación del poder tradicional y legal-

2. TEOLOGÍA POLÍTICA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN

2.1. Introducción

El objeto del presente epígrafe es analizar diversos aspectos del Estado de alarma aprobado por el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto 463/2020, 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que puedan entenderse mejor a la luz de la teología política. Abordaremos aspectos tales como la declaración de la situación de excepción, los poderes extraordinarios en los estados de excepción, los controles jurídicos del Derecho de excepción o la responsabilidad patrimonial de la excepcionalidad. Pero no es nuestra pretensión realizar un estudio exhaustivo del Real Decreto citado ni de todas las normas y medidas que lo han modificado y que lo complementan. Para ello nos remitimos a los centenares de artículos doctrinales, informes, circulares y notas informativas con que se ha bombardeado a los operadores jurídicos²¹. Por el contrario, este trabajo se plantea como una incitación a la reflexión desde el exótico punto de vista de la teología política, no como obra de consulta.

2.2. Declaración de la situación de excepción

Como ya señalamos en el primer epígrafe, cuando hablamos de Derecho (constitucional) de excepción no nos referimos exclusivamente al estado de excepción, sino a todos los estados de emergencia previstos en el art. 116 de la Constitución entendidos en su conjunto sistemático, incluyendo obviamente al estado de alarma.

Realizada esta advertencia preliminar nos adentraremos en la primera de las cuestiones que anteriormente planteábamos, la declaración del estado de excepción, la cual se puede descomponer en varias cuestiones como la elección del estado de excepcionalidad más idóneo para cada situación, los supuestos habilitantes, el órgano competente para declararla y las potestades extraordinarias que se confieren en cada tipo de situación de excepcionalidad, si bien todas ellas son interdependientes y no pueden analizarse como compartimentos estancos.

Siguiendo una larga tradición, el art. 116 de la Constitución de 1978 distingue tres estados de excepcionalidad: alarma, excepción y sitio. Cada uno de ellos es concebido como una herramienta especializada para responder a situaciones de necesidad diferenciadas. Esta especialidad de los estados de excepcionalidad se ratifica por la Ley

racional, haciendo una clara apuesta por la legitimidad carismática que tanto desarrolló teóricamente el autor de la *Ética protestante y el espíritu del capitalismo* y que llegó a influir a su amigo Hugo Preuss, redactor de la Constitución de Weimar, en el sentido de fortalecer las potestades del Presidente del Reich en el art. 48. En este marco, Nietzsche acusa al pensamiento igualitario (gregario en su terminología) del Estado de Derecho de ahogar la capacidad de liderazgo.

²¹ En este mar de información aconsejamos la lectura del especialmente interesante número especial dedicado casi monográficamente a la crisis del coronavirus por la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* (Núm. 86-87 Marzo-Abril 2020).

Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma excepción y sitio, norma que desarrolla las previsiones constitucionales del art. 116, si bien es necesaria una interpretación sistemática junto con otros preceptos de la Constitución, especialmente el art. 55.1 sobre las denominadas suspensiones generales de derechos fundamentales. Es esta espinosa cuestión de la suspensión y la limitación de derechos fundamentales la que ha suscitado mayor polémica doctrinal, puesto que el estado de alarma podría no ser el adecuado para las restricciones que efectivamente se han impuesto a dos derechos fundamentales como son los de circulación y reunión y manifestación. Trataremos de exponer el problema de la forma más sintética posible.

El artículo cuarto de la LO 4/1981 dispone lo siguiente:

«El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.»

Del presente precepto obtenemos la respuesta a dos cuestiones clave: el órgano competente para la declaración del estado de alarma es el Gobierno de la Nación²² y los supuestos fácticos en los que se habilita el estado de alarma están relacionados con situaciones de emergencia o catástrofes naturales, sanitarias o de servicios básicos. Si comparamos los supuestos habilitantes del artículo cuarto con los supuestos habilitantes de los estados de excepción y de sitio que se recogen en los artículos trece y treinta y dos, parece que la declaración del estado de alarma es la más adecuada a los distintos supuestos fácticos habilitantes. El estado de alarma recoge supuestos de catástrofes o calamidades públicas como las crisis sanitarias a las que se refiere la letra b) de forma expresa y en la que se ha fundado el RD 463/2020; supuestos que nada tienen que ver con la politicidad de los previstos para los estados de excepción y sitio. Por ello, a pesar de que a posteriori la declaración del estado de alarma suscite otros problemas constitucionales como los

²² De nuevo sigue nuestro texto constitucional la teoría schmittiana en el sentido de que los poderes de excepción no se incluyen en la relación de competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 de la CE, sino que se configura como un poder diferenciado atribuido directamente por el art. 116 de la misma. En este sentido debemos entender la siguiente afirmación realizada por Schmitt en *Teología Política I*: «No se trata, por consiguiente, de una competencia en el sentido que el término tiene dentro del sistema del Estado de derecho. La Constitución puede, a lo sumo, señalar quién está autorizado a actuar en tal caso.» Por ello es técnicamente errónea la inclusión de las potestades del alcalde en situaciones de emergencia en el art. 21.1 de la Ley 7/1985, ya que la intelección de estas facultades excepcionales quedan desfiguradas por la comprensión habitual de competencia en el Derecho administrativo y, en parte, esta desafortunada ubicación es responsable del inadecuado entendimiento del precepto.

posibles excesos de las medidas o normas²³ en el marco de las garantías constitucionales, considero que la elección ha sido la correcta. Peor habría sido la elección de un estado de excepcionalidad que previese un mayor margen de actuación, pero que se encontrase viciado *ab initio* por la incorrección del supuesto de hecho que lo habilita²⁴. Porque la politicidad de los estados de excepción y de sitio es un elemento esencial de los mismos, constituyendo su ausencia un auténtico ataque frontal al sistema constitucional, pues poderes tan excepcionales sólo pueden ser invocados cuando realmente concurren auténticos riesgos para la subsistencia del orden constitucional. La crisis del coronavirus carece de politicidad porque carece de enemigo político. Desde el concepto de lo político schmittiano hay necesidad de elegir entre amigos y enemigos, todos estamos unidos en la lucha contra el enemigo, por ello en la crisis del coronavirus al ser el enemigo impersonal no hay elemento político. Sin enemigo político -interior o exterior- no hay justificación posible de los estados de excepción y sitio. Debe hacerse notar que la menor politicidad del estado de alarma respecto a los estados de excepción y sitio tiene reflejos normativos perfectamente coherentes con nuestra tesis: en el estado de alarma no es posible la suspensión de derechos fundamentales y su declaración puede realizarla el Gobierno sin control parlamentario –la mera comunicación no es control efectivo²⁵–, pues la autorización del Congreso sólo se precisa para la prórroga como en breve comprobaremos.

2.3. Poderes extraordinarios en los estados de excepción.

En virtud de la especialización de los diferentes estados de excepcionalidad a cada uno de ellos se les posibilitan poderes extraordinarios de forma gradual, siendo el estado de alarma, por su menor trascendencia para la defensa del orden constitucional el que menos potestades extraordinarias otorga al Gobierno de la Nación. No obstante, lo importante es que estos poderes extraordinarios ante todo suponen una suspensión del orden jurídico ordinario, de modo que las normas y medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación y las autoridades en las que delegue pueden contradecir no sólo el contenido, sino también las normas sobre procedimiento y competencia. En este sentido, podemos darle la razón a KELSEN cuando reseñaba con agudeza que toda ilegalidad material

²³ No incidiremos en la diferenciación conceptual que realiza Schmitt de medida y norma, ya que ello queda fuera de la órbita de la teología política en un sentido estricto.

²⁴ Por ello, coincidimos con carácter general con la réplica de Velasco Caballero al artículo que el exmagistrado del TC Manuel Aragón había publicado en el diario El País.

²⁵ En este sentido debe entenderse el siguiente fragmento del FJ 8 de la STC 83/2016: «Esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado de alarma y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política. [...] Se trata, en todo caso, de una intervención de la Cámara a posteriori, una vez que ha tenido lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma.»

supone una ilegalidad formal por incumplimiento de los procedimientos establecidos para la su reforma.

Volviendo a los poderes extraordinarios previstos para el estado de alarma son los determinados en los arts. 9 a 12, destacando las medidas que se relacionan en el artículo once de la LO 4/1981, que dispone lo siguiente:

«Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.»

Una exposición sistemática y sintética de los poderes extraordinarios del estado de alarma la encontramos en la STC 83/2016 (FJ 8), en el fragmento que pasamos a transcribir:

«Los efectos de la declaración del estado de alarma se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones. Por lo que al primer plano se refiere, la autoridad competente es el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio. Quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de las mismas, pudiendo imponérseles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Asimismo, los funcionarios y las autoridades en caso de incumplimiento o resistencia a las órdenes de la autoridad competente pueden ser suspendidos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pudiendo asumir también la autoridad competente las facultades de las autoridades que hubiesen incurrido en aquellas conductas cuando fuera necesario para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración del estado de alarma (arts. 7, 9 y 10 de la Ley Orgánica 4/1981).

A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones

a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.»

Es la cuestión de la suspensión de derechos fundamentales la cuestión clave en el estado de alarma y la que ha suscitado críticas por algunos estudiosos del Derecho constitucional, pues si bien en la STC 83/2016 se ha admitido que las medidas adoptadas durante un estado de excepción puedan limitar derechos fundamentales la configuración que ha adoptado el RD 463/2020 parece haber rebasado los límites admisibles a una limitación de derechos fundamentales, ya que se ha establecido una regla general la prohibición de circulación que tiene múltiples excepciones, pero que en cuanto excepciones se han de interpretar restrictivamente, lo que vulnera además de forma notoria la letra a) del artículo once de la LO 4/1981, que establece que la limitación de circulación debe acotarse en horarios y lugares determinados.

A pesar de que desde un razonamiento jurídico estricto es evidente la extralimitación de la medida acordada por el Gobierno de la Nación la apoliticidad de este estado de necesidad ha hecho que ninguno de los partidos con representación en las Cortes Generales haya cuestionado la necesidad de esta medida inconstitucional. Como bien nos enseñaba SHESTOV, la necesidad es la soberana del universo y contra ella los hombres -que como Spinoza se someten a la razón- sólo pueden resignarse al adagio *non ridere, non lugere, neque detestari, sed intelligere*. Adagio al que podemos añadir el famoso ciceroniano, *salus populi suprema lex esto*. Por ello, opinábamos en el apartado anterior que lo más importante a efectos de respeto del orden constitucional es que el supuesto habilitante no sea forzado o directamente inventado, porque un exceso puede justificarse en la necesidad, pero lo que sí puede poner en peligro el orden constitucional es la utilización tendenciosa de los poderes de excepción.

También es muy interesante la posición de las Comunidades Autónomas durante los estados de necesidad. En primer lugar, el Gobierno de la Nación puede alterar temporalmente la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades, puesto que debemos recordar que el ordenamiento jurídico ordinario ha quedado suspendido y ello permite al Gobierno asumir poderes excepcionales cuando sean necesarios para la gestión de la emergencia. Sin embargo, el Gobierno también puede delegar en los presidentes de las Comunidades Autónomas poderes de gestión extraordinarios si lo estima oportuno, una especie de dictadura comisaria en términos schmittianos. En segundo, lugar, es importante dejar claro que las Comunidades Autónomas carecen de la facultad de declarar estados de alarma, lo que es una clara manifestación de que carecen de toda soberanía. Las Comunidades Autónomas disponen de legislación ordinaria para emergencias en el marco de la normativa básica estatal sobre protección civil y sanitaria, pero en ningún caso pueden poner en marcha un mecanismo análogo al previsto en el art. 116 de la Constitución. De hecho, el art. 6 del RD 463/2020, aunque mantiene las competencias ordinarias de las Comunidades Autónomas, las condiciona «en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5.» Muy ilustrativo es SCHMITT de nuevo en su *Teología Política I* al analizar la misma cuestión respecto a los Länder alemanes:

«Si los Estados miembros, según la interpretación usual del artículo 48, no poseen ya la facultad de declarar por sí el estado de excepción, no son Estados. El artículo 48 es la clave para resolver el problema de si los Länder alemanes son o no Estados²⁶.»

Por lo que se refiere a la Administración Local las mismas reflexiones que las realizadas para las Comunidades Autónomas son plenamente extensibles, pero a ello debemos añadir una cuestión interesante: el alcance de la competencia del Alcalde para «adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno», prevista en el art. 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Muchos consideraban que de forma análoga a las potestades extraordinarias a disposición del Gobierno de la Nación en los estados de necesidad, la competencia del Alcalde en las situaciones de emergencia le habilitaba para adoptar medidas prescindiendo el procedimiento ordinario y para invadir las competencias del Pleno de la Corporación (e incluso de la Comunidad Autónoma). Hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, la interpretación de tan ambiguo precepto se encontraba en tinieblas jurídicas al no disponer de una jurisprudencia ni de una doctrina consistente sobre esta cuestión, pero tras lo dispuesto en el art. 20.2 del citado Real Decreto-Ley²⁷ ya no cabe duda de que una interpretación maximalista de esta competencia es inaceptable. Si en dicho precepto se habilita al Alcalde para que de forma excepcional pueda tramitar determinadas modificaciones presupuestarias que ordinariamente son de competencia plenaria –aunque con una disparatada convalidación carente de efectos jurídicos, ya que se determina como inocua la ausencia de convalidación- y prescindir de determinados trámites, ello significa a sensu contrario que la regla general sigue siendo la competencia plenaria y la plena obligatoriedad de los trámites procedimentales ordinarios. Como nos enseñaba SCHMITT, la excepción no sólo se afirma a sí misma, sino que también confirma la regla general. Por tanto, la aplicación de esta competencia del Alcalde debe realizarse atendiendo al principio de proporcionalidad, pero no una proporcionalidad entendida como esa idea de concepto jurídico indeterminado que es un chicle que se estira y estira hasta el infinito (lo que causaba la justa indignación de García de Enterría), sino como principio del Derecho susceptible de control, y me refiero al método ideado por Robert ALEXY del triple juicio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Ante sentencias con una argumentación tan pobre como la STS 4750/1990, de 23 de septiembre, Sala Segunda de lo Contencioso-administrativo, CENDOJ: 28079130011991102582, autores como García Amado se retorcerían en el asiento. Y desde luego, la inmensa mayoría de las actuaciones que están proponiendo los alcaldes al cobijo de esta disposición, tampoco resistirían un juicio riguroso de proporcionalidad.

²⁶ SCHMITT, Carl: Op. cit., pág. 17.

²⁷ Dicho precepto reza lo siguiente: «

2.4. Controles jurídicos de los estados de excepción

Quizás sea el problema de los controles el más interesante desde la perspectiva de la teología política. En el primer epígrafe hemos expuesto con amplitud cómo el problema de los límites de la omnipotencia divina era el mayor problema de la teodicea -incluso de mayor importancia que el problema de la existencia del mal en el mundo- y como el mismo problema se plantea miméticamente en el pensamiento jurídico respecto a los límites del poder del Estado, cuyo caso límite se produce en los estados de excepción, también llamados de necesidad.

En primer lugar, debemos diferenciar los controles jurídicos de los controles políticos, si bien, en el caso de la prórroga del estado de alarma el control político se convierte en control jurídico. Efectivamente el art. 6.2 establece que:

«En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.»

Se trata de una regulación similar a la ya prevista en el art. 48 de la Constitución de Weimar que comenta SCHMITT en *Teología Política I*²⁸:

«El artículo 48 de la Constitución alemana de 1919 confiere al Presidente del Reich la facultad de declarar el estado de excepción, pero bajo control del Reichstag, que siempre puede exigir su levantamiento. Esta reglamentación responde a la práctica del Estado de derecho y a su desenvolvimiento, donde, mediante la división de las competencias y su control recíproco, se procura aplazar lo más posible el problema de la soberanía²⁹.»

Pero los controles jurídicos por excelencia son los judiciales; y en este sentido el art. 3.1 de la LO 4/1981 dispone lo siguiente:

«Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.»

A ello debemos agregar que el artículo 6.1 reza lo siguiente:

«La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.»

Sin embargo, dada la relevancia de los poderes que se van a poner en juego el Tribunal Constitucional (TC) ha considerado que tal Real Decreto tiene rango de Ley y por tanto sólo puede ser fiscalizado por el mismo TC. Esta es la doctrina fijada por la STC 83/2016, de 28 de abril, al resolver el recurso de amparo interpuesto contra la inadmisión por los órganos judiciales del recurso contra declaración de estado de alarma con motivo de la huelga de controladores aéreos del año 2010 -sin apartarse de lo que ya

²⁸ Schmitt realizó posteriormente un detallado estudio del art. 48 en su ensayo *La dictadura del Presidente del Reich según el art. 48 de la Constitución de Weimar*.

²⁹ SCHMITT, Carl: Op. cit., pág. 17.

había afirmado el Alto Tribunal en el ATC 7/2012- y que se sintetiza en los siguientes párrafos del FJ 10:

«Esta doctrina constitucional es perfectamente trasladable y aplicable al supuesto que ahora nos ocupa, sin que constituya al respecto obstáculo la circunstancia de que haya sido elaborada con ocasión de la impugnación de un acto o decisión parlamentaria. Y ello porque las locuciones “valor de ley”, “rango de ley” o “fuerza de ley” no quedan exclusivamente circunscritas en nuestro ordenamiento a actos o decisiones de origen parlamentario, pudiendo predicarse también la cualidad de la que son manifestación aquellas locuciones, sin necesidad de entrar ahora en consideraciones más detalladas, de actos, decisiones o disposiciones de procedencia gubernamental.

La decisión de declarar el estado de alarma por un plazo no superior a quince días es expresión del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el art. 116.2 CE, en tanto órgano constitucional al que le corresponde ex art. 97 CE la dirección política del Estado. Se trata, por lo tanto, como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal señalan en sus alegaciones, de una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración, como ya señalábamos en nuestras SSTC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2, y 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5.

La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o “alteraciones graves de la normalidad” previstas en la de la Ley Orgánica 4/1981 (art. 4) que pueden dar lugar a la proclamación del estado de emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste. La decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. Esta incidencia sobre la legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2 CE) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de “los efectos del estado de alarma”, efectos que pueden implicar, como se dijo en el ATC 7/2012, “excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria” (FJ 4). Esto es, la propia Constitución y la ley reclamada por el art. 116.1 CE para desarrollar sus previsiones habilitan los efectos jurídicos que sobre la legislación en vigor antes de la declaración, incluidas las normas con rango de ley, tiene o puede tener la decisión gubernamental que, revistiendo la forma de decreto del Consejo de Ministros, proclama

el estado de alarma. Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma.»

No obstante, el TC se ve obligado a matizar a continuación en el FJ 11 los efectos que tal elevación de rango tiene por lo que se refiere al control jurisdiccional de los actos del Gobierno dictados en situaciones de emergencia o necesidad para no escandalizar a los quijotescos creyentes en el imperio de la ley:

«Ello no supone, como vienen a sostener los demandantes de amparo, que los citados Reales Decretos resulten inmunes a todo control jurisdiccional, sino que, al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2 b) LOTC]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012, FJ 3). Por consiguiente, la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los Reales Decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma.»

Es admirable cómo los quijotes suelen ser fáciles de contentar; su necesidad metafísica se agarra sin más a la primera explicación que se les ofrece o que ellos inventan³⁰ para no quebrar su fe o evitar el escándalo. La transacción se consagra en la doctrina que distingue en el Gobierno una doble naturaleza humana y divina, como la de Jesucristo: cuando actúa su naturaleza humana (Administración) está sujeto a control judicial ex art. 106 de la Constitución, cuando actúa su naturaleza divina (política) escapa al control judicial ordinario, puede obrar milagros jurídicos como contradecir con normas reglamentarias normas con rango de Ley o suspender el tiempo (administrativo) –porque entonces su voluntad es Ley-, sometido únicamente el control de esa persona de la Trinidad que es el TC. Ciertamente, en estos momentos el TC le reconoce la naturaleza de órgano constitucional, que viene a suponer una especie de elevación respecto a una naturaleza terrena de la Administración a la que a sensu contrario se niega ser órgano constitucional. En esta separación de las dos naturalezas del Gobierno apreciamos ahora

³⁰ Es memorable el episodio apócrifo de Dostoievski en *Diario de un escritor* en el que don Quijote inventa una justificación fantástica para mantener la verosimilitud de las hazañas caballerescas. También es muy hermosa – e inquietante- la siguiente reflexión de Unamuno en su famoso ensayo *El Caballero de la Triste Figura*: «Tenía razón en esto Don Quijote, y los que motejándole de loco de remate le apedrean al verle enjaulado, pecan de quijotismo más de siete veces al día; porque, ¿quién de esos censores no aplica a cada paso la máxima oculta del quijotismo: es hermoso, luego es verdad?»

el fabuloso misterio de la Encarnación de Cristo, pero en con el seco y nada poético lenguaje jurídico del FJ 12 de la STC 83/2016:

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que “no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución” (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2). En tales casos, “el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como ‘administrativa’ cuyo control corresponda ex art. 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de justicia” (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5)³¹.»

De esta doctrina se desprende que los órganos constitucionales son órganos cualificadamente superiores al resto de órganos del poder estatal, esto es, de una naturaleza superior que justifica su no sujeción a control de la jurisdicción ordinaria. Lo que no se explica es el porqué de esa naturaleza cualificada que ha de asumirse como dogma de fe. Porque realmente la justificación de la división de poderes es muy pobre por dos razones: en primer lugar, porque la Administración también forma parte del poder ejecutivo –pues si no estaríamos ante un nuevo poder que deberíamos llamar administrativo al que ningún teórico se ha referido nunca-, de modo que el argumento podría servir para eximir toda actuación administrativa de control judicial; y en segundo lugar, porque nuestra Constitución de 1978 no establece un sistema de separación de poderes estricto, sino que a semejanza de Alemania e Italia se establece un sistema de parlamentarismo racionalizado.

La debilidad teórica de la solución se ve agravada porque en la práctica supone una exención de control jurisdiccional, porque bien analizada la STC 83/2010, ¿qué fiscaliza el TC? Como no podía ser de otra forma al tratarse de un proceso de recurso de amparo, si el derecho fundamental invocado –en este caso el derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24- ha sido o no conculcado. No hay una auténtica fiscalización de la corrección de la actuación del Gobierno en sus elementos clave: no se cuestiona la concurrencia de los supuestos habilitantes, ni la adecuación de las medidas adoptadas, tanto desde el punto de vista de la proporcionalidad como el de su previsión en la Ley Orgánica 4/1981. Nos argüirán que al tener rango de ley, estas decisiones son susceptibles de enjuiciamiento a través del recurso de inconstitucionalidad. Pero podemos replicar que la admisión a trámite del recurso puede ser un mecanismo de control efectivo, por lo efímero de estos estados y teniendo en cuenta el art. 40.1 de la LOTC, ¿realmente la LOTC prevé un procedimiento que articule una respuesta a tiempo ante los posibles abusos de la declaración de un estado de necesidad? Y otra pregunta, ¿cuál es entonces el

³¹ En los antecedentes de la misma STC 83/2016 las alegaciones de la Fiscalía desarrollan con más brillantez la misma idea.

verdadero alcance y significado del art. 3.1 de la LO 4/1981?³² Si alguien considera suficiente este mecanismo de control del TC sólo se le puede responder que no hay peor ciego que el que no quiere ver.

En resumen, razones prácticas por la incidencia material en el sistema de fuentes obligan al TC a afirmar la naturaleza legislativa de la declaración de los estados. La solución no se puede negar que sea práctica y realista, pero el sentido común que la recorre no es la pureza dogmática que predica un García de Enterría (¿cómo la habría glosado el maestro si no hubiera abandonado poco antes este mundo?). El realismo al servicio de la casta y en detrimento de lo casto. Al final, aunque casi ningún constitucionalista se digne a reconocerlo, las tesis del viejo SCHMITT terminan imponiéndose, existe un ámbito de acción del poder público nada desdeñable que prácticamente no está sujeto a control. En este sentido, no han perdido vigencia las siguientes afirmaciones de la *Teología Política I*:

«La Constitución puede, a lo sumo, señalar quién está autorizado a actuar en tal caso. Si la actuación no está sometida a control alguno ni dividida entre diferentes poderes que se limitan y equilibran recíprocamente, como ocurre en la práctica del Estado de derecho, al punto se ve quién es el soberano. Él decide si el caso propuesto es o no de necesidad y qué debe suceder para dominar la situación. Cae, pues, fuera del orden jurídico normalmente vigente sin dejar por ello de pertenecer a él, puesto que tiene competencia para decidir si la Constitución puede ser suspendida *in toto*. Dentro del moderno Estado de derecho se tiende a eliminar al soberano en este sentido. De ahí la trabazón lógica de las ideas de KRABBE y de KELSEN, que estudiaremos en el capítulo siguiente. Ahora bien, decidir si se puede o no eliminar el caso excepcional extremo no es un problema jurídico. Abrigar la esperanza de que algún día se llegará a suprimirlo es cosa que depende de las propias convicciones filosóficas, filosófico-históricas o metafísicas³³.»

³² Suponemos que podrá invocarse este precepto –complementado por los preceptos correspondientes de la Ley 29/1998- a efectos de control de actuaciones abusivas singulares como el desalojo de la Catedral de Granada, en cuanto que la celebración de ceremonias religiosas es una actividad permitida expresamente en el art. 11 del RD 463/2020, como no podía ser de otra forma, puesto que ya hemos señalado que conforme al art. 55.1 de la Constitución en el estado de alarma no cabe la suspensión de un derecho fundamental como es el de libertad religiosa y de culto ex art. 16.1 de la Constitución. Siendo evidente que se cumplía la condición de la «adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro», entendemos este control contra actuaciones o medidas concretas que no gozan de fuerza o rango de ley, por lo que creemos que no se puede confundir con la demanda de la congregación berlinesa de San Felipe Neri tuvo carácter general y ha sido respondida por un juez contencioso-administrativo. Salvando las distancias de ordenamientos jurídicos ligeramente distintos, este caso demuestra la ineficacia de los controles judiciales contra las declaraciones de situaciones de emergencia, ya que los organismos jurisdiccionales –ordinarios o constitucionales- se pliegan a la hora de la verdad al dictado del poder político, puesto que de nuevo es de destacar la pobreza de la argumentación del juez germano que salva la constitucionalidad de la declaración con argumentos peregrinos como la sustitución de las ceremonias presenciales por televisivas o telemática y, atención: ¡el carácter transitorio de la medida! Si el carácter transitorio de la medida fuese un argumento a favor de su constitucionalidad, cualquier medida adoptada sería constitucionalmente aceptable en los estados de excepcionalidad, pues por definición son temporales. Esta argumentación destruye todo límite a la actuación del Gobierno durante estos estados, abocando a una excepcionalidad configurada como dictadura comisaria con plenitud de poderes al modo de la República romana.

³³ SCHMITT, Carl: Op. cit., pág. 14.

En suma, sólo la tesis schmittiana sobre el estado de excepción como acto de soberanía puede explicar su especial régimen de control; lo que también nos lleva a aceptar como inevitable que junto a un defensor de la Constitución ordinario de naturaleza jurídica o jurisdiccional, debe existir un defensor político de la Constitución para situaciones extraordinarias. La controversia sobre el defensor de la Constitución debe resolverse mediante la complementariedad de las tesis de SCHMITT y KELSEN.

Nos permitiremos un breve excurso en esta materia para abordar el problema de los controles en la Administración local durante los estados de emergencia, sobre todo, respecto a la subsistencia de controles políticos. Consideramos que se trata de un excurso en cuanto que es una materia de legalidad ordinaria y no propiamente del Derecho constitucional de excepción, aunque no carece de relevancia constitucional en cuanto que afecta al derecho fundamental a la participación política a través de representantes electos ex art. 23.2 de la Constitución.

En primer lugar, afirmamos que como regla general se mantienen íntegramente los controles internos y externos, especialmente los jurisdiccionales. Sin embargo, en los casos en los que excepcionalmente proceda la actuación del alcalde en situaciones de emergencia conforme al art. 21.1.m) de la Ley 7/1985, sí puede admitirse que los controles internos puedan desaparecer o minorarse al poder prescindirse del procedimiento administrativo establecido. Esta grave consecuencia nos obliga, como ya señalamos anteriormente, a interpretar muy restrictivamente cuándo puede hacer uso el alcalde de estas atribuciones exorbitantes. Por otro lado, el art. 16 del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, establece que los contratos directa o indirectamente relacionados con las medidas para hacer frente al COVID 19 se tramitarán por el procedimiento de emergencia. No debe considerarse que los contratos de emergencia son contratos que carecen de control administrativo, lo que articula la legislación contractual es la sustitución de los controles previos por controles a posteriori.

En segundo lugar, nos referiremos a los controles de naturaleza política. En primer término debemos recordar que el propio art. 21.1.m) de la Ley 7/1985 prescribía que el alcalde está obligado a dar cuenta al pleno inmediatamente de las medidas adoptadas en ejercicio de estas competencias extraordinarias. Y esto nos conduce al problema que ha suscitado mayores debates y tensiones en el ámbito de los profesionales de la Administración local. Una vez resuelta por vía legislativa -mediante la inclusión de un nuevo apartado tercero en el art. 46 de la Ley 7/1985- la polémica cuestión de la legalidad de las sesiones plenarios de forma telemática, el problema se encuentra en la suspensión de plazos administrativos decretado por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, que parece imposibilitar toda convocatoria de pleno ordinario o extraordinario por no poder correr los dos días hábiles que deben mediar entre la convocatoria y la celebración. En esta tesis de suspensión fuerte sólo cabrían plenos extraordinarios y urgentes en los que la naturaleza de los asuntos a tratar es tal que se permite que entre la convocatoria y la celebración no medie ningún plazo administrativo. Existen también tesis de suspensión débil que consideran posible la celebración de sesiones extraordinarias para aquellos asuntos de interés general de forma que sería posible usar el levantamiento de la suspensión en los procedimientos que «sean indispensables para

la protección del interés general», excepción a la suspensión permitida por el apartado 4 de la Disposición adicional tercera. Sin embargo, en estas dos tesis se niegan la posibilidad de celebrar sesiones ordinarias, suprimiendo los principales mecanismos de control político de la gestión de los órganos de gobierno que la Ley 7/1985 que reconoce al pleno de la Corporación y que no por casualidad es la primera de la relación de competencias plenarios del art. 22.2. Y es que, aunque hay más mecanismos de control, el más importante es el que se realiza mediante la parte de control de las sesiones plenarios, en especial los ruegos y preguntas. Y es que todos los mecanismos alternativos de control político también se ven afectados por la suspensión de plazos, como puede ser la solicitud de acceso a expedientes (art. 77 Ley 7/1985) o la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias por la cuarta parte de concejales (art. 46.2 Ley 7/1985).

Aunque no es la solución más difundida en el gremio, desde mi punto de vista, la mejor opción, por ser la más respetuosa con el derecho fundamental de participación política del art. 23.2 de la Constitución –que como tal no puede ser suspendido mediante el estado de alarma como se señaló en su momento-, es la admisión de la celebración de plenos ordinarios. El derecho de participación política, aunque es de configuración legal, debe servir como guía interpretativa de las normas a favor de la aquella interpretación más favorable a su efectividad. En consecuencia, una interpretación sistemática y teleológica nos lleva a entender que la posibilidad de levantamiento de la suspensión de plazos por razones de interés general no debe interpretarse como una posibilidad graciosa para que el alcalde decida a su libre arbitrio convocar o no sesiones ordinarias del pleno, sino que atendiendo a la posición de García de Enterría sobre el control de las potestades discrecionales, sólo cabe considerar como obligatoria la convocatoria de sesiones plenarios haciendo uso de la potestad de levantar la suspensión de plazos. Causa perplejidad que se considere que existen razones de interés general para levantar la suspensión de plazos para continuar la tramitación de licencias urbanísticas cuya concesión sólo beneficia a sus solicitantes y, sin embargo, se rechace la concurrencia de protección del interés general para que no resulte conculcado el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos.

2.5 . Responsabilidad patrimonial

No quería desaprovechar la ocasión para dedicar una brevísima pincelada a la responsabilidad patrimonial, porque realmente la doctrina sobre la responsabilidad objetiva de la Administración que se ha llevado al extremo me parece una aberración a la que nos ha conducido ese puritanismo jurídico que lleva tiempo causando estragos en nuestra doctrina y jurisprudencia. Ese garantismo radicalizado que hace responsable al Estado de todos los males del mundo, es la traslación jurídica del otro gran problema de la teodicea: la existencia del mal en el mundo creado por Dios. Como los teólogos puritanos, los juristas puritanos responsabilizan a su Dios (Estado) de todos los males del mundo. La eliminación del libre albedrío, y por tanto, de la responsabilidad del hombre convierte a Dios en responsable de la existencia del mal. En consecuencia, el Leviatán en su versión cualificada de Estado social responsabilizado del bienestar de la sociedad debe ser responsable de todos los males que sucedan en dicha sociedad. La LO 4/1981 parece

admitir la responsabilidad patrimonial del Estado por la actuación desarrollada durante los estados de emergencia en regulación del art. 3.2:

«Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.»

Pero por el contrario, en la práctica, en los estados de emergencia la responsabilidad patrimonial de la Administración puede quedar suprimida por la exención de responsabilidad patrimonial en caso de concurrencia de fuerza mayor. En esta línea DOMÉNECH PASCUAL afirma lo siguiente:

«Este es el primero de los muchos y formidables obstáculos que los perjudicados por la crisis del COVID-19 van a tener que superar si pretenden que los Tribunales condenen al Estado a resarcir los daños sufridos. El artículo 32.1 de la LRJSP excluye la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por los perjuicios causados por el funcionamiento de los servicios públicos en los casos de fuerza mayor.

A los efectos de este artículo, por fuerza mayor podemos entender, con arreglo a una consolidada jurisprudencia, un suceso imprevisible o irresistible, provocado por una causa que escapa de la esfera de actuación del agente en cuestión (*vid.*, con abundantes citas, Sánchez Sáez (2009) y Conde Antequera (2015)]. En palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1995 (rec. 303/1993), este concepto «*se define por dos notas fundamentales cuales son el ser una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus propios riesgos, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista*». En sentido similar, el artículo 34.1 *in fine* de la LRJSP dispone que «*no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos*».

Esta exclusión de responsabilidad se justificaría por la razón de que, en tales escenarios, puede considerarse que los daños no han sido causados realmente por el funcionamiento de los servicios públicos, sino por el evento constitutivo de fuerza mayor. Carece de sentido hacer responder a las Administraciones públicas por daños que no podían haber evitado adoptando las debidas precauciones.

A nuestro juicio, la aparición del COVID-19 encaja en esa definición de fuerza mayor, en la medida en que esta enfermedad ha surgido por una causa extraña al funcionamiento de los servicios públicos españoles y, además, ha generado daños que ni siquiera adoptando las medidas de prevención exigibles se hubieran podido evitar. Así lo indica también el precedente sentado por la Audiencia Nacional en relación con los daños causados por la huelga de controladores aéreos y la reacción posterior del Gobierno, que decretó el estado de alarma y cerró el espacio aéreo en diciembre de 2010 (*vid.* las Sentencias 15 de abril de 2013, rec. 108/2012; 10 de julio de 2013, rec. 35/2013; 18 de septiembre de 2013, rec. 55/2013, y 7 de marzo de 2014, rec. 17/2013). La Audiencia

consideró que los hechos constituirían un supuesto de fuerza mayor y, por consiguiente, los daños no eran imputables a la Administración³⁴.»

No podemos compartir sin reservas la opinión de DOMÉNECH –que él mismo matiza en su propio trabajo-, principalmente por la razón de que es cuestionable que los diferentes poderes públicos hubiesen adoptado las medidas preventivas adecuadas y que el riesgo de pandemia hubiese sido conocido antes de que se hubieran adoptado medidas. De hecho, la admisión a trámite mediante Auto del Juzgado de Instrucción nº 51 de Madrid, de fecha 23 de marzo de 2020, de una denuncia contra diversas autoridades (pero de la que sólo tiene competencia el juzgado respecto al Subdelegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Madrid) por la supuesta existencia de informes que advertían de los riesgos existentes en caso de celebración de las manifestaciones del 8 de marzo por lo menos deja abierta la posibilidad de que una actuación más diligente de las autoridades podría haber mitigado los efectos de la pandemia, con lo que la alegación de fuerza mayor como eximente de responsabilidad patrimonial no sería admisible en el marco de esa doctrina de responsabilidad objetiva a ultranza. Es muy probable que no tarden en formalizarse en España reclamaciones de responsabilidad como la reclamación colectiva que ya se ha formulado contra el estado federado del Tirolo en Austria. Sin embargo, siendo los caminos de nuestra jurisprudencia inescrutables, tendremos que esperar y glosar las sentencias que recaigan.

3. CONCLUSIONES

Damos fin a este breve ensayo; esta provocación al lector (secularizado) para que cuestione todos sus presupuestos mentales. Esperamos que el lector pueda apreciar ahora la profunda verdad con la que DONOSO CORTÉS da comienzo a su *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*: «cómo en toda gran cuestión política va envuelta siempre una gran cuestión teológica». En su defecto nos daríamos por satisfechos si al menos hemos conseguido desvelar algunos de los arcanos de la teoría constitucional a cuya tradición jurídica responde nuestra vigente Carta Magna.

4. BIBLIOGRAFÍA DESTACADA:

DONOSO CORTÉS, Juan:

- *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007.
- *Contra el liberalismo*, Áltera, Madrid, 2014.

KELSEN, Hans:

- *Esencia y valor de la democracia*, Comares, Granada, 2002.
- *¿Qué es la justicia?*, Ariel, Barcelona, 2008.
- *Teoría pura del derecho*, Trotta, Madrid, 2011.

³⁴ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: *Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del COVID 19*, El Cronista del Estado social y democrático de Derecho, nº 86-87, marzo-abril de 2020 pág.105.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm: *Más allá del bien y el mal*, Busma, Madrid, 1984.

SCHMITT, Carl:

- *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.
- *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Tecnos, Madrid, 2009.
- *Teología Política*, Trotta, Madrid, 2009.
- *La tiranía de los valores*, Comares, Granada, 2010.
- *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.
- *Posiciones ante el derecho*, Tecnos, Madrid, 2012.
- *Ensayos sobre la dictadura*, Tecnos, Madrid, 2013.

SHESTOV, Lev: *Atenas y Jerusalén*, Hermida Editores, Madrid, 2018.

UNAMUNO, Miguel de: *El Caballero de la Triste Figura*, Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

WEBER, Max:

- *La ciencia como profesión/La política como profesión*, Austral, Madrid, 2007.
- *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid, 2013.
- *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2014.

LA IMPORTANCIA DE INCORPORAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Patricia MOLINA HERNÁNDEZ

Consultora y gerente de Almanara Consultoría Social

SUMARIO:

1. LA TAREA DE PLANIFICAR LAS ORGANIZACIONES
 - 1.1. Niveles de decisiones
 - 1.2. Niveles de planificación
2. LA PLANIFICACIÓN EN ENTIDADES LOCALES
 - 2.1. Planificar no es algo moderno
 - 2.2. Tipos de planes en Entidades Locales
3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CORPORATIVA
 - 3.1. Definición de la estratégica
 - 3.2. Características de la planificación estratégica corporativa
4. BENEFICIOS QUE APORTA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ENTIDADES LOCALES
 - 4.1. Establece prioridades de actuación de forma justificada
 - 4.2. Alinea la misión, la visión, la estrategia y los objetivos
 - 4.3. Conecta con la calidad, la mejora continua y la excelencia
 - 4.4. Simplifica el proceso de seguimiento y evaluación
 - 4.5. Optimiza los recursos
 - 4.6. Incrementa el conocimiento
 - 4.7. Mejora el trabajo en equipo y el desarrollo de habilidades
 - 4.8. Mejora la comunicación interna
 - 4.9. Mejora la imagen de la entidad
 - 4.10. Prepara para nuevos escenarios: adaptación al cambio
5. ELEMENTOS CLAVE PARA INCORPORAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ENTIDADES LOCALES
6. BIBLIOGRAFÍA

LA TAREA DE PLANIFICAR LAS ORGANIZACIONES

En las Administraciones Públicas, entre las que se ubican las entidades que forman parte de la Administración Local, incluyendo las Entidades de Derecho Público, así como las Entidades de Derecho Privado vinculadas, no cabe duda de que se realiza una labor de planificación, de planificación de los servicios que se prestan, de los materiales que hacen falta, de los recursos humanos que las integran, de las contrataciones que hay que realizar...

La tarea de planificar forma parte del quehacer de cualquier organización, ya sea de ámbito privado o público, lucrativa o no. Ahora bien, la planificación puede darse a varios niveles, y materializarse en planificaciones diversas.

En primer término, en las Entidades Locales la elaboración de los presupuestos y su aprobación supone la realización de un “plan” de qué se quiere hacer (a través del gasto económico que implica y de los posibles ingresos que son susceptibles de generarse). Asimismo, es común elaborar anualmente planes de actuación que concretan por áreas o servicios lo que está previsto desarrollar, cuánto y cómo.

Sin embargo, todas estas fórmulas de planificación pueden llevarse a cabo en el marco de una planificación estratégica englobadora o no. En el caso de apostar por planificar estratégicamente los beneficios que se generan, tanto durante el desarrollo del proceso de planificación como durante la implementación del plan estratégico, resultan esenciales y determinantes para impulsar el avance de las organizaciones, su evolución, modernización y su progreso en un camino hacia la excelencia.

El fin de estas líneas es poner de manifiesto la importancia de incorporar la planificación estratégica principalmente en nuestros ayuntamientos y otras Entidades Locales. Ciertamente, todas las organizaciones se benefician de la misma, y es por ello que hace años que se encuentra completamente integrada en las grandes empresas, así como en aquellas Administraciones Públicas de gran envergadura. Su aporte está ya tan contrastado, que incluso se incorpora como elemento en los distintos sistemas de gestión de calidad. A pesar de ello, para muchos ayuntamientos de municipios de menor población, y con recursos más limitados, el diseño de planes estratégicos y su puesta en marcha, al menos de planes estratégicos corporativos, es limitada. Este hecho supone que en aquellas entidades no se están aprovechando las ventajas y beneficios que brinda, y por tanto se puede considerar este como un elemento, entre otros, que marca diferencias en las entidades en múltiples dimensiones.

En el presente artículo se abordan los posibles tipos de planes que pueden desarrollarse en Entidades Locales, destacando entre ellos la planificación estratégica corporativa y enumerando los distintos beneficios principales que esta aporta a las organizaciones. Para concluir, se presentan una serie de elementos clave que deberían asumir para integrar la planificación estratégica plurianual de forma sostenida.

Antes de comenzar, cabe detenerse y distinguir los distintos niveles de decisiones y los distintos niveles de planificación que tienen lugar en una organización de cualquier índole. Esta diferenciación resulta esencial para a continuación poder ubicar los planes estratégicos.

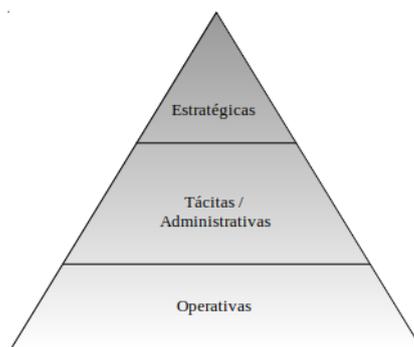
1.1. Niveles de decisiones

En todas las entidades se deben tomar de forma continuada decisiones de diversa índole. Estas decisiones varían sustancialmente en función de quién las tome y sobre qué, si tienen que ver con el conjunto de la organización, con la coordinación de las tareas, o con aspectos concretos del desarrollo de las mismas.

Se establecen tres niveles de decisiones siguiendo a MINTZBERG, H (2009). El primero de ellos es un nivel estratégico, el cual podría situarse en la cúspide de lo que sería una pirámide de niveles de decisiones. En este nivel se toman las decisiones que tienen que ver con el conjunto de la organización, con lo que son y lo que quieren llegar a ser, es decir, con su estrategia; estas decisiones recaen en la alta dirección y en los cargos superiores de una organización. En segundo lugar, se haya un nivel intermedio de toma de decisiones relacionadas con la coordinación de los procesos, actividades y tareas; igualmente, estas decisiones se toman desde la alta dirección al marcar las directrices de las personas que ocupan los cargos intermedios con responsabilidades. En último lugar, en la base de la pirámide se encuentra un nivel más práctico y concreto de la actividad de la entidad, aquí tienen lugar las decisiones operativas que tienen que ver con los aspectos más específicos de la puesta en práctica de las tareas y actividades; en este caso, suelen ser los cargos intermedios, como las jefaturas de áreas quienes toman estas decisiones, incluso las mismas personas que desarrollan la labor en el marco de las posibilidades que le otorguen las distintas órdenes de servicio.

En la siguiente ilustración se clarifican las posiciones de los distintos niveles.

Ilustración 1.



Fuente: A partir de Mintzberg, H. (2009)

Siguiendo esta jerarquía de niveles de decisiones, se puede establecer que los planes estratégicos, o en su defecto los planes de actuación anuales, tienen lugar en el nivel estratégico. Por otro lado, los planes más operativos, o los manuales de procedimientos, se establecen en el último nivel operativo.

1.2. Niveles de planificación

Por otra parte, es posible identificar distintos niveles relacionados con la planificación en una entidad. Mientras la anterior clasificación de decisiones puede representarse a modo piramidal, en este caso los niveles de planificación responden mejor a una visualización circular de anillos concéntricos. En el primer nivel, más englobador y general, se establece la identidad de la entidad, es decir, qué es y qué quiere ser; este nivel recoge el establecimiento de la misión y la visión de la organización, así como tiene

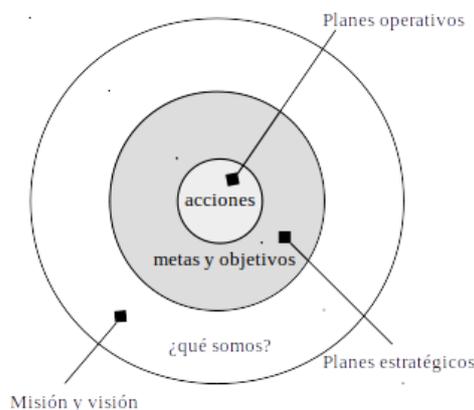
en consideración los valores y principios que se hayan establecido en la entidad, al menos los manifiestos.

En el siguiente nivel se concretan las metas y los objetivos de la entidad, y por esta razón se sitúan aquí los planes estratégicos. Este nivel está conectado con el nivel previo acerca de la identidad de la organización, ya que los objetivos que se propongan deben ser tanto acorde con la actividad de la misma (misión), como con sus propósitos (visión).

En último lugar, en la zona central del círculo tienen lugar las acciones concretas y cotidianas de la actividad de la entidad, es el nivel más práctico, pero envuelto por todo lo demás (la identidad, las metas y los objetivos). En este nivel es donde tienen lugar los planes operativos.

En la siguiente ilustración se representan gráficamente los tres niveles identificados.

Ilustración 2.



Fuente: Sánchez Vicaíno, G (Coord.). (2011:185).

2. LA PLANIFICACIÓN EN ENTIDADES LOCALES

En las Entidades Locales, así como en cualquier organización pública o privada, se desarrollan los niveles de toma de decisiones y de planificación que acaban de exponerse, ya sea con mayor o menor concreción en cuanto a la conciencia de los mismos por las personas que las dirigen, resultando más exitosas aquellas que han realizado una reflexión profunda sobre estos elementos y han organizado su sistema teniendo en cuenta estos parámetros en su actividad y organigrama.

Las Entidades Locales, las cuales, como entidades que forman parte de las Administraciones Públicas del Estado Español, se enmarcan en un entramado legislativo

que define su realidad. En primer lugar, son consideradas entidades locales territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario, y las Comarcas y otras agrupaciones de Municipios, como refleja el artículo 3 de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En cualquiera de sus formas, las administraciones que las gestionan forman la Administración Local, como el ayuntamiento o la diputación, las cuales realizan una labor inexcusable de planificación. La planificación, al tiempo puede tomar o concretarse en distintos tipos de planes, y los mismos pueden haber sido desarrollados con distintos niveles de concreción o tecnicidad. Entre todos ellos, la planificación estratégica, no siempre llevada a cabo, se posiciona como una práctica que aporta valor a la organización en cuanto a los beneficios que aporta a la entidad y la encamina hacia unos objetivos bien identificados.

2.1. Planificar no es algo moderno

Lo cierto es que no resulta novedoso hablar de planificación, ni de planificación estratégica, ya que tanto desde la experiencia empresarial como de las Administraciones Públicas han sido publicados desde hace años hasta la actualidad numerosos estudios y análisis que la describen y analizan. Sin embargo, en cuanto que las organizaciones evolucionan a un ritmo hasta cierto punto acelerado, sobre todo por el avance las nuevas tecnologías, los cambios sociales y los sistemas de control y calidad, y las personas que gestionan las entidades, en este caso las Entidades Locales que nos ocupan, van rotando e incorporando personal, resulta adecuado e incluso imprescindible continuar realizando aportaciones al respecto para continuar mejorando y encaminando nuestras entidades hacia un camino en el que se incrementa, en definitiva, la calidad de sus servicios y su acción hacia la ciudadanía, beneficiaria final y razón de ser de las mismas.

Planificar es un proceso que permite avanzar desde un punto determinado, que es el actual, hacia un punto de llegada deseado. Esto implica analizar el momento presente y marcar un objetivo acorde con la organización y las circunstancias, que represente el futuro que se quiere alcanzar, así como puede verse en la ilustración siguiente.

Ilustración 3.



Fuente: Molina Hernández, P. (2019: 28).

Partir de la situación actual significa conocerse, analizarse, hacer un ejercicio de introspección, lo cual permitirá establecer un objetivo coherente, alcanzable, aunque motivador, para establecer las medidas que se deben tomar para alcanzarlo, y por tanto definir actividades, disponer de materiales, y especialmente organizar a las personas que lo harán posible.

2.2. Tipos de planes en Entidades Locales

La planificación estratégica como tal, ya sea corporativa o territorial, ha experimentado un desarrollo desigual entre las Entidades Locales, ya que su práctica no ha sido exponencial de manera generalizada. Cierto es que en los grandes ayuntamientos su práctica puede ser considerada habitual, incluso incorporando la participación ciudadana cuando es preciso, e incluso en ayuntamientos de municipios más reducidos se han llevado a cabo y se están implementando planes estratégicos territoriales.

Pero la planificación no se reduce a la planificación estratégica, y las decisiones estratégicas que en definitiva se toman en todas las entidades, queda reflejada en diversos documentos como vienen a ser los siguientes:

- a) *Presupuestos anuales*: La elaboración de los presupuestos resulta en primera instancia un ejercicio de planificación, ya que, más allá de hacer una previsión de los ingresos que se van a obtener y sus fuentes, supone determinar en qué se va a gastar y cuánto, y por tanto se establece qué se quiere hacer.
- b) *Planes anuales y plurianuales de actuación*: Estos planes pueden tomar diversas formas, especialmente si hacen referencia al conjunto de una entidad o si hacen referencia a un departamento, área o servicio determinado. En

los planes anuales normalmente se establecen los objetivos que se pretenden alcanzar en el año y las medidas a llevar a cabo o los servicios que se van a implementar. La inclusión de indicadores permite controlar el cumplimiento del plan.

La actual ley 40/2015, del 1 de octubre de 2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, en su desarrollo menciona la necesidad de que las entidades del sector público realicen planes anuales de actuación basados en objetivos. En concreto en el artículo 85.1, en relación a las entidades del sector público institucional estatal, establece que “contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.” También, en relación a los organismos públicos estatales menciona la prescripción de elaboración de planes de actuación plurianuales desde la constitución de la entidad, que tanto la justifique como incorpore una visión estratégica, que será revisable cada tres años, como indica el artículo 92.2. Esto mismo es también aplicable a la creación y mantenimiento de fundaciones del sector público estatal. Estas consideraciones que ligan con la planificación estratégica, así como con los planes anuales y plurianuales de actuación de este punto, están establecidas para el Sector Público Institucional, pero los planes anuales de actuación son también desarrollados en el resto de Administraciones Públicas como práctica habitual en un contexto reglamentario. A nivel autonómico cada Comunidad Autónoma tiene establecidas unas prescripciones en estas líneas para las Entidades de Derecho Público y las Entidades de Derecho Privado.

c) *Planes sectoriales*: Estos planes se realizan a corto, medio o largo plazo, por lo que a diferencia de los planes anuales de actuación, estos pueden ser plurianuales. Además, se concentran en ámbitos concretos de actuación, como puede ser el educativo, la atención social, la infancia, la juventud, la planificación urbanística, la participación ciudadana, el empleo, igualdad de oportunidades, el desarrollo sostenible... Estos planes suelen coincidir con procesos claves de la entidad, y generalmente se utilizan herramientas de la planificación estratégica para su concepción, así como se insertan en el marco de la política definida por el equipo de gobierno que lidere la entidad.

d) *Planes de ordenación de recursos humanos*: El art. 69 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, dentro de su Título V “Ordenación de la actividad profesional”, en su Capítulo I dedicado a la “Planificación de recursos humanos”, establece los Planes de ordenación de recursos humanos como un instrumento de planificación. Estos planes pueden estar formados por distintos documentos, pudiendo tomar forma de planes estratégicos, aunque esta metodología no sea prescriptiva.

e) *Planes estratégicos de subvenciones*: Estos planes, como su nombre indica tienen un marcado carácter estratégico en cuanto suponen un análisis de la realidad y un establecimiento de prioridades. Este documento se elabora como marca la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

Subvenciones, y permite relacionar los objetivos que se pretenden alcanzar con los efectos a conseguir, los costes y su financiación, cubriendo las necesidades públicas mediante las subvenciones que se establezcan en el plan. Según el Reglamento que desarrolla esta ley (Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), en el artículo 12 se establece el contenido que debe incluirse en los Planes Estratégicos de Subvenciones: los objetivos estratégicos, las líneas de subvención, el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable, y los resultados de la evaluación de los planes estratégicos anteriores. Aunque este tipo de planes tienen una línea metodológica comparable o con similitudes con los planes estratégicos corporativos, como se verá a continuación, por su objeto no resultan iguales.

f) *Planes estratégicos corporativos:* Estos planes no son de obligada elaboración para la mayoría de las entidades que forman la Administración Pública, aunque vienen desarrollándose de forma cada vez más cotidiana en las mismas. Bien es cierto que en algunos casos sí se han establecido como obligados, así como previamente se ha reflejado en cuanto a los planes plurianuales que deben establecerse para la creación de entidades del sector público institucional estatal, o de otras entidades de derecho público o privado autonómicas según su regulación específica. Por ejemplo, en el caso del sector público autonómico de Galicia, por su Orden conjunta de 8 de julio de 2016 que regula el Plan inicial plurianual de actuación de las entidades públicas instrumentales integrantes del sector público autonómico, se establece explícitamente que los planes estratégicos formarán parte del contenido de los planes iniciales de actuación, y los mismos deben contener: objetivos estratégicos, objetivos operativos, e indicadores de seguimiento y evaluación. Pero la diferencia esencial, sobre todo para distinguir este tipo de planes estratégicos con los planes estratégicos de subvenciones o territoriales, es que el objeto central de análisis es la propia entidad, o al menos una parte específica de la misma, si sólo corresponde a un área concreta.

g) *Planes estratégicos territoriales:* Estos planes, que siguen una metodología de elaboración similar, adaptada según sus características, se distinguen por tanto de los planes estratégicos corporativos en cuanto al objeto de análisis, ya que su objeto es el territorio sobre el cual la entidad ejerce sus competencias. Mientras los planes corporativos pueden ser realizados por cualquier tipo de entidad, pública o privada, lucrativa o no, los planes estratégicos territoriales sólo tienen cabida desde una entidad pública que tenga capacidad de acción en su territorio. De esta forma se pueden hacer planes para toda una ciudad o para una zona concreta, como un barrio o un distrito. Este tipo de planes están cobrando un protagonismo considerable en la actualidad, sobre todo impulsados muchas veces a través de subvenciones de fondos europeos; en España fue pionera Barcelona con su Plan Estratégico Económico y Social en 1987, por lo que su recorrido comienza a ser considerable.

3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CORPORATIVA

En el abanico de planes posibles en las Administraciones Públicas en un nivel estratégico, los planes estratégicos corporativos expuestos resultan de gran importancia para el desarrollo de las organizaciones como tales. Pero, ¿qué entendemos concretamente por planificación estratégica y cuáles son sus características?

3.1. Definición de la estratégica

Estrategia proviene del latín, *strategia*, así como de los términos griegos *stratos* (ejército) y *agein* (guía), lo que demuestra su marcado carácter militar. Sin embargo, hoy podemos utilizar el concepto de estrategia para multitud de ámbitos, especialmente el organizativo, ya que desde el pasado siglo comienza a utilizarse en el contexto empresarial unido al término de gestión. Asimismo, se empezó a utilizar ligado a la política, al marketing, a la educación...

Dadas las diversas interpretaciones que imperaban, fue el autor MINTZBERG quien propuso una definición para estrategia que englobaba cinco definiciones¹, conocidas como las cinco “p” de la estrategia, estas son: Plan, Patrón, Posición, Perspectiva y Patraña. El “plan” hace referencia a su orientación hacia el futuro y el diseño previo; el “patrón” se refiere al establecimiento de una manera de hacer las cosas (téngase en cuenta que un buen plan va acompañado de un patrón, pero no siempre estas definiciones van unidas); la “posición” tiene que ver con el posicionamiento que la organización debe alcanzar para lograr un equilibrio entre sus características internas y el contexto externo en el que se desenvuelve para poder ser competitiva. Es también una “perspectiva” en relación a cómo ve el mundo, dónde quiere situarse en él y qué cambio tiene que realizar para lograrlo. Por último, incluir la definición de “patraña” hace referencia a que la estrategia puede ser un engaño que oculta el verdadero plan de la organización (esta definición puede resultar más apropiada en las empresas de mercado que compiten entre sí que entre las Administraciones Públicas, aunque bien es cierto que de alguna manera cuando se centran esfuerzos en un ámbito específico es porque existen razones, que no tienen porqué estar reflejadas en el plan, para no centrarlos en otro/s).

Ante estas definiciones, cabe añadirse una última “p” que corresponde con “proceso”, ya que planificar y poner en marcha una estrategia es todo un proceso colmado de fases y actividades para poder lograrla.

3.2. Características de la planificación estratégica corporativa

Tomar la iniciativa de llevar a cabo una planificación estratégica en una entidad denota de por sí una voluntad de cambio, aunque no se tengan unas aspiraciones tan ambiciosas en cuanto a cambios e innovación, el hecho representa al menos el querer establecer un camino hacia la mejora de la organización. Es en este sentido el proceso que se indicaba, ya que llevarlo a cabo implica una sucesión de actividades y tareas

1 MINTZBERG, H. (1987).

organizadas en fases definidas que sucumben en el establecimiento del plan estratégico y posteriormente en su puesta en marcha, seguimiento y evaluación.

Sin entrar en el detalle y la explicación de cada una de las fases, cabe mencionarlas a modo de apunte y recordatorio. Comenzar una planificación estratégica supone sumergirse en un proceso analítico y reflexivo en el que se deben estudiar distintos elementos tanto internos como externos de la organización para así poder partir de un conocimiento más preciso que permita establecer las siguientes decisiones en el plan.

En primer lugar, es preciso definir la misión y la visión de la entidad, aquellas que responden a “qué somos” y “qué queremos ser”; el siguiente paso es realizar el diagnóstico de situación, analizando tanto la entidad en sí en todas sus dimensiones, como el entorno en el que está inmersa, igualmente atendiendo a sus múltiples dimensiones. Este análisis permite disponer de la información necesaria para que, gracias al uso de diversas herramientas, como viene a ser el análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), se puedan definir las líneas estratégicas así como los objetivos estratégicos que permitan a la organización avanzar hacia la visión planteada. Para lograrlo hay que definir las distintas acciones que marcan la ruta de lo que hay que hacer, y desde luego, resulta imprescindible establecer unos indicadores que faciliten la labor de seguimiento y de evaluación del plan.

El documento que recoge todo lo anterior es el propio plan estratégico, que permitirá a la organización hacer frente a sus carencias y aprovechar sus fortalezas y las oportunidades del entorno, para alcanzar unas metas establecidas, siempre con ánimo de mejorar, y en definitiva ofrecer unos servicios de mayor calidad a la ciudadanía.

Los planes suelen tener una duración de varios años, entre tres, cuatro, incluso hasta cinco años, y su proceso de planificación, en función de la complejidad de la entidad pueden ser más o menos prolongados en el tiempo. En cualquier caso, es preciso dedicarles el tiempo suficiente para realizar un diagnóstico con cierta profundidad que ofrezca una información completa y, asimismo, es necesario dedicarle un número adecuado de sesiones a la reflexión sobre los apartados del plan, ya que en él se van a marcar unas pautas para un largo periodo y deben estar bien armadas. Aunque es cierto que a lo largo de la implementación del plan pueden surgir cambios inesperados en el entorno, o incluso dentro de la entidad, que puedan hacer replantear algunos elementos del plan, la flexibilidad debe ser hasta cierto punto limitada; y resulta preferible, en términos de calidad del diseño, que las modificaciones que tengan que hacerse no estén relacionadas con aspectos sobre los que no se prestó tanta reflexión en el momento que correspondía.

4. BENEFICIOS QUE APORTA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ENTIDADES LOCALES

Una vez distinguidas las decisiones estratégicas, los niveles de planificación, y los distintos tipos de documentos que plasman planificaciones de diversa índole en una entidad local, puede establecerse que la planificación estratégica corporativa se desmarca

del resto al incorporar un mayor ejercicio analítico y reflexivo, y un nuevo “patrón” que, aparte de ayudar a alcanzar los objetivos propuestos, genera una serie de beneficios aparejados a todo el proceso. Estos beneficios alcanzan distintas dimensiones de la entidad, desde a la misma como tal, a los puestos directivos, la plantilla en general, su imagen externa... A continuación, se presentan diez beneficios que pueden destacarse.

4.1. Establece prioridades de actuación de forma justificada

En primer lugar, se puede afirmar que la planificación estratégica al definir los distintos ejes o líneas estratégicas está estableciendo prioridades de actuación, pero en este caso la elección de las mismas no se debe a una creencia no documentada de qué es lo más importante donde hay que centrar los esfuerzos. Como se desprende en algunos beneficios expuestos a continuación, estas prioridades se basan en el conocimiento adquirido y se enmarcan en una alineación de la misión, la visión, la estrategia y los objetivos establecidos.

Por otro lado, al compartir la estrategia, estas prioridades son conocidas y aprobadas por el conjunto de personas que participan en la organización.

4.2. Alinea la misión, la visión, la estrategia y los objetivos

Elementos básicos en la planificación estratégica son la misión y la visión de la organización, las cuales implican reflexionar sobre la razón de ser de la misma y establecer una meta a la que se desea llegar. Un plan estratégico bien armado no pierde de vista estos elementos, ya que se debe ser consciente de cuál es el fin de la entidad y desarrollar sus acciones en consonancia, encaminadas hacia el destino propuesto en la visión; para lograrlo es preciso que la estrategia y los objetivos establecidos en el plan también estén en sintonía, es decir, que se encuentren alineados. Estar alineados significa, por tanto, que mantienen un hilo conductor que los une y que cada elemento tiene sentido acompañado del resto.

Sólo cuando la organización realiza esta planificación estratégica puede dedicar atención a pensar estos elementos para que estén en sintonía. Tener una visión de futuro sin planificar, puede dar lugar por ejemplo a tener aspiraciones difícilmente alcanzables por las características de la entidad y del entorno, y por tanto la frustración está asegurada.

Por otro lado, al compartir los planes estratégicos, y sobre todo, si en su proceso de elaboración se ha seguido una metodología participativa entre las personas que forman o interactúan en la entidad, estos elementos pasan a ser compartidos, y por tanto el sentimiento de unidad y de saber cuál es el cometido y hacia dónde se quiere llegar, resulta esencial para homogeneizar, e igualmente influir en la cultura organizacional.

4.3. Conecta con la calidad, la mejora continua y la excelencia

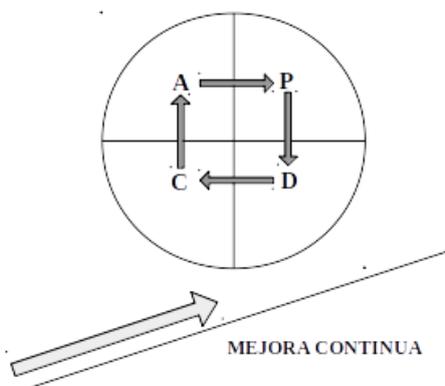
Aunque actualmente la implantación de sistemas de gestión de calidad estén más extendidos entre las Administraciones Públicas, es probable que una entidad local elabore un plan estratégico corporativo, aunque no esté desarrollando un sistema de gestión de

calidad, pero resulta este un paso que conecta con la misma. Téngase en cuenta que en los distintos sistemas de calidad, por ejemplo en el Modelo CAF (Marco Común de Evaluación, utilizado en las organizaciones públicas) se incluye el criterio de “liderazgo” en primer lugar, que a su vez incluye el establecimiento de la misión, visión y valores; seguidamente el segundo criterio es el de “estrategia y planificación” que tiene que ver con el análisis de la realidad, el establecimiento de indicadores, y el desarrollo de la estrategia para el cumplimiento de la misión y la visión. Por tanto, la planificación estratégica conecta con la calidad y el camino hacia la excelencia.

Por otra parte, al mismo tiempo su práctica promueve el ciclo de mejora continua, o el llamado ciclo Deming o PDCA (por Plan, Do, Check, Act, en inglés), es decir: planificar, hacer o implantar medidas y actividades, comprobar y medir los resultados (seguimiento y evaluación), y actuar buscando nuevas soluciones a incorporar en una nueva vuelta del ciclo, en la siguiente etapa de planificación. El proceso se visualiza en la siguiente ilustración, la cual conecta dicho ciclo con la mejora continua.

La mejora continua supone el avance y el progreso de las organizaciones ya que permite no estancarse en formas de hacer las cosas no productivas, primando el conocimiento, la evaluación y el aprendizaje reinvertido en la propia entidad.

Ilustración 4.



4.4. Simplifica el proceso de seguimiento y evaluación

Resulta esencial incorporar en la planificación estratégica indicadores de seguimiento y de evaluación que permitan realizar estas labores. Como se ha visto en el ciclo PDCA, una parte del mismo consiste en “chequear” los resultados, y esto se facilita si desde el momento de diseño del plan se incorporan indicadores y unas pautas y estrategia de seguimiento y evaluación. De no hacerlo en el momento del diseño del plan,

se pierde la oportunidad de comenzar el seguimiento desde su mismo inicio, dificultando dicha tarea y haciéndola más tediosa. En este sentido, incorporar los elementos que van a guiar el seguimiento y la evaluación supone una simplificación del proceso, y al mismo tiempo, por las características del propio plan que incorpora objetivos estratégicos y específicos, se facilita la labor de establecer indicadores para medir el logro de los mismos.

4.5. Optimiza los recursos

El hecho de establecer prioridades y organizar las distintas acciones favorece la asignación de recursos y por tanto planificar estratégicamente es un paso para lograr una eficiencia de los recursos, es decir, permitir el logro de los resultados esperados utilizando los recursos de manera responsable y equilibrada.

4.6. Incrementa el conocimiento

El hecho de realizar el diagnóstico previo, en el que se realiza un análisis en principio descriptivo de la entidad y su entorno, ofrece y organiza una información de gran valor para la entidad. Este conocimiento es la base de la planeación, sin embargo, la utilidad de su adquisición no finaliza con el diseño del plan, sino que se incorpora y sirve de referencia para la toma de otras decisiones que posteriormente tengan que realizarse, ya sea en relación al desarrollo del plan, o sobre otros aspectos.

4.7. Mejora el trabajo en equipo y el desarrollo de habilidades

El propio proceso de planificación ejercita a los equipos e incrementa sus habilidades elevando su eficacia. Este proceso se desarrolla entre los puestos directivos y jefaturas, contando con los cargos políticos competentes.

Los equipos de trabajo mejoran su capacidad analítica y reflexiva, destacando su perfeccionamiento en la toma de decisiones (en este caso decisiones estratégicas de mayor complejidad). Igualmente, por las características del proceso de diseño del plan y las herramientas que pueden utilizarse en su elaboración, se fomenta y desarrolla la creatividad. Su participación en el proceso refuerza la vinculación del equipo como tal, y su compromiso con la organización, haciéndolo extensivo al resto de personas de la entidad mediante canales informales que influyen a tal fin, así como mediante canales formales de comunicación interna.

4.8. Mejora la comunicación interna

En línea con el punto anterior, la planificación estratégica abre un marco para la comunicación interna en cuanto se comunica el plan definido, así como se hace partícipe a las personas que forman la entidad en el proceso de elaboración. Esto no significa que toda la plantilla participe en el proceso de toma de decisiones, si no que al menos están al corriente de lo que se está haciendo y, cuando es preciso, se cuenta con sus aportaciones, por ejemplo, a través de una encuesta de clima laboral. Además, al compartir los

objetivos, muchas directrices se comprenden e incorporan gratamente al ver su vinculación con los objetivos propuestos. En definitiva, se establece un contexto que favorece la comunicación efectiva en la entidad.

4.9. Mejora la imagen de la entidad

Cuando la planificación estratégica no queda olvidada en un cajón como una declaración de intenciones que nunca llegan a ponerse en práctica, todos los beneficios identificados anteriormente tienen un efecto altamente positivo sobre la imagen de la organización. Al hablar de la imagen esta puede ser concebida desde el punto de vista de las personas que forman parte de la organización, o desde las personas, organizaciones o agentes externos.

a) A nivel interno, las personas que forman parte de la entidad, es decir, su personal, ya sea funcionariado o laboral, incluso cargos electos, incrementan su percepción positiva de la misma y por tanto se mejora su imagen. Esto tiene un gran valor, ya que este hecho eleva la motivación general de la plantilla. La planificación estratégica permite visualizar un propósito compartido, y favorece remar al unísono hacia un mismo destino.

b) A nivel externo, es decir, respecto a los clientes finales, proveedores, competencia... la imagen se ve igualmente mejorada. Los clientes, término más empresarial, en Entidades Locales viene a ser principalmente la ciudadanía, destinataria final de los servicios o procesos claves; sin embargo, en el caso de las diputaciones, téngase en cuenta que son también sus clientes los propios ayuntamientos para los cuales presta servicios. Las entidades también interactúan con otras entidades con las que mantiene alianzas, incluso con otras con las que compiten por ciertos recursos o ventajas, y evidentemente con proveedores de bienes y servicios. Todos estos entramados de agentes experimentan igualmente una percepción mejorada de la entidad, hecho que posteriormente se traduce en oportunidades en el futuro.

4.10. Prepara para nuevos escenarios: adaptación al cambio

Nos encontramos en un momento histórico en el que cada vez los cambios tecnológicos, económicos, normativos y sociales se producen con mayor frecuencia y velocidad, lo que obliga a las organizaciones a estar cada vez más preparadas para enfrentarse a dichos cambios, evitar sus efectos negativos y aprovechar las ventajas que aporten. La planificación estratégica resulta efectiva en este sentido ya que ayuda a hacer previsiones, ayuda a incorporar nuevas tendencias, fomenta la creatividad en el equipo y establece posibilidades de adaptación a los cambios durante su gestión, es decir, se predispone a la flexibilidad. La creatividad se reinvierte en la organización cuando es preciso realizar cambios ante retos que aparecen y que hay que abordar. El plan estratégico, por tanto, a través de su control y seguimiento está abierto a evolucionar en función de las circunstancias.

5. ELEMENTOS CLAVE PARA INCORPORAR LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ENTIDADES LOCALES

Todos los beneficios que puede generar la planificación estratégica a las Entidades Locales resultan esenciales para mejorar el avance y el progreso de las mismas en un camino hacia la mejora continua y la excelencia. El hecho de que no se ponga en práctica no quiere decir que todos estos aspectos se encuentren en un estado negativo o inexistente, es posible que algunos de ellos se desarrollen, como podría ser el establecimiento de prioridades, o tener claros los objetivos de la entidad, o el desarrollo de las habilidades del equipo, incluso su comunicación interna o su imagen. Sin embargo, la puesta en práctica de la planificación estratégica los fomenta y eleva, y desde luego, alguno de los anteriores como la alineación de la misión, la visión, la estrategia y los objetivos, sólo tienen cabida bajo este escenario.

Ante todo esto, cabe realizar una reflexión sobre qué elementos habría que prestar atención para potenciar la puesta en práctica de la planificación estratégica corporativa en Entidades Locales que aún no hayan incorporado su práctica de forma regular.

En primer lugar, es preciso poner en valor la planificación estratégica, es decir, reconocer sus virtudes y los beneficios que aporta, lejos de suponer una carga adicional de trabajo, ya que a la larga supone un ahorro de esfuerzos en tratar de conseguir objetivos, ya que marca una hoja de ruta y los mecanismos para su control. Para ello se requiere esencialmente que desde los equipos de gobierno se tome consciencia de la misma, aprendiendo de casos exitosos de otras organizaciones que las hayan puesto en práctica (*benchmarking*). Esto supone asimismo la necesidad de una voluntad política para llevarlo a cabo.

Esta voluntad tiene cabida de ser registrada en el Manual Organizativo y de Funcionamiento (MOF), como establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno. Las Entidades Locales tienen potestad para decidir su estructura organizativa y este documento puede resultar reglamentario incluyéndolo en el Reglamento de Organización Municipal (ROM, en los ayuntamientos), que regula su funcionamiento interno. El contenido del MOF se establece por cada entidad, pero es imprescindible que incluya la misión y la visión de la organización, por lo cual resulta recomendable incorporar en estos documentos la necesidad de la planificación estratégica, ya que siendo posible definir la misión de la misma, resulta difuso e incluso irrisorio establecer una visión si no está acompañada de una planificación estratégica adecuada para poder alcanzarla.

Por otro lado, cabría hablar de financiación para la planificación, la cual en realidad no tiene por qué suponer siempre un sobrecoste elevado, ya que este tipo de planificación posee menor envergadura que por ejemplo la planificación estratégica territorial. El coste económico estará asociado a posibles gastos en personas asesoras o consultoras externas que puedan acompañar el proceso de planificación, no siempre imprescindibles si el equipo cuenta con formación y experiencia en ello. Sería por tanto otro coste, aplicable directa o indirectamente, la capacitación o formación del personal en el diseño y gestión de la planificación estratégica. Es cierto que las actuaciones que se

contemplan en los planes podrán representar un gasto a tener en cuenta, pero al mismo tiempo ese gasto no tiene que ser necesariamente superior al que genera la prestación normal de los servicios o las actividades de la entidad.

El hecho de poder contar con personal capacitado o que potencialmente pueda capacitarse significa contar con personal suficiente de grupos superiores (del grupo A: A1 y A2) que cuenten con estudios universitarios. Este personal puede tener o no formación en planificación estratégica, y de no tenerla, un último elemento clave al respecto es precisamente ese: la capacitación del personal de cuerpos y grupos superiores, y de los cargos electos. Esta capacitación puede tomar diversas formas, desde la formación propiamente dicha, a través de la formación continua de la entidad o en colaboración con entidades externas reconocidas y especializadas en administración local, al acceso a publicaciones sobre la materia, a la participación en encuentros o a la práctica del *brechmarking*. Todas estas posibilidades ampliarán el desarrollo de la visión estratégica y su puesta en valor, siendo el paso inicial para encaminar nuestras Entidades Locales hacia su evolución, desarrollo y mejora continua en el camino hacia la excelencia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO, D. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BUSQUETS MONTES, S. “La estructura organizativa como elemento clave en la planificación estratégica de los servicios municipales”. *Revista Digital CEMCI*, n.º 33, 2017.
- DEMING, W.E. *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1989.
- MINTZBERG, H. “Five Ps for Strategy”, *California Management Review*, 28, 1987. Pp. 11-24.
- MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. 9º edición. Barcelona: Ariel, 2009.
- MOLINA HERNANDEZ, P. *Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos*. Granada: CEMCI Publicaciones, 2019. Colección “Temas de administración local” n.º 107.
- SÁNCHEZ VICAINO, G. (Coord.) *Administración de empresas*. Madrid: Pirámide, 2011.

LA RETASACIÓN EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Juan Manuel BENAVIDES ALCALÁ

Secretario General del Ilustre Ayuntamiento de Archidona, (Málaga)

Trabajo de Evaluación presentado para el Curso: La Expropiación Forzosa de las Entidades Locales. CEMCI.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. La responsabilidad por demora.
3. Evolución histórica, jurisprudencial y doctrinal.
4. La retasación en las expropiaciones urbanística.
5. La retasación como derecho del expropiado.
6. La retasación tras la reforma por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre.
7. Conclusión.

1.- INTRODUCCIÓN

Comenzaremos nuestro trabajo final de curso sobre la Expropiación Forzosa y en concreto, la Retasación, haciendo una breve alusión a la definición que de la misma hace la Enciclopedia Jurídica sobre la figura en cuestión:

“Proceso por el que se valora nuevamente el bien expropiado por haber transcurrido más de dos años sin que la cantidad fijada como justiprecio en un proceso expropiatorio se haya hecho efectiva o consignada. Retasar no significa actualizar los valores calculados sobre el objeto expropiatorio, sino proceder a una nueva y distinta valoración del bien.

Es una de las garantías con que cuenta el expropiado frente a la demora del expediente expropiatorio. Consiste en otorgarle el derecho a exigir una nueva valoración de la cosa expropiada, adaptada a la depreciación monetaria si han pasado dos años (cuatro años hoy, Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado para 2013) desde la fijación del justiprecio y no se hubiese realizado el pago o no se hubiese consignado. Se formula mediante solicitud acompañada de nueva hoja de aprecio.

Dada la escasa operatividad de esta garantía se ha sugerido la previsión de revisar automáticamente el justiprecio sin necesidad de instar una nueva tasación.

Ley de Expropiación Forzosa de 1954, artículo 58.”

Pues bien, tras esta breve alusión a la definición que de una manera más que entendible hace dicha enciclopedia jurídica en las redes ayudando y colaborando con juristas y demás técnicos en esclarecer distintos conceptos jurídicos y antes de entrar en la materia en sí, queremos hacer una breve introducción a la expropiación forzosa como institución para poder entender el alcance real de la misma para finalmente, una vez aproximado al tema y entendida su razón y motivación, poder entender la figura de la retasación y cuál es el verdadero fin que la norma le otorga.

La expropiación forzosa como figura jurídica o procedimiento se trataría de una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a las administraciones públicas, de base o con base territorial y no institucionales, en la que éstas, en pro de una utilidad pública o interés social, ya sean las administraciones públicas o terceros los beneficiarios de dicha expropiación, privan imperativamente de su propiedad constitucionalmente amparada en el artículo 33 sobre sus distintos bienes y derechos patrimoniales, ya sean personas privadas o públicas o entes sin personalidad las expropiadas, de dichos bienes, bajo el paraguas que ese mismo precepto de nuestra Carta Magna alberga en ese mismo artículo 33, pero en este caso en su apartado segundo:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

Con todo lo expuesto empezaremos a acercarnos a la materia objeto del trabajo como es la retasación puesto que uno de los elementos fundamentales de esta institución jurídica de derecho público es la determinación del justiprecio, una vez iniciado dicho procedimiento mediante el acuerdo de necesidad de ocupación por la administración pública expropiante.

Recogido en el capítulo 3 del título II, artículos 24 al 47 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la determinación del justiprecio se trataría de una pieza separada del procedimiento expropiatorio strictu sensu. Es una pieza indispensable del mismo y de cuyo desenlace y determinación con la fijación del mismo desembocaría en el pago de la cantidad fijada, ya sea en el plazo estipulado o fuera de él, aspecto crucial en la figura de la retasación pues es en la demora en su pago donde adquiere su sentido y regulación como veremos a continuación.

Pues bien, una vez fijado el Justiprecio, ya sea de mutuo acuerdo o través del Jurado Provincial de Expropiación por no alcanzarse el mismo por los distintos rechazos de las partes por las disconformidades a las distintas hojas de aprecio aportadas por ellas y siempre a la vista de éstas que es la base según la cual ha

de regir la decisión de dicho Jurado o Comisión de Valoración o Expropiación autonómicas que es lo que reza en los artículos 29, 30 y 31 de la LEF, comenzaría en plazo para el pago del Justiprecio, que la ley fija en seis meses desde su determinación por los cauces aludidos. (artículo 48.1 LEF).

Es este punto donde arrancaremos con la retasación pues es en los artículos que suceden a los aludidos donde la ley aborda el tema de la demora en los distintos plazos que el procedimiento contiene en orden a la determinación del justiprecio y en relación, una vez determinado el mismo, a su pago.

2. LA RESPONSABILIDAD POR DEMORA.

Por lo expuesto, recogida la responsabilidad por la demora en la LEF y su Reglamento y en base a lo recientemente manifestado, se trataría por tanto de tres las demoras las que la ley recoge.

Para que la *primera* de las demoras se produzca, es decir, la regulada en el artículo 56 de la LEF y relativa a la tardanza en la fijación del justiprecio y como consecuencia, nazca la obligación de compensar al interesado por ella, es preciso que transcurran seis meses a contar desde la iniciación legal del expediente expropiatorio y siempre, por supuesto, que en ese plazo no se haya fijado por resolución definitiva el justo precio sobre las cosas o derechos. Este plazo de seis meses se contará desde la fecha en que sea firme el acuerdo de necesidad de ocupación, fecha que el Reglamento de Expropiación Forzosa, en su artículo 71, marca para el inicio, de una manera formal, del expediente expropiatorio.

En la *segunda* de las demoras, la que la LEF contempla en el siguiente artículo, es decir, el 57, si se produce retraso en el pago superior a seis meses desde la fijación del justiprecio que el artículo 48 del mismo texto determina, se devengaría también intereses de demora, “interés legal”, a favor del expropiado por el daño que en sus intereses el retraso le pudiese ocasionar.

Pues bien, es en el último de los artículos del Capítulo 5 del Título II de la LEF en donde se recoge la *tercera* de las demoras y a su vez, la materia objeto de este trabajo. Así las cosas, el artículo 49 se manifiesta acerca de la **retasación** en los siguientes términos:

“Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título. Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación”.

Para iniciar el tema de la retasación y antes de iniciar un breve repaso sobre su evolución histórica y normativa diremos que es una figura, un derecho del expropiado a

una nueva valoración del bien o derecho del que ha sido privado para adecuar su justiprecio al mayor valor del mismo ocasionado por el paso del tiempo. Todo ello en principio, como desarrollaremos en el estudio sobre la misma que vamos a intentar plasmar con nuestro trabajo.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL.

Dicho lo cual debemos decir que la retasación se trata, en lo que a su regulación se refiere, de la culminación de las distintas sentencias del **Tribunal Supremo** que fue admitiendo y aceptando la misma debido a todos esos momentos en los que no existió una verdadera sanción legal sobre ella.

Es en el *Reglamento Expropiación Forzosa de 1879* donde podemos encontrar las primeras alusiones al tema objeto de estudio. Debemos decir que esta norma posteriormente no tuvo continuidad en el ordenamiento jurídico español, ni siquiera para cuando la indemnización se determine en virtud del convenio previo entre las partes. Así pues su artículo 43 no permitía la pretensión de retasación y se contemplaba que, toda vez que el expropiado daba su conformidad a la hoja de aprecio presentada por la Administración, si se superaba el *plazo de seis* meses para el efectivo desembolso del precio estipulado, aquel podía volver recuperar su derecho ya que la demora o negligencia de la Administración en el pago del justiprecio acarrecaba una caducidad del mismo que tenía mayor consideración y efecto jurídico puesto que llegaba a implicar una resolución del acuerdo o convenio expropiatorio que permitía a expropiado volver a hacerse con la tenencia o posesión del bien privado como consecuencia del instituto jurídico de la expropiación.

En esta línea se pronunciaron distintas Sentencias del Tribunal Supremo de 1 y 6 de febrero de 1961, que se manifestaban en los aludidos términos ya que lo único que se otorgaba en interpretación del artículo 43 del reglamento de 1879 era la opción al expropiado, tras el transcurso del plazo de seis meses sin pagársele el justiprecio, de recuperar el bien expropiado, o su finca como en las sentencias se refería, pero no de una retasación en sí del valor inicialmente otorgado a ese bien desposeído.

Con toda esta base jurisprudencial y partiendo de la interpretación que el alto tribunal hacía del texto normativo vigente hasta entonces sobre la figura de la retasación, más bien de los efectos que la demora en el pago al expropiado podía acarrear en base al aludido artículo 43, se llegó al actual criterio que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 fija en su artículo 58 e inspirado como decimos en esa corriente evolutiva y que venía a plasmar el principio de que, toda vez que se declaraba sin valor el justiprecio que en su momento fue determinado y no habiendo sido materializado el mismo mediante su correspondiente abono, se debía proceder a determinar un nuevo justiprecio que viniera a restablecer el equilibrio de las prestaciones que habían sido alteradas y deterioradas por el paso de un tiempo más que razonable para haberlo hecho efectivo.

Teniéndose en cuenta esta evolución y en base a la nueva corriente jurisprudencial, podemos entender la retasación tal y como hoy es apreciada y considerada por la ley y los juristas.

Múltiples son las sentencias del Tribunal Supremo que esclarecen el verdadero sentido y espíritu que en la retasación se le ha querido dar hasta la fecha. Ejemplo de ellos, entre muchos, el Fundamento de Derecho 1º de la STS, Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo, de 29 de junio de 2015 que manifiesta y afirma que *“la figura jurídica de la retasación como efecto de la caducidad de los justiprecios, en lógica consecuencia, la nueva evaluación de los bienes”* y continúa diciendo esta sentencia que *“no puede suponer una actualización del fijado inicialmente sino otra valoración no condicionada por la anterior ya caducada y por consiguiente inexistente, dado que toda cuestión de retasación constituye un problema de incidencia del tiempo respecto a las consecuencias de la institución jurídica, como es el pago de la indemnización de la expropiación, que impone, para determinar el nuevo justiprecio, investigar si durante este tiempo transcurrido se han producido, además de modificaciones meramente cuantitativas, otras circunstancias cualitativas; es decir, no sólo la exclusiva variación monetaria, en más o menos de su valor, sino también si han existido modificaciones de las circunstancias de situación, medios de comunicación u otros factores que afecten al valor de las cosas, por lo que consecuentemente ha de ser formulada una nueva hoja de aprecio en la forma prevista en el art. 29 de la Ley de Expropiación Forzosa,”*..

Toda vez que la evolución de la figura queda manifestada en el actual artículo 58 de la LEF y su remisión que el mismo hace “a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.” y en base a la distinta doctrina y jurisprudencia que sobre la materia ha ido conformando la idea sobre la misma, haremos alusión a distintos autores y a sus criterios para una mejor aproximación y entendimiento acerca de la retasación.

No podemos concluir un trabajo sobre casi cualquier materia administrativa en el Derecho español sin poner de manifiesto el estudio y opinión que uno de nuestros más ilustres administrativistas a lo largo de nuestra historia plasmó sobre la materia objeto de este trabajo en su dilatada carrera. Nos estamos refiriendo a *Don Eduardo García Enterría* y en concreto nos detendremos en su publicación en *Jurisprudencia Aranzadi*, nº 6, 1999; a “La expropiación forzosa y devaluación monetaria”, RAP, nº 80, 1976.

Así las cosas el ilustre profesor se manifiesta sobre la retasación y otras tantas cuestiones relativas a la Expropiación forzosa que el Capítulo 5 del Título II de la LEF antes aludido en párrafos precedentes regula, como son aquellas concernientes a la demora en la determinación del Justiprecio y en el pago del mismo una vez que éste queda determinado y hace una descripción de esta figuras y derechos de una manera pormenorizada y exhaustiva valorando su eficacia real y su verdadero sentido práctico, que en el caso de la retasación y como comentaremos, García Enterría presentaba grandes dudas al respecto de la misma.

Dicho lo cual el jurista comenta que la Ley del 1954 de Expropiación Forzosa a su entender puso, en el momento de la regulación de la retasación, en pie esta figura en

lo que a su regulación se refiere, pero la considera una técnica aún muy onerosa para el expropiado al cual se supone que con la misma se pretendió, digamos no favorecer, pero sí no perjudicarle por los retrasos y dilaciones indebidas y no achacables a éste, obviamente, cuando el pago del justiprecio no es satisfecho por el verdadero obligado a ello. El hecho de que se pudiese con la retasación abrir otra vía administrativa al remitirse la ley a los preceptos del Capítulo 3 relativos a la determinación, “otra vez”, del justiprecio, todo ello indefinidamente, dice el autor, si el pago no se satisficiera de nuevo en sus distintos plazos de cuatro años señalado, y la correlativa vía contencioso-administrativa ulterior, concluía García Enterría, la hacía una técnica completamente ineficaz a su entender.

Pues bien, en su opinión y para concluir con respecto a este breve repaso a la postura del prestigioso profesor, entiende García Enterría que se deberían utilizar otras técnicas mucha más objetivas y efectivas que la que la legislación o régimen común de expropiación forzosa aporta en el artículo 58. Opina que debieran ponerse en marcha “*fórmulas de revisión automática optativa* (las más obvia: *índice de coste de la vida o de depreciación de la moneda*)”. Insiste en que la legislación española, en concreto el artículo 99 de la antigua Ley del Suelo (luego nos detendremos en la actual y la regulación que sobre la retasación en las expropiaciones urbanísticas se hace) y que recogía los precedentes antes instaurados por el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924, fijaba en diez años la vigencia de las valoraciones efectuadas en las distintas expropiaciones por razón de urbanismo, pero continúa diciendo que esa nueva valoración del justiprecio fijado por motivos urbanísticos deberá hacerse teniendo en cuenta el “índice de precios al por mayor” y siempre que estas variaciones se hubiesen producido por “notorias variaciones en el mercado de terrenos o en la situación económica general”, concluyendo que podrían ser estas revisiones instadas tanto de parte como de oficio por la propia administración titular de la potestad administrativa.

Para un mayor abundamiento sobre la cuestión nos haremos eco de otro de los juristas que a mi entender ha manifestado con acierto el sentir general de las consecuencias, a veces no acertadas, que la retasación ofrece. Este autor es *Alfonso Pérez Moreno*, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla y Doctor en Derecho, actualmente desde el 2011 Catedrático emérito. Pues bien, dice el mismo a colación del tema y siguiendo de una manera similar la senda que García Enterría marcó en años pretéritos que “*Pese a todo ello, es una realidad frecuente la situación de expropiados que, después de varios años de tener fijados definitivamente los justiprecios, no han podido obtener el pago de la Administración; situación que es extremadamente grave en los supuestos, excesivamente frecuentes, de ocupaciones de urgencia. La praxis administrativa demuestra la inoperancia generalizada del sistema de garantías descrito.*”

Así la cosa manifiesta, en relación a la posible retasación y, por tanto, nueva fase de determinación del justiprecio que con “*su sola posibilidad, se aterrorizan los expropiados. Decir al interesado, después del calvario de un expediente de justiprecio, con sus trámites y gastos consiguientes, que tiene que empezar de nuevo, resulta un sarcasmo. La inmensa mayoría prefiere aceptar lo que se ha fijado a tener que repetir el trámite.*”

Por todo lo expuesto, a tenor de la distinta doctrina que sobre la materia en la elaboración del trabajo he podido contemplar, está más o menos claro que la retasación y las consecuencias que conlleva al iniciarse no pone muy de acuerdo al estamento jurídico concededor de la materia por las interminables fases procedimentales administrativas que pudieran abrirse si el pago, una vez el justiprecio fuese determinado, no fuese hecho efectivo una y sucesivas veces a las que se pudiesen llegar al abrigo o paraguas de la LEF.

Tras este breve paso por la evolución histórica y de la mano de la jurisprudencia y la doctrina, ambas conditio sine qua non para el entendimiento de esta figura, nos detendremos en su análisis desde la óptica de derecho administrativo, como no, pero en su rama urbanística y de planeamiento.

4. LA RETASACIÓN EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICA.

Como llevamos diciendo desde el inicio, la retasación es una nueva valoración del bien expropiado por el transcurso de un plazo determinado una vez fijado el justiprecio sin que el expropiado haya sido pagado. Es decir, una garantía del administrado-interesado para sus derechos. Esta garantía se manifiesta y traslada, como no podía ser de otra manera, a las expropiaciones operadas en el ámbito o por razón de la ordenación territorial y urbanística y para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación (artículo 34 y 47. 2.B) del Texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

Pues bien, teniéndose en cuenta que es el artículo 34 del citado texto normativo el que se manifiesta en relación a “Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos” y su apartado 1.B) donde lo circunscribe, entre otros supuestos a valorar, a “*La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.*”, es en el artículo 47 del Título V sobre “Supuestos de reversión y de retasación” donde en su apartado 2.B) se entra a regular los casos donde la retasación, como garantía del expropiado, cabe aplicarla, que no son otros que “*En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización*”, como la ley manifiesta.

Así las cosas, reza el artículo 47.2.B) que la retasación podrá hacerse efectiva cuando:

“b) *Procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación.*”

En este sentido destacar alguna sentencia del *Tribunal Supremo* al respecto de la Retasación en el ámbito de las Expropiaciones Urbanísticas.

Así las cosas la Sentencia de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2006 se manifiesta sobre la cuestión, en concreto aborda el tema de la retasación de una finca expropiada por la desafectación del bien a su destino público por el cambio del planeamiento, dando lugar a una causa de reversión, según determina el art. 54 de la LEF, y cuyo ejercicio permitía al propietario expropiado, que debía valorar su conveniencia, “*sin que se imponga al mismo la recuperación del bien ni deje sin sentido la retasación solicitada que puede interesar al expropiado, al que en todo caso y como titular del derecho, corresponde decidir sobre su ejercicio*”. La sentencia del Alto Tribunal falla a favor del recurrente y le reconoce el derecho de retasación en el sentido pretendido por éste al concluir y estimar “*el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha representación procesal contra el Acuerdo del Ayuntamiento de La Jonquera de 1 de diciembre de 1998, que desestima la solicitud de retasación de la finca de su propiedad, nº 380, expropiada en su día para la ejecución del Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio, anulamos dicho Acuerdo por ser contrario al ordenamiento jurídico y declaramos el derecho de la entidad recurrente a la retasación solicitada.*”

Manifiestar también la línea seguida por otras tantas Sentencias del Tribunal Supremo tales como las contenidas en las sentencias de 28 de febrero de 1995 (recurso 2484/1992), 18 de abril de 2000 (recurso 29/1996) y 19 de junio de 2009 (recurso 5773/2005), en las que se puntualiza, en relación a las Expropiaciones Urbanísticas y el derecho de retasación por modificación del Planeamiento, que la única vinculación con la valoración que originariamente se pudo hacer se haya en que en la retasación han de valorarse los bienes o derechos objeto de expropiación en su mismo estado material o físico que en aquella ocasión presentaban dichos bienes y derechos, pero se deben de seguir otras pautas o criterios de valoración en la retasación ejercitada, en este caso los relativos a los criterios de valoración que rijan en el justo momento de volver a iniciarse el expediente de justiprecio, tal y como pone de manifiesto la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en su artículo 36, que aquí ha de entenderse referido a la fecha de la solicitud de la retasación.

5.- LA RETASACIÓN COMO DERECHO DEL EXPROPIADO.

Otras de las cuestiones que se nos suscita en torno a la retasación como derecho o garantía del expropiado es acerca de su carácter renunciabile o no en torno a su ejercicio por la dilación, antes mencionada, que la misma podría ejercer sobre el procedimiento expropiatorio y que por tanto podría hacer al mismo replantearse el beneficio o, en su defecto, el perjuicio que su ejercicio podría derivarle.

Así las cosas, una vez transcurrido más de cuatro años que la ley fija desde la determinación del justiprecio y no habiéndose procedido al pago del mismos, al expropiado podría interesarle el abono del justiprecio acordado pues no solamente el retraso en el pago podría ser gravoso para éste sino que también, en determinadas ocasiones, el bien o derecho objeto de expropiación podría sufrir una devaluación como consecuencia, por ejemplo, de coyunturales crisis económicas.

Hay que decir que la Ley parece que no arroja una solución muy cierta al respecto. Si bien el artículo 58.1 de la LEF parece que impone la misma tras la caducidad del justiprecio por paso de los cuatro años fijados sin su pago, debemos remitirnos una vez más, como en párrafos precedentes de éste trabajo, a las distintas Sentencias del Tribunal Supremo para la mejor contestación a la cuestión que se nos suscita.

Sentencias como TSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 4º, S 8-09-2014, nº. 1036/2014, ref. 1015/2010, FJ 4 o STS de 4 de julio de 2012 (EDJ 154912), FD. Quinto, 4º párrafo, por ejemplo, vienen a considerar a la retasación más que como una obligación, como un derecho del expropiado. Así ésta última manifiesta al respecto que “*se trata de una facultad que corresponde ejercer al expropiado para evitar los perjuicios que pueda sufrir por la demora en el pago del justiprecio, y que tiene su razón de ser en la caducidad de los justiprecios expropiatorios, a los que se priva de eficacia por el simple transcurso de los plazos legales sin haber hecho efectivo al expropiado su importe o consignado el mismo*”.

Por todo ello y teniéndose como base la Jurisprudencia fijada por el Alto Tribunal, parece claro que lo que el legislador pretendió con la retasación era, más que imponer unas determinadas consecuencias o sanciones derivadas de incumplimientos de las administraciones que a priori beneficiarían al expropiado, una compensación a éste por los perjuicios causados por la demora en el pago del justiprecio por lo que no es para nada descabellado pensar que la renuncia por el mismo a la retasación es un derecho que le asiste. Ejemplo jurisprudencial de ello lo encontramos en la **sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 6ª, S 15-3-2016, ref. 2289/2014** donde encontramos una renuncia implícita por un expropiado a la retasación.

Así pues y para concluir con el derecho, que no obligación al ejercicio de la retasación, poner de manifiesto la **Sentencia de 05 de marzo de 2012** de la Sección Sexta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo que se pronuncia en el sentido “*que tampoco obsta al ejercicio del derecho a la retasación el que se haya hecho efectivo o consignado el justiprecio una vez transcurrido el plazo de caducidad fijado en el art. 58 de la LEF, salvo que el expropiado manifieste de modo inequívoco su voluntad de renunciar a dicho derecho o que reciba el pago mostrando su conformidad con el "quantum" y sin hacer reserva o protesta alguna al respecto*”, según jurisprudencia a la que se refiere la sentencia de 7 de febrero de 2002, cuando señala que “*en este sentido ha de recordarse la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 2 de junio de 1984, 22 de junio de 1991, 14 de noviembre de 1995 y 14 de junio de 1997), según las cuales, el pago posterior a los dos años de la fijación del justiprecio no es obstáculo para que proceda la retasación, si se ha solicitado la misma con anterioridad a dicho pago.*”

Con este pronunciamiento del Tribunal se está dejando de una manera clara y diáfana que la solicitud de retasación en sí no puede quedar enervada por el simple hecho de que el expropiado acepte el pago del precio fijado en la correspondiente vía administrativa. Así las cosas manifiesta que “*sólo la aceptación del pago sin reservas excluye el derecho de retasación, no siendo admisible, por el contrario, la retasación*

cuando actos propios del expropiado manifiestan una acomodación al "quantum" de la indemnización". Con todo ello se refleja que el expropiado deberá mostrar una verdadera satisfacción a la cantidad abonada que elimine, per se, cualquier duda en este sentido.

6. LA RETASACIÓN TRAS LA REFORMA POR LA LEY 17/2012, DE 27 DE DICIEMBRE.

En este apartado sexto y último del trabajo fin de curso sobre la Retasación en la Expropiación forzosa quisiera acabar con las últimas reformas legislativas y sus consecuencias en la figura que estamos tratando.

Para ello vamos a basarnos en gran medida en la idea que al respecto de la entrada en vigor de la citada ley, el abogado y Catedrático de la universidad de Oviedo, Don Alejandro Huergo Lora ha publicado.

Así las cosas la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en su Disposición Final 2ª, apartado 3, llevó al efecto una modificación del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 hasta la fecha vigente y cuyo tenor literal rezaba en el siguiente sentido:

“si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el capítulo III del presente título”.

Toda vez que la mencionada ley modificó el artículo 58, su redacción quedó plasmada con el siguiente tenor literal:

«Si transcurriera cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación.”

Dicha reforma desarrolló sus efectos desde su entrada en vigor a fecha del 1 de enero de 2013.

Pues bien, comenta el Catedrático de la Universidad de Oviedo con esta novedad legislativa se pretendió, entre otras cosas, eliminar ciertos casos en los que, con la antigua redacción y regulación legal, procedía el ejercicio del derecho a la retasación por parte del expropiado y a la par una importante reducción o disminución de la carga económica que el ejercicio del derecho, antaño, suponía para administración pública expropiante o para el beneficiario.

Así las cosas con el hecho en sí de que se ampliara a cuatro los años de plazo estipulado para que se originase el derecho y, por ende, para el ejercicio del mismo, se conseguía que algunos de los casos en los que su aplicación anteriormente había ya no fueran posibles. Hablamos de casos tales como aquellos en que el justiprecio fuese pagado, o en su defecto, consignado, pasado el plazo de dos años, pero con anterioridad al vencimiento de el de cuatro años. La Administración expropiante o en su defecto, el beneficiario, dispone hoy día debido a la reforma de un plazo para el pago o consignación

del justiprecio, y sin incurrir en supuesto de retasación, de cuatro años y no de dos, lo que beneficia sus intereses pues le permite un mayor margen de maniobra y no se encuentra tan apremiada por el plazo anterior cuya sanción a través de la retasación podría ser gravosa en ocasiones.

Otra de las cuestiones que la reforma suscita en base a lo manifestado por Don Alejandro Huergo Lora es el relativo a que, al excluirse el derecho de retasación en aquellos supuestos en los que el pago, o en su defecto, la consignación, se ha efectuado aun transcurrido el plazo de cuatro años, también se excluye la retasación en numerosos supuestos de pago tardío. Por todo lo expuesto y debido a la no estipulación de plazo para el ejercicio del derecho de retasación (la opinión generalizada aboga por el general de 15 años de 1964) y que en la segunda valoración se tome como referencia la fecha de ejercicio del derecho, y no la fecha en que se cumplan los dos años de la aprobación del justiprecio, *“podía dar pie a maniobras muy perjudiciales para los intereses públicos en las que el expropiado retrasara «maliciosamente» el ejercicio del derecho, escogiendo el momento más favorable, aprovechando la evolución de los precios”*, comenta el Catedrático.

Por todo esto, insiste el profesor y en ello estamos de acuerdo, que es bastante inquietante el hecho de que por parte del legislador no se haya previsto un plazo concreto para el ejercicio del derecho que estamos estudiando y con ello, a pesar de que haya transcurrido por la inactividad de la administración pública el plazo para el pago del justiprecio y de alguna manera pudiese ésta enmendar dicho error mediante el pago o consignación tardía, si el expropiado no aceptase la misma de una manera definitiva, el hecho de que pudiera ejercercitar la retasación cuando más conveniente fuese a sus intereses por el plazo común otorgado podría suponer una merma importante a los intereses públicos locales ya que este derecho en manos del expropiado podría ser ejercitado cuando su valor sea mayor que el que le pudiese corresponder cuando nació.

Por tanto, parece que la situación que impera tras la reforma y para concluir con el último epígrafe es que el ejercicio de la retasación por el expropiado no se pierde, aunque éste hubiera cobrado el justiprecio pasado los cuatro años desde su determinación. Se deberá poder llevar a cabo la retasación y si con ella, el precio resultante fuese mayor del antes fijado y abonado, se le deberá pagar al expropiado la cantidad restante.

7.- CONCLUSIÓN

Para concluir sobre el trabajo fin del curso de la Expropiación Forzosa de la Entidades Locales y en concreto, la Retasación, decir que se trata de una garantía del expropiado muy controvertida en su ejercicio y considero, poco regulada o cerrada en ese sentido, pues la dilatada doctrina y jurisprudencia ha tenido que esforzarse a lo largo de estos años en su concreción ya que el pulso entre administraciones públicas y expropiados no permitido dejar claro su verdadero sentido y naturaleza, aspecto que entiendo que seguirá, por lo estudiado, dando que hablar y que conllevará mayores esfuerzos aún de los realizados por los legisladores hasta la fecha en pro a su mejor determinación.

LA POTESTAD LOCAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA: ORDENANZAS MUNICIPALES

Mercè PIDEMONT PUJOL

Secretaria de Entrada de la Administración Local.

*Trabajo de Evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores de
Transparencia y Gobierno Abierto. CEMCI*

SUMARIO:

1. Gobierno abierto, transparencia y corrupción.
2. El ejercicio de las competencias autonómicas.
3. Las ordenanzas locales de transparencia y sus posibilidades.

1. GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN.

El gobierno abierto, como nuevo modelo administrativo y de gobierno, viene apuntándose desde hace tiempo a nivel internacional como el camino a seguir para mejorar la gobernanza, los resultados alcanzados por las políticas públicas y, a su vez, la representatividad y legitimación de la actuación de los poderes públicos.

Esta nueva fórmula gubernativa se caracteriza por tres elementos: la participación ciudadana; la rendición de cuentas; y la transparencia y el acceso a la información. En este último punto se centrará el presente trabajo.

GUICHOT REINA¹ sitúa los primeros cambios legislativos en este sentido en los países Escandinavos y Estados Unidos, expandiéndose a la Europa occidental entre finales de los sesenta y principios de los noventa, y eclosionando a nivel mundial a comienzos del siglo XXI.

Como en muchas otras ocasiones, estos cambios regulatorios han venido precedidos de una importante labor teórica de la doctrina y, en algunos países, un clamor de la sociedad civil, ya sea en forma de organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales.

Otra de las funciones principales del gobierno abierto, y en concreto de la transparencia, es combatir la corrupción. De especial relevancia en nuestro país, donde la mancha de la corrupción amenaza con incrementar la desafección política.

Paradójicamente las medidas más efectivas contra el fraude no son las que la combaten directamente, sino la que lo hacen por vía indirecta a través del fomento del buen gobierno. La

¹ Guichot Reina, E. "El gobierno abierto y el camino hacia la transparencia". Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. Curso Monográfico de Estudios superiores de transparencia y Gobierno Abierto. 2018.

creación de entornos institucionales que desincentiven los comportamientos corruptos, identificando e introduciendo medidas preventivas para reducir los riesgos se apuntan como el mejor instrumento para su erradicación.

Es en este punto donde la transparencia adquiere especial relevancia. Como advierte CERRILLO I MARTINEZ², la transparencia tiene un impacto significativo en la lucha contra la corrupción. Cuanto más y mejor conoce la sociedad el funcionamiento y las decisiones de las administraciones públicas, menos posibilidades de fraude existen. En la medida en que estas actitudes pueden ser más fácilmente supervisadas y controladas.

Como dijo Louis BRANDEIS³ “la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”. Sujetar a publicidad activa y al derecho de acceso las actuaciones de la administración, supone precisamente eso, arrojar una luz para desincentivar a quien se vale de la oscuridad para llevar a cabo conductas fraudulentas.

A su vez los mecanismos de transparencia constituyen una suerte de “democratización” del control sobre la administración. Ahora esta no solo debe responder ante los órganos dedicados a esta función⁴, sino ante toda la ciudadanía, que puede acceder libremente a la información y conocer así toda la actividad administrativa. Supone avanzar, hacia la máxima de Eric RAYMOND, creador de Linux, que advertía: “con suficientes ojos pendientes, cualquier fallo puede solventarse”⁵.

Así pues, vincular a todos los niveles de organización territorial del estado mediante obligaciones de transparencia ha supuesto un gran salto cualitativo en este sentido. Ello, no obstante, aún queda camino hasta alcanzar un cambio en la cultura administrativa. Para ello todas las administraciones deben incorporar la transparencia como una actividad administrativa más, así como tomarla en consideración e fomentarla en el diseño de sus procedimientos.

Esto constituye un reto importante en el ámbito local, la administración más cercana al ciudadano, pero a menudo también con importantes limitaciones en materia de competencias, económicas y de medios.

2. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.

Antes de analizar las posibilidades que ofrecen las ordenanzas municipales es importante contextualizarlas. La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTBG), dictada al amparo del artículo 149.1.18 de nuestra Constitución, hace una interpretación amplia del concepto “bases del régimen jurídico.” De modo que, casi toda su regulación tiene carácter básico, a excepción de: la regulación del portal de la transparencia; el diseño

² Cerrillo i Martínez, A. “Transparencia Administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”. Fundación Democracia y Gobierno Local. Anuario de Gobierno Local. 2011.

³ Guichot Reina, E. “El gobierno abierto y el camino hacia la transparencia”. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. Curso Monográfico de Estudios superiores de transparencia y Gobierno Abierto. 2018.

⁴ Como por ejemplo el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo o los Tribunales Ordinarios.

⁵ Guichot Reina, E. “El gobierno abierto y el camino hacia la transparencia”. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. Curso Monográfico de Estudios superiores de transparencia y Gobierno Abierto. 2018.

organizativo para gestionar las solicitudes de información y el órgano competente; así como la autoridad independiente para la resolución de reclamaciones⁶.

Ello, no obstante, las Comunidades Autónomas tienen cierto margen para completar y perfeccionar esta regulación, así como para desarrollarla y aplicarla. En este sentido destacan las tres materias sobre las que la ley no tiene carácter básico, pero también la posibilidad de regular otras cuestiones como: la open data; el formato reutilizable de la información; la introducción de medidas de fomento y campañas de difusión; la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa; la determinación de medios para llevarla a cabo y sus garantías.

En algunas ocasiones estas normas autonómicas incorporan en su ámbito de aplicación a las entidades locales, como por ejemplo las leyes andaluza, canaria, catalana o valenciana. Otras dejan total autonomía a la administración local y sus ordenanzas, como es el caso de Galicia; Murcia, Navarra o Castilla-León. Pero en ambos casos, existe un espacio de autonomía para las entidades locales, sobretodo en lo que referente a: la ampliación de materias sujetas a publicidad activa, el portal de la transparencia, la organización interna en materia de transparencia, la reducción plazos de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, o la introducción de mecanismos de evaluación de las obligaciones de transparencia.

En el caso de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (en adelante LTBGC), en su artículo 3.1.a) fija como ámbito de aplicación: “*la administración de la Generalitat y los entes que integran la administración local a Cataluña*”, entre otros. Lo cual determina que la ley es directamente aplicable en toda su integridad y disposiciones al conjunto de entidades locales que se encuentran en territorio de la comunidad autónoma de Cataluña. Así mismo, el precepto 54 se pronuncia en términos exactos entorno a la directa aplicación de toda la regulación sobre el buen gobierno y el código de conducta de los altos cargos en el mundo local catalán.

Ello, no obstante, siendo consciente de la diferencia de medios entre la administración autonómica y la local, pero sobretodo de la diversidad de la planta municipal, las estructuras organizativas y la capacidad de actuación, la ley prevé distintas medidas para adaptar su entrada en vigor al mundo local. Veamos cuales son estas previsiones:

- entrada en vigor tardía. Mientras que para la ley se prevé una *vacatio legis* de seis meses, produciendo efectos pasado medio año des de su publicación en el Diario oficial de la Generalitat de Cataluña, en el caso de la regulación sobre transparencia (contenida en el título II) su entrada en vigor se retrasa a un año des de su publicación para los entes que integran la administración local⁷. Esta ampliación del plazo pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el mundo local, fijando un mayor periodo de adaptación. Pero también busca una entrada conjunta con un cumplimiento homónimo en todo el territorio catalán, de modo que los Ayuntamientos de mayor tamaño que quizá podrían desplegar la aplicación de la ley con más rapidez esperen a la adaptación del conjunto de entidades locales. A pesar de ello, tres años después de la entrada en vigor de la ley

⁶ Guichot Reina, E. “Aspectos generales y publicidad activa”. Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional. Curso Monográfico de Estudios superiores de transparencia y Gobierno Abierto. 2018.

⁷ Véase la Disposición Final cuarta de la LTBGC.

catalana todavía queda mucho trabajo en este sentido y una parte importante del mundo local en Cataluña aún no se ha adaptado a la norma.

- implicación de los entes supramunicipales y autonómicos. El artículo 3.3 de la LTBGC establece *“los municipios pueden cumplir las obligaciones de transparencia y las derivadas del derecho de acceso a la información pública, de manera asociada por medio de fórmulas de cooperación establecidas con los entes locales supramunicipales o con la administración de la Generalitat, si por razones de capacidad o eficacia no las pueden cumplir directamente”*. Esta regulación pretende conseguir que el tamaño o la limitación de recursos del municipio no sirvan de excusa para escapar a la aplicación de la normativa, que debe ser apoyada y facilitada por los entes locales supramunicipales. En este contexto adquieren un papel destacado las Diputaciones Provinciales, los Consejos Comarcales, la Administración Autonómica e instrumentos como el Consorcio AOC⁸. Aun así, pocos son los mecanismos desarrollados para dar apoyo al mundo local en Cataluña, destacando el portal de la transparencia, gestionado por el consorcio AOC, y algunas labores de asistencia previstas en los catálogos de servicios de la Diputación de Barcelona, queda pues para explorar todo el potencial de este articulado. Para algunos municipios de pequeño tamaño la encomienda de gestión se podría plantear como una salida interesante a la falta de medios y presupuesto.

- programa de apoyo. El precepto 94 de la LTBGC fija una obligación legal para la Generalitat de Cataluña de crear un programa de apoyo a las entidades locales para facilitar su aplicación, que debe concretar acciones concretas de soporte. Este instrumento que se presenta como un elemento central para posibilitar un correcto despliegue territorial de la Ley de Transparencia está todavía pendiente a día de hoy, con las consecuencias que ello conlleva.⁹ Véase el redactado literal de la disposición de referencia que, de forma muy detallada, dice: *“La Administración de la Generalitat debe establecer un programa de apoyo a las entidades locales, especialmente a las que dispongan de menos recursos y capacidad técnica y operativa, para aplicar esta ley. Este programa debe incluir apoyo económico y financiero, que se debe consignar anualmente en los presupuestos de la Generalitat de Cataluña, y asesoramiento tecnológico y jurídico.”* A lo que además añade la posibilidad de ampliar este apoyo para el caso que resultara insuficiente con la expresión: *“La Administración de la Generalitat puede suscribir convenios de colaboración con las entidades locales de ámbito supralocal y con las asociaciones representativas de los municipios para alcanzar la aplicación de la ley en el ámbito de los entes locales”*. Acuerdo que, de momento, tampoco se han producido.

Finalmente, la LTBGC en su Disposición Final tercera autoriza a las Entidades Locales a adoptar las medidas normativas y ejecutivas necesarias para su desarrollo de acuerdo con el principio de autonomía local. Una regulación que resulta ser más una invitación que una imposición, en la medida en que supone redundar en las previsiones que atribuyen autonomía local y capacidad

⁸ El Consorcio de la Administración Abierta de Cataluña es un consorcio interadministrativo adscrito a la Generalitat de Cataluña que tiene por objetivo impulsar la transformación digital de las administraciones catalanas para promover gobiernos ágiles, lógicos y colaborativos donde las personas gocen de servicios públicos de calidad y vivan en una sociedad abierta. Es esta última afirmación y las muchas actuaciones en materia de transparencia que requieren de digitalización que dan importancia al Consorcio en el tema que nos ocupa.

⁹ Cerrillo i Martínez, A. “La transparencia pública”. Universidad Abierta de Cataluña (UOC).

reglamentaria a la administración local contenidas en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española; 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; y 128.1 de la Ley, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así mismo del texto legal destaca la ausencia de regulación de la organización municipal, dejando un amplio margen a las disposiciones normativas de carácter general municipales para determinar el órgano competente para resolver y el procedimiento de tramitación de las solicitudes de información. Este es quizás uno de los puntos que dan más sentido a las ordenanzas municipales que se presentan como una oportunidad para organizar de forma clara y garantista la atención a las peticiones. El precepto 32 de la LTBGC fija la competencia para resolver las solicitudes de información y su régimen supletorio: *“en el caso de la administración local, a los órganos que determinen las normas organizativas propias y, si no las hay, al alcalde o presidente, o al órgano en que estos deleguen”*.

Otro elemento interesante del caso catalán es el portal de la transparencia que, de acuerdo a la ley, debe integrar también la información de las administraciones locales. Estas últimas pueden crear sus propios portales de la transparencia, pero en todo caso, el acceso a su contenido debe facilitarse de forma interconectada e integrada desde el portal de la Generalitat de Cataluña. De esta forma, se consigue facilitar al ciudadano la búsqueda y el acceso a la información, pero también a la administración local el cumplimiento de sus obligaciones en materia de publicidad activa. Prueba de ello es que la mayoría de municipios en Cataluña se han integrado en el portal de transparencia de la Generalitat, gestionado por el consorcio AOC.

La aplicación de la LTBGC al mundo local implica retos y plantea dudas importantes. En la tarea de traslación de la Ley a las entidades municipales, fue y sigue siendo de gran ayuda el manual publicado por JIMÉNEZ ASENSIO a petición de las dos principales asociaciones de municipios de Cataluña¹⁰. El texto desgana el impacto de la ley sobre la administración local y da herramientas para afrontar los retos de la práctica.

A pesar de todo lo analizado la ley catalana, presenta algunas debilidades, como los efectos positivos del silencio, declarado recientemente inconstitucional¹¹. En este campo es interesante la lectura del informe del “Síndic de Greuges”, una figura equiparable al defensor del pueblo en Cataluña, que recoge las principales carencias de la Ley y su aplicación, entrando también a nivel local.¹²

Existe pues un cierto margen para la mejora regulatoria, como pone de relieve la Oficina Antifrau de Cataluña en sus recomendaciones formuladas en la consulta previa a la elaboración del Reglamento de desarrollo parcial de la LTBGC¹³; donde se advierte la conveniencia de aprovechar la

¹⁰ Jiménez Asensio, R. “Buena gobernanza y transparencia municipal. Guía para la implementación de la ley 19/2014, de 29 de diciembre, en los ayuntamientos catalanes”. Asociación Catalana de Municipios, Federación Catalana de Municipios, Instituto Nacional de Administraciones Públicas. 2016.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, de 4 de octubre de 2018, dictada en resolución de la cuestión de inconstitucionalidad número 5228-2017.

¹² Síndic de Greuges de Catalunya “Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Síndic de Greuges de Catalunya. 2018.

¹³ “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña en la consulta pública previa a la elaboración del reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2017.

aprobación de la norma reglamentaria para clarificar y concretar conceptos, así como ampliar los estándares de determinadas previsiones.

Entre las recomendaciones ofrecidas por la Oficina Antifrau de Cataluña, se puede destacar, a modo de ejemplo, la necesidad de clarificar:

- los supuestos específicos en los que existe deber de informar a la administración por parte de personas privadas, cuál debe ser su contenido y quienes son los sujetos obligados. Así como el destino de esta información y si está sujeta o no a obligaciones de publicidad activa.

- el concepto “titular de los órganos directivos”, responsable de la aplicación de la ley, especialmente en el ámbito local, donde existen dificultades para su identificación.

- la expresión “las informaciones que sean demandadas con más frecuencia” previsto, pero no desarrollado tanto por la LTGB estatal como autonómica, así como introducir la obligación de dar publicidad a dicha información.

- las previsiones ambiguas o los conceptos jurídicos indeterminados utilizados para definir límites o excepciones al derecho de acceso como “intereses económicos comerciales”; “política económica”, o “secreto o confidencialidad en los procedimientos tramitados por las administraciones”.

- los términos “documento de trabajo interno sin relevancia o interés público” o “tarea compleja de elaboración o reelaboración”, fundamentales en la medida en que constituyen causas de admisión de las solicitudes de acceso a la información. Una interpretación extensiva podría comportar una excesiva e injustificada limitación de este derecho.

- la noción “volumen o complejidad de la información requerida” determinante para prorrogar el plazo de resolución de las solicitudes de acceso a la información.

En lo que se refiere a la conveniencia de utilizar el reglamento para ampliar determinadas previsiones, la Oficina hace propuestas como:

- en publicidad activa, fijar plazos cortos de actualización concretos de las informaciones a publicar, para evitar que quede en manos de la discrecionalidad administrativa, exigiendo en todo caso informar de la última y próxima fecha de actualización.

- en los procedimientos de evaluación, determinar el procedimiento y las condiciones de exigibilidad, identificando procedimientos, instrumentos e indicadores de cumplimiento, así como la designación, elección de funciones de los expertos independientes y canales de participación ciudadana.

- incrementar los contenidos objeto de obligaciones en materia de publicidad activa con: las agendas de los altos cargos; los criterios de designación de altos cargos (publicación de currículum y méritos); todos los acuerdos y actos de los órganos colegiados; las resoluciones de compatibilidad de todos los servidores públicos; los informes de auditoría interna y todas las actividades de control de la intervención.

- ampliar las funciones de la Comisión de garantía del derecho de acceso a la información (GAIP), atribuyéndole facultades relativas a la supervisión del cumplimiento de los deberes de publicidad activa. Así como concretar detalladamente todas sus potestades y facultades, el estatuto jurídico de los miembros que la componen y el personal a su servicio.

- clarificar y concretar los procedimientos y criterios para la ponderación entre los intereses protegidos en los casos de acceso a la información y datos personales, así como el alcance material mínimo de la disociación.

- crear “unidades especializadas de información” con las funciones de recepción y tramitación de las solicitudes de acceso, recogiendo la previsión sin carácter básico de la ley estatal de transparencia, para las que no existe ninguna regulación en la ley catalana.

- mejorar la regulación del silencio positivo en las solicitudes de acceso a la información, en la medida en que este se ve atenuado por las expediciones introducidas, véase “cualquier norma con rango legal” y “en caso de concurrir algunos de los límites para tener acceso a la información pública”. Se pone de relieve la problemática que supone prever un sentido positivo del silencio excepcionado por supuestos de difícil apreciación, que comportan un análisis técnico, advirtiendo en todo caso de las limitaciones que comporta el ejercicio de la potestad reglamentaria para corregir esta situación. En este sentido debe advertirse que esta problemática parece superada por la reciente Sentencia (posterior al informe analizado), de 4 de octubre de 2018, del Tribunal Constitucional, dictada de resolución de la cuestión de inconstitucionalidad número 5228-2017. Mediante la cual se declaran inconstitucionales las previsiones relativas al silencio administrativo positivo en las solicitudes de acceso a la información pública previstas en la Ley 8/2015, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, por vulnerar indirectamente el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, en la medida en que entran en contradicción con lo establecido en un precepto básico de la ley estatal. De modo igual podría suceder en el caso catalán, donde la vía de la cuestión de inconstitucionalidad sigue abierta frente al silencio positivo previsto en su regulación.

- clarificar como opera el plazo de treinta días previsto en el precepto 36 de la LTBG que establece: *“Si una solicitud es estimada total o parcialmente, el órgano competente debe suministrar la información al interesado, en el formato en que la haya solicitado, en el plazo de treinta días”*. Especialmente en relación al hecho de si en las estimaciones por resolución expresa es necesario que la persona solicitante haya realizado un trámite para pedir el acceso efectivo o simplemente opera como los días a quo para suministrar la información. En este sentido, la Oficina recomienda, en consonancia con la GAIP, que no se exija una nueva solicitud.

- resolver, a pesar de las limitaciones de la potestad reglamentaria, los problemas advertidos por la Oficina Antifrau de Cataluña en relación al diseño del sistema de impugnación de las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública. La falta de determinación de cual agota la vía administrativa y la acumulación del recurso especial frente la GAIP y el recurso potestativo de reposición genera inseguridad jurídica y puede contrariar a las previsiones básicas de la ley estatal. Coincidió, en este sentido con la recomendación de la Oficina que apunta la desaparición del recurso potestativo de reposición en favor de la reclamación especial frente a la GAIP.

- determinar a qué sujetos se refiere la necesidad de firmar convenio previo, con la GAIP para que sus resoluciones puedan ser impugnadas frente la GAIP, de acuerdo con las previsiones del

artículo 74.3 de la LTGB. La misma GAIP considera que esta previsión debe entenderse referida exclusivamente a los órganos estatuarios.

3. LAS ORDENANZAS LOCALES DE TRANSPARENCIA Y SUS POSIBILIDADES.

Las ordenanzas locales están llamada a ampliar y concretar el alcance de las leyes de transparencia en el ámbito local. A pesar de sus limitaciones, propias tanto la potestad reglamentaria como la autonomía local, presentan un margen de actuación nada despreciable. Para ello es muy importante conocer y aprovechar al máximo sus posibilidades, de otra forma, es de un interés normativo escaso reproducir obligaciones normativas que ya son de imperativa aplicación a las entidades locales por mandato legal.

En este campo, hay que destacar la Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, aprobada el 27 de mayo de 2014, por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, que brinda un ejemplo importante para todos los Ayuntamientos a la hora de identificar las posibilidades de la potestad reglamentaria.

La propuesta regulatoria de la FEMP se divide en siete capítulos. El primero de ellos establece el objeto de la ordenanza: la regulación de la transparencia de la actividad de la Entidad Local, así como del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esta será de aplicación tanto a la organización principal como a todas las entidades de ella dependientes a través de las cuales ejerce su actividad (incluidas las empresas privadas, contratistas y concesionarias de servicios). Esta amplia interpretación de su ámbito de aplicación, en consonancia con el espíritu tanto de la Ley estatal como de las distintas leyes autonómicas, blinda un importante espacio. Sujetando toda la actividad (directamente o indirectamente) pública a las mismas obligaciones de transparencia.

El segundo de los capítulos está dedicado a la información pública: los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Se establecen, los requisitos generales de la información, así como sus límites y la relación con la protección de datos.

El tercer capítulo de la ordenanza versa sobre la publicidad activa de la información. En atención a la información pública que las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación han de publicar de oficio por mandato legal. Se regulan los medios electrónicos de publicación y los requisitos de la información. Así mismo, se plantean como especialmente interesante el artículo 15 que concreta plazos de publicación y actualización de la información, y la ampliación de la información sujeta a publicidad activa y sus categorías. Ello, no obstante, existen aún posibilidades para una mayor ampliación de las obligaciones en materia de publicación, por ejemplo, en el ámbito de la agenda de los altos cargos, entre otras.

El cuarto capítulo regula el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que corresponde a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, sin previa exigencia de condición alguna. Aquí, aprovechando una de las cuestiones que la ley deja en manos de la administración local,

se detallan de forma muy clara las competencias, ítems y plazos procedimentales par la tramitación del procedimiento de acceso a la información.

El quinto capítulo se centra en la reutilización de la información, con el objetivo de dotar de valor público a dicha información en los ámbitos social, innovador y económico. Esta reutilización no se aplicará a los documentos sometidos a derechos de propiedad intelectual o industrial.

El sexto capítulo regula las reclamaciones y el régimen sancionador. En el régimen de las reclamaciones, se reproduce el modelo acogido por al LTBG estatal, con un recurso potestativo de reposición ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (o su equivalente autonómico) previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa. En el apartado dedicado al régimen sancionador, se tipifican las infracciones y las sanciones, que complementan las previstas a nivel legal, sobretodo en relación a las novedosas obligaciones introducidas por la Ordenanza.

Finalmente, el séptimo capítulo, establece el sistema de evaluación y seguimiento de su implantación. A estos efectos fija como órgano responsable de ello la alcaldía, y así mismo, establece las obligaciones de realizar actividades de formación, sensibilización y difusión, y aprobar un plan y memoria anuales.

Así mismo, en aras de completar el análisis del aprovechamiento del espacio competencial local, la Oficina Antifrau de Cataluña, en las distintas alegaciones presentadas a ordenanzas municipales de transparencia viene reiterando la necesidad de provechar las ordenanzas para regular, entre otras, las siguientes cuestiones¹⁴:

- concretar las condiciones exigibles para la entrega de información a la administración responsable por parte de los contratistas y beneficiarios de las subvenciones o ayudas obligadas a ello.

- regular los mecanismos de evaluación del cumplimiento de los objetivos de transparencia, fijando indicadores objetivos para determinar el grado de consecución de los hitos marcados. Como dice la famosa frase: “lo que no se puede medir no se puede gestionar” y para el caso, tampoco evaluar. Así mismo, el reglamento municipal también puede ser una oportunidad para concretar los canales y condiciones de participación de expertos independientes y la ciudadanía en esta labor.

- ampliar las obligaciones de publicidad activa a otras informaciones que puedan ser de interés público. Como, por ejemplo, las resoluciones sobre actividades e incompatibilidad de todo el personal de la administración local, o la agenda de los altos cargos, entre otras.

¹⁴ “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la aprobación inicial de la ordenanza de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto del Ayuntamiento de Sitges”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2018; “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la ordenanza de administración electrónica y transparencia del ayuntamiento de Calafell”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2017; “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la ordenanza de transparencia y Administración Electrónica del Ayuntamiento de Manlleu”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2017; “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la aprobación inicial de la ordenanza de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto del Ayuntamiento de Vic”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2017; “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la aprobación inicial de la ordenanza de transparencia y administración electrónica del Ayuntamiento de Sant Joan Despí”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2016; “Alegaciones de la Oficina Antifrau de Cataluña a la ordenanza de administración electrónica, transparencia, acceso, reutilización de la información y buen gobierno del Ayuntamiento de Santa Coloma de Cervelló”. Oficina Antifrau de Cataluña. 2015; entre otras.

- definir el concepto jurídico indeterminado “las informaciones que sean solicitadas con mayor frecuencia” previsto, pero no desarrollado tanto en la ley estatal como catalana de transparencia, así como introducir y concretar los requisitos de la obligación de hacerla pública.
- introducir un formulario electrónico sencillo y fácilmente accesible en el portal de la transparencia. Ello democratiza y evita que dificultades técnicas o materiales para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso.
- regular la tramitación orgánica que seguirán las solicitudes de acceso a la información, detallando quienes serán los órganos municipales encargados de su instrucción y resolución. Asíó como las unidades administrativas encargadas de su seguimiento y control.
- desarrollar el concepto “titular de los órganos directivos”, concretando quien es el responsable de la aplicación de la ley en el ámbito municipal, donde existen importantes dificultades de interpretación para su identificación.

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL FRENTE A GRAFITIS Y PINTADAS. EL CASO DE GRANADA

Cristina VARELA GARRIDO

Arquitecto.

Trabajo de Evaluación presentado para el Curso de Patrimonio Histórico. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Marco normativo
3. Competencias y responsabilidades
4. Descripción de la situación actual en Granada
5. Conclusiones
6. Medidas a adoptar
7. Anexo fotográfico
8. Fuentes consultadas:

1. INTRODUCCION

En la ciudad de nuestros días va resultando cada vez más común observar la presencia masiva de grafitis. El Diccionario de la Real Academia Española los define como *firma, texto o composición pictórica realizados generalmente sin autorización en lugares públicos, sobre una pared u otra superficie resistente.*

Dentro de esta definición, se podrían distinguir dos tipos de grafitis:

- los que pueden ser considerados como verdaderas obras de arte y que han sido efectuados con autorización,
- y los que se tratan de pintadas vandálicas, de contenido ideológico, político y social generalmente agresivo y de protesta. También las simples firmas que se repiten, marcas hechas al azar, iniciales, etc.

Es en este segundo grupo en donde se engloban la mayoría de los casos, siendo normalmente ilegales y de carácter clandestino.

Las técnicas utilizadas de forma más habitual para su ejecución son la utilización de sprays o aerosoles y rotuladores, aunque también se emplean pinturas, tizas y ácidos que corroen el cristal de forma permanente.

Se localizan en fachadas de edificios (principalmente en su planta baja), en puertas, bajantes, armarios y cajas de registros. Igualmente se realizan en pavimentos, fuentes, esculturas y mobiliario urbano, señales de tráfico, farolas, bancos, papeleras..., e incluso en jardines, en los troncos de los árboles.

Son pintadas que hunden la imagen de la ciudad, originando un problema más alarmante aun cuando se trata de Conjuntos Históricos, en monumentos, bienes catalogados o con algún tipo de protección patrimonial. Suponen una práctica contraria a la conservación y valorización del Patrimonio Histórico y Cultural y le afectan en una doble vertiente: degradación de sus valores patrimoniales y contaminación visual.

La eliminación de las pintadas a veces conlleva el detrimento de sus valores, pues algunos materiales, como la piedra, son especialmente difíciles de limpiar y en muchas ocasiones, ni después de la limpieza se recupera el estado original, quedando con un aspecto sucio o manchado.

Además del daño físico que causan en los materiales, distorsionan su contemplación y disfrute. En su mayoría no hacen más que acaparar el protagonismo e impedir la lectura de los espacios urbanos puesto que su fin es llamar la atención.

Ante su presencia masiva y su proliferación, cada vez es más necesario desarrollar estrategias para la prevención y eliminación de esta práctica, principalmente en aquellos casos en los que se ven afectados bienes patrimoniales y culturales.

El objeto de este trabajo será presentar el problema que plantean los grafitis y pintadas en el Patrimonio Histórico y Cultural, que en algunos casos llega a derivar en verdaderas situaciones de expolio. Para ello se expondrá el marco normativo para la protección del patrimonio histórico, la delimitación de competencias en esta materia y la adopción de medidas para su erradicación. En concreto se estudiará el caso de la ciudad de Granada.

Es preciso dejar claro antes de continuar, que el trabajo presente deja a un lado aquellos grafitis que han sido realizados con algún fin estético y con autorización, centrándose únicamente en el segundo grupo anteriormente mencionado: aquellos que transmiten un mensaje de inseguridad y abandono.

2. MARCO NORMATIVO

Para la protección del Patrimonio Histórico y Cultural se dispone de una ley de ámbito estatal, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y otra de ámbito autonómico, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico Andaluz.

El origen de esta dicotomía se encuentra en los siguientes artículos de la Constitución Española y del Estatuto de Autonomía de Andalucía:

- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Art. 46: *Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.*

- ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ANDALUCIA

El art. 37.1 al determinar los principios rectores de la Comunidad Autónoma, en el apartado 18º establece *la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía.*

Ante la dualidad de leyes concurrentes en materia de Patrimonio Histórico y Cultural, hay que tener presente que la regulación estatal es de carácter genérico y que la autonómica es más específica y avanzada. Así, con este escenario legislativo, diversas autonomías recurrieron la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, dictando el Tribunal Constitucional la STC 17/1991 en la que aclaró entre otros aspectos, que ley estatal tiene carácter supletorio de la autonómica.

A continuación, se transcribe el contenido de los artículos que son de especial interés e incidencia en el objeto de este trabajo:

- LEY 16/1985 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL (LPHE)

Art. 4: *A los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, o perturbe el cumplimiento de su función social.*

- LEY 14/2007 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ (LPHA)

Art. 19. Contaminación visual o perceptiva:

1. *Se entiende por contaminación visual o perceptiva, aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.*

2. Los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el CGPHA deberán recoger en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva.

Art. 31. Contenido de protección de los planes.

1. Los planes urbanísticos que afecten al ámbito de Conjuntos Históricos, [...] deberán contener como mínimo:

d) La identificación de los elementos discordantes con los valores del bien, y establecerá las medidas correctoras adecuadas.

f) Las prescripciones para la conservación de las características generales del ambiente, con una normativa de control de la contaminación visual o perceptiva.

Disposición transitoria tercera. Descontaminación visual.

En el plazo de 3 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley, los municipios que se encuentren en el supuesto contemplado en el art. 19 de la misma deberán elaborar un plan de descontaminación visual o perceptiva.

Las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a que se refiere el artículo 19, existentes a la entrada en vigor de esta Ley, estarán obligadas a retirarlos en el plazo de 3 años.

De acuerdo con lo establecido en el art.19.2 de la LPHA, el Ayuntamiento de Granada dispone de dos ordenanzas municipales en las que se regulan aspectos concernientes a grafitis y pintadas y a la degradación visual que producen en el entorno urbano.

- ORDENANZA DE MEDIDAS PARA FOMENTAR Y GARANTIZAR LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE GRANADA

Art. 34.- Fundamentos de la regulación

2. Los grafitos, las pintadas y otras conductas de ensuciamiento y afeamiento no sólo devalúan y deterioran el patrimonio público o privado, sino que principalmente provocan una degradación visual del entorno.

3. El deber de abstenerse de ensuciar, manchar y deslucir el entorno encuentra su fundamento en la evitación de la contaminación visual, y es independiente y por tanto compatible con las infracciones, incluidas las penales, basadas en la protección del patrimonio, tanto público como privado.

Art. 35.- Normas de conducta

1. Está prohibido realizar todo tipo de grafito, pintada, mancha, garabato, escrito, inscripción o grafismo, con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica, o similares) o bien rayando la superficie, sobre cualquier elemento del espacio público, así

como en el interior o el exterior de equipamientos, infraestructuras o elementos de un servicio público e instalaciones en general, incluidos transporte público, equipamientos, mobiliario urbano, árboles, jardines y vías públicas en general y el resto de los elementos descritos en el artículo 3 de esta Ordenanza.

Quedan excluidos los murales artísticos que se realicen con autorización del propietario, y municipal en su caso, y previa comunicación a la autoridad municipal.

La concejalía de juventud y bajo el visto bueno de la de urbanismo, será especialmente restrictiva en zonas especialmente protegidas; no obstante, podrá elaborar un catálogo de los diferentes lugares y superficies en los que de forma controlada podrán realizarse este tipo de expresiones gráficas.

Art. 36.- Régimen de sanciones

2. Tendrán la consideración de infracciones graves, las pintadas o los grafitos que se realicen:

c) En las fachadas de los inmuebles, públicos o privados, colindantes con parques y jardines públicos.

*3. Las **infracciones** tendrán el carácter de **muy grave**, cuando se atente especialmente contra el espacio urbano por **realizarse sobre monumentos o edificios catalogados o protegidos**, todo ello sin perjuicio de lo que establece la normativa sectorial.*

- ORDENANZA MUNICIPAL DE LIMPIEZA, ORNATO PÚBLICO Y GESTIÓN MUNICIPAL

Art. 10. Autorizaciones de los actos de publicidad

10. Está prohibida la realización de toda clase de pintadas en la vía pública, tanto sobre sus elementos estructurales, calzadas, aceras y mobiliario urbano como sobre los muros y paredes exteriores de la ciudad, excepto las pinturas murales de carácter artístico realizadas sobre las vallas de los solares, para las que será necesario la previa autorización de su propietario y municipal, en su caso, y previa comunicación a la autoridad municipal.

11. La producción de tales hechos sin la pertinente autorización, podrá dar lugar a la exigencia de reposición del espacio afectado a su estado anterior y, en su caso, a la exigencia de indemnización por daños, ello, con independencia, de remitir, una vez estudiado el caso, las actuaciones al Ministerio Fiscal u órgano judicial competente, si se apreciase la producción de un delito o falta por daños o deslucimiento de bienes inmuebles.

En relación con los planes urbanísticos, el Conjunto Histórico de Granada cuenta con 3 Planes Especiales de de Protección y Reforma Interior, el de Alhambra y Alijares, el del Albayzín y Sacromonte, y el Centro.

3. COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES

En cuanto a los aspectos competenciales y de responsabilidad, la actuación para la protección y conservación de bienes implica a todas las entidades territoriales (Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento) y a los titulares (públicos y privados) de los inmuebles del siguiente modo:

- ESTADO

En lo referente a la reserva de competencias exclusivas a favor del Estado, la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA en su artículo 149 establece:

1. 28º: *el Estado tiene competencia exclusiva en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.*
2. *Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.*

La LEY 16/1985 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL, en su artículo 2 determina que:

1. *Sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 46 y 44, 149.1.1, y 149.2 de la Constitución, garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, [...]. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1, 28, de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expoliación.*
2. *En relación al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado adoptará las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, así como para recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa a los fines señalados en el párrafo anterior.*

En el caso de que se produzca expolio, en su artículo 4 dispone que *la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento, podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado.*

La SENTENCIA STC 17/1991, determina que el Estado ostenta competencias para:

- aprobar o dictar una Ley en materia de patrimonio histórico y cultural, con tratamiento general.
- la defensa contra el expolio y el régimen de exportación.
- declarar BIC exclusivamente cuando se trate de Patrimonio Nacional y del Patrimonio de la Administración General del Estado.

- COMUNIDAD AUTONOMA

La CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA en su artículo 148.1. 16ª establece que *las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materias de Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.*

Es el artículo 68.3. 1º del ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA el que regula los aspectos competenciales de la Comunidad Autónoma en materia de Cultura y Patrimonio, estableciendo en él que *corresponde a la Comunidad Autónoma, salvo lo dispuesto en el apartado 2, la competencia exclusiva sobre protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1. 28.ª de la Constitución.*

Así mismo, LEY 14/2007 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ, en su artículo 3 determina que *corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o estén atribuidas a las entidades locales.*

El artículo 15.1 le otorga competencia para que *la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá ordenar a las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes inscritos en el CGPHA la ejecución de obras o la adopción de las actuaciones necesarias para su conservación, mantenimiento y custodia.*

- AYUNTAMIENTO

Es el artículo 92 del ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA el que regula las competencias propias de los municipios, y concretamente en el punto 2.g), especifica la *cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.*

Del mismo modo, en el artículo 7 de la LEY 16/1985 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL, se dispone que *los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social*

que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes.

En el mismo sentido, el artículo 4.2 de la LEY 14/2007 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ, manifiesta que *corresponde a los municipios la misión de colaborar activamente en la protección y conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz que radiquen en su término municipal, en especial a través de la ordenación urbanística, así como realzar y dar a conocer el valor cultural de los mismos. Así mismo podrán adoptar, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del Patrimonio Histórico Andaluz cuyo interés se encontrase amenazado, sin perjuicio de cualquier otra función que legalmente tengan encomendada.*

La ORDENANZA DE MEDIDAS PARA FOMENTAR Y GARANTIZAR LA CONVIVENCIA CIUDADANA EN EL ESPACIO PÚBLICO DE GRANADA, recoge en su artículo 37 una serie de intervenciones específicas que se podrán llevar a cabo en caso de que se produzcan pintadas:

- 1. Los agentes de la autoridad retirarán e intervendrán cautelarmente los materiales o medios empleados. Para la recuperación de dichos materiales se deberá de abonar la tasa de intervención y depósito correspondiente.*
- 2. Si por las características de la expresión gráfica, el material empleado o el bien afectado fuera posible la limpieza y la restitución inmediata a su estado anterior, los agentes de la autoridad conminarán personalmente a la persona infractora a que proceda a su limpieza, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan por la infracción cometida.*
- 3. El Ayuntamiento, subsidiariamente, podrá limpiar o reparar los daños causados por el infractor, con cargo a la persona o personas responsables y sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes. El Ayuntamiento se resarcirá de los gastos que comporte la limpieza o reparación, sin perjuicio también de la imposición de las sanciones oportunas.*
- 4. Cuando el grafito o la pintada puedan ser constitutivos de la infracción patrimonial prevista en el artículo 626 del Código Penal, los agentes de la autoridad lo pondrán en conocimiento de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de la continuación del expediente sancionador.*

- **TITULARES: PÚBLICOS Y PRIVADOS**

El deber de conservar y mantener los bienes con valor patrimonial corresponde a los titulares de los mismos, tal y como se establece en:

El artículo 36 de la LEY 16/1985 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL:

1. Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.

3. Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el Inventario General no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1.º de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria.

El artículo 14 de la LEY 14/2007 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ:

1. Las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores.

- COLABORACIÓN CIUDADANA

Por último, es importante señalar en este apartado, como la normativa también hace responsable de la conservación y protección del Patrimonio Histórico y Cultural a todas las personas.

Art. 33 del ESTATUTO DE AUTONOMIA DE ANDALUCIA: *Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, [...], así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz.*

Art. 8.1 de la LEY 16/1985 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL: *Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberán, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente.*

Art. 5.1 de la LEY 14/2007 DE PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ: *Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Andaluz deberán, a la mayor brevedad posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente.*

4. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN GRANADA

El hecho de que la ciudad de Granada se encuentre inscrita en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico, supone que se preste especial atención a la degradación que producen los grafitis y pintadas en los edificios y en los entornos urbanos.

Este grado de protección se extiende al ámbito definido en el Decreto 186/2003, de 24 de junio, por el que se amplía la delimitación del Conjunto Histórico de Granada, declarado Conjunto Histórico-Artístico mediante Real Orden de 5 de diciembre de 1929, que a su vez se divide en 4 sectores: Centro, Albayzín, Sacromonte y Alhambra y Generalife.

Otro factor muy importante a tener en cuenta en la particular protección frente al fenómeno de los grafitis y pintadas, es la inscripción de la Alhambra y el Generalife en la lista de Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO desde 1984; inscripción que posteriormente se amplió en 1994 incluyendo al Albayzín.

Con un simple paseo por el Conjunto Histórico de Granada se observa que un gran porcentaje de los edificios muestran numerosas pintadas, extendiéndose esta práctica también a los muros de solares, al mobiliario urbano e incluso en pavimentos y jardines.

Las zonas donde se detectan la mayoría de las pintadas se concentran en primer lugar en el sector Albayzín, seguido por el sector Centro. Por el contrario, se puede decir que el sector Alhambra y Generalife es el menos afectado.

Existe un amplio muestrario de grafitis, firmas o garabatos de todos los colores, formas, tamaños y estilos que distorsionan la contemplación, acaparan el protagonismo e impiden la lectura de estos espacios urbanos. Esta situación se agrava cuando además las pintadas están realizadas en inmuebles específicamente declarados Bienes de Catalogación General (BCG) o Bienes de Interés Cultural (BIC) declarados o incoados, o en su entorno de protección.

La degradación en mayor o menor medida del valor patrimonial del inmueble en que se producen las pintadas vandálicas, dependerá de la técnica empleada en el grafiti, del tipo de material que conforma el soporte y de que afecte a elementos ornamentales o paramentos que incluyan elementos arquitectónicos con superficies irregulares y que posean valores de tipo histórico, artístico o cultural.

En Granada son muchos los edificios inscritos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA), bien como BCG, bien como BIC, que son víctimas de este tipo de vandalismo. Como ejemplos más representativos en el sector Centro nos encontramos con los BICs Catedral, Capilla Real y antiguo Monasterio de Santa Paula; el entorno de protección de los BICs Monasterio de San Jerónimo, Colegio de la Música y Basílica de San Juan de Dios; y el BCG antiguo Banco de España, sede actual de la Fiscalía Superior de Andalucía y de la Fiscalía Provincial de Granada. En el sector Albayzín, los BICs Iglesia de San Andrés, Puerta Elvira, Puerta Monaita, Puerta de las Pesas, Monasterio de Santa Isabel la Real, Iglesia de San José, Aljibe del Zenete...

Este conflicto no es nuevo, el grafiti en la ciudad de Granada tiene sus orígenes en los años 90. En 2001 se empieza a hablar del grafiti granadino como un movimiento cultural y en los últimos 10 años comienza a incrementarse el grafiti vandálico. Los grafitis existentes producen el efecto llamada, provocando el aumento de pintadas y fomentando el deterioro de la ciudad.

Este tipo de acciones son un delito contra el Patrimonio Histórico y causantes de su expolio y contaminación visual.

Si bien los propietarios o poseedores de los bienes con valor patrimonial tienen la obligación de conservarlos, las administraciones autonómicas y locales competentes en esta materia, tienen el mandato legal y constitucional de actuar proactivamente para evitar este expolio.

En los últimos 10 años se ha realizado por parte de distintas Administraciones Públicas diversas operaciones orientadas a la protección, control y eliminación de pintadas. De forma cronológica se procede a exponerlas:

- FISCALIA SUPERIOR DE ANDALUCIA

Tras los diversos escritos que la Asociación de Vecinos del barrio del Albayzín presentó ante la Fiscalía de Granada, poniendo de manifiesto los grafitis que se venían produciendo en casi todas las calles del barrio y afectando a edificios particulares y declarados BIC, en el año 2009 la Fiscalía Superior de Andalucía consideró que a fin de erradicar estas infracciones era necesario impartir instrucciones para:

- llevar a cabo actuaciones de coordinación entre la Policía Judicial adscrita a la Fiscalía Superior, la Guardia Civil, la Policía Local, la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura y el Ayuntamiento,
- establecer criterios uniformes de actuación para la denuncia, persecución y constancia estadística de los daños que puedan producirse sobre los inmuebles que hayan sido incoados o declarados BIC.

Durante el año 2010 se efectuaron visitas a todos los BIC y se confeccionó un programa informático donde figuran fotografías, estadísticas y registros para facilitar el seguimiento de la evolución de los grafitis.

Realizados estos trabajos, se llegó a las siguientes conclusiones:

- que había un 75 % de BIC afectados y un porcentaje preocupante en los que eran nuevamente objeto de grafitos o pintadas,
- que los daños que causan los grafitos en ocasiones son irreparables y que, en otras, el tratamiento que se da para eliminar las pintadas en BIC no era el adecuado ni estaba supervisado por la Delegación de Cultura,
- que no se planificaban actuaciones conjuntas entre Administraciones para prevenir este tipo de delincuencia,
- que no se denunciaban numerosas agresiones a los BIC por parte de sus titulares, los responsables de su gestión, otros organismos o instituciones ni por los ciudadanos,

- que si el BIC está protegido con medios personales o materiales, desciende notablemente la agresión, siendo conveniente la instalación de cámaras de seguridad o sistemas alternativos de control.

Desde entonces y hasta la actualidad, la Unidad Policial viene realizando actividades de seguimiento, control, protección y evaluación de la situación en la que se encuentran todos los BIC. Los visitan periódicamente, se elaboran informes sobre su estado, se actualizan las bases de datos de fotografías y tablas de registro para el esclarecimiento de los hechos y toman contacto con los responsables de los inmuebles para ofrecer su disponibilidad y asesoramiento para la mejora de su protección. Los resultados de estas actuaciones se exponen en las Memorias Anuales de la Fiscalía Superior de Andalucía.

Se han consultado las memorias anuales desde el año 2011 al 2017 (la del 2018 aún no está publicada), y en todas generalmente se manifiesta que se ha producido un incremento del número de diligencias de investigación, apreciándose una mayor concienciación social. En algún caso han dado lugar a sentencia condenatoria, aunque en la mayoría de los casos se ha procedido al archivo debido a la falta de identificación del autor. Llama la atención la memoria del año 2014, en la que se informa de que por parte de los responsables en esta materia, apenas se había efectuado ningún tipo de actuación para la eliminación de pintadas en las inmediaciones de los BICs, produciendo el correspondiente impacto visual.

- GRANADA + IMAGEN

El Ayuntamiento de Granada en el desarrollo de sus competencias para conservación y custodia del Patrimonio Histórico, incluyó en el “Plan de Acción 2009-2013 por una Granada Sostenible para el Milenario” una propuesta orientada a *eliminar los grafitis que deterioran el mobiliario urbano y fachadas afectando a la imagen turística de Granada, sin limitar la expresión artística grafiti decorativo*. Dicha propuesta estaba entre las de mayor prioridad de actuación.

Posteriormente, en el año 2014, el Ayuntamiento de Granada en su labor por erradicar las pintadas en distintos elementos de la ciudad, puso en marcha el “Plan de control de grafiti y otras expresiones gráficas, que provocan una degradación visual del entorno”, conocido como “Granada + Imagen”.

El principal objetivo de este plan es preservar el Patrimonio Histórico y Cultural, así como mejorar la imagen y limpieza de las calles y viales del municipio a través de la eliminación de pintadas, y se elaboró para que su ejecución, seguimiento y evaluación, tuviera una duración de entre 4 y 6 años.

El plan se estructura en 5 líneas de trabajo, las cuales se enumeran en orden de prioridad u orden lógico de actuación:

1. Educación.

2. Prevención; destacando principalmente la implantación de medidas disuasorias de vigilancia mediante Policía Medioambiental y cámaras de vigilancia, y la identificación de espacios públicos y privados disponibles para grafiti artísticos.
3. Información; mediante la geolocalización de zonas y calles afectadas y de los grafitis, así como la creación de un registro de tags y autores, y el desarrollo de campañas de información y sensibilización en distintos tipos de soportes, entre otras pautas.
4. Sanción; con la revisión de las Ordenanzas existentes o creación de una nueva Ordenanza específica sobre grafiti, la creación de un sistema de sanciones para reincidentes, la aplicación de sanciones ejemplarizantes de alto poder disuasorio y la inversión de las sanciones económicas en beneficio del propio plan, como medidas más significativas.
5. Limpieza; planificación de la limpieza de grafitis, creación de una bolsa de trabajo para su eliminación y aplicación de productos de tratamiento preventivo antipintadas.

Durante el año 2017 se abordó la limpieza de pintadas en la calle Elvira y los barrios del Realejo, Sagrario y Albayzín, y desde el comienzo del año 2018, 8 cámaras de video-vigilancia controlan 6 puntos de interés patrimonial en el Albayzín. Se trata del Arco de las Pesas, el Palacio de Dar Al Horra, Puerta de Elvira, la de Monaita y los aljibes del Rey y del Zenete.

- INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.

El Defensor del Pueblo Andaluz, en consonancia con las funciones de protección y tutela establecidos en los artículos 46 de la Constitución y 37.1º.18 del Estatuto de Autonomía, en febrero de 2017 abrió una queja de oficio en relación con la proliferación de daños y pintadas en los entornos del Albayzín. Dicha queja se presentó ante el Ayuntamiento y la Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de Granada.

El motivo de esta queja se debió al tener conocimiento a través de diversos medios de comunicación, de la deplorable imagen que presenta el Albayzín como consecuencia de la presencia continua y reiterada de pintadas y agresiones gráficas en paredes, muros y otros elementos exteriores de los edificios.

El contenido completo de esta queja y su resolución se reproduce en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 694, de 10 de mayo de 2018. A continuación se incluye un resumen.

El objeto de la queja de oficio fue profundizar en las causas de esta situación y conocer:

- *El estado de situación y daños de los inmuebles, recorridos y escenarios del barrio del Albaicín causados por pintadas, ataques gráficos o vandalismo.*

- *Las medidas protectoras previstas para el Conjunto del barrio del Albaicín.*
- *La ejecución y control de las mismas.*
- *Los proyectos que se prevean realizar para la conservación del entorno.*
- *Las denuncias o iniciativas que se hayan recibido sobre estos daños y sus respuestas.*
- *Cualquier otra circunstancia que consideren oportuno transmitir para esclarecer el asunto que nos ocupa.*

El Defensor del Pueblo Andaluz acordó dirigir al Ayuntamiento de Granada y a la Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de Granada las siguientes Resoluciones:

- *RECORDATORIO del marco normativo para la protección y puesta en valor del Patrimonio Histórico.*
- *RECOMENDACIÓN de que se extremen las medidas de vigilancia y protección de los entornos de El Albaicín a fin de evitar daños y acciones lesivas contra los elementos que componen sus itinerarios urbanos y que perjudican sus valores patrimoniales e históricos.*
- *SUGERENCIA, para que se potencien las acciones de concienciación y educación de los valores protegibles del entorno patrimonial de El Albaicín y se potencie la implicación ciudadana y vecinal en su conservación y mejora.*

La Agencia Albaicín, el Ayuntamiento de la ciudad y la Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte, elaboraron informes describiendo las medidas correctivas que se vienen llevando a cabo, las líneas de actuación futuras y la relación de inmuebles y espacios públicos en los que se ha actuado.

Estas medidas han consistido principalmente en la eliminación de determinados grafitis, vigilancia por parte de la Policía Local y autorización del proyecto de colocación de cámaras de vigilancia para evitar este tipo de agresiones en las zonas más emblemáticas, y en órdenes de ejecución para exigir a los particulares el cumplimiento del deber de conservación.

Desde 2009 se vienen realizando tareas de limpieza en aljibes, en 2010 y 2011 se intervino en miradores, en el entorno de la Ermita y mirador de San Miguel Alto y durante el año 2017 se prevé la ejecución de los proyectos para limpiar la Puertas de las Pesas y Monaita.

A la vista de estos informes, el Defensor del Pueblo Andaluz interpretó *la aceptación de las Resoluciones dirigidas y, por tanto, la conformidad con las medidas propuestas para abordar la protección integral del entorno de El Albaicín, espacio emblemático de los valores universales de la ciudad de Granada, cerrando la queja de oficio en noviembre de 2017.*

5. CONCLUSIONES

A pesar de todas las actuaciones y esfuerzos descritos en el apartado anterior para combatir el problema por parte de la Administración Pública, los resultados no son favorables y la ciudad sigue estando plagada de grafitis. Las pintadas siguen, y hasta crecen, en su extensión e impactos.

Las medidas previstas en el plan “Granada + Imagen” que se han ido materializando no terminan de producir el efecto deseado.

Las campañas de información y sensibilización no se han divulgado lo suficiente, pues en las memorias anuales de la Fiscalía se advierte que la colaboración ciudadana en este tipo de delincuencia es casi nula, lo que hace pensar que existe falta de conocimiento por parte de los ciudadanos.

Promover espacios públicos para que se puedan realizar grafitis de forma legal no ha servido para paliar el problema en el Conjunto Histórico, pues la gran mayoría se realizan sin ninguna intención artística y están relacionados con manifestaciones de protesta.

La estrategia de actuaciones que se plantea incluye de manera genérica a todos los bienes y elementos inmuebles del término municipal de Granada, aunque se ha dado prioridad a las zonas de valor histórico y patrimonial y que se encuentran más afectadas, localizándose éstas en el área del Centro y del Albayzín. Son destacables los trabajos de limpieza llevados a cabo a lo largo del año 2017 en los BICs Puerta Elvira, Puerta Monaita, Puerta de las Pesas, Palacio de la Dar Al Horra, Aljibe del Zenete y del Rey, todos ellos muy degradados por las pintadas. Estas intervenciones culminaron con la instalación de cámaras de video-vigilancia a comienzos del 2018.

Pues bien, a pesar de contar con cámaras de vigilancia, actualmente se ha vuelto a detectar la presencia de nuevos grafitis en casi todos ellos y también en su entorno, (ver fotografías anexas). Esta circunstancia demuestra que las actuaciones de protección no terminan una vez que se han eliminado las pintadas y se han instalado medios de vigilancia. Para que sean eficaces estos trabajos, las labores de protección y conservación tienen que ser continuas y se debe intensificar la vigilancia mediante presencia policial.

En este contexto de intervenciones en el Albayzín, hay que hacer especial mención a que ya por el año 2009, la UNESCO alertó de que los grafitis pueden poner en peligro la declaración de Patrimonio de la Humanidad del barrio del Albayzín. El caso es que, 10 años después de esta advertencia y en el año en que se cumplen 25 años de esta declaración, a pesar de las actuaciones referidas, el barrio sigue invadido de pintadas.

Otra cuestión interesante es que las intervenciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas se centran en el bien protegido, prestando poca atención a su entorno. Se eliminan y controlan las pintadas que están en el propio BIC, pero no se actúa en las existentes en su entorno, que igualmente degradan sus valores y distorsionan su contemplación. Muy llamativo es el caso del Aljibe del Zenete, totalmente rodeado de inmensas pintadas de colores. Se está procediendo de forma puntual y parcial, y sin

embargo, para proteger y poner en valor los bienes patrimoniales hay que actuar desde una perspectiva global.

En el ámbito de bienes afectados y que son de titularidad privada, cabe plantearse si las Administraciones competentes en esta materia están cumpliendo con su deber de ordenar medidas ejecutorias para que procedan a su limpieza. A la vista del estado que presentan muchos de ellos, es evidente que de haber sido ordenadas, éstas han sido desatendidas, por lo que en tal caso estas Administraciones deberían haber actuado de forma subsidiaria.

Aunque claro, para poder exigir a los titulares privados, las Administraciones Públicas deberían de empezar por dar ejemplo primero limpiando los bienes que son de su titularidad. Resulta paradójico, por ejemplo, el estado de degradación en el que se encuentran las tapias laterales y traseras del antiguo Banco de España, actual sede de la Fiscalía Superior de Andalucía, organismo que, como ya se ha comentado, consideró que era necesario impartir instrucciones a fin de erradicar estas infracciones.

El caso es que las pintadas siguen apareciendo periódicamente: es una actividad que se realiza rápidamente, encontrándonos ante hechos consumados. Se trata de una situación difícil de controlar porque es muy complejo vigilar todos los puntos de la ciudad, por lo que es necesario redoblar esfuerzos para acabar con unos actos vandálicos que atentan contra el patrimonio. En estas operaciones de protección y defensa tienen que estar implicadas todas las entidades territoriales (Estado, Comunidad Autónoma y Ayuntamiento), especialmente el Estado, al considerar que nos encontramos ante una situación de expolio del Patrimonio Histórico.

6. MEDIDAS A ADOPTAR

Ya que el plan “Granada + Imagen” no está cumpliendo con las expectativas esperadas, y que las actuaciones y esfuerzos realizados por parte de las Administraciones competentes no han sido suficientes, se considera que es necesario adoptar medidas más contundentes al objeto de dar solución a al problema actual.

En primer lugar, sería muy interesante el intercambio de experiencias con otras ciudades afectadas por este tipo de agresiones, en las que se pongan en común las normativas y procedimientos utilizados para la limpieza y prevención de pintadas.

En segundo lugar, dado el estado en el que se encuentra el Conjunto Histórico de Granada, para atajar el problema de forma eficaz, se considera que las medidas de eliminación, vigilancia y prevención se deben aplicar al mismo tiempo y no por fases.

En tercer lugar, se propone que se tomen las siguientes medidas adicionales a las ya adoptadas por parte de las partes implicadas:

Medidas para su eliminación:

- Limpiar rápidamente el grafiti para evitar el efecto llamada.

- Incremento del presupuesto municipal destinado a solventar los problemas que generan los grafitis.
- Establecer subvenciones para los titulares de propiedades particulares en las que se repitan los ataques por pintadas, pues éstos deben soportar una y otra vez el gasto de la limpieza de algo que se escapa de su control.
- Modificación de la Ordenanza Municipal de limpieza, ornato público y gestión municipal para exigir expresamente la limpieza de pintadas como condición de mantenimiento del ornato del edificio.
- Inclusión en el informe de la Inspección de Evaluación del Edificio la obligación limpieza de pintadas.

Medidas para agilizar su eliminación:

- Disponer de un registro de empresas especializadas en este tipo de limpieza al que voluntariamente se pueda acudir.
- Desarrollo de un protocolo técnico de intervención en pintadas sobre bienes catalogados, que facilita y agiliza su limpieza.

Medidas disuasorias:

- Intensificación de la vigilancia policial.
- Mejora de la iluminación. Dado que normalmente las pintadas son de carácter clandestino, al aumentar las condiciones de iluminación también se incrementan las posibilidades de identificar del autor, por lo que, ante esta posibilidad, se abstendrán e realizarlas.

Medidas de prevención:

- Realización de campañas de información más intensas sobre:
- El daño irreversible que produce en el patrimonio cultural este tipo de actos vandálicos y la fuerte sanción que puede llevar aparejado, acompañadas de cartelería divulgativa con eslogan llamativos en redes sociales, vallas publicitarias, marquesinas de autobuses, etc.
- los mecanismos y medios para acabar con los grafitis.
- a quién dirigirse para alertar en caso de detectar nuevas pintadas y así eliminarlas lo antes posible, fomentando así la colaboración ciudadana.

Medidas sancionadoras:

- Prohibición de estar en posesión de pintura de spray o de marcadores a los infractores identificados.
- Agravamiento de la calificación de la infracción y/o de la cuantía de las sanciones previstas en la normativa para este tipo de agresiones.
- Aumento de sanciones debido a reincidencia.

7. ANEXO FOTOGRAFICO

Por último, a título ilustrativo se adjunta un anexo de fotografías realizadas en pasado 19 de enero, en las que se puede apreciar el estado en que se encuentra diversos inmuebles del Conjunto Histórico de Granada.



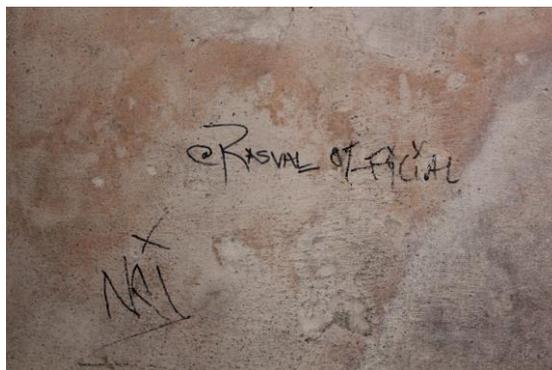
Puerta Elvira (BIC)



Puerta Elvira (BIC)



Puerta de la Pesas (BIC)



Detalle de grafiti en el interior de la Puerta de la Pesas (BIC)



Puerta Monaita



Parte superior de Puerta Monaita (BIC)



Aljibe del Zenete (BIC)



Vista cenital del Aljibe del Zenete (BIC)



Huerto de Carlos en el Albayzín con
la Alhambra al fondo



Tapias del Monasterio de Santa Isabel
la Real (BIC)



Iglesia de San José (BIC)



Tapia del Palacio de Dar Al Horra (BIC)



Puerta del Perdón de la Catedral (BIC)



Capilla Real (BIC)



Banco de España (BCG)



Antiguo convento de Santa Paula (BIC)

9. FUENTES CONSULTADAS:

- Constitución Española 1978
- Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
- Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español
- Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico Andaluz
- Ordenanza Municipal de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada. B.O.P. Granada nº 202. 21 de octubre de 2009
- Ordenanza Municipal de limpieza, ornato público y gestión municipal de Granada. B.O.P. de Granada nº 4. 8 de enero de 2010
- Plan de acción 2009-2013 por una Granada sostenible para el Milenario
- Plan del Ayuntamiento de Granada “Plan de control de graffitti y otras expresiones gráficas, que provocan una degradación visual del entorno” “Granada+Imagen”. 2014
- Plan de actuación contra las pintadas vandálicas del Ayuntamiento de Salamanca
- Página oficial de la Fiscalía Superior de Andalucía: www.fiscal.es
 - Memorias de la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondientes a los años 2011-2018
 - Plan de protección del patrimonio histórico en Andalucía del Fiscal Superior de Andalucía
- Página oficial de Defensor del Pueblo Andaluz: www.defensordelpuebloandaluz.es
 - Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 17/0431 dirigida a Ayuntamiento de Granada, Consejería de Turismo y Deporte, Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte en Granada. 26 junio 2017
 - Actuación de oficio del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en el expediente 17/0431 dirigida a Ayuntamiento de Granada, Consejería de Turismo y Deporte, Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte en Granada. 17 noviembre 2017
- Página oficial de la UNESCO: www.unesco.org
 - “Graffiti: Patrimonio e ilegalidad”
- Revista ph del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico: www.iaph.es
 - “La Fiscalía y la protección del patrimonio cultural”. Antonio Roma Valdés, Fiscalía de Santiago de Compostela. n.º 82 Monográfico • mayo 2012
- Página oficial de la Asociación de vecinos bajo Albayzín: www.albayzin.info

- Artículos de prensa:

www.granadahoy.es

- “El Centro Unesco pide una normativa que obligue a encalar las casas del Albaicín”. 28 enero 2009
- “Los grafitis se tramitarán como delitos penales con cárcel de uno a tres años”. 29 diciembre 2009
- “Mano dura contra los grafitis”. 30 diciembre 2009
- “¿Pintura o atentado?” 30 diciembre 2009

www.elindependientedegranada.es

- “Sorpresa porque no se eliminan las pintadas que afectan a los Bienes de Interés Cultural”. 14 septiembre 2015
- “Oppidum Eléberis denuncia el "expolio" del conjunto histórico de Granada” 12 abril 2018
- “Stop a las pintadas, otro reto para la ciudad”. 5 enero 2019

www.granadadigital.es

- “Los vecinos del Bajo Albaicín piden extremar la vigilancia para frenar el vandalismo”
- “Las cámaras del Albaicín reducen las pintadas a una en cuatro meses”
- “Denuncian la aparición de pintadas tras la manifestación del 8M”
- “El Ayuntamiento completa la restauración y mantenimiento de 27 aljibes”
- “El Arco de las Pesas luce ya casi sin pintadas y el nuevo sistema de videovigilancia empezará a operar en enero”
- “Se inician las labores de preinstalación de las cámaras del Albaicín”
- “Condena de prisión para un joven de Madrid por las pintadas que realizó en el Albaicín”
- “Granada sigue ‘borrando’ las pintadas vandálicas”
- “IU critica que Ayuntamiento y Junta incumplan sus promesas para prevenir y limpiar pintadas en los barrios históricos”
- “El Ayuntamiento de Granada lucha para eliminar los graffitis vandálicos”

www.elmundo.es

- “Cámaras de vigilancia contra el vandalismo en el Albaicín de Granada”. 28 enero 2018

www.elpais.com

- “Las pintadas manchan Granada”. 17 febrero 2011

www.abc.es

- “Grafitis, la guerra de nunca acabar”. 31 octubre 2011
- “Capitales contra el graffiti”. 7 julio 2013

www.europapress.es

- “La Fiscalía alerta de la "casi nula" colaboración ciudadana para denunciar los graffitis en el patrimonio histórico”. 24 junio 2011
- “El Ayuntamiento de Granada limpia pintadas en fachadas de la zona Centro-Sagrario y del barrio del Albaicín”. 28 octubre 2017
- Página de Facebook de César Girón

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

AGRICULTURA

AGRICULTURA: PLAN FORESTAL: FORMULACIÓN

Acuerdo de 14 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030 (BOJA de 21 de enero de 2020, número 13).

DEPORTE

DEPORTE: SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES PARA EL FOMENTO DE INFRAESTRUCTURAS NORMATIVAS: BASES: APROBACIÓN

Orden de 11 de febrero de 2020, de la Consejería de Educación y Deporte, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas al fomento de infraestructuras deportivas para las Entidades Locales de Andalucía (ID) (BOJA de 26 de febrero de 2020, número 39).

DESASTRES NATURALES

DESASTRES NATURALES: DECLARACIÓN

Acuerdo de 30 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran fenómenos meteorológicos adversos, desastres naturales o catástrofes con incidencia en el potencial productivo agrario y se insta la adopción de medidas para paliar sus efectos (BOJA de 4 de febrero de 2020, número 23).

El Acuerdo insta a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible a la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el Decreto-ley 4/2018, de 30 de octubre, en los municipios de las provincias de Almería y de Málaga que se indican, como consecuencia del paso de la borrasca “Gloria”.

FOMENTO

FOMENTO: III PLAN DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: FORMULACIÓN

Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (BOJA de 3 de enero de 2020, número 2).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: MODIFICACIÓN

Orden de 24 de enero de 2020, de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía por la que se publica la modificación del Anexo I y los valores de las variables establecidas en el artículo 10 de la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 3 de febrero de 2020, número 22).

MEDIDAS COVID-19

MEDIDAS COVID-19: SERVICIOS ESENCIALES: ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Orden de 15 de marzo de 2020, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior por la que se determinan los servicios esenciales de la Administración de la Junta de Andalucía con motivo de las medidas excepcionales adoptadas para contener el COVID-19 (BOJA EXTRAORDINARIO de 15 de marzo de 2020, número 7).

La Orden es de aplicación a la Administración General de la Junta de Andalucía, y su objeto es garantizar la prestación efectiva y el mantenimiento de los servicios públicos de dicha Administración.

MEDIDAS PREVENTIVAS DE SALUD PÚBLICA COVID-19: SERVICIOS ESENCIALES: ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Orden de 14 de marzo de 2020, por la que se adoptan medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 15 de marzo de 2020, número 7).

La Orden suspende en todo el territorio de la comunidad los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

En lo que se refiere a la actividad comercial minorista, la Orden especifica los establecimientos comerciales cuya apertura y funcionamiento autoriza

En el caso de equipamientos comerciales colectivos, entre ellos los mercados municipales, se suspenderá la actividad comercial de aquellos establecimientos integrados en los mismo y no incluidos en las actividades autorizadas a que se refiere el párrafo anterior.

MEDIDAS PREVENTIVAS DE SALUD PÚBLICA COVID-19: EMERGENCIA SOCIAL: CENTROS RESIDENCIALES

Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19) (BOJA EXTRAORDINARIO de 17 de marzo de 2020, número 8).

Pueden ser destinados para atender a las personas declaradas en situación de emergencia social, entre otros, los Centros Residenciales públicos y privados para personas mayores y personas con discapacidad con la preceptiva autorización administrativa de funcionamiento.

Corresponde a los Servicios Sociales Comunitarios detectar las situaciones de emergencia social derivadas de la adopción de las medidas preventivas por parte de la Junta de Andalucía, frente al COVID-19, así como efectuar su primera valoración y tramitar, en su caso, la declaración de persona en situación emergencia social de conformidad con las situaciones y siguiendo el procedimiento descritos en el Decreto-ley.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: PLAN ANDALUZ DE ACCIÓN POR EL CLIMA

Acuerdo de 9 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Acción por el Clima (PAAC) (BOJA de 14 de enero de 2020, número 8).

MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

MODIFICACIÓN LEGISLATIVA TRANSVERSAL PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Decreto-ley, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (BOJA EXTRAORDINARIO de 12 de marzo de 2020, número 4).

El presente Decreto-ley tiene por objeto adoptar las medidas de carácter extraordinario y urgente destinadas a mejorar la regulación económica, para potenciar la actividad en Andalucía, contrarrestar la desaceleración económica y sentar las bases que permitan reorientar el modelo productivo andaluz para hacerlo más competitivo y sostenible.

Entre otras normas y materias, afectadas, están las siguientes:

Urbanismo. -

Se deroga el Título V de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que regula la declaración de los proyectos de campos de golf de interés turístico.

Se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en el siguiente sentido:

- Se reducen los plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento en lo que se refiere a la emisión de informes sectoriales.

- Se sustituye el procedimiento de tramitación del Plan Especial o Proyecto de Actuación por un informe preceptivo en el trámite de autorización administrativa, para la implantación de infraestructuras hidráulicas, energéticas y el aprovechamiento de recursos minerales

- Se modifican los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación y ocupación y de funcionamiento de edificios, priorizando la declaración

previa y comunicación previa, de tal manera que el control administrativo se efectúe a posteriori.

Se modifica el Decreto 18/2015, de 27 de enero, de suelos contaminados, en el sentido de permitir que los proyectos de recuperación voluntaria del suelo puedan, con carácter excepcional, en los mismos supuestos y con la concurrencia de determinadas condiciones, contemplar esta técnica de recuperación, evitando con ello la tramitación de los distintos procedimientos administrativos previstos para la declaración y recuperación obligatoria de los suelos contaminados.

Se modifica el Decreto 109/2015, de 17 de marzo del Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía, en el sentido de permitir el acceso a los servicios básicos de saneamiento, abastecimiento de agua y suministro de energía eléctrica de las edificaciones irregulares sobre las que han transcurrido los plazos del ejercicio de la disciplina urbanística.

Medio Ambiente. -

Se modifica Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en el siguiente sentido:

- Se simplifica la tramitación de los proyectos.
- Se sustituye el régimen de autorización ambiental unificada al que se encontraban sometidos determinados proyectos y actuaciones por el de calificación ambiental.
- Se reduce el ámbito de proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto en la salud.

Aguas. -

Se modifica Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en el siguiente sentido:

- Se simplifica y flexibilizan algunos procedimientos.
- Se habilita a las entidades locales para establecer y exigir el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las mismas.
- Se modifica la asignación de recursos hídricos, en el sentido de hacer extensiva la posibilidad de disponer la sustitución de caudales por otros de diferente origen a cualquier tipo de uso y no exclusivamente a los usos de abastecimiento.
- Se establece una norma transitoria en el sentido de que los cánones de mejora local aprobados hasta la fecha seguirán vigentes acorde a su normativa de creación. No obstante, se suprime la obligación que hasta ahora tenían las entidades locales de presentar documentación justificativa y de seguimiento a la Administración de la Junta

de Andalucía, dejándose este control en manos de los propios órganos interventores de las entidades locales. También se permitirá que sean las entidades locales las que modifiquen los programas de infraestructuras hidráulicas de los cánones de mejora en vigor, siempre que no suponga la alteración de las cuotas del canon ni un aumento de la duración del mismo.

- Se equiparan los recursos procedentes de la desalación a los procedentes de la reutilización de aguas residuales o para adaptar la planificación hidrológica ante situaciones extraordinarias no previstas o estratégicas.

Se modifica Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, aprobado por Decreto 120/1991, de 11 de junio, con objeto de adecuarlo a las modificaciones producidas por este Decreto-ley la Ley 9/2010, de 30 de julio.

Comercio. -

Se modifica la Ley de Comercio interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, en el siguiente sentido:

- Las Corporaciones Locales podrán permutar hasta dos de los domingos y festivos habilitados en el calendario anual de Andalucía por otros tantos en atención a las necesidades comerciales de su término municipal.

- Se incrementan y flexibilizan los horarios de apertura autorizados en domingos y festivos.

- Se modifican y amplían los establecimientos comerciales que tendrán plena libertad para determinar los días y horas de apertura al público.

Turismo. -

Se modifica la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía en el sentido de permitir que cualquier establecimiento de alojamiento turístico pueda constituirse en régimen de propiedad horizontal siempre que se garantice la unidad de explotación, lo permita el planeamiento urbanístico y se cumplan, en su caso, las demás garantías establecidas en la norma.

Se modifica el Decreto 2/2014, de 14 de enero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, en el siguiente sentido:

- Adaptarlo a las modificaciones que el Decreto-ley ha operado en el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo.

- Se eliminan trámites como la revisión anual del cumplimiento de los requisitos por parte de las Delegaciones Territoriales y la eliminación de trámites duplicados como es la petición de informes previos a las organizaciones representativas del sector.

- Se establece el carácter indefinido de la declaración de zona de gran afluencia turística, siempre que se mantengan los requisitos que dieron lugar a tal declaración, eliminando así la tramitación de un nuevo procedimiento de declaración cada cuatro años.

- Se amplían los periodos de declaración en el caso de periodo estival, que coincide con el turismo vacacional o de playa, que comprenderá desde el 1 de junio al 30 de septiembre y en el caso de Semana Santa, que abarcará desde el Domingo de Ramos al Domingo de Resurrección.

En disposición transitoria el Decreto-ley dispone que los Municipios con la declaración de zona de gran afluencia turística ya concedida. a la entrada en vigor del mismo, mantendrán dicha declaración para el mismo ámbito y periodo que se declaró y se regirán, en cuanto a la vigencia, renuncia y revisión de la declaración, por la normativa anterior. Por su parte, las solicitudes presentadas antes de la entrada en vigor de la modificación que ahora se realiza, deberán resolverse aplicando las disposiciones vigentes en el momento de presentar la solicitud y se regirán, en cuanto a la vigencia, renuncia y revisión de la declaración, por la normativa anterior.

Se modifica el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía, en el siguiente sentido:

- Se facilita que los municipios de interior puedan acceder más fácilmente a dicha condición.

- Se simplifica el procedimiento administrativo para obtener la declaración de Municipio Turístico.

Patrimonio Histórico. -

Se modifica la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en relación con determinadas actuaciones sobre inmuebles que los particulares u otras Administraciones Públicas deseen llevar a cabo en el entorno de los bienes de interés cultural así como en determinadas tipologías de estos bienes, eliminando la preceptiva autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, siempre que estas actuaciones impliquen una intervención mínima.

Servicios Sociales. -

Se modifica Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, en el siguiente sentido:

- Se introduce la obligatoriedad de la renovación de las autorizaciones definitivas con la periodicidad que se establezca reglamentariamente.

Se simplifica el procedimiento para la autorización y puesta en funcionamiento de estos centros, estableciendo la figura de las declaraciones responsables, en los supuestos que se establezcan, además de establecer un procedimiento único para la tramitación, resolución e inscripción en el registro de Servicios Sociales de las autorizaciones de funcionamiento definitivo y las acreditaciones.

Comunicación Audiovisual. -

Se modifica la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía, en el siguiente sentido:

- Las corporaciones locales decidir libremente sobre la forma de gestionar un servicio público para el que se les ha otorgado concesión.
- Se elimina la restricción de entidades privadas en la participación de la gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual local.
- Las corporaciones locales dispondrán de la concesión hasta su renuncia y siempre que mantengan las condiciones para ser concesionarios, eliminando las renovaciones periódicas.
- Se elimina la prohibición de difundir o contratar comunicaciones comerciales audiovisuales con servicios de comunicación audiovisual que no dispongan del correspondiente título habilitante.
- Se elimina el calendario de obligaciones de accesibilidad referidas a los derechos de accesibilidad para las personas con discapacidad auditiva y visual en la televisión pública y privada de ámbito local.

Registro Electrónico de las Administraciones Públicas. -

Se mantienen en vigor los artículos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, en tanto no entren en vigor las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

CONSEJO ANDALUZ LGTBI: FUNCIONAMIENTO

Decreto 9/2020, de 30 de enero, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz LGTBI (BOJA de 6 de febrero de 2020, número 25).

El Consejo es el órgano colegiado de los previstos en el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, participativo y consultivo, en materia de derechos y políticas públicas de las personas que se definen a sí mismas como lesbianas, gais, trans, bisexuales y/o intersexuales (LGTBI) y sus familiares en Andalucía y contra la LGTBIfobia.

Sus fines son la promoción, consulta, asesoramiento, seguimiento, análisis y evaluación de las actividades realizadas por la Administración Andaluza y las entidades que las desarrollen, para garantizar la igualdad de trato, la garantía de derechos y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares, así como favorecer la incorporación de la perspectiva laboral en el ámbito de la regulación de los derechos que realice el Gobierno Andaluz en relación a las personas LGTBI.

ADMINISTRACIÓN: ESTRUCTURA: JUNTA DE ANDALUCÍA

Decreto 26/2020 de 24 de febrero, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía y otras disposiciones normativas (BOJA de 27 de febrero de 2020, número 40).

POLICÍA LOCAL

POLICIA LOCAL: MEDIDAS: CURSOS DE INGRESO

Orden de 30 de marzo de 2020, por la que se acuerdan medidas administrativas en relación con el alumnado de la XLV y de la XLVI Promoción del Curso de Ingreso y del Curso de Capacitación para Oficiales de 2020 y con aquellas personas que hayan superado la primera fase del proceso selectivo para ingresar en los cuerpos de la policía

local en los municipios de Andalucía (BOJA EXTRAORDINARIO de 30 de marzo de 2020, número 12).

El período de prácticas en plantilla previsto en las Guías Didácticas del alumnado de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía de la XLV Promoción del Curso de Ingreso a los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía y del alumnado del Curso de Capacitación para Oficiales iniciado el 20 de enero de 2020 finalizará el día 30 de marzo de 2020. Finalizado dicho período, el respectivo Ayuntamiento remitirá informe sobre la superación del período de prácticas a la ESPA, que enviará a cada Ayuntamiento la calificación definitiva del curso. A los aspirantes que superen el correspondiente curso selectivo, el Tribunal les hallará la nota media entre las calificaciones obtenidas en las pruebas selectivas y el curso selectivo, fijando el orden de prelación definitivo de los aspirantes, elevando la propuesta final a la persona titular de la Alcaldía, para su nombramiento como funcionario de carrera.

Las personas admitidas en la ESPA como alumnas de la XLVI Promoción del Curso de Ingreso a los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía podrán iniciar el referido curso desde el día 30 de marzo de 2020. A tal fin los Ayuntamientos en los que dicho alumnado hayan superado la primera fase del proceso selectivo remitirán a la ESPA nombramiento como funcionarios en prácticas de dicho personal. Estas personas iniciarán su formación mediante la formación en red y las prácticas en las plantillas policiales, desarrollándose el resto del curso en función de las normas estatales y autonómicas que tengan incidencia en las funciones a desarrollar por los Cuerpos de la Policía Local, pudiendo establecerse un período de formación presencial en la ESPA y concluir con una segunda fase de prácticas en plantillas.

PROTECCIÓN CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: COMISIÓN: REGLAMENTO

Decreto 10/2020 de 3 de febrero, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía (BOJA de 7 de febrero de 2020, número 26).

La Comisión de Protección Civil de Andalucía es un órgano colegiado de participación administrativa, de carácter deliberante, consultivo, de homologación, coordinación y participación de las Administraciones Públicas en materia de protección civil.

Sus funciones son informar con carácter preceptivo y no vinculante, las normas, planes y documentos relativos a Protección Civil que enumera, formular propuestas respecto de cauces y procedimientos para la coordinación de actuaciones en

materia de protección civil, entre órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, con las restantes Administraciones Públicas, así como con personas físicas o jurídicas públicas o privadas, homologar los planes territoriales de emergencia de ámbito supramunicipal, así como los planes específicos de emergencia, y aquellas otras que se le atribuya legal o reglamentariamente.

El Pleno de la Comisión está integrado, entre otros, por seis vocalías en representación de la Administración Local, designadas por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, de los cuales dos en representación de entidades locales de ámbito supramunicipal, tres de municipios de más de veinte mil habitantes y uno de municipios de menos de veinte mil habitantes.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PLAN DE INSPECCIÓN 2020 Y 2021: APROBACIÓN

Orden de 19 de diciembre de 2019, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de los servicios sociales para los años 2020 y 2021 (BOJA de 2 de enero de 2020, número 1).

SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS CON DISCAPACIDAD: CUANTÍA

Resolución de 21 de enero de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se determina la cuantía de la ayuda de acción social para atención a personas con discapacidad correspondiente al ejercicio 2019 (BOJA de 30 de enero de 2020, número 20).

SERVICIOS SOCIALES: AYUDA A DOMICILIO: MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD

Acuerdo de 30 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, por el **que** se toman en consideración las recomendaciones formuladas por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y la Consejería de Salud y Familias para garantizar la prestación del servicio de ayuda a domicilio (BOJA EXTRAORDINARIO de 30 de marzo de 2020, número 12).

El Acuerdo recomienda continuar las prestaciones domiciliarias que garanticen la cobertura de necesidades básicas esenciales: aseo, higiene personal y del entorno próximo, vestido, tratamiento y prestaciones farmacéuticas, de alimentación y sueño, y para garantizar dicha continuidad de atención, el personal técnico de servicios

sociales de las entidades locales gestoras junto con los profesionales de seguimiento de la empresa prestadora del servicio en su caso, podrán reconfigurar el contenido de las atenciones domiciliarias prescritas en estos momentos, de forma personalizada y adaptada a cada situación concreta.

Las Administraciones competentes deberán garantizar la prestación del servicio, cubriendo las necesidades de personal que se deriven de esta situación mediante los mecanismos de contratación que cada entidad disponga, acreditando, aquellos casos que sean necesarios, como que cuando quede acreditado a no existencia de demandantes de empleo con las titulaciones específicas necesarias en la zona donde esté ubicado, bien el centro o institución social o bien donde se preste el servicio de asistencia personal o las labores de auxiliar de ayuda a domicilio, podrán desempeñar estas funciones personas que tengan alguna de las titulaciones exigidas para cualquiera de ellas. Si tampoco hubiera disponibilidad de demandantes de empleo con ninguna de las titulaciones antes señaladas, podrán desempeñar estas funciones personas que, careciendo de titulación, preferentemente, tengan experiencia en cuidado y atención de personas dependientes, debiendo las entidades prestadoras de servicios garantizar la supervisión y formación práctica.

Los profesionales de los servicios domiciliarios deberán graduar la prioridad de los apoyos, su frecuencia y el tipo, dependiendo de la autonomía personal de cada caso, del estado de salud, y de la red de apoyo disponible para la persona.

Asimismo, la Recomendación hace referencia a la prevención y autoprotección de todo el personal de servicios sociales en función del riesgo de exposición asumido de forma que se asegure la operatividad de los recursos humanos, servicios y dispositivos de toda índole.

URBANISMO

URBANISMO: EDIFICACIONES IRREGULARES: COMISIÓN BILATERAL

Acuerdo de 29 de noviembre de 2019, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 13 de enero de 2020, número 7).

VIVIENDA

VIVIENDA: VIVIENDAS PROTEGIDAS: NORMATIVA TÉCNICA Y PROCEDIMIENTO

Orden de 12 de febrero de 2020, de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, por la que se modifica la Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad, aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegida, y se publica el texto integrado con las modificaciones que se introducen en esta norma (BOJA de 20 de febrero de 2020, número 35).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: MINISTERIOS: REESTRUCTURACIÓN

Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE de 13 de enero de 2020, número 11).

Los departamentos ministeriales son los siguientes:

- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- Ministerio de Cultura y Deporte.
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
- Ministerio de Sanidad.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.
- Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Consumo.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- Ministerio de Universidades.

CONTRATACIÓN PÚBLICA

CONTRATACIÓN PÚBLICA: AGUA, ELECTRICIDAD, GAS, CALEFACCIÓN Y OTRAS

Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (BOE de 5 de febrero de 2020, número 31).

Resolución de 20 de febrero de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. (BOE de 29 de febrero de 2020, número 52).

El Libro Primero del Real Decreto-ley lleva por título “Transposición de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión”, y es al único que vamos a referirnos en esta breve reseña.

Ámbito subjetivo de aplicación. - La norma se aplica a las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades que se especifican en el párrafo siguiente; y los efectos de la misma, se entiende por entidad contratante los poderes adjudicadores que no sean Administración Pública, las empresas públicas y cualesquiera otras que tengan determinados derechos especiales o exclusivos sobre determinadas materias.

Ámbito objetivo de aplicación.- La norma se aplica a las actividades en materia de agua, que incluye la puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, suministro, transporte o distribución de agua potable, el suministro de agua potable, así como a los concursos y contratos de proyectos sobre dichas materias relacionados con proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje y evacuación o tratamiento de aguas residuales.

A las actividades de electricidad, gas y calefacción que incluya la puesta a disposición o explotación de redes fijas y el suministro de la energía.

También se aplica a determinadas actividades en materia de transporte, puertos y aeropuertos, servicios postales y prospección y extracción de petróleo, gas, carbón y otros combustibles sólidos.

Los **procedimientos de adjudicación**, a elección de la entidad contratante son el procedimiento abierto, restringido, licitación con negociación, de diálogo competitivo y de asociación para la innovación, en la forma con son regulados por la norma.

El Real Decreto-ley regula, asimismo todos los demás aspectos relacionados con estos contratos: actos preparatorios, contenido, ejecución, duración, modificación, resolución, invalidez, reclamación, etc.

ESTADO DE ALARMA

ESTADO DE ALARMA: DECLARACIÓN: MEDIDAS

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE de 14 de marzo de 2020, número 67).

El Real Decreto declara el estado de alarma, al amparo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, en todo el territorio nacional con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

El plazo de duración es de quince días naturales.

La autoridad competente, a los efectos del estado de alarma es el Gobierno, y para las funciones a que hace referencia el Real Decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

Los integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales quedarán bajo las órdenes directas del Ministro del Interior, a los efectos de este real decreto, en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas por el real decreto, y que

enumeramos posteriormente, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo.

Los servicios de intervención y asistencia en emergencias de protección civil definidos en el artículo 17 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, actuarán bajo la dependencia funcional del Ministro del Interior.

Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma.

Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

Igualmente, se permite la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, peluquerías, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías. Se suspende cualquier otra actividad o establecimiento que a juicio de la autoridad competente pueda suponer un riesgo de contagio. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando

suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos. En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios.

Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto.

Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.

Se suspenden asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares, condicionando la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.

Todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

Las administraciones públicas autonómicas y locales mantendrán la gestión, dentro de su ámbito de competencia, de los correspondientes servicios sanitarios, asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento.

El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana queda habilitado para dictar los actos y disposiciones que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para establecer condiciones a los servicios de movilidad, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, medidas que podrán ser adoptadas de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.

Los servicios de transporte público de viajeros por carretera, ferroviarios y marítimo de competencia autonómica o local que están sometidos a contrato público, o sean de titularidad pública, mantendrán su oferta de transporte. Los operadores de servicio de transporte de viajeros quedan obligados a realizar una limpieza diaria de los vehículos de transporte.

Los medios de comunicación social de titularidad pública y privada quedan obligados a la inserción de mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas, así como las administraciones autonómicas y locales, consideren necesario emitir.

Las autoridades competentes delegadas podrán acordar, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Cuando la requisa se acuerde de oficio, se informará previamente a la Administración autonómica o local correspondiente. Asimismo, en los mismos términos podrá imponerse la realización de prestaciones personales obligatorias imprescindibles para la consecución de los fines del Real Decreto.

Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo, si bien el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Las suspensiones de los plazos tanto procesales como administrativos no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma. Asimismo, se suspenden los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

El Real Decreto entra en vigor el mismo día de su publicación en el BOE.

ESTADO DE ALARMA: FONDO SOCIAL EXTRAORDINARIO PARA HACER FRENTE A LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DEL COVID-19: MEDIDAS VARIAS

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE de 18 de marzo de 2020, número 73).

Corrección de errores, BOE de 25 de marzo de 2020, número 82.

El Real Decreto-ley autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un suplemento de crédito en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, por importe de 300.000.000 euros, en la aplicación presupuestaria “Protección a la familia y atención a la pobreza infantil. Prestaciones básicas de servicios sociales”.

Los fondos que se destinen a los servicios sociales prestados por las diputaciones o las corporaciones locales se formalizarán a través de la ampliación de los convenios existentes u otros nuevos, en los que se indicará expresamente la relación entre el empleo de los fondos y las prestaciones señaladas en el punto anterior.

El superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2019 se podrá destinar para financiar gastos de inversión sociales, previa aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Durante el mes siguiente a la entrada en vigor del Real Decreto-ley los suministradores de energía eléctrica, gas natural y agua no podrán suspender el suministro a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social, y se prorroga de forma automática hasta el 15 de septiembre de 2020 la vigencia del bono social para aquellos beneficiarios del mismo a los que les venza con anterioridad a dicha fecha.

Se establecerán sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado. Estas medidas alternativas, particularmente el trabajo a distancia, deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad.

Las personas trabajadoras por cuenta ajena que acrediten deberes de cuidado respecto del cónyuge o pareja de hecho, así como respecto de los familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora, tendrán derecho a acceder a la adaptación de su jornada y/o a la reducción de la misma, cuando concurren circunstancias excepcionales relacionadas con las actuaciones necesarias para evitar la transmisión comunitaria del COVID-19.

Los contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, vigentes celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público, cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, quedarán automáticamente suspendidos desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse. En este caso la entidad adjudicadora deberá abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste durante el periodo de suspensión, previa solicitud y acreditación fehaciente de su realidad, efectividad y cuantía por el contratista. La suspensión de los contratos por esta causa no constituirá en ningún caso una causa de resolución de los mismos.

En los contratos públicos de obras, siempre y cuando éstos no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la situación de hecho creada por el

COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, y cuando esta situación genere la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato, el contratista podrá solicitar la suspensión del mismo desde que se produjera la situación de hecho que impide su prestación y hasta que dicha prestación pueda reanudarse.

No resultarán de aplicación las disposiciones contenidas en los apartados 1 y 2 en las letras a), b) y c) del artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, en la tramitación administrativa y suscripción de los convenios en el ámbito de la gestión de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19.

Aunque los estatutos no lo hubieran previsto, durante el periodo de alarma, las sesiones de los órganos de gobierno y de administración de las asociaciones, de las sociedades civiles y mercantiles, del consejo rector de las sociedades cooperativas y del patronato de las fundaciones podrán celebrarse por videoconferencia que asegure la autenticidad y la conexión bilateral o plurilateral en tiempo real con imagen y sonido de los asistentes en remoto. La misma regla será de aplicación a las comisiones delegadas y a las demás comisiones obligatorias o voluntarias que tuviera constituidas. La sesión se entenderá celebrada en el domicilio de la persona jurídica.

ESTADO DE ALARMA: MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA SANITARIA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 18 de marzo de 2020, número 73).

La modificación consiste en que durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada.

Además, se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En

cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.

Las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

ESTADO DE ALARMA: RESIDENCIAS DE PERSONAS MAYORES Y DE CENTROS SOCIO-SANITARIOS: MEDIDAS

Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, del Ministerio de Sanidad, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 21 de marzo de 2020, número 78).

La Orden establece las medidas de protección a todo el personal sanitario y no sanitario, que preste servicio en estos centros, así como relativas a la limpieza de los centros

Establece medidas relativas a la clasificación, ubicación y aislamientos de pacientes con COVID-19.

ESTADO DE ALARMA: ANIMALES DOMÉSTICOS: ATENCIÓN

Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen criterios interpretativos para la atención de animales domésticos en la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 21 de marzo de 2020, número 78).

Interpreta la Instrucción las normas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en lo que se refiere la limitación de los desplazamientos de las personas, que se autoriza este desplazamiento cuando su finalidad sea la alimentación, el rescate y el cuidado veterinario de los animales domésticos que habitan en los espacios públicos urbanos, cuando esta actividad no se realice en el marco de una prestación laboral, profesional o empresarial, y que cuando esa actividad viniera desarrollándose con carácter voluntario por aquellas entidades debidamente acreditadas al efecto por las administraciones locales, aquéllas podrán seguir desarrollando esta actividad, al

entenderse que en este supuesto el carácter voluntario de la prestación resulta análogo al carácter laboral, profesional o empresarial. Estos desplazamientos deberán realizarse individualmente, y por tanto la correspondiente documentación acreditativa.

ESTADO DE ALARMA: GESTIÓN DE RESIDUOS

Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, Ministerio de Sanidad por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 22 de marzo de 2020, número 79).

En hogares con positivo o en cuarentena por COVID-19, las bolsas de fracción resto generadas, adecuadamente cerradas siguiendo las recomendaciones se depositarán exclusivamente en el contenedor de fracción resto o en cualquier otro sistema de recogida de fracción resto establecido en la entidad local. En los sistemas de recogida húmedo-seco, las bolsas se depositarán en la fracción que indique la entidad local y dicha bolsa recibirá el tratamiento indicado en esta Orden.

Queda terminantemente prohibido depositar tales bolsas en los contenedores de recogida separada (orgánica, envases, papel, vidrio o textil) o su abandono en el entorno o en la vía pública.

Se podrán establecer recogidas diferenciada de las bolsas procedentes de centros/lugares donde se dé un elevado nivel de afectados por COVID-19 (residencias, hoteles hospitalizados, etc.) mientras dure la crisis sanitaria, dado el elevado nivel de generación de residuos asociados. Estas bolsas se identificarán externamente (por ejemplo, mediante cinta aislante o similar) y se depositarán conforme a lo que establezcan las autoridades responsables de la recogida de residuos.

Asimismo, establece las medidas para la gestión de la recogida del resto de fracción.

La Orden incorpora un anexo con recomendaciones destinadas al manejo domiciliario de los residuos en hogares tanto con positivos o en cuarentena por COVID-19, así como en hogares sin positivos o cuarentena.

ESTADO DE ALARMA: MEDIDAS EN MATERIA DE POLICIA MORTUORIA

Orden SND/272/2020, de 21 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen medidas excepcionales para expedir la licencia de enterramiento y el destino final de los cadáveres ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 22 de marzo de 2020, número 79).

El enterramiento, incineración o donación a la ciencia del cadáver, podrán realizarse sin tener que esperar a que se cumplan veinticuatro horas desde el fallecimiento, siempre y cuando este hecho no sea contrario a la voluntad del difunto o a la de sus herederos.

ESTADO DE ALARMA: ABASTECIMIENTO DE AGUA: MEDIDAS

Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, del Ministerio de Sanidad por la que se adoptan medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales (BOE de 24 de marzo de 2020, número 81).

El objeto de la Orden es dictar las medidas necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios de abastecimiento a la población de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales urbanas, considerados como servicios esenciales para la sociedad por su estrecha vinculación con la salud humana, en desarrollo y aplicación de lo previsto en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y es de aplicación a todas las entidades, públicas y privadas, que prestan, o contribuyen a prestar, el servicio de abastecimiento a la población de agua de consumo humano, así como de saneamiento de aguas residuales urbanas, incluido el servicio de abastecimiento de aguas de consumo humano procedentes de las instalaciones de desalinización de aguas de mar.

Tendrán la consideración de operadores de servicios esenciales los fabricantes y comercializadores de las sustancias necesarias para garantizar la potabilización y el saneamiento de aguas y sus análisis, quienes desarrollen su actividad en el sector de suministro de bienes, repuestos y equipamientos que sea fundamental para el mantenimiento de la cadena de soporte de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales, quienes tendrán acceso a los consumibles básicos e indispensables para poder realizar el servicio en las condiciones exigidas por la legislación de aguas y sanitaria de aplicación a estos servicios.

ESTADO DE ALARMA: RESIDENCIAS DE PERSONAS MAYORES Y DE CENTROS SOCIO-SANITARIOS: MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 24 de marzo de 2020, número 81).

Estos centros deberán mantener su actividad, no pudiendo adoptar medida alguna que, en relación con la situación de emergencia originada por el COVID-19, conlleve el cierre, reducción o suspensión de actividades o de contratos laborales, salvo que la autoridad competente de la comunidad autónoma determine, por las circunstancias concurrentes, que el mantenimiento de la actividad del centro no es imprescindible.

Se faculta a la autoridad competente de la comunidad autónoma, en función de la situación epidémica y asistencial de cada centro residencial o territorio concreto y

siempre atendiendo a principios de necesidad y de proporcionalidad, a intervenir estos centros.

ESTADO DE ALARMA: EMPLEADOS: PERMISO RETRIBUIDO

Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 (BOE de 29 de marzo de 2020, número 87).

El Real Decreto es de aplicación a todas las personas trabajadoras por cuenta ajena que presten servicios en empresas o entidades del sector público o privado y cuya actividad no haya sido paralizada como consecuencia de la declaración de estado de alarma.

Se exceptúan:

- a) Las personas trabajadoras que presten servicios en los sectores calificados como esenciales en el anexo del decreto-ley.
- b) Las personas trabajadoras que presten servicios en las divisiones o en las líneas de producción cuya actividad se corresponda con los sectores calificados como esenciales en el anexo del real decreto-ley.
- c) Las personas trabajadoras contratadas por aquellas empresas que hayan solicitado o estén aplicando un expediente de regulación temporal de empleo de suspensión aquellas a las que les sea autorizado un expediente de regulación temporal de empleo de suspensión durante la vigencia del permiso previsto en este real decreto-ley.
- d) Las personas trabajadoras que se encuentran de baja por incapacidad temporal o cuyo contrato esté suspendido por otras causas legalmente previstas.
- e) Las personas trabajadoras que puedan seguir desempeñando su actividad con normalidad mediante teletrabajo o cualquiera de las modalidades no presenciales de prestación de servicios.

El permiso retribuido tendrá el carácter de retribuido recuperable entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020.

La recuperación de las horas de trabajo se podrá hacer efectiva desde el día siguiente a la finalización del estado de alarma hasta el 31 de diciembre de 2020, recuperación que deberá negociarse entre la empresa y la representación legal de las personas trabajadoras.

Su disposición adicional primera, relativa a los empleados públicos dispone que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y los competentes en las comunidades autónomas y entidades locales quedan habilitados para dictar las instrucciones y resoluciones que sean necesarias para regular la prestación de servicios

de los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, con el objeto de mantener el funcionamiento de los servicios públicos que se consideren esenciales.

El anexo del Real Decreto-ley enumera las personas trabajadoras por cuenta ajena a las que no será de aplicación este permiso retribuido.

ESTADO DE ALARMA: MOVILIDAD: DECLARACIÓN RESPONSABLE

Orden SND/307/2020, 30 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, y el modelo de declaración responsable para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo (BOE de 30 de marzo de 2020, número 89).

El objeto de la Orden es especificar actividades excluidas del ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, así como facilitar un modelo de declaración responsable en la que se indique que la persona trabajadora portadora del mismo puede continuar realizando desplazamientos a su lugar de trabajo o de desarrollo de su actividad de representación sindical o empresarial, modelo que se contiene en el anexo de la Orden.

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES: MODIFICACIÓN: DESPIDO OBJETIVO

Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, por el que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE de 19 de febrero de 2020, número 43).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 9 de enero de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Economía y Empresa, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 10 de enero de 2020, número 9).

HACIENDAS LOCALES: TRIBUNAL DE CUENTAS: CUENTA GENERAL

Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales. (BOE de 17 de enero de 2020, número 15).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de febrero de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 7 de febrero de 2020, número 33).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de marzo de 2020, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE de 5 de marzo de 2020, número 56).

Corrección de errores, BOE de 11 de marzo de 2020, número 62.

METROLOGÍA

METROLOGÍA: MODIFICACIÓN

Orden ICT/149/2020, de 7 de febrero, del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 648/1994, de 15 de abril, por el que se declaran los patrones nacionales de medida de las unidades básicas del Sistema Internacional de Unidades; y la Orden ITC/2581/2006, de 28 de julio, por la que se definen los patrones nacionales de las unidades derivadas, del sistema internacional de unidades, de capacidad eléctrica, concentración de ozono en aire, flujo luminoso, impedancia en alta frecuencia, par de torsión, potencia en alta frecuencia, resistencia eléctrica, ruido electromagnético en alta frecuencia, tensión eléctrica, actividad (de un radionucleido), kerma (rayos X y γ), dosis absorbida, ángulo plano, densidad de sólidos, fuerza, presión, volumen, atenuación en alta frecuencia, humedad e intervalo de medida de alta tensión eléctrica (superior a 1000 V) (BOE de 21 de febrero de 2020, número 45).

Corrección de erratas, BOE de 6 de marzo de 2020, número 57.

MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

MODIFICACIÓN LEGISLATIVA: COVID-19

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE de 13 de marzo de 2020, número 65).

Corrección de errores, BOE de 25 de marzo de 2020, número 82.

El Real Decreto modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el sentido de añadirle una nueva disposición adiciones, la tercera, por la que en situaciones excepcionales, y cuando la naturaleza de la crisis lo exija, el Presidente del Gobierno podrá decidir motivadamente que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios puedan celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que los miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones, entendiéndose a estos efectos, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias y videoconferencias.

PERSONAL

PERSONAL: RETRIBUCIONES

Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito de sector público (BOE de 22 de enero de 2020, número 11).

Resolución de 4 de febrero de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 2/2020, de 21 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (BOE de 11 de febrero de 2020, número 36).

Para el ejercicio de 2020 as retribuciones del **personal al servicio del sector público** no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2019, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo. A estos efectos, en las retribuciones de 2019 el incremento del 0,25 por ciento vinculado a la evolución del PIB se considerará, en cómputo anual. Los gastos de acción social, en términos globales, no podrán experimentar ningún incremento en 2020 respecto a los de 2019. Además de lo anterior, si el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) a precios constantes en 2019 alcanzara o superase el 2,5 por ciento se añadiría, con efectos de 1 de julio de 2020, otro 1 por ciento de incremento salarial. Para un crecimiento inferior al 2,5 por ciento señalado, el incremento disminuirá proporcionalmente en función de la reducción que se haya producido sobre dicho 2,5 por ciento.

Además, se podrá autorizar un incremento adicional del 0,30 por ciento de la masa salarial para, entre otras medidas, la implantación de planes o proyectos de mejora de la productividad o la eficiencia, la revisión de complementos específicos entre puestos con funciones equiparables, la homologación de complementos de destino o la aportación a planes de pensiones.

Asimismo, se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, siempre que no se supere el incremento global.

El Real Decreto-ley determina el importe mensual en concepto de sueldos y trienios de cada grupo de adscripción de los funcionarios, así como el importe del complemento de destino correspondiente a cada uno de los niveles.

Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas, incluidos trienios, correspondientes al grupo o subgrupo en el que esté clasificado el Cuerpo o Escala, en el que hayan sido nombrados como interinos y las retribuciones complementarias que correspondan al puesto de trabajo que desempeñen, excluidas las que estén vinculadas a la condición de funcionario de carrera.

En el mismo porcentaje máximo podrá incrementarse la masa salarial del **personal laboral**.

El límite máximo total que pueden percibir los **miembros de las Corporaciones Locales** por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que, en su caso, tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, es el que establece el Real Decreto-ley en función a los habitantes de cada municipio, que supone un incremento del 2 por 100 respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2019, y se le aplicará, asimismo el incremento retributivo adicional vinculado a la evolución del PIB, como a los funcionarios públicos.

PERSONAL: COVID-19: ACCIDENTE DE TRABAJO

Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública (BOE de 11 de marzo de 2020, número 62).

Se considera situación asimilada a accidente de trabajo, exclusivamente para la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social, aquellos periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras provocado por el virus COVID-19.

SEGURIDAD PUBLICA

SEGURIDAD PÚBLICA: DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: CRITERIOS DE ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL ESTADO DE ALARMA

Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, del Ministerio del Interior, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 15 de marzo de 2020, número 68).

La Orden es de aplicación, entre otros, a los cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales y al personal de las empresas de seguridad privada. Los Alcaldes, a estos efectos de las que dependen éstas, estarán sujetos a las órdenes del Ministro del Interior y a las que, bajo su autoridad, emanen de las Autoridades y órganos directivos del Ministerio del Interior en el ámbito de su competencia, y tomarán las oportunas disposiciones operativas y organizativas para garantizar el cumplimiento de las

obligaciones y la cobertura de los servicios que para los mismos deriven del cumplimiento del Real decreto que declara el estado de alarma, o de las órdenes que reciban de las Autoridades y órganos competentes en los términos previstos en el mismo y en la Ley Orgánica 4/1981.

Durante la vigencia del estado de alarma los servicios policiales se orientarán prioritariamente al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y de las órdenes referidas en el apartado anterior, limitando, en la medida de lo posible, aquellos servicios que no se consideren imprescindibles.

Los agentes de la autoridad podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en el Real Decreto de declaración del estado de alarma, salvo las expresamente exceptuadas. Para ello, podrán dictar las órdenes y prohibiciones necesarias y suspender las actividades o servicios que se estén llevando a cabo.

Los miembros de estos Cuerpos tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los ciudadanos únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza debidamente justificada.

Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para garantizar, cuando sea preciso:

a) El abastecimiento alimentario en los lugares de consumo y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción, permitiendo la distribución de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor, incluyendo almacenes, centros logísticos y mercados en destino.

b) El establecimiento de corredores sanitarios para permitir la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de

establecimientos en los que se produzcan alimentos, incluidas las granjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos.

c) El suministro de energía eléctrica, de productos derivados del petróleo, así como de gas natural.

d) La intervención de empresas o servicios.

En el ámbito local, para facilitar la cooperación y coordinación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que intervienen en el término municipal, se hará uso de los cauces de coordinación existentes a través de las Juntas Locales de Seguridad.

SEGURIDAD PÚBLICA: DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: PROTECCIÓN CIVIL

Orden INT/228/2020, de 15 de marzo, del Ministerio del Interior, por la que se establecen criterios de aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el ámbito del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE de 15 de marzo de 2020, número 68).

Todos los Servicios de Protección Civil continuarán ejerciendo las competencias que les otorga la vigente legislación para la gestión ordinaria del servicio y adoptarán las medidas que estimen necesarias a tal fin, en el marco de las directrices e instrucciones que se emitan por el Ministerio del Interior.

SEGURIDAD PÚBLICA: DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: TRANSPORTES LOCALES

Orden TMA/230/2020, de 15 de marzo, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se concreta la actuación de las autoridades autonómicas y locales respecto de la fijación de servicios de transporte público de su titularidad (BOE de 15 de marzo de 2020, número 68).

Cada autoridad local competente podrá fijar los porcentajes de reducción de los servicios de transporte público de su titularidad que estime convenientes, de acuerdo a la realidad de las necesidades de movilidad existentes en sus territorios y a la evolución de la situación sanitaria, garantizando, en todo caso, que los ciudadanos puedan acceder a sus puestos de trabajo y los servicios básicos en caso necesario, así como establecer las condiciones específicas de prestación de dichos servicios, y deberán comunicarlo a la correspondiente comunidad autónoma.

SEGURIDAD PÚBLICA: DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: LOCALES PÚBLICOS

Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 15 de marzo de 2020, número 68).

Las autoridades sanitarias competentes de la comunidad autónoma podrán habilitar espacios para uso sanitario en locales públicos o privados que reúnan las condiciones necesarias para prestar atención sanitaria, ya sea en régimen de consulta o de hospitalización.

SEGURIDAD PÚBLICA: SUSPENSIÓN DE APERTURA AL PÚBLICO DE ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

Orden SND/257/2020, de 19 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se declara la suspensión de apertura al público de establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo con el artículo 10.6 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 19 de marzo de 2020, número 74).

Únicamente se permite la apertura al público de aquellos establecimientos turísticos que alberguen clientes que, en el momento de declaración del estado de alarma, se hallen hospedados de manera estable y de temporada, siempre que sus ocupantes cuenten con las infraestructuras, en sus propios espacios habitacionales, para poder llevar a cabo las actividades de primera necesidad.

SEGURIDAD PÚBLICA: DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: PROTECCIÓN CIVIL

Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, del Ministerio del Interior, por la que se desarrolla el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (BOE de 21 de marzo de 2020, número 78).

El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos, salvo los vehículos que especifica.

SEGURIDAD PÚBLICA: ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICOS: SERVICIOS ESENCIALES

Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por la que se declaran servicios esenciales a determinados alojamientos turísticos y se adoptan disposiciones complementarias (BOE de 25 de marzo de 2020, número 82).

La Orden declara servicios esenciales los alojamientos turísticos que se mantendrán cerrados al público en general pero deben permitir el alojamiento de aquellos trabajadores que deban realizar labores de mantenimiento, asistencia sanitaria, reparación y ejecución de obras de interés general, abastecimiento de productos agrarios y pesqueros, y tripulaciones de los buques pesqueros, así como servicios complementarios a las mismas, en el ámbito sanitario, portuario, aeroportuario, viario y ferroviario, alimentario, salvamento y seguridad marítimo, la instalación, mantenimiento y reparación de redes de telecomunicaciones y centros de procesos de datos, suministro de energía y agua, suministro y servicios de transporte de mercancías o de viajeros ligados a las actividades permitidas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como de servicios esenciales como las fuerzas y cuerpos de seguridad.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PERSONAS DEPENDIENTES: MODIFICACIÓN

Resolución 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 25 de marzo de 2020, número 82).

TRABAJO

TRABAJO: SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, del Ministerio de Trabajo y Economía Social por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020 (BOE de 5 de febrero de 2020, número 31).

Queda fijado en 31,66 euros/día o 950 euros/mes, según que el salario esté fijado por días o por meses.

TRANSPORTE DE VIAJEROS

TRANSPORTE DE VIAJEROS: REDUCCIÓN

Orden TMA/306/2020, de 30 de marzo, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por la que se dictan instrucciones sobre reducción de servicios de transporte de viajeros durante la vigencia del Real Decreto-ley 10/2020 (BOE de 30 de marzo de 2020, número 89).

Los servicios de transporte público de viajeros por carretera y ferroviarios de ámbito urbano y periurbano, que estén sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP), o sean de titularidad pública, con independencia de la Administración titular o competente sobre los mismos, reducirán su oferta de servicios y frecuencias hasta alcanzar niveles de prestación similares a los de fin de semana, considerando la necesidad de acceso al puesto de trabajo del personal ocupado en los servicios esenciales y el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos.

Los horarios y frecuencias de los servicios de transporte señalados podrán ajustarse atendiendo a las necesidades específicas de cada territorio, por parte de la Administración competente o por los operadores, en virtud de causa justificada, teniendo en cuenta, en todo caso, que deben adoptarse las medidas necesarias para procurar la máxima separación posible entre los viajeros.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES. CONSTRUCCIÓN DE NUEVA ESTACIÓN DEPURADORA. DESESTIMACIÓN DE LA CONSULTA

Sentencia número 1661/2019 de 3 de diciembre de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ordinario 197/2018.

Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego

El Pleno Ayuntamiento de Santa Margalida (Mallorca) acordó solicitar a través del Gobierno de la Islas Baleares, autorización del Gobierno del Estado para que el Ayuntamiento de Santa Margalida celebrara una consulta Popular sometiendo la siguiente pregunta: ¿Apoya que el Ayuntamiento se oponga por todas las vías legales a su alcance, incluida la vía Jurisdiccional, a la aprobación del proyecto de nueva estación depuradora de aguas residuales en Can Picafort y su emisario submarino que vierte en la bahía de Alcudia delante de la playa de Son Bauló?

El Consejo de Ministros acordó el 23 de febrero de 2018 no autorizarla celebración de la referida consulta, puesto que el referido proyecto fue declarado de interés general por la Ley 26/2009, obras de interés general que el artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, (TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo.

El artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril, (LRBRL), establece: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local". Cuatro requisitos son precisos, por tanto, para dicha autorización del Gobierno:

- a) Que el objeto de la consulta sea un asunto de la competencia propia municipal.
- b) Que el objeto de la consulta sea un asunto de carácter local.
- c) Que se trate de temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos.
- d) Que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda Local.

Estos cuatro requisitos deben ser concurrentes, como la Sala tiene declarado.

A la vista del texto concreto de la pregunta, objeto de la solicitada consulta popular, la Sala entiende que estamos ante una consulta directamente dirigida a conocer si los vecinos apoyan que el Ayuntamiento se oponga, "por todas las vías legales, incluida la jurisdiccional", a la aprobación del proyecto de la nueva estación depuradora; y ante la pregunta que se propuso como objeto de la consulta popular, en su demanda ante el TS el Ayuntamiento recurrente pretende que se entienda la pregunta como dirigida directamente a conocer si los vecinos están de acuerdo en destinar importantes recursos económicos del "ajustado presupuesto local". Si bien, y como mera hipótesis, el Ayuntamiento extiende indirectamente la finalidad de la pregunta a la instalación de la nueva estación depuradora.

La Sala expone que, si atendemos que la pregunta indirectamente afecta al fondo, es decir, a la estación depuradora, la desestimación del recurso es forzosa.

La Corporación Local justifica la pregunta por razones de presupuesto local, pues si la respuesta a la pregunta fuera positiva, "supone destinar importantes recursos municipales para ejercitar todas las acciones legales", "teniendo en cuenta el ajustado presupuesto local". Y al respecto dice la Sala que la vigente legislación de régimen local exige un dictamen o informe jurídico previo en los Ayuntamientos para ejercer acciones: artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, así como el artículo 221 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Por ello, el Ayuntamiento de Santa Margalida, para ejercitar el presente recurso, solicitó el "dictamen previo emitido por el Asesor Jurídico y confirmado por la Secretaria actual de la corporación", según refleja la certificación del acta de 4 de mayo de 2018 de la Secretaria, aportado por el Ayuntamiento al interponer este recurso ante la Sala.

El ejercicio de acciones por los Ayuntamientos no es un asunto de "competencia" municipal, sino que se refiere a la "capacidad procesal" de los entes locales para interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Y, en segundo lugar, si el Ayuntamiento pretende aquí y ahora justificar la pregunta de la consulta popular en el ajustado presupuesto local, que se vería afectado a tener que destinar importantes recursos económicos al ejercicio de las acciones, debe recordarse entonces que una consulta al amparo del artículo 71 TRLBRL no puede tener por objeto asuntos relativos a la Hacienda Local, cuarto requisito, en este caso negativo, para la autorización de una consulta popular.

En resumen, y tras todo lo expuesto, la pregunta de la consulta popular cuya no autorización se impugna, afecta a una cuestión de competencia estatal, sobre un proyecto que trasciende el ámbito local del Ayuntamiento recurrente, y que, además ahora se pretende justificar en razón de la Hacienda Local, cuestión que no puede ser tampoco objeto de una consulta popular.

RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD. MINORACIÓN POR BAJO RENDIMIENTO

Sentencia número 1674/2019 de 4 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ordinario 1674/2019.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

El Pleno del Tribunal de Cuentas dictó Resolución inadmitiendo el recurso de una funcionaria de dicho órgano contra minoración del complemento de productividad por bajo rendimiento.

El TS declara que de regulación del complemento de productividad queda claro que lo asignado en un determinado período de tiempo no significa idéntica asignación en otro, sino que se realizará según las apreciaciones que correspondan.

La merma en la asignación en el semestre controvertido encuentra su justificación en la motivación expresada en la comunicación informativa de 17 de enero de 2017, respondiendo a las quejas de la recurrente.

La merma en la asignación en el semestre controvertido encuentra su justificación en la motivación expresada en la comunicación informativa de 17 de enero de 2017, respondiendo a las quejas de la recurrente. Y también en lo consignado en el informe de la Consejera de Cuentas de 17 de agosto de 2017 en el sentido de que "a raíz de la reorganización del Departamento que afectó a la estructura de la Unidad de Contratos llevada a efecto el 20 de abril de 2017, se apreció una mejora sustancial en el rendimiento y el interés con el que la funcionaria desempeñaba su trabajo, lo que llevó a esta Consejera a considerar pertinente un incremento, con respecto a la del anterior semestre, en la propuesta del complemento de productividad elevada por la nueva responsable dicha Unidad, y como tal fue aprobado por la Comisión de gobierno y publicado el 24 de mayo de 2017."

Tales justificaciones no han sido desvirtuadas en el seno del proceso por lo que entran en el margen de discrecionalidad de la administración que conduce a la desestimación de la pretensión, sin que la mera referencia al cese de la subdirectora de la Unidad y a los cambios en el Departamento sirvan como nexo causal para entender incorrecta la asignación en un concreto semestre.

ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA A EFECTOS DE HORARIOS COMERCIALES. OBLIGACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TRAMITAR LAS PETICIONES DE LOS INTERESADOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1678/2019 de 5 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1962/2018. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzart

La cuestión sobre la que el Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en dilucidar si resulta pertinente la aplicación de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo prevista en el artículo 69.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Ley procesal, en aquellos supuestos en que se impugna la resolución adoptada por el Pleno de un Ayuntamiento que rechaza la solicitud formulada por unos particulares con el objeto de que se declare zona de gran afluencia turística a un municipio, o en aquellos supuestos en que se deniega por la Corporación local la petición de ampliación del ámbito espacial de la declaración de zona de gran afluencia turística, de acuerdo con la regulación establecida en el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la medida que cabe entender que sólo son recurribles las decisiones adoptadas por la autoridad competente en materia de comercio de la Comunidad Autónoma.

La controversia jurídica que se suscita, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar si las resoluciones municipales dictadas en relación con procedimientos de declaración de ZGAT (o su ampliación) a iniciativa de terceros pueden considerarse, o no, como resoluciones directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, así como aclarar en qué circunstancias los Ayuntamientos se encuentran obligados, en su caso, a tramitar las propuestas de declaración de ZGAT (o de ampliación de la ya existente) instadas por terceros.

Para determinar la naturaleza del procedimiento regulado en el artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, y precisar el carácter sustancial de la intervención de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas correspondientes en la declaración de un concreto ámbito territorial como "zona de gran afluencia turística", la Sala deja constancia de la doctrina fijada por TS al resolver los recursos de casación 2858/2017 y 3221/2017, tal como ya advirtió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la sentencia recurrida en este recurso de casación. En la primera de estas sentencias, el TS concluyó que el apartado 4 del artículo 5 de la Ley de Horarios Comerciales ha de interpretarse en el sentido de que la concurrencia de alguna de las circunstancias que se enumeran en las letras del apartado son suficientes por sí mismas para la declaración de zona de gran afluencia turística cuando lo solicite un ayuntamiento, según dispone el párrafo primero de dicho apartado. Asimismo, el precepto debe entenderse en el sentido de que una vez efectuada la declaración de un municipio o parte del mismo como zona de gran afluencia turística, dicha declaración sólo puede ser revocada en caso de que tal circunstancia desaparezca o de que así lo solicite el Ayuntamiento.

En aplicación de la citada doctrina legal, que se reitera en las sentencias de esta Sala de 18 de julio de 2018 y de 19 de julio de 2019, podemos inferir que los Ayuntamientos se encuentran obligados a formular propuestas de declaración de zona de gran afluencia turística (y/o a promover su modificación respecto de aquellas zonas

ya existentes) frente a solicitudes instadas por terceros, cuando concurren las circunstancias enumeradas en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, debiendo tener en cuenta, a estos efectos, que algunas de las circunstancias no requieren ser acreditadas (debido a la naturaleza del presupuesto de hecho en aquellos casos en que resulte incontrovertido: ad exemplum, que una localidad haya sido declarada patrimonio de la humanidad), a diferencia de otras, que, por su carácter y especificidad deberán justificarse al exigir una valoración de los hechos determinantes de la declaración.

También de la referida doctrina jurisprudencial formulada por esta Sala en relación con el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, se desprende el marcado carácter sustantivo de la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento de declaración de zona de gran afluencia turística, puesto que, de acuerdo con dicha doctrina, la Comunidad Autónoma no dispone de un margen de apreciación respecto de declarar a un municipio o a un área determinada del mismo zona de gran afluencia turística, al ejercer, en su ámbito de decisión, potestades regladas y no, por tanto, discrecionales, lo que veda que pueda ignorar, eludir o contravenir la propuesta efectuada por el Ayuntamiento correspondiente.

Debe subrayarse que la regulación del ejercicio de la actividad comercial, en relación a la determinación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos y a la delimitación de las concretas zonas o áreas territoriales que pueden considerarse zonas de gran afluencia turística, que permite flexibilizar la fijación de los días y las horas en que pueden permanecer abiertos dichos establecimientos, constituye una materia en que confluyen intereses locales e intereses supramunicipales de carácter social y económico, que deben conciliarse, respetando el marco de distribución de competencias en el ámbito del comercio y del turismo, teniendo en cuenta la funcionalidad de la intervención municipal, en cuanto tiene atribuida específicamente la competencia de promoción de la actividad turística de interés y ámbito local corresponde a los municipios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 h) de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En base a lo anterior el TS declara que:

1.- Los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en el marco del procedimiento de declaración de zona de gran afluencia turística, regulado en el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en aquellos supuestos en que, en razón del contenido de la resolución, se infiera que la decisión municipal pone fin al procedimiento para los interesados que promovieron dicho expediente y puede producir perjuicios irreparables a sus derechos e intereses legítimos.

La sentencia que declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo formulado contra este tipo de resoluciones administrativas, es contraria a los artículos 25 y 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto supone una interpretación excesivamente

rigorista de estas disposiciones legales de carácter procesal, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución española.

2.- El apartado 4 del artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, ha de interpretarse en el sentido de que los Ayuntamientos están obligados a tramitar y a formular las propuestas de declaración de zona de gran afluencia turística cuando concurren las circunstancias previstas en dicha disposición legal, teniendo en cuenta que dichas circunstancias son de diversa naturaleza, pues mientras algunas, por basarse en presupuestos de hecho que resultan incontrovertidos, la apreciación de si concurren no puede ser cuestionada, otras requieren de una valoración tendente a su justificación.

RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTO EQUIPARABLE QUE INCLUYA EXPRESAMENTE EL FACTOR DE INCOMPATIBILIDAD, IMPIDE, CON INDEPENDENCIA DE SU CUANTÍA, RECONOCERLES LA COMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PRIVADAS. PERSONAL LABORAL. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1684/2019 de 5 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2454/2017.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

Declara el TS que los distintos factores que retribuyen el concepto de complemento específico no son exactamente homogéneos entre sí. No es lo mismo "especial dificultad técnica" que "incompatibilidad exigible para el desempeño de determinado puesto de trabajo" o "las condiciones en el que se desarrolla el trabajo" o "nivel de representatividad". La asignación de un complemento específico por un motivo concreto ha de identificar su razón de ser en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo para poder ser calificado como factor de incompatibilidad.

El artículo 74 del texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece 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. Dichos instrumentos serán públicos.

Por su parte el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública dice que las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el

complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

La Ley 6/1985, ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, veta en su art. 46.3.b) la asignación de más de un complemento específico, tal cual hacía la Ley 30/1984, en su art. 23.3. b). Y al no constar que la retribución lo fuere expresamente por incompatibilidad y ser incuestionable que la retribución por puesto de trabajo no supera el umbral del 30 por 100 de las retribuciones básicas procede anular la sentencia de la Sala de Andalucía y por ende el acto impugnado en el recurso contencioso administrativo condenando a la administración a autorizar la compatibilidad solicitada para ejercer actividades propias de Ingeniera Agraria y Forestal fuera de la jornada laboral y en el tiempo libre del solicitante.

A la vista de lo establecido en la Ley 53/1984 la percepción por parte de los empleados públicos de complementos específicos, o concepto equiparable, que incluyan expresamente entre los componentes que remuneran, el factor de incompatibilidad impide, en todo caso y con independencia de la cuantía de aquellas retribuciones complementarias, reconocerles la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas,

Puede otorgarse el derecho a la compatibilidad cuando la cuantía de las retribuciones complementarias no supere el 30 por 100 de las retribuciones básicas, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad y de superarse debe estarse a lo establecido en el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011 en el ámbito de la Administración General del Estado y lo que puedan establecer leyes de función pública autonómica.

ORDENANZAS MUNICIPALES DE MOVILIDAD. COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ESTABLECER SEÑALIZACIÓN CORRESPONDIENTE ESPECÍFICA. AUTONOMÍA LOCAL

Sentencia número 1727/2019 de 13 de diciembre de la Sección 5ª de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2234/2016.

Ponente: Octavio Juan Herrero Pina.

Se impugna en la sentencia de instancia la modificación de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, Madrid, reflejándose en la sentencia recurrida los siguientes motivos de impugnación: El primero se refiere al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación de la Ordenanza, nulidad de pleno derecho por carecer del preceptivo informe técnico económico. El segundo se refiere a la nulidad de pleno derecho de la modificación operada por cuanto al ampliar el tiempo de estacionamiento,

se altera la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado (art. 7, apartado d) Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). El tercero se refiere a la nulidad de pleno derecho de la delimitación de plazas de estacionamiento efectuada en los artículos 68, 69, 70, 70 bis y 70 ter, de la Ordenanza impugnada, por infracción del artículo 8 de la propia Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, así como del art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. El cuarto y último motivo se refiere a la nulidad del nº 1 del artículo 64 de la Ordenanza impugnada por cuanto el requisito de estar dado de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid y figurar al corriente de pago para obtener la condición de residente, no garantiza el principio de igualdad (art. 14 CE) y un trato no discriminatorio (art. 18 TUE) en relación con los titulares de vehículos matriculados en el Ayuntamiento de Madrid respecto de los que lo están en otros municipios.

La Sala declara que la Memoria señala que el proyecto de modificación de la ordenanza de movilidad no afecta a las aplicaciones presupuestarias de gasto o a las previsiones de ingresos del presupuesto municipal, sin perjuicio de que con posterioridad se puedan proponer modificaciones en la ordenanza fiscal correspondiente, en cuyo caso se realizarán los trámites formales que fueran pertinentes.

La alegación sobre la alteración de la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado, como motivo de nulidad de la Ordenanza, constituye una opinión subjetiva de la parte, pues en ningún momento se acredita que la distribución entre los usuarios e incidencia en el tráfico, derivada de la modificación operada, resulte arbitraria, contraria a la naturaleza, finalidad y objetivos de la norma, que se indican en la Memoria, y queden fuera del ámbito de la discrecionalidad propia del ejercicio de la potestad normativa por el titular de la misma. Sin que ello resulte, tampoco, de las sentencias de este Tribunal Supremo de 26-12-1996 y 15-7-2002, invocadas por la parte, las cuales reconocen y justifican la competencia de las Corporaciones locales para regular la materia mediante las correspondientes ordenanzas, ejerciendo la función normativa de acuerdo con las exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse y en el ámbito de discrecionalidad propio de dicha función.

En cuanto al tercer motivo, la doctrina del TS viene declarando que de los artículos 25 a 28 LRRL, interpretados de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, resulta una atribución genérica de potestades a los Ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el artículo 25.2 de aquella disposición y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los artículos 137 y 140 de la Constitución. Además, el TS ha declarado también que la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino

incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia. La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social -la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades- que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieren la condición de intereses colectivos. La competencia del Ayuntamiento para establecer medidas de estacionamiento limitado, resulta del art. 7.b) de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que atribuye a los Municipios competencia para: "La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social". De todo esto se desprende que la existencia de habilitación legal del Ayuntamiento para establecer mediante la correspondiente Ordenanza un sistema de estacionamiento regulado, que incluye la señalización correspondiente, señalización que, como se indica en la citada sentencia de 26 de diciembre de 1996, es un instrumento para la ejecución o efectividad de la regulación establecida, en este caso el estacionamiento, lo que significa que es la señalización la que sirve a la regulación establecida y, por ello, es la regulación la que condiciona la necesidad y alcance de la señalización y no a la inversa. Por otra parte, dados los términos en los que se produce la regulación, se observa que el ejercicio de la potestad normativa por el Ayuntamiento, en el aspecto cuestionado, se desenvuelve en el marco de respeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y congruencia, a que se refería la citada sentencia de 15 de julio de 2002, manteniendo con carácter general la señalización azul respecto de las áreas de limitación horaria y contemplando la utilización de otro color en lo imprescindible para la adecuada señalización de otras limitaciones (residentes) que responden, además, a otras razones que justifican el establecimiento del sistema de estacionamiento regulado, a las que se refieren la sentencia que acabamos de citar y la de 16 de diciembre de 1996, que se han reproducido antes. Todo ello lleva a concluir que la Ordenanza de Movilidad impugnada, al establecer la señalización vial correspondiente al régimen de

estacionamiento contemplado en la misma, no invade competencias ni contradice la normativa sectorial invocada por la recurrente, por lo que no son de apreciar en la sentencia recurrida las infracciones que se denuncian en este motivo de casación, que, en consecuencia, debe ser desestimado.

En cuanto al quinto motivo se ha producido la pérdida del objeto del recurso interpuesto, respecto del art. 64.1 de la Ordenanza por haberse modificado esta por acuerdo del Ayuntamiento Pleno posteriormente.

FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL. PERSONAL DIRECTIVO. LOS ENTES LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA REGULAR EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SU PERSONAL DIRECTIVO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1829/2019 de 17 de diciembre, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2145/2017.

Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

La Diputación Provincial de Cáceres aprobó su Reglamento Orgánico, que regula el personal directivo.

El artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los principios que establece.

La Sala reconoce que no hay en este artículo una reserva de Ley del Estado ni de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, es igualmente, manifiesto que tampoco se encuentra en él ninguna atribución a los entes locales y sí al Estado, concretamente al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas para regular el régimen jurídico específico de este personal directivo y los criterios para determinar su condición dentro del respeto a los principios enunciados por el propio precepto.

Por otro lado, la existencia en el Estatuto Básico de previsiones expresas sobre el personal directivo y esa habilitación normativa al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, ponen de relieve la importancia que el legislador estatal otorga a que ese régimen esté dotado de suficiente homogeneidad. De ahí que tenga su sentido que limite la atribución de dicha facultad al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. No sólo no es irrazonable esa decisión legislativa sino plenamente coherente con el objetivo de dotar a la regulación del personal directivo de las Administraciones Públicas, también del de las corporaciones locales, de la homogeneidad precisa a partir de los criterios sentados expresamente por el artículo 13.

No se debe ocultar que este personal es una figura que la experiencia ha revelado necesaria pero, al mismo tiempo, es ajena al esquema típico del empleo público. Ni se debe pasar por alto que este artículo no lo define en realidad porque su apartado 1, después de decir que personal directivo es el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, o sea que directivo es el que dirige, se viene a remitir a las normas específicas de cada Administración. Y tampoco se ha de ignorar que el Estatuto Básico no trata de la duración del ejercicio de sus funciones, ni de las causas por las que cesará. Falta, además, en él toda referencia a sus condiciones de empleo, derechos y deberes fuera de someterle a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia. El propio legislador estatal ha confirmado que esta es la interpretación correcta. Así resulta del artículo 32 bis de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece cuanto sigue:

"Artículo 32 bis. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario".

Precisamente, porque no ha habilitado a las corporaciones locales para regular a partir del Estatuto Básico del Empleado Público, el régimen de su personal directivo, ha dicho el legislador en este precepto qué facultades le corresponden al respecto. Entiende la Sala que, de estar habilitadas por otros títulos no habría sido necesario que dijera aquí que su Reglamento Orgánico puede permitir que el nombramiento de este personal recaiga en quienes no sean funcionarios ya que se trata de un aspecto sumamente parcial de su régimen jurídico. Por tanto, el silencio de aquél artículo 13 y la manifestación de este artículo 32 bis que expresamente les apodera para tomar esa concreta determinación, permiten afirmar que no se ha habilitado a las corporaciones locales para completar el régimen jurídico del personal directivo.

Las conclusiones que pueden extraerse de los anteriores preceptos son las siguientes: (i) ninguno de ellos confiere atribución alguna a las entidades locales para regular el personal directivo; (ii) el artículo 13 del Estatuto Básico no las apodera para adentrarse en esta materia: sólo habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas; (iii) del artículo 85 bis solamente resultan las facultades de decidir si los puestos directivos los desempeñan funcionarios, laborales o profesionales del sector privado, o sea, prácticamente lo mismo que el artículo 32 bis, y de fijar sus retribuciones; (iv) la disposición adicional décimo quinta se refiere a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de

gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades.

Así, pues, vemos que las concretas y muy específicas atribuciones a los entes locales sobre el personal directivo conducen a la misma conclusión a la que apunta el artículo 32 bis: se prevén porque no tienen competencia para dictar regulaciones generales de desarrollo del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, si la tuvieran serían innecesarias.

Por otro lado, hay que decir que la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del artículo 4.1 a) --reglamentaria y de autoorganización-- no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria, pues no pueden utilizarse en contra de previsiones legales específicas ya que la Ley delimita una y otra. Y, en este caso, al igual que en otros extremos del régimen de los empleados públicos, el legislador ha confiado, con un criterio que no es irrazonable y, por tanto, no puede considerarse contrario a la autonomía local ni a sus corolarios de autonormación y autoorganización, que sean el Gobierno o las Comunidades Autónomas los que se encarguen de desarrollar el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA DETERMINACIÓN DE SI UNA OFERTA INCLUYE VALORES ANORMALES O DESPROPORCIONADOS HA DE EFECTUARSE EN RELACIÓN CON LA OFERTA GLOBAL Y COMPLETA PRESENTADA POR EL LICITADOR Y NO RESPECTO DE CADA UNO DE LOS PRECIOS UNITARIOS

Sentencia número 1828/2019 de 17 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 862/2017.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

Declara la Sala del TS que la demanda se basa sustancialmente en que el precio del contrato es único. Por eso, viene sosteniendo ante la Administración primero y en este proceso, después, que la determinación de si su oferta incurre o no en desviación anormal o desproporcionada debe efectuarse considerándola globalmente y no a partir únicamente de la relativa a una sola de las prestaciones a que obliga el contrato.

Vemos, por otra parte, que, en los preceptos aplicados, en particular en el artículo 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el artículo 85 del Reglamento, no se dice cómo se debe proceder para llegar a esa conclusión cuando el sistema de determinación de precios es, conforme al artículo 302 del primero, el de precios referidos a componentes de la prestación. No obstante, en esos preceptos encontramos algunas indicaciones útiles. El artículo 152 habla del precio, en singular, y lo mismo hace el artículo 302, si bien precisa que puede estar referido a los componentes de la prestación. Antes el artículo 87.2, siempre del texto refundido, ha

dicho que "el precio" del contrato puede formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma". Y el artículo 85 del Reglamento habla de la oferta de cada licitador.

Si se tiene presente, además, que, según el Pliego, el valor estimado del contrato es de 180.000€ y su importe de 90.000€, no parece difícil concluir que los precios referidos a componentes a que se refiere su cláusula 6.4 suman el precio total del contrato. Al fin y al cabo, es un contrato único por lo que también ha de serlo el precio con independencia de la forma en pueda descomponerse y es única la oferta económica de los licitadores, aunque se divida en la correspondiente a cada una de las tarifas contempladas en la cláusula 9, la puntuación de las cuales, por cierto, no es un elemento aislado, sino parte de la total que decide la adjudicación.

Debe repararse, en este sentido, en que la cláusula 11.3.1 habla del precio total de la oferta mientras que la cláusula 15.11 refiere el posible valor anormal o desproporcionado susceptible de impedir el cumplimiento de "la proposición" a "la oferta", no a parte de ella.

En consecuencia, en las circunstancias del caso, en los contratos del sector público con precios referidos a componentes de la prestación, la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionados, a efectos de la aplicación de los artículos 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 85 del Reglamento de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador. requieren de una valoración tendente a su justificación.

**PERSONAL. ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA. PRUEBAS SELECTIVAS.
VALORACIÓN DE LOS MÉRITOS. INDEBIDA EXCLUSIÓN DEL CÓMPUTO
COMO TIEMPO EFECTIVO DE TRABAJO EL PERIODO QUE LA
INTERESADA DISFRUTÓ DEL PERMISO DE MATERNIDAD.
DISCRIMINACIÓN POR RAZON DE SEXO INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 4/2020 de 14 de enero de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4816/42017.

Ponente: Segundo Menéndez Pérez.

La doctrina fijada por el TS es la siguiente:

Salvo circunstancias excepcionales, de las que resulte acreditada y fundada la apreciación de que la relación de causalidad entre la conducta inicial de la Administración y el resultado del proceso selectivo quedó rota por actitudes sólo achacables al aspirante, la exclusión como mérito en esos procesos del período de

disfrute de permisos derivados de la maternidad, sí constituye discriminación por razón de sexo.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. VALIDEZ DE LA LICITACIÓN, AUNQUE LA INFORMACIÓN DEL SOBRE 2, RELATIVO A LA OFERTA TÉCNICA, SE HAYA INCLUIDO EN EL 1, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. REPROCHE DEL TS POR HABER ADOPTADO LA ADMINISTRACIÓN LA POSICIÓN DE DEMANDADO ANTE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLE PARA DICHA ADMINISTRACIÓN.

Sentencia número 20/2020 de 15 de enero de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1428/42016.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La sentencia del TS resume los hechos y actuaciones producidas de la siguiente manera:

a) La Mancomunidad de Municipios del Sur de Madrid adjudicó el contrato de "Gestión de servicios públicos de explotación de las instalaciones de transferencia y eliminación de residuos urbanos", a la UTE SUR de MADRID.

b) Una de las otras cuatro licitadoras, que no resultaron adjudicatarias (Urbaser, S. A.), recurrió, mediante un recurso especial en materia de contratación, al Tribunal Administrativo de Contratación de Madrid (TACM).

c) El TACM procedió a la estimación del mismo, anulando el procedimiento de licitación:

1. La causa para ello fue la nulidad de pleno derecho de los pliegos de la contratación, por la circunstancia de contener disposiciones contra legem (vulneración de los principios de publicidad e igualdad).

2. Debe significarse que tal decisión fue adoptada por el TACM de oficio, esto es, sin ser planteada por las partes personadas, y sin proceder a la audiencia previa respecto de la misma.

d) La sentencia de instancia, sin embargo, llega a la conclusión de la inexistencia de la nulidad de pleno, acordada por el TACM, y, para ello, sigue, a partir de su Fundamento Jurídico Sexto, el siguiente hilo conductor:

1. En primer término se plantea la viabilidad de la decisión administrativa de proceder a la declaración de nulidad, de oficio, esto es, sin su planteamiento a las partes y sin otorgar audiencia previa a las mismas; pese a ser ello así, la Sala de instancia considera que las partes tuvieron la posibilidad de alegación sobre la nulidad de los pliegos y que no había concurrido indefensión material alguna.

2. Pues bien, admitida tal posibilidad de anulación de oficio, sin embargo, la sentencia de instancia llega, a continuación, a la conclusión de no existir fundamento suficiente para la declaración de la nulidad de pleno derecho de los pliegos (nulidad que el TACM fundamentaba en la infracción de los principios de igualdad de trato y no discriminación, por el conocimiento anticipado de determinados aspectos de la proposición de la UTE SUR de MADRID, debido a la inclusión en el sobre 1 --- Documentación administrativa--- de la misma, determinada información, que debía contenerse en el sobre 2 ---Oferta técnica---). Y ello porque se ha de tener en cuenta que, dentro de la doctrina general sobre la invalidez de los actos administrativos, la regla general es la anulabilidad, de forma que solo cabe calificar como nulos de pleno derecho la serie tasada de actos previstos en la Ley, debiendo administrarse con moderación la teoría de las nulidades y debiendo proceder siempre con criterios restrictivos a la hora de declarar la concurrencia de una efectiva causa de nulidad absoluta, y en el presente caso debe destacarse que ya la propia Resolución impugnada no se pronuncia en términos categóricos o rotundos, sino meramente posibles o probables

3. Pero, no obstante lo anterior, esto es, aceptando la alteración de la documentación en los sobres de referencia, la sentencia reconoce que tal alteración se llevó a cabo de conformidad con lo previsto, al respecto, en los pliegos de la licitación, no impugnados por las partes.

4. Partiendo de ello, la sentencia señala que la recurrente ajustó su comportamiento tanto a los propios pliegos contractuales como a las indicaciones de la Administración, y, en consecuencia, no resultaba procedente excluir la oferta por la inclusión de determinada información en el sobre 1, pues tal inclusión no lo había sido por su propia iniciativa, sino debida a las circunstancias expresadas y constatadas. Y, además, la sentencia destaca que tal información no había resultado decisiva en la adjudicación del contrato a favor de la oferta de la UTE.

5. Por ello, la sentencia procede a la anulación de la resolución del TACM impugnada en el recurso, en cuanto la misma ---a su vez--- había procedido a la anulación del procedimiento de licitación por contener los pliegos disposiciones contra legem que vulneraban el principio de igualdad.

6. Sin embargo, tras anular judicialmente, la anterior anulación administrativa del TACM, la sentencia destaca que ello no podía implicar la adjudicación a la UTE, por cuanto la resolución del citado Tribunal contenía otra serie de razonamientos entre los que destacaba el de la solvencia técnica de la UTE recurrente, que había sido denunciada por Urbaser, S. A., en el recurso especial de contratación, y tal circunstancia ---esto es, la acreditación de la solvencia técnica--- no fue requerida de subsanación en los términos del artículo 81.2 del Reglamento de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2011, de 12 de octubre, que impone tal obligación a la Mesa de Contratación.

7. Pero, como quiera que tal denuncia de Urbaser, S. A. no fue cuestionada por la UTE, resulta procedente la retroacción de actuaciones "pero no al momento de la adjudicación, como se viene a solicitar, sino al momento oportuno para requerir la subsanación de los defectos padecidos en orden a la acreditación de la solvencia". En concreto, se dice, con la estimación parcial decidida, que lo procedente es "retrotraer el procedimiento al momento oportuno para requerir a la UTE adjudicataria al objeto de que subsane los defectos padecidos en orden a la acreditación de la solvencia exigida de conformidad con los concretos términos que se plasman en el punto 6 del fundamento de derecho segundo de esta Sentencia, y que reflejan lo estimado al respecto por el Tribunal Administrativo, debiendo continuar posteriormente el proceso de licitación por sus correspondientes trámites, lo que posibilitará a Urbaser, S. A., o a los demás interesados, ejercitar los medios de impugnación que, en su caso, pudieran estimar pertinentes".

TERCERO. - Contra esta sentencia ha interpuesto la Mancomunidad del Sur el presente recurso de casación.

Declara el TS que no deja de ser sorprendente, desde una perspectiva procesal, que quien formula la anterior revisión casacional ---en su condición de recurrente--- sea, justamente, la propia entidad administrativa (Mancomunidad del Sur de Madrid) que, en la instancia, adoptó la posición de demandada cuando, lo allí impugnado, era una decisión ajena a su autoría, por cuanto el autor de la resolución impugnada en la instancia, era el TACPM, que había anulado el procedimiento de licitación tramitado por la recurrente, por contener sus pliegos cláusulas contrarias a derecho, y que en consecuencia, no le favorecía. Todo ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 34/2010, de 5 de agosto ---de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras---. Y, más en concreto, en relación con los apartados introducidos, por la citada norma, en los artículos 19 (apartado 4) y 21 (apartado 3), de la citada LRJCA, que limita la condición de demandada a las "Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso", condición que, obviamente, no concurría en la Mancomunidad, que no resultaba favorecida con la anulación de los pliegos de la licitación. No resulta, procesalmente, de recibo que la entidad administrativa tramitadora del procedimiento de contratación y autora de los pliegos que articulan el misma pretenda dejar sin efecto la decisión de la sentencia de instancia (que ordenó la retroacción procedimental para proceder a la subsanación), "recuperando", así, la nulidad de todo el procedimiento, decretada por el Tribunal Administrativo, como consecuencia de la nulidad de los pliegos, que la misma entidad administrativa había aprobado.

Efectivamente, la sentencia de instancia ha llegado a la conclusión de que, en el supuesto de autos, la incorrecta tramitación ---dando lugar a la introducción del sobre número 2, en el número 1--- no ha contado con entidad suficiente para incidir o influir en la adjudicación. Si bien se observa, el adelanto al momento de la comprobación de la

solvencia técnica de alguna de las licitadoras, de datos destinados a la posterior valoración técnica de las propuestas no ha contado con incidencia alguna en la adjudicación, y así ha sido considerado por la sentencia impugnada tras su correspondiente valoración probatoria, teniendo en cuenta el carácter objetivo y técnico de los expresados datos; aspecto que, por otra parte, ni siquiera fue cuestionado por la entidad recurrente ante el TACPM, que se limitó a solicitar la exclusión de la entidad adjudicataria por los expresados motivos de su solvencia técnica, y, aspecto que, por otra parte, tampoco fue cuestionado en sede jurisdiccional.

En consecuencia, el TS declara no haber lugar a la casación.

CONVENIOS URBANÍSTICOS. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS RECLAMACIONES BASADO EN SUS INCUMPLIMIENTOS: PLAZO DEL ARTÍCULO 1964.2 DEL CÓDIGO CIVIL.

Sentencia número 172/2020 de 11 de febrero de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2377/42019.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

El TS reitera sentencias anteriores que declaran que el plazo de prescripción en estos supuestos es el establecido en el artículo 1964.2 del Código Civil.

Así, declara que el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria, prescripción de las obligaciones dispone:

"1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación".

Por su parte el artículo 1964.2 del Código Civil (CC) señala:

"Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. En las obligaciones continuadas de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumplan".

La citada redacción del artículo 1964.2 CC fue establecida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, que se publicó en el BOE del día 6 de octubre, entrando en vigor el siguiente día 7 de octubre de 2015 siguiente. Hasta dicha fecha, el plazo de prescripción que se establecía en el precepto era el de quince años.

Por su parte, la disposición transitoria quinta de la misma Ley 42/2015, de 5 de octubre, bajo la rúbrica de "Régimen de prescripción aplicable a las relaciones ya existentes", se remite a otro precepto del Código Civil:

"El tiempo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, nacidas antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 1939 del Código Civil".

Precepto que, por su parte, establece:

"La prescripción comenzada antes de la publicación de este código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo."

Por tanto, el plazo que debemos tomar en consideración, en el supuesto de autos es el de quince años.

Conocemos, pues, la naturaleza contractual de los convenios, desde la doble y reiterada perspectiva jurisprudencial y normativa ---según hemos expuesto---, e, igualmente, conocemos las consecuencias derivadas de su incumplimiento, así como la posibilidad de exigencia de la correspondiente indemnización derivada del mismo.

Por otra parte, hemos dejado constancia de las normas jurídicas que se aplican en el momento de la extinción de los contratos administrativos ---y de los convenios---, según de forma reiterada señalan los sucesivos textos legales contractuales a los que antes hemos hecho referencia:

- a) La normativa de contratación pública y sus normas de desarrollo.
- b) Supletoriamente, las restantes normas del derecho administrativo.
- c) Y, en defecto de las anteriores, las normas de derecho privado.

Pues bien, ante la ausencia de norma en materia contractual o convencional pública resultarían de aplicación supletoria las restantes normas de derecho administrativo. Pero ello solo sería así si la norma administrativa cubriera con plenitud el vacío dejado en la legislación contractual. Y esto es lo que se pretende al tratar de aplicar, ante el silencio contractual público, el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), con carácter preferente al artículo 1964.2 del Código Civil (CC).

Dicho establece un plazo de prescripción de cuatro años para el "derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos".

Pues bien, no parece que tal supuesto resulte de aplicación al que ahora nos ocupa, relativo a la exigencia, por parte de quien ha suscrito un convenio urbanístico con una Administración local ---y entiende que ha sido incumplido por esta---, dirigida al cumplimiento del convenio suscrito. Dicho de otra forma, no parece que el supuesto que, en el precepto de la LGP que nos ocupa ---y a la vista de su ámbito objetivo---, se pueda incluir, la acción dirigida al cumplimiento de un convenio urbanístico.

En la sentencia de instancia, que sirve de base al presente recurso de casación, el hilo conductor es el siguiente, en su búsqueda del plazo de prescripción aplicable a la exigencia de cumplimiento del convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Marbella:

1. Ausencia de norma concreta "para intentar resarcir estos daños"; esto es, de los daños derivados del incumplimiento de los convenios suscritos.

2. Por ello, según señala la sentencia de instancia, debería aplicarse "el plazo general de prescripción de las obligaciones personales que se rigen por el artículo 1964 del Código Civil".

3. No obstante, y pese a ello, la Sala de instancia no sigue tal criterio pues, según sigue expresándose la sentencia "tratándose de un supuesto de litis de obligaciones dinerarias ha de regir el de 4 años previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria".

La Sala de instancia, reconoce, pues, la laguna legal en relación con el mencionado plazo de prescripción, aplicable a los contratos públicos y a los convenios urbanísticos, pero, en lugar de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado (Código Civil), considera de aplicación la norma de derecho administrativo (LGP), por cuanto ---según expresa la sentencia--- la que se reclama por la recurrente es una "obligación dineraria".

Del análisis del citado artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria se deduce, que el plazo establecido se refiere al ejercicio por los acreedores del derecho a hacer efectivas, mediante su reconocimiento o liquidación por la Administración, las obligaciones de carácter económico asumidas por la misma, a cargo de la Hacienda Pública, de retribuir los servicios o prestaciones realizados a su favor. Así se desprende del propio artículo 25.1.b) cuando establece el mismo plazo de prescripción una vez reconocidas o liquidadas las deudas, utilizando términos como "pago de las obligaciones" o "reclamación por los acreedores", con lo que se está haciendo referencia, en todo caso, al cumplimiento y satisfacción de las concretas deudas asumidas y derivadas de la relación de servicio o prestacional establecida con los acreedores.

Frente a ello, cuando se trata del cumplimiento de las prestaciones de distinta naturaleza derivadas de una relación de carácter contractual, ha de estarse a sus propios términos y atender a la naturaleza de las mismas o, como señala el artículo 1258 del Código Civil, los contratos una vez perfeccionados, obligan, no sólo al cumplimiento de

lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

Por todo ello, entendida la naturaleza de los convenios urbanísticos en los términos que ampliamente hemos expuesto, parece claro que el plazo de prescripción establecido en el citado artículo 25.1.a) LGP no colma, no llena, no integra el vacío normativo dejado por la legislación contractual pública que antes hemos reseñado, que se refiere a la exigencia de las obligaciones o prestaciones derivadas del contrato o convenio suscrito con la Administración, es decir, al cumplimiento del contrato en los términos que son propios de su naturaleza y alcance (artículo 1258 CC). En otro caso se estaría exonerando a la Administración del cumplimiento del convenio en sus propios términos, desconociendo las prestaciones de distinta naturaleza que conforman su contenido obligacional, a las que ha de referirse y acomodarse el plazo de prescripción, transformándolo y reduciéndolo a una obligación económica o deuda a cargo de la hacienda Pública que es lo que contempla el artículo 25.1.a) LGP.

Todo ello implica la inexistencia de norma de derecho administrativo que fije el plazo de prescripción que nos ocupa y la necesidad de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado, que no es otra que el artículo 1964.2 CC.

CONVOCATORIAS

Orden de 6 de abril de 2020, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se hace pública la **XXIV convocatoria del Premio Andalucía de Medio Ambiente**.

[BOJA núm. 71 de 15 de abril de 2020.](#)

Las start-ups europeas de tecnología digital ya pueden presentar sus propuestas a la **convocatoria EIT Digital 2021**. [Esmart City, 25 de marzo de 2020.](#)

La UE financiará con hasta 31,4 millones de euros **proyectos transeuropeos de infraestructuras digitales**. [Esmart City, 3 de marzo de 2020.](#)

Resolución de 5 de marzo de 2020, del Instituto Andaluz de la Juventud (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan los **Premios Andalucía Joven 2020**. [BOJA núm. 48 de 11 de marzo de 2020.](#)

Resolución de 31 de enero de 2020, de la Dirección General de Economía Digital e Innovación (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca para el año 2020 la concesión de ayudas en especie, en régimen de concurrencia competitiva, para el **impulso al desarrollo de ciudades y territorios inteligentes de Andalucía** al amparo de la Orden de 3 de diciembre de 2019. [BOJA núm. 26 de 7 de febrero de 2020.](#)

AHORA EN EL CEMCI

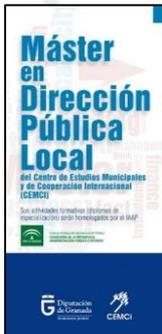
NOTA INFORMATIVA CORONAVIRUS

Se comunica a todos los usuarios de este Centro y público en general que, a partir del día 13 de marzo de 2020, en este Centro queda suspendida la atención presencial al público hasta nueva comunicación, como medida excepcional ante la crisis del Coronavirus. Los interesados en contactar con los servicios de este Centro, podrán hacerlo a través de los correos electrónicos y teléfonos indicados en el apartado [Contacto](#).

Por otra parte, las actividades formativas o de otra índole, presenciales y previstas para celebrar antes de 30 de junio quedan temporalmente suspendidas hasta nueva comunicación.

TODOS NUESTROS SERVICIOS Y ACTIVIDADES FORMATIVAS ONLINE SIGUEN ACTIVOS Y FUNCIONANDO CON TOTAL NORMALIDAD.

MASTER EN DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL



El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online.

Con este Máster pretendemos transmitir unos conocimientos teórico-prácticos necesarios para producir el cambio en el contenido y el modo de dirigir y gestionar las administraciones locales, modernizándolas, haciéndolas sostenibles, eficaces y eficientes, como demanda nuestra sociedad. Por lo tanto se da respuesta con mayor intensidad a los requerimientos que para la dirección pública plantea el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Máster se articula en tres niveles correspondientes a diversos escalones de intensidad formativa para completar las 720 horas lectivas totales. Dichos niveles pueden ser realizados de forma autónoma e independiente, de manera que cada alumno podrá elegir el escalón formativo al que desea llegar.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

SERVICIO “CONSULTA AL CEMCI”

A través del servicio **Consulta al CEMCI** este Centro ofrecerá un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI. ([Más información](#))



GOBIERNO LOCAL ABIERTO Y TRANSPARENTE

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o Gobierno Abierto en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

1. Buenas prácticas,
2. Información de actualidad,
3. Legislación,
4. Directorio de perfiles de Twitter.

([Más información](#))



OBSERVATORIO DE BANCOS DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES



Desde el Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conoceis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

[\(Más información\)](#)

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

ENTREVISTAS EN TEMAS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Fundamentalmente profesores o ponentes de nuestras actividades formativas, pero también en general especialistas del mundo local, son entrevistados en temas de máxima actualidad sobre este ámbito. Estas entrevistas son objeto de difusión a través de la [Bitácora Municipal del CEMCI](#) u otros medios de comunicación social.



FORMACIÓN

[Las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- La formación paso a paso: talleres. [Inspección tributaria en el ámbito local \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 22 de abril al 19 de mayo de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Contratos típicos en la nueva Ley de Contratos 9/2017 \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 23 de abril al 20 de mayo de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de Relación de Puestos de Trabajo \(RPT\) \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 28 de abril al 25 de mayo de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Regularización de Viviendas Ilegales según el Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Adecuación Ambiental y Territorial de las Edificaciones Irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#). Formación virtual. Del 7 de mayo al 3 de junio de 2020.
- Espacio político local. [El Pleno de una entidad local](#). Formación virtual. Del 12 al 26 de mayo de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Bibliotecas digitales](#). Formación virtual. Del 14 de mayo al 10 de junio de 2020.
- La formación paso a paso: talleres. [El complemento de productividad del empleado público local \(planificación, diseño, aplicación y control\) \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 26 de mayo al 22 de junio de 2020.
- Cursos monográficos de estudios superiores. [El empresario público. La gestión del personal laboral tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 2 al 29 de junio de 2020

Próximamente estarán disponibles las actividades formativas del segundo semestre de 2020

ENCUESTAS

Tu opinión nos interesa: puedes evaluar nuestros servicios mediante unas breves encuestas que hemos puesto a disposición de nuestros usuarios: [Actualidad Informativa](#), [Centro de Documentación Virtual](#), [Revista CEMCI](#), [Premios CEMCI](#), [Observatorio de Bancos de Experiencias](#) y [Gobierno Local Abierto y Transparente](#).

PUBLICACIONES Y BIBLIOTECA



A través de la página web del CEMCI puede consultarse el [catálogo completo](#) de nuestras publicaciones, disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#).

Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con

publicaciones@cemci.org

Puedes ver las [últimas incorporaciones](#) a nuestro catálogo de biblioteca en el Opac de la Red de Información y Documentación Especializada de Andalucía (Red Idea).



ULTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local. Gustavo García-Villanova Zurita.
- Lecciones de Derecho Administrativo. Vicente Mª González-Haba Guisado.
- Arrojando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles. Raquel Valle Escolano. Obra premiada en la IV edición de Premios CEMCI.
- Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal. Ayuntamiento de Vigo. Obra premiada en la IV edición de Premios CEMCI.
- La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria. En particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos. Carmen Rocío Martínez Bernal. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.
- El ciudadano de Alzira “SI” puede ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones electrónicas. Ayuntamiento de Alzira. Obra que ha obtenido mención especial en la IV edición de Premios CEMCI.

CENTRO DE DOCUMENTACION VIRTUAL

Accede a nuestro [Centro de Documentación Virtual](#) para consultar los últimos documentos que se han incorporado en sus diferentes secciones:



REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMAS PUBLICACIONES EN FORMATO DIGITAL



CONTRATACIÓN LOCAL TRAS LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 9/2017

PVP (digital): 22,00 €

Coordinación: José Antonio Moreno Molina

Autores: José Antonio Moreno Molina, Fernando Álvarez García, María Pilar Batet Jiménez, María Concepción Campos Acuña, José Enrique Candela Talavera, José Miguel Carbonero Gallardo, Luis Jesús De Juan Casero, María Luisa Marabotto Agudo, Alberto Palomar Olmeda, Francisco Eusebio Puerta Seguido, María José Santiago Fernández, Francisco Serrano Vidal

Resumen

Obra dedicada a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE y 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y adjudicación de los contratos de concesión y es de aplicación a todas las Administraciones y entidades públicas españolas.

Los autores hacen una magnífico recorrido por los diferentes aspectos de esta materia, centrándose en aspectos concretos de la Ley relacionados con el ámbito local como las competencias de las entidades locales y sus normas específicas de contratación, el procedimiento abierto simplificado y los contratos menores, la preparación del contrato, consultas preliminares y preparación de pliegos, la contratación pública electrónica y el perfil del contratante, la publicidad de los contratos públicos, la adjudicación de los contratos, los criterios de adjudicación y la mesa de contratación, la resolución de conflictos, y el ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación pública.



[TRESCIENTAS ADIVINANZAS ADMINISTRATIVAS](#)

Vicente Mª González-Haba Guisado

PVP (digital): 16,94 €

Resumen

Esta es una obra novedosa en cuanto a la presentación de sus contenidos. Se compone de un total de más de trescientas preguntas que el autor ha agrupado en seis bloques: Organización administrativa y Sector público, Contratación y Patrimonio de las Administraciones Públicas, Empleo Público, Actividad Administrativa, Global y Adivinanzas de reserva. Las preguntas seleccionadas son muy variadas y diversas, tanto desde el punto de vista de su nivel de dificultad como de su planteamiento y resolución, de manera que cada lector pueda elegir las cuestiones que considere más ajustadas a su nivel de conocimientos y a sus necesidades. Para finalizar, la obra incluye un Índice Analítico con el propósito de que el lector pueda manejarlo a la hora de buscar un concepto, una definición, una cita legal, una aclaración, un ejemplo, una solución, etc. Sin duda, tal inclusión podrá resultar útil para un mejor aprovechamiento y manejo del libro.



[CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. GESTIÓN DEL RUIDO POR LAS CORPORACIONES LOCALES. ASPECTOS JURÍDICOS, TÉCNICOS Y SANITARIOS](#)

Jaime Galbarro Muñoz, Joaquín José Herrera Del Rey, Antonio Peidro Cuadros, José Luis Rodríguez Laínz

PVP (digital): 17,55 €

Resumen

Obra enfocada hacia la necesidad de tomar conciencia del grave problema que supone la contaminación acústica, abordándolo desde una perspectiva multidisciplinar. Como es sabido, el ruido tiene efectos nocivos serios sobre la salud de la población, y está

presente en todos los ámbitos de nuestra vida cotidiana. Buena parte de la contaminación acústica tiene su origen en la sociedad del ocio, por lo que, en su mayor parte, es responsabilidad de las autoridades locales y de sus funcionarios. La relación entre el derecho al descanso y a la salud con el derecho a la vida privada a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos da paso a una necesaria protección constitucional que ha de ir más allá de los límites de inmisión tolerados por concretas normas administrativas cuando estas se muestran ineficaces y en la que confluyen ámbitos de protección desde las áreas civil, administrativa, penal y laboral.



[VADEMÉCUM PRÁCTICO SOBRE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA](#)

Jaime Pintos Santiago

PVP (digital): 13,92 €

Resumen

Este vademécum busca dotar al lector de unos conocimientos generales, pero amplios en su perspectiva, que le permitan conocer el marco que conforma a la Unión Europea en todas sus vertientes, acometiendo un estudio del funcionamiento de la Unión Europea, de su proceso de creación y desarrollo, de las instituciones y organismos que la componen, de sus normas, originarias y derivadas, de sus procedimientos de decisión y judiciales y de sus fundamentos y características, constituyendo, por su amplitud de miras, su selección y síntesis de datos y su esquematización, una herramienta de calidad de fácil manejo para la consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales. Está pensado y concebido como libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales sobre la Unión Europea y su Derecho.



[PROBLEMAS Y SOLUCIONES AL EMPLEO PÚBLICO ACTUAL. UNA VALORACIÓN A LOS 10 AÑOS DE LA APROBACIÓN DEL EBEP](#)

Jorge Fondevila Antolín

PVP (digital): 16,34 €

Resumen

Esta obra tiene como objetivo realizar un estudio y análisis sistematizado de la situación actual del empleo público en España, una vez transcurridos 10 años desde la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, exponiendo diferentes propuestas de reforma sobre aspectos que han generado conflictividad en su tratamiento. Paralelamente, se realiza un breve diagnóstico sobre los problemas esenciales que afectan al empleo público en la actualidad, los cuales es necesario conocer en profundidad para poder ofrecer soluciones eficientes.

A lo largo de seis capítulos, el autor aborda tema de gran interés y actualidad relacionados con el empleo público, como son los principios constitucionales de jerarquía, objetividad y eficacia; la selección de los empleados públicos, haciendo incidencia en el principio de transparencia, así como a la utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos; la carrera administrativa, los procedimientos de provisión de puesto de trabajo, así como su control por parte de los órganos políticos de gobierno; la laboralización y temporalidad en el empleo público; el marco de legalidad del EBEP; para terminar con unas propuestas estratégicas para un empleo público más objetivo, profesional, imparcial y eficaz.



[PLANIFICACIÓN, FOMENTO Y GESTIÓN DEL TURISMO POR LAS ENTIDADES LOCALES](#)

PVP (digital): 13,31 €

Dirección: Humberto Gosálbez Pequeño

Autores: Omar Bouazza Ariño, Humberto Gosálbez Pequeño, M^a Luisa Roca Fernández-castanys, Alejandro Román Márquez

Resumen:

La obra que ahora nos ocupa, Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales, abarca un tema de gran interés puesto que el turismo es un sector económico esencial en nuestro país. La intervención de las Administraciones locales es cada vez más intensa y relevante y, por ello, el marco normativo autonómico de esta intervención administrativa precisa ser conocido por los empleados y los cargos públicos competentes en la materia. La política turística de las entidades locales no podrá ser diseñada y ejecutada sin el previo análisis del régimen jurídico de esa política pública local.



[111 PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS SOBRE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA](#)

María Isabel Melus Gil, Joaquín Meseguer Yebra

PVP (digital): 14,94 €

Resumen

La presente obra está pensada especialmente para aquellos profesionales que intervienen en la tramitación y resolución de las solicitudes en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y, por tanto, pensada con un enfoque eminentemente práctico.

Esta monografía surge con el propósito de resolver las numerosas dudas que la gestión de este nuevo procedimiento está suscitando entre los profesionales de las administraciones públicas, especialmente en la Administración local.

Para ello los autores han optado por utilizar un esquema sencillo de pregunta/respuesta, ofreciendo las referencias normativas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que dan soporte a cada una de las respuestas, y facilitando referencias concretas de la doctrina de los comisionados y órganos garantes de este derecho que fundamentan el criterio que se sugiere en cada caso.

Para finalizar la obra, se incluye un índice analítico con la relación de preguntas por artículo citado, además de la necesaria reproducción del texto legal analizado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como un anexo con las referencias normativas de las disposiciones legales

que se han aprobado en desarrollo de la Ley 19/2013, lo que facilitará el manejo de la obra por el lector.



[NUEVOS ENFOQUES EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES](#)

Valentín Merino Estrada, Pilar Ortega Jiménez

PVP (digital): 14, 52 €

Resumen

La obra, Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales, hace un magnífico recorrido por la gestión de los servicios públicos locales, abarcando desde su concepto y naturaleza hasta la situación actual, en la que las Entidades Locales, a consecuencia de la crisis financiera que se produjo a partir de 2007, se han visto obligadas a ajustar sus prioridades y mejorar la prestación de sus servicios, mantenido unos niveles de calidad en los mismos.

A lo largo de seis capítulos, los autores hacen un brillante análisis sobre la evolución y situación actual de la gestión de los servicios públicos locales, abarcando de forma integral, analítica y práctica todos los cambios normativos y operativos que se han llevado a cabo en la última década, deteniéndose en los cambios que las Entidades Locales han tenido que afrontar en las formas de prestación de los servicios, con nuevos criterios y requisitos formales; en la prestación conjunta de servicios a través de Mancomunidades y Consorcios, en la coordinación por parte de las Diputaciones Provinciales; así como la obligación de calcular el coste efectivo de los servicios prestados, junto a los nuevos enfoques en la financiación de estos servicios; para finalizar con la obligada mención a la ?remunicipalización? y eficiencia en la gestión de los servicios públicos locales.

OTRAS PUBLICACIONES EN FORMATO DIGITAL EN:
<https://www.cemci.org/publicaciones>

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Acín Ferrer, Ángela

“La inteligencia artificial (AI), y el uso de bots, podrían mejorar la hacienda local”, en: *La Administración Práctica*, nº 5/2019, pp. 43-53.

Acín Ferrer, Ángela

“Cuestiones generales en la aplicación de beneficios fiscales en tributos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9. Especial Septiembre/2019, pp. 27-34.

Almécija Casanova, Ana

“Accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. Nulidad parcial de ordenanza municipal por permitir la instalación de terrazas interiores”, en: *La Administración Práctica*, nº 7/2019, pp. 79-86.

Almécija Casanova, Ana

“La prevención de la violencia sexual en espacios de ocio. Iniciativas desde la Administración Local”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2019, pp. 45-52

Campos Acuña, Concepción

“Inteligencia Artificial e Innovación en la Administración Pública: (in)necesarias regulaciones para la garantía del servicio público”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3/2019, pp. 74-91.

Candela Talavero, José Enrique

“Ideas sobre la utilización del contrato menor”, en: *La Administración Práctica*, nº 5/2019, pp. 65-78.

Carrión García, Benedicto

“Derogación íntegra de un reglamento municipal por razón de oportunidad”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5/2019, pp. 76-83.

Claros Peinado, María Rocío

“Las funciones de Tesorería”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, nº 221/2019, pp. 138-153.

Escudero Villafáfila, María de los Reyes y Ares Falcó, Patricia

“Las funciones de Secretaría-Intervención”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, nº 221/2019, pp. 56-83.

Esparza-Reyes, Estefanía y Díaz Revorio, Francisco Javier

“Los mecanismos jurídicos de lucha contra la discriminación: aportaciones para la configuración del Derecho Antidiscriminatorio”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 105/2019, pp. 57-79.

Gallego Córcoles, Isabel

“La agregación de la demanda local: la creación y adhesión a las centrales de contratación”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 50/2019, pp. 102-133.

García Valderrey, Miguel Ángel

“Actuación administrativa para el pago de las costas a las que ha sido condenada la Administración”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2019, pp. 141-145.

Gómez Rodríguez, Eugenio Alejandro

“El régimen disciplinario de la policía local: un acercamiento al ejercicio de la potestad sancionadora de los Ayuntamientos sobre sus agentes de policía”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2019, pp. 108-121.

López Pulido, Joan Pere

“Violación del derecho fundamental de petición, cuando la Administración no contesta y notifica en plazo”, en: *La Administración Práctica*, nº 9/2019, pp. 117-124.

Marín-Barnuevo Fabo, Diego

“La bonificación en el ICIO a favor de obras de especial interés o utilidad municipal”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9 Especial Septiembre/2019, pp. 149-157.

Moreno Serrano, Beatriz

“Posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de notificación de la liquidación del IBI”, en: *La Administración Práctica*, nº 6/2019, pp. 75-84.

Moro Cordero, M.ª Ascensión

“La protección de datos en un escenario de transformación integral de las Administraciones Públicas”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial. Julio/2019, pp. 35-47.

Nicolás Lucas, Asunción

“Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 12/2019, pp. 26-51.

Noya Ferreiro, Mª. Lourdes

“Extensión de efectos de la sentencia y el pleito testigo. ¿Una apuesta por la eficacia?”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 200/2019, pp. 77-110.

Ortega Jiménez, Pilar

“Las funciones de Intervención”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, nº 221/2019, pp. 116-137.

Peña Gutiérrez, María Rosa de la

“Las funciones de Secretaría”, en: *Revista de Estudios Locales. Cunal*, nº 221/2019, pp. 84-115.

Picón Arranz, Alberto

“El principio “non bis in ídem” en la protección del medio ambiente”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 114/2019, pp. 381-402.

Rando Burgos, Esther

“El rol de la ciudad media en el marco de las políticas europeas de ordenación del territorio: su articulación en el modelo territorial andaluz”, en: *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 332/2019, pp. 111-152.

Rastrollo Suárez, Juan José

“Agencias consorciales e inspección de la legalidad urbanística”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 330-331/2019, pp. 427-455.

Rodríguez Duque, Fernando

“El mobbing de los funcionarios en la jurisprudencia más reciente”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 8/2019, pp. 86-94.

Roldán Barbero, Javier

“El desafío soberanista en Cataluña y el Derecho de la Unión Europea”, en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 23/2019, pp. 387-404.

Rubio Beltrán, Jesús

“La contratación de los servicios jurídicos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 11/2019, pp. 184-203.

Rubio de Urquía, José Ignacio

“El Auto del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019: ¿inconstitucionalidad de la regla de cálculo de la plusvalía municipal?”, en: *Tributos Locales*, nº 141/2019, pp. 7-11.

San José Amat, Carles

“Autoridades de control y régimen sancionador del RGPD y la LOPDGDD”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº Especial. Julio/190, pp. 200.

Soto Moya, María del Mar

“El carácter impositivo de las “tasas por estancias en establecimientos turísticos”: una llamada a su posible implementación por las Entidades Locales”, en: *Tributos Locales*, nº 142/2019, pp. 117-128.



CUANDO VOLVAMOS DE ALLÍ

Robert Ferdinand Céline empieza su más famoso libro con una serigrafía perenne que acompaña al lector durante toda su excelsa obra, *Viaje al fin de la noche*:

Viajar es útil, hace trabajar la imaginación.

El resto no es más que decepción y fatiga. Nuestro viaje es enteramente imaginario. De ahí su fuerza.

Este hueco, en su humilde, humildísima, medida, sirve como válvula de escape del tedio que, en ocasiones, supone el argot jurídico. Trae, retrotrae y anhela un pasado, un momento, un recuerdo que, siendo real o no, siempre está ahí. Quizás, la mayor parte de lectores acompañan estas palabras con algún imaginario que les permite estar en un despacho, frente a un monitor o pegado a la pantalla de cualquier artefacto digital, mientras, al otro lado del deseo, escamotean sus quehaceres viéndose en una mesa con amigos, compartiendo el silencio o, llanamente, despegando su fábula del lugar que los tiene anclados.



Parece mentira que hasta ahora no habíamos recabado en lo dulce que eran los tedios del día a día. El abrir una puerta y salir por ella. El montarse en un ascensor y hablar del tiempo con el vecino del quinto. El sentarse en un banco a escuchar el gorgoteo de las palomas, los chillidos de los niños y hasta el claxon de los coches. O el de la mundanidad más abyecta, el salir de casa, comprarse un paquete de pipas y, sin prisas, sin aspavientos, sin la desesperación de un furtivo que se escabulle entre las sombras, volver, porque no había necesidad de más, ni tampoco lo queríamos. Son instantes que, largos o cortos, nos enseñan a vivir.

Lo que tampoco sabíamos era lo bonito que puede sonar un Hola, pero sobre todo un adiós, porque del segundo uno no se escapa, implica que tanto para bien, como para mal, hemos llegado a tiempo. Y no habíamos reparado en ello porque ya teníamos

construido esos recuerdos y pensábamos que no necesitábamos nuevos, que con vivir del pasado nos era suficiente pero, como infames humanos, seguimos tropezando.

En estos días, en los que no ocurre nada –o quizás, por desgracia, ocurre demasiado-, echamos de menos eso. El pasar. El traspasar. El huir. El escapar. El andar. El desandar. El ir, el volver y el empezar. Como verbos que todos son, definen los actos, implican acción, porque ahora, obtusos de nosotros, nos hemos percatado que, causalmente, se vive viviendo. Qué perogrullada sí, pero a ver quién es el valiente que en los próximos meses, y habiendo dejado atrás el amargo trago de la derrota, dice que no quiere ir a tomar un café.

Y es que, habiendo comprendido que esos actos solo nos llevan hacia fuera, hemos caído en la cuenta que han de ser realizados, en un perfecto participio que nos satisfaga por el deber cumplido, sino, de qué nos vale pasar si no hemos traspasado. De qué nos sirve huir, si aún no hemos escapado. Este interludio nos ha evidenciado que acabar un acto implica ser dueño de ellos y, a fin de cuentas, de nosotros mismos. La gente no construye el recuerdo por el anhelo de lo que fue, la gente, lo que ama realmente, es la pulsión vital de volver a satisfacer el deseo con el pudiere, aunque este nunca llegue; del ser, que tal vez será.



¿Quién me ha robado el mes de abril?

¿Cómo pudo sucederme a mí?

Pero ¿Quién me ha robado el mes de abril?

Lo guardaba en el cajón

Donde guardo el corazón

Joaquín Sabina - *¿Quién me ha robado el mes de Abril?*



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

