

Revista digital CEMCI

Número 53: enero a marzo de 2022

ISSN 1989-2470



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

SUMARIO:

1.- Editorial

2.- Tribuna

- ALFARO MÁRQUEZ, Juan. Del Verso al Metaverso. Las administraciones locales como motor del cambio para lograr la eliminación de las brechas tecnológicas.
- IBÁÑEZ FRESNEDA, Jorge. La proyección medioambiental de la contratación pública.

3.- Trabajos de evaluación

- AGUILAR MUÑOZ, Eduardo. La responsabilidad patrimonial en los derechos fundamentales y las libertades públicas.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, José Ramón. La incidencia del derecho de acceso a la información pública en el procedimiento administrativo local en materia de urbanismo. Referencia al Principado de Asturias.
- MENÉNDEZ MIRALBÉS, Marina. LA SUCESIÓN UNIVERSAL MORTIS. Particularidades en la Administración Local.

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

El [Plan General de Acción del CEMCI para el año 2022](#), aprobado en sesión ordinaria por el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional el día 11 de noviembre de 2021, es un plan sólido e innovador que está especialmente volcado en participar en el necesario proceso de recuperación económica y social, actuando de soporte a las Entidades Locales a través de sus diferentes y variados servicios. Este plan contiene una batería significativa y variada de actividades y servicios concretos; no obstante, a lo largo del año, podrán adherirse al Plan nuevos retos, ideas y actuaciones en función de las nuevas necesidades que puedan surgir o posibles mejoras, así como otros temas de actualidad.

El CEMCI continuará su crecimiento, mediante la consolidación, preparación y puesta en marcha de otros propósitos y objetivos, que impulsarán y engrandecerán los tres pilares básicos de actuación principales. En lo concerniente al [Programa de Formación](#), es un programa vivo, de permanente actualización, por lo que podrán incorporarse nuevas actividades formativas si se detecta la necesidad. Así mismo, se está apostando por una metodología formativa esencialmente práctica, fomentando los subprogramas que han obtenido un mayor éxito en la edición anterior, como el subprograma “Webinario local”; también se mantendrá la formación virtual y presencial, siempre adoptando las medidas de prevención necesarias; se fomentará la participación ciudadana y se atenderá, siempre que sea posible, a las expectativas de nuestros usuarios, los cuales nos podrán hacer llegar sus necesidades a través del [Mirador de Necesidades Formativas](#) que pueden encontrar en la web del CEMCI.

Otras acciones que el CEMCI tiene previsto llevar a cabo o consolidar, según el caso, a lo largo del año 2022 son los siguientes: mantenimiento y potenciación de la sección Investigando lo local, dentro del [Programa de Investigación](#); mantenimiento y consolidación del Observatorio de Bancos de experiencias municipales; constante actualización del servicio Gobierno Local Abierto y Transparente, poniendo en valor las actuaciones de las Entidades Locales donde se manifiestan prácticas significativas en materia de transparencia y gobierno abierto; potenciación de las Consultas CEMCI, así como del Servicio de Actividad Electrónica de las Entidades Locales; impulso a la Red de alianzas estratégicas, así como realización de acciones orientadas a fomentar la igualdad de género.

Respeto al [Programa de Documentación y Publicaciones](#), se continuará con la estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de máxima actualidad, normativa que afecte de forma

directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local. Próximamente se constituirá el Jurado para la valoración de los trabajos presentados en la [V Edición de Premios CEMCI](#) y seguidamente se iniciarán los trámites para la publicación de las obras premiadas.

Para este número de la Revista digital del CEMCI hemos seleccionado una serie de trabajos que se ha considerado, tanto por su temática como por su actualidad, de interés para nuestros usuarios.

La sección Tribuna se inicia con un trabajo de Juan ALFARO MÁRQUEZ, Director Estratégico de Innovación Económica y Social de la Diputación de Huelva, titulado “Del Verso al Metaverso. Las administraciones locales como motor del cambio para lograr la eliminación de las brechas tecnológicas”. A lo largo de más de 25 páginas, el autor nos invita a hacer una reflexión sobre la actual forma de relación de la administración con la ciudadanía con un uso cada vez más extendido de la tecnología. Una lectura obligada en los tiempos que vivimos.

A continuación se presenta un trabajo de Jorge IBÁÑEZ FRESNEDA, Doble Grado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho por la Universidad de Granada, sobre “La proyección medioambiental de la contratación pública”, en el que hace un magnífico estudio sobre la utilización de la contratación pública como herramienta para la transformación, viéndola como un medio y no como un fin en sí misma, centrándose en la inclusión de cláusulas medioambientales en las diferentes fases del contrato.

Para la sección Trabajos de Evaluación, se han seleccionado varios trabajos elaborados por los alumnos que participan en nuestras actividades formativas, que viene avalados por los Directores Académicos responsables y que se han considerado de interés para su publicación.

Eduardo AGUILAR MUÑOZ, Funcionario titular de la Asesoría del Ayuntamiento de Mijas (Málaga), ha presentado un trabajo de evaluación para el Curso *Responsabilidad patrimonial de la administración local*, titulado “La responsabilidad patrimonial en los derechos fundamentales y las libertades públicas”, en el que analiza la incidencia que en materia de responsabilidad patrimonial tienen los Derechos Fundamentales en cuanto que oponibles al legislador, dada la especial protección de que gozan por su posición constitucional.

José Ramón ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Caso (Asturias), ha presentado un trabajo de evaluación para el Curso Impacto de la Ley

39 y 40/2015 en el urbanismo, que hemos considerado de interés para su publicación, titulado “La incidencia del derecho de acceso a la información pública en el procedimiento administrativo local en materia de urbanismo. Referencia al Principado de Asturias”, para el Curso Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el urbanismo.

En tercer lugar, Marina MENÉNDEZ MIRALBÉS, Tesorera del Ayuntamiento de Boadilla del Monte, para el Curso de estudios avanzados sobre tesorería y recaudación, ha presentado un trabajo de evaluación, titulado “La sucesión universal mortis. Particularidades en la administración local”, cuyo objetivo es realizar un análisis del concepto de sucesión, los sujetos afectados por la misma, el régimen jurídico aplicable a la materia y especialidades procedimentales, haciendo especial referencia a las particularidades y dificultades a las que se enfrenta la Administración local.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, Convocatorias, Novedades bibliográficas y editoriales, Actividades que se están desarrollando y Ocio.

Deseamos agradecer a todos los colaboradores y autores el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que este número de la Revista digital tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

Del VERSO al METAVERSO

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES COMO MOTOR DEL CAMBIO PARA LOGRAR LA ELIMINACIÓN DE LAS BRECHAS TECNOLÓGICAS

Juan ALFARO MÁRQUEZ

*Director Estratégico de Innovación Económica y Social
Diputación de Huelva*

SUMARIO:

1. PRESENTACIÓN

- 1.1. La sociedad cambia, la administración también.
- 1.2. Organizaciones resilientes, organizaciones inteligentes.

2. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN CONTRUYENDO LAS ADMINISTRACIONES DEL FUTURO.

- 2.1. Análisis del Contexto tecnológico.
- 2.2. Administración-Ciudadanía, nuevos modelos de relación.
- 2.3. La Mística de lo público. El Smart Government
- 2.4. Revolu-Acción. Administraciones con propósito.

3. CIUDADANÍA DIGITAL. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA MEJORA DE LAS COMPETENCIAS DIGITALES.

- 3.1. Dificultades de la ciudadanía para acceder a la administración.
- 3.2. Brechas digitales y desigualdad social. Usabilidad y facilidad de acceso.
- 3.3. Inventario de competencias digitales de los trabajadores públicos.
- 3.4. Nuevas herramientas de interacción con la ciudadanía.

4. AUTOMATIZACIÓN E INTELIGENCIA PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

5. CONCLUSIONES

1. PRESENTACIÓN.

*Si te dan un papel pautado,
escribe por detrás.*

Juan Ramón Jiménez

(1881-1958) Escritor moguereno

Premio Nobel de Literatura en 1956

Como bien dice el poeta, mucho cuidado con las pautas, mucho cuidado con las reglas impuestas, mucho cuidado con no cuestionarlo todo... Y como no podía ser de otra forma, lo primero en cuestionar sería este documento.

Este artículo, documento, notas, o como queramos llamarlo, solo pretende abrir una ventana hacia la reflexión. Hoy en día el espíritu crítico debe ser un valor en la administración pública. Cuestionarse las reglas, la forma de relacionarnos con la ciudadanía o la forma en la que estamos organizados, es imprescindible para avanzar.

¿Vivimos en la Era del METAVERSO o vivimos en la Era del VERSO?

Si nos vamos a Wikipedia, enciclopedia de referencia del siglo XXI, - parece mentira que en 20 años se ha convertido en la fuente de información más utilizada y ha conseguido que los vendedores de enciclopedia pasen a la historia como profesión de riesgo por desaparición -, la definición de METAVERSO es la siguiente:

“Los metaversos son entornos donde los humanos interactúan social y económicamente como avatares, a través de un soporte lógico en un ciberespacio, el que

actúa como una metáfora del mundo real, pero sin las limitaciones físicas o económicas allí impuestas”¹.

Si leemos atentamente esta definición, encontramos palabras que hace años no existían: avatares, ciberespacio, etc. Palabras, que para las generaciones más jóvenes no suponen una dificultad entenderlas, ni llaman su atención, pero que sin embargo para generaciones “más maduras”, a veces, son difíciles de hacerlo.

Por otro lado, es conocido que la edad media del personal de las administraciones públicas está muy por encima de los 40 años. En el caso de la Administración del Estado, la proyección futura a 2031, dentro de 8 años, sitúa a sus empleados y empleadas en una media de edad de 51,53 años, con el 65,54% de su plantilla por encima de los 50 años².

En el caso de la Diputación de Huelva, el número aproximado de personas que se jubilan en los próximos años es de más del 40%, y en un estudio que se hizo hace 3 años, solo había 69 personas menores de 40 años.

¿A dónde se quiere llegar con todo esto? ¿Están preparadas las personas que componen la administración pública para favorecer este cambio de era? ¿Está preparada toda la ciudadanía para asumir este nuevo modelo de relación?

A mi entender, creo que todavía nos encontramos en la “Era del VERSO”. Es verdad que en los dos últimos años ha habido un aumento exponencial de la utilización de la tecnología como medio de relación entre la ciudadanía y la administración forzada por la situación de pandemia. Pero también somos conscientes que ha aumentado la brecha

¹ <https://es.wikipedia.org/wiki/Metaverso>

² Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura a 2031.
<https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/Ultimas-Novedades/NoticiaEstudioenvejecimiento2021.pdf.pdf>

digital, y que muchas personas han tenido y tienen dificultad para poder acceder a los servicios públicos, ya sea por falta de medios o de conocimiento.

1.1. La sociedad cambia, la administración también.

Aunque suene reiterativo vivimos un cambio de ciclo. Como dicen varios autores, no se sabe bien el origen de la cita:

“No es una Era de Cambios, lo que estamos viviendo es un Cambio de Era”

Y la adaptación de las Administraciones Públicas a esta nueva circunstancia es fundamental, no nos podemos permitir quedarnos atrás.

El papel que ha jugado, y que juega, la Administración Pública es fundamental para conseguir una sociedad más democrática e igualitaria. Además de garantizar los derechos fundamentales como la justicia, la seguridad o la libertad, debe ser la protagonista en dar impulso al **bienestar de la ciudadanía** y al desarrollo económico de los territorios. No se puede olvidar en este contexto la función social y la participación activa en la transformación del modelo de sociedad.

Nos enfrentaremos a **retos extraordinarios** en los próximos años. Un escenario cada vez más complejo, donde, la globalidad es nuestra compañera de viaje, los cambios tecnológicos son exponenciales, las transiciones de nuestro modelo económico continuas, y la perplejidad forman parte de nuestro día a día. Todo esto sumado a los riesgos económicos, medioambientales, políticos y sociales.

El universo de actores, cada vez, es más complejo y fragmentado. Una sociedad que envejece y unas generaciones nacidas en un entorno exclusivamente digital polarizan cada vez más el perfil de la ciudadanía. Los **grandes cambios tecnológicos** están favoreciendo

que la desigualdad avance a pasos agigantados. Eliminar las diferencias entre los territorios rurales y las ciudades es uno de los mayores retos de la sociedad actual.

Por otro lado, existe un descrédito generalizado de las instituciones, esas que deben liderar los cambios de la sociedad y que necesitan de la confianza de la ciudadanía para convencerlos de que un nuevo modelo de relación es posible. **La digitalización es el tsunami** que está detrás de gran parte de estos fenómenos.

Es imprescindible acortar la distancia entre este entorno cambiante y las administraciones públicas. Unas administraciones que tradicionalmente están basadas sobre premisas de estabilidad, y que su propia transformación es el mayor de los obstáculos.

1.2. Organizaciones resilientes, organizaciones inteligentes

Podemos entender la resiliencia de las organizaciones como la capacidad para adaptarse y afrontar con mejores garantías las dificultades, así como la posibilidad de crecer frente a ellas, siendo más resistentes y flexibles frente a futuros retos.

En este sentido, las **entidades locales se encuentran en primera línea** con la ciudadanía, y por lo tanto deben incorporarse mucho más rápido a esta nueva realidad. El papel que juegan es muy importante, disponer de ciertos lazos de confianza por su cercanía es un valor, pero por otro lado, habitualmente, existe falta de capacitación y de los recursos necesarios para poder hacerlo.

Las Entidades Locales necesitan un **nuevo enfoque**, una nueva forma de hacer y entender los problemas, cada vez más complejos, a los que se enfrentan, un nuevo paradigma en el que los procesos de modernización y cambios caracterizan los grandes retos organizativos actuales.

Esta incorporación a la Sociedad de la Información dependerá en gran medida de la evolución de otros sectores relacionados con el ente local: su estructura organizativa, el impulso de sus líderes, y sobre todo la motivación de sus personas. **El cambio siempre es cuestión de personas**, de conocimiento tácito y de la importancia del aprendizaje entre pares.

No hay duda que la visión estratégica y su agilidad para adaptarse a los cambios, la modernización de las administraciones y la innovación pública, **desde el talento y la creatividad de las personas** del sector público, son las verdaderas palancas de la Transformación Digital.

Juan Carlos CUBEIRO define el **Talentismo** como:

“El Régimen económico y social, en el que el Talento, es más escaso y por tanto más valioso que el Capital”³.

El talento es el motor del cambio de las organizaciones, tiene que ver con lo interno, con la motivación, y está directamente relacionado con la parte emocional, esa parte intangible que genera valor.

Para poder llevar a cabo un plan de transformación, hay que poner el **foco en las personas** de la organización, invertir en ellas, el cambio nunca será posible sin su complicidad e implicación. Se debe fomentar el desarrollo personal de aquellos que quieren cambiar, e incentivar que aumente este querer.

³ “El Régimen económico y social, en el que el Talento, es más escaso y por tanto más valioso que el Capital”.
Libro: Del capitalismo al talentismo. Juan Carlos CUBERO VILLAR

Se necesitan personas comprometidas, que crean en el proyecto, que se sientan partícipes, va a ser muy importante trabajar la identidad corporativa, la comunicación y la **creación de espacios que faciliten el diálogo creativo.**

Es necesario transformarse en una organización vitalista, positiva y motivadora, con pasión, vocación y cultura de la generosidad, en continuo movimiento, abierta, capaz de vivir en fase beta, valiente y **capaz de asumir riesgos.**

Para poder llevar a cabo todo esto va a ser necesario un **liderazgo natural, fuerte, colaborativo**, que sea capaz de transmitir estos valores. Necesitamos un nuevo vocabulario para encontrar el sentido a las cosas y la fuerza necesaria para llevar adelante los emprendimientos necesarios para conseguir avanzar. Que se hable de GEFE, “Gestor de Felicidad” en vez de Jefe, que se hable de proyectos y no de trabajo, que se hable de creatividad en vez de repetición, en definitiva nuevos conceptos para poder dar respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía.

2. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN. CONSTRUYENDO LAS ADMINISTRACIONES DEL FUTURO.

2.2. Análisis del Contexto Tecnológico.

Para entender lo que está ocurriendo y poder actuar desde el punto de vista tecnológico, es imprescindible comprender estos **cuatro conceptos** que están transformando la sociedad actual:

A. Transiciones

Hablar de las 3 grandes transiciones, es hablar de transformación de la sociedad. De qué elementos están afectando a nuestras vidas profundamente y suponen una nueva

manera de relacionarnos, de pensar, etc. Es hablar de Digitalización, de Economía Circular y de lo Intangible:

- 1ª Gran Transición: de lo Analógico a lo Digital. La transformación digital se describe como el efecto social global de la aplicación de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la sociedad humana.

Estamos inmersos en una revolución tecnológica, donde la información y el conocimiento están al alcance de “casi” todos, donde la inteligencia es distribuida a través de las redes y cuyo impacto en nuestras vidas es total.

Ha cambiado radicalmente desde los actos más cotidianos y sencillos: escuchar música, consumir televisión, interactuar con nuestro banco, el comercio, etc., hasta en la transformación completa de los modelos productivos.

La Administración Pública no está ajena a estos cambios y se está adaptando a pasos agigantados, pero la sociedad siempre va por delante. Estructuras distribuidas, neutralidad, servicios, control, datos, INTERNET, etc. Son conceptos imprescindibles hoy día para entender lo que está pasando.

- 2ª Gran Transición: de lo Lineal a lo Circular. “La economía circular es una estrategia que tiene por objetivo reducir tanto la entrada de los materiales vírgenes como la producción de desechos, cerrando los «bucles» o flujos económicos y ecológicos de los recursos”⁴.

- Preservar y mejorar el capital natural, usar cada vez mejor y más eficiente utilización de los flujos de recursos naturales y renovables.

⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Economía_circular

- Optimizar el uso de los recursos. Lograr un mayor ciclo de utilización y por lo tanto un mayor ciclo de vida.

- Fomentar la eficacia del sistema. Reducir las externalidades de los procesos de utilización de recursos naturales buscando sinergias entre los diferentes agentes que intervienen en el mismo.

Pero hoy día va más allá de relacionar esta transición solamente con el medio ambiente. Se trata también de hablar de reutilización de la información, de sostenibilidad de los sistemas, de racionalidad económica, de un cambio del modelo de consumo: “Dueños de nada usuarios de todo”.

- 3ª Gran Transición: de lo Material a lo Intangible. Se define intangible como aquello que no puede ser tocado. Aquellos activos que producen beneficios parecidos a los que producen los bienes de uso o de renta y que no pueden materializarse físicamente. La Economía Digital, que está muy relacionada con este concepto, estudia el costo marginal nulo de bienes intangibles.

Por poner algunos ejemplos: que vale una marca, un logo, una identidad corporativa, etc. Lo son todo para un modelo de negocio y si cualquiera de estos elementos se ve amenazado puede afectar al valor de la empresa.

¿Cuánto vale la inteligencia de una empresa medida por la suma de la inteligencia de sus recursos humanos? ¿Cuánto valen los datos o la información a la que puede tener acceso? ¿Cuánto vale el talento?

Si nos hacemos cualquiera de estas preguntas responderemos a la importancia que tiene hoy día los intangibles. Las administraciones públicas, a veces ajenas a esta situación, deben plantearse como puede garantizar, fomentar y transformar sus bienes intangibles en oportunidades para mejorar sus capacidades.

B. Disrupción

Hablar de disrupción o tecnologías disruptivas, es hablar de innovación, es hablar de nuevas formas de trabajar, compartir y colaborar. Esta palabra tan de moda, responde a cuando una tecnología “cambia las reglas del juego”, la vida de las personas o a una sociedad entera.

El presidente del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab, anticipó, que la Cuarta Revolución Industrial está cambiando el mundo de una forma que hoy solo alcanzamos a sospechar y que "cambiará no solo lo que hacemos, sino también lo que somos".

Vivimos en “Tiempos Líquidos”⁵. *La hipótesis de Bauman afirma que el cambio social tiene que ser un producto necesario y dinámico. Una vez comprendida la relación entre la sociedad sólida (seguridad, contenidos, valores) y la sociedad líquida (movilidad, incertidumbre, relatividad de valores), el segundo paso necesario es modificar la realidad y comprender que la vía del cambio es la única posible y la única necesaria, además del hecho de que es oportuna, para evitar los conflictos sociales y mejorar las condiciones de vida.*

Las nuevas propuestas de valor y los nuevos modelos de negocio están propiciando un cambio de las reglas del juego y una redefinición de los sectores económicos. Ejemplos como: UBER, Airbnb, Bizum, etc. son claros de cómo los sectores tradicionales se ven amenazados por estos cambios tecnológicos y tienen que competir con pequeñas startup que están revolucionando el mercado. **Vivimos en una continua obsolescencia programada.**

⁵ BAUMAN, Zygmunt.
https://es.wikipedia.org/wiki/Zygmunt_Bauman

C. Exponencialidad

Entendiendo la exponencialidad como el factor de evolución de las tecnologías de la información que siguen habitualmente la pauta de un crecimiento exponencial. La Ley de Moore Moore's expresa que aproximadamente cada dos años se duplica el número de transistores en un microprocesador. Esto supone que cada vez tenemos mayor potencia de procesador a menor coste y capacidad de escalar cada vez problemas más complejos.

Hace 15 años la capacidad de cálculo de un teléfono móvil era semejante al cerebro de una rana. Se cree que para el 2025 la capacidad de cálculo de un smartphone será semejante a la del cerebro humano, y que en 2027 se volverá a duplicar. De hecho en los últimos 15 años hemos avanzado tecnológicamente más que en los últimos 150 años. ¿Verdad que da miedo?

La robótica, la inteligencia artificial, la confluencia de datos y la capacidad de cálculo, van a permitir dar soluciones sencillas a las necesidades cotidianas. En una competición entre grandes maestros de ajedrez y amateurs con tecnología, claramente ganaron los segundos, está claro que el futuro está en manos de aquellas personas que utilicen bien las tecnologías.

D. Perplejidad

Y por último, y no menos importante, la perplejidad o la incertidumbre, como queramos llamarla. La incertidumbre se refiere a esas situaciones que implican información imperfecta o desconocida. Estamos en un momento donde “Ya no se entiende lo que pasa, o no pasa lo que entendemos”.

Y aunque la incertidumbre, lo desconocido, han sido el motor de evolución de la humanidad, y que como punto de partida es positivo nos activa, no se puede convertir en

una situación cotidiana, no se puede estar constantemente en la perplejidad, corremos el riesgo de no avanzar, de quedarnos paralizados.

Por lo tanto, es muy necesario preparar a las personas que componen las administraciones públicas a normalizar que estamos en un continuo cambio y tenemos que ir adaptándonos a los mismos.

2.2. Administración-Ciudadanía, nuevos modelos de relación

¿Cómo tendría que ser la Administración en 2030?

La Administración pública debe redefinir su misión para dar respuesta a unas demandas sociales que van por delante en la próxima década. Tendrá que ponerse al servicio de la sociedad, y no estar la sociedad a su servicio. Deberá centrarse en lo básico, servicios que garanticen derechos y que difícilmente el mercado pueda ofrecer. Deberá proporcionar estabilidad, seguridad y continuidad en situaciones de incertidumbre. Tendrá que reconvertir el músculo actual en más inteligencia. Deberá ser sostenible y facilitar el desarrollo económico y social. Habrá de ir por delante e incorporar una serie de atributos como proactividad, flexibilidad, inteligencia, humildad, amabilidad, responsabilidad, sostenibilidad, sencillez, diversidad o accesibilidad.

En definitiva, la Administración de 2030 tendrá que ser íntegra y centrada en el ciudadano. Con una burocracia más líquida que la haga ágil en sus respuestas. Digital, profesional y con talento. A un coste razonable y continuamente evaluado.⁶

⁶ Administración 2030: Una visión transformadora. Propuestas para la próxima década.

Rafael CATALÁ y Óscar CORTÉS lo definen muy bien en estos dos párrafos. Tenemos que trabajar por un nuevo modelo de relación, que se adapte a esta nueva sociedad, que utilice su lenguaje, sus herramientas tecnológicas, que facilite la vida a las personas que tienen que dirigirse a la administración.

Una perspectiva más humana y democrática del uso de las TIC es imprescindible. Más humana desde el punto de vista que hemos comentado antes: utilizando el lenguaje y la tecnología de la “vida cotidiana”, es decir, aquél que usamos en nuestra vida diaria. Conseguir que los trámites sean fáciles o ir mucho más allá, que las opciones nos vengan preconfiguradas de oficio, solo preparadas para aceptarlo o pedir su revisión. Y más democrática, porque además de transparente, llegue a todos.

La sociología de la información es la ciencia que estudia y analiza la evolución de los procesos de transmisión del mensaje en la sociedad. Esta forma de comunicar está influenciada por el contexto económico, cultural y social. Examina los mensajes mediáticos y cómo influyen en el comportamiento a nivel de grupo e individual.

Es inevitable que las transformaciones sociales producidas por la tecnología generen conflictos con las formas sociales vigentes y con sus partidarios. Siempre detrás de una transformación social hay conflicto, primero por las diferencias que se crean, segundo por los intereses de las distintas partes y tercera por la inmovilidad del status quo.

Hoy en día, es muy importante tener en cuenta estos factores. La administración pública tiene que velar por la igualdad, debe ser garante y poner el foco en los más vulnerables tecnológicamente hablando. Tiene que poner en marcha medidas correctoras y compensatorias que velen por esta igualdad de oportunidades, para ello debe tener personal cualificado, formado, y que esté al día de las nuevas tendencias.

<https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>
CATALÁ, Rafael & CORTÉS, Oscar.

La solución pasa por tratar el problema desde un enfoque sistémico y no individualizado y para ello se necesitan equipos multidisciplinares en el que se incluyan además de tecnólogos y especialistas en la materia, personas que puedan analizar la realidad social.

2.3. La Mística de lo Público. El Smart Government

¿Qué es “La Mística de lo Público”?

Definimos “Mística” como una actividad espiritual, quizás incluso divina, que aspira a conseguir la unión o el contacto con el alma, divinidad o como queramos llamarlo.

El concepto “Mística de lo Público” se refiere al conjunto de valores que engloba el amor por lo público. La vocación por un sistema de todos, un sistema que sea capaz de dar respuesta útil a la sociedad, que engloba a aquellas personas que en su día a día tienen un ideario de servicio público, y como no decirlo, aquellas personas que lo hacen desde el amor por su profesión.

Y por otro lado, el “Smart Government” o Gobierno Inteligente, no solo engloba las políticas que promuevan la incorporación de las TIC en su modelo de relación con la ciudadanía, sino que además engloba todo aquello relacionado con la participación, el gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, etc.

Para poder conseguir estos objetivos, la administración pública debe *mejorar su capacidad institucional y su inteligencia*⁷. Empezando por mejorar la capacidad legislativa, adaptándola a los nuevos tiempos y continuar por la mejora organizativa, sobre todo mejorando trabajando la inteligencia colectiva.

⁷ RAMIÓ, Carles.

A estas alturas, - ¡creo que nadie se cuestiona! -, si necesitamos administraciones públicas, pero si alguno todavía lo duda, habría que explicarle que las administraciones:

1. Velan por la igualdad, porque esa igualdad supone progreso, porque las administraciones proporcionan equidad y porque trabajan por el bien común. El “Mercado” desde luego no vela por ninguno de estos valores.
2. Tienen legitimidad democrática, porque el sector público es de todos, sus dirigentes lo elegimos entre todos. Puede que el sistema no sea perfecto pero trabajemos para que lo sea.
3. Dan estabilidad. Necesitamos la administración porque nos une y vela por las reglas del juego. Permite tener una perspectiva de proyectos a largo plazo, darle coherencia y visión.
4. Y porque se han convertido en un Metagobernador, que tiene que contrapesar el poder que están ejerciendo las multinacionales digitales, que prácticamente se han convertido en cuasimonopolios.

Por lo tanto nos encontramos ante grandes retos, necesitamos simplificar nuestra administración, conseguir una administración donde la información fluya, fácil, de altas capacidades y rápida como una autopista:

- Una administración abierta a la participación del exterior, que se convierta en un reflejo de la sociedad.
- Una administración conectada a las redes del territorio, conectada a otras administraciones y sobre todo conectada a sí misma.

- Una administración en continuo movimiento, que pase de su estado estático a un estado dinámico, con capacidad de cambio, con capacidad de adaptación, con estructuras flexibles y con servicios adaptables.
- Una administración común, de software abierto, que intercambia conocimiento con otras y que huya de soluciones cerradas.

Los intermediarios que no aportan valor desaparecen, es lo que está pasando en esta nueva sociedad. ¿Qué ha pasado con las agencias de viajes?, ¿Qué está pasando con el comercio tradicional? ¿Qué va a pasar con los bancos? y la pregunta del millón: ¿Qué va a pasar con aquellas administraciones que no aporten valor?

Por lo tanto, tenemos que actuar y aprender del ecosistema actual, ¿cómo podemos hacerlo?:

1. Las **personas en el centro**, que participen como coproductores de los servicios, que participen en el diseño y puedan aportar distintas miradas.
2. **Funcionar como una startup**. Una organización con gran capacidad de cambio, que desarrolla productos o servicios de gran innovación, altamente deseados, donde su diseño y comercialización están orientados completamente al cliente.
3. Con **metodologías que las hagan más ágiles** a la hora de diseñar los servicios: LEAN, SMART, DESIGN THINKING, etc.
4. **Utilizando técnicas de Cool Huntig en el sector público**, que no es más que la ciencia y el arte de leer, interpretar y decodificar las tendencias. Que lo podemos simplificar en: Entender lo que está ocurriendo e incorporar estas disrupciones.

5. **Aprovechar el empoderamiento de la ciudadanía**, es decir, que participe no solo en el diseño sino en todo el proceso que genere valor del servicio.

2.4. Revolu-Acción. Administraciones con propósito.

El término “Revolu-Acción”, que no existe... quiere resumir nuestra actitud a la hora de afrontar este nuevo modelo de administración. Por un lado, tener un sentido revolucionario, que inspire una actitud de cambio continuo, que plantee una revisión de la forma de actuar, y por otro lado, tiene que venir acompañado de acción, de movimiento, de cambio.

Para poder tener esa visión crítica que necesitamos es imprescindible tener “propósito”, visión futura, valores y actitud ante la vida. Los japoneses lo llaman IKIGAI, que es una palabra que se compone de dos: iki, que significa vida, y gai, que describe valor o mérito. Para ellos ikigai encarna la idea de “la felicidad de vivir”, “el propósito de la vida”, “la razón por la que te levantas cada mañana”.

Esta forma de ver la vida debería servirnos de modelo como servidores públicos. Es imprescindible establecer estos valores en nuestra administración, ser capaces de transmitir la importancia que tiene lo colectivo y el bien común, donde el valor del equipo reemplaza al individual, cuya principal motivación es ser útiles a los demás.

Otra de las cuestiones tiene que ver con la velocidad de los cambios. Si no podemos cambiar todo, cambiamos lo que se pueda, cada uno en nuestro ámbito de actuación. En muchas ocasiones pretendemos de golpe conseguir los objetivos marcados y llegamos a frustrarnos.

Como decía Joseph SCHUMPETER: “*La innovación es un proceso de destrucción creativa*”⁸, es decir, partimos de una etapa inicial que de alguna manera debe destruir lo anterior y a partir de ese escenario construir una nueva versión. Esto conlleva una gran resistencia debido sobre todo a la dificultad para cambiar rutinas, espacios de confort, cuotas de poder, etc. Para poder hacer frente a esta situación se requiere valentía, los equipos que quieren poner en marcha una estrategia de gestión del cambio tecnológico deben conocer previamente estos obstáculos y prever soluciones que lo minimicen.

En un proceso de transformación digital, el 10% de este proceso de cambio está relacionado con la tecnología y el 90% restante con la cultura de la organización. No solo hay que adaptarse a los cambios, hay que generarlos, y poner en marcha una estrategia donde la comunicación, concienciación e implicación son fundamentales para garantizar su éxito.

Otro factor a tener en cuenta es el de conseguir el equilibrio entre el IMPULSO del cambio y la CONSOLIDACIÓN de la situación actual. No podemos pretender parar la organización para realizar este proceso de transformación, a veces, la pasión puede cegar y poner en riesgo la estabilidad de la organización. Es importante conseguir un equilibrio entre la pasión y la razón.

Para poder poner en marcha una transformación digital en nuestra organización es imprescindible:

- Definir qué modelo de transformación se quiere realizar. Está claro que esta fase es una de las más importantes por el calado de la misma. En ella se incluirían las tecnologías, el alcance, calendarización, etc.

⁸ SCHUMPETER, Joseph A. Libro Capitalism, Socialism and Democracy. 1942 (Harper & Brothers)

- Realizar un mapa de actores implicados (formales y no formales). A veces es más importante localizar los actores no formales que los formales, éstos en la mayoría de los casos tienen mayor poder de influencia y sin participar activamente en el cambio pueden frenarlo.

- Identificar las resistencias al cambio: Falta de información (ambigüedad, miedos, beneficios no percibidos), Factores históricos (experiencias incompletas, errores), Amenaza al status quo (ganar, perder, antigüedad) y Amenazas al poder (toma de decisiones, generadores de influencia).

- Poner en marcha una estrategia de comunicación teniendo en cuenta: La gestión de las expectativas en relación los cambios propuestos, comunicar claramente el alcance del proyecto y analizar el impacto en la realidad de la organización.

- Organizar la gestión del cambio: creación de los equipos, búsqueda de aliados, negociación y contraprestaciones, etc.

- Poner en marcha nuevas herramientas que nos den nuevos enfoques, soluciones creativas. Para ello se necesitan espacio y tiempo para la reflexión, para pensar y para reinventarse, enfocar las energías en la solución y por supuesto habilitar espacios de creación.

Otro factor clave a tener en cuenta en una organización es la inteligencia emocional. La “buena salud emocional” de una organización puede suponer el éxito o el fracaso de un proyecto de esta envergadura. Las emociones juegan un papel importante, no es posible un comportamiento 100% racional, el rechazo al cambio obedece más a un aspecto emocional que racional. Comprender el perfil emocional de las personas que “pretendemos cambiar” es importante y hablar su mismo idioma mucho más.

3. CIUDADANÍA DIGITAL. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA MEJORA DE LAS COMPETENCIAS DIGITALES.

3.1. Dificultades de la ciudadanía para acceder a la administración.

“La Administración parte de una visión muy tradicional en la que el centro del mundo era ella misma, no el ciudadano. El giro copernicano ha pasado del geocentrismo al heliocentrismo, es decir, que tenemos que pasar de la endogamia para abrirnos a la sociedad”⁹.

Esta frase de Concepción Campos, experta en gestión pública, resume muy bien el rol que han jugado las administraciones públicas durante mucho tiempo. Muchos de los procedimientos administrativos han estado orientados más a la necesidad de la administración por sí, que al servicio hacia la ciudadanía por el cual se crearon.

Son muchos los factores que influyen en esas dificultades de interacción ciudadanía-administración. Analicemos algunos de ellos:

REQUISITOS. Aquellos relacionados con la documentación necesaria para poder acceder al servicio, en muchos casos complejos, redundantes e incluso en posesión de la propia administración.

PROCEDIMIENTOS. Complejidad de los pasos y fases de los procedimientos, muchas veces, mal comunicadas o incluso dependientes entre ellos.

LENGUAJE UTILIZADO. En la mayoría de los casos no claros, a veces ambiguos y por supuesto lejos del lenguaje cotidiano de la ciudadanía.

⁹ CAMPOS, Concepción. Doctora en Derecho, Directiva Pública Profesional y Secretaria de Administración Local.

TECNOLÓGICOS. Aquellos relacionados con la necesidad de estar en posesión del medio o de los conocimientos necesarios para poder realizarlos.

En esta ocasión nos vamos a centrar en estos últimos.

3.2. Brechas digitales y desigualdad social. Usabilidad y facilidad de acceso.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura trabaja para reducir la brecha digital y garantizar el acceso igualitario a la información y el conocimiento que se transmite por las redes.

El concepto brecha digital no se puede simplificar clasificando aquellas comunidades o grupos sociales que disponen del servicio de Internet y aquellas que no lo tienen. Va más allá, tiene otro alcance más amplio, tiene que ver con el acceso a todos los instrumentos relacionados con el uso de las TIC, (Tecnologías de la Información y la Comunicación).

Por tanto, profundizar en la brecha digital nos ayuda a entender las diferencias que se producen en los grupos, personas y territorios en el acceso a la tecnología, su uso normalizado, y lo más importante, a la capacidad de beneficiarse de las ventajas que aporta.

El concepto de “capacidad de beneficio” está directamente relacionado con la alfabetización digital, que no es más que garantizar que la ciudadanía tenga las competencias básicas para hacer un uso normalizado de las TIC. Estas competencias se adquieren por supuesto por la vía formación, pero también con un acompañamiento y una asistencia personalizada, según el perfil de los grupos, durante el momento de relación con la administración.

Existen varios tipos de brechas que tenemos que tratar de distinta forma, adaptando la acción a la causa por la cual se han generado:

Brecha de género: Aquella que se produce por la diferencia en el uso de las tecnologías entre hombres y mujeres, en la mayoría de los casos relacionadas con causas históricas y/o culturales, que existen, que están ahí, demostradas científicamente, y que no podemos ignorar.

Para poder minimizar este tipo de brecha, es necesario poner en marcha programas específicos, adaptados, acompañados de una potente estrategia de comunicación, y mucha pedagogía. Por supuesto contando con los colectivos para su implicación tanto en el diseño como en la ejecución.

Brecha territorial: Las conexiones de banda ancha han llegado tarde o en muchos casos no ha llegado a las zonas rurales. Este pilar básico de la transformación digital supone un grave problema de cohesión territorial, la puesta en valor de los recursos de las zonas rurales y la diversificación de las actividades económicas.

El Gobierno ha elaborado un plan de conexión cuyo objetivo es que en 2025 todos los hogares tengan acceso a internet de al menos 100Mb, basado en el despliegue de fibra óptica y 5G en todo el territorio nacional.

Brecha generacional: Es evidente que los cambios tan radicales que se están produciendo en la sociedad con respecto al uso de las TIC no afectan de igual forma las generaciones. Es obvio que los jóvenes son más receptivos al uso de las TIC que las personas de edad más avanzada y que son capaces de adquirir vía formación las habilidades necesarias para su uso.

Por tanto, no nos podemos dirigir de igual forma a los jóvenes que a los mayores, ni podemos utilizar el mismo lenguaje, ni podemos poner los mismos requisitos, ni podemos utilizar los mismos canales. Desde las administraciones, es

muy importante poner en marcha herramientas de atención directa que no pongan en peligro la igualdad de acceso a los servicios públicos: Las Oficinas de Digitalización, campañas informativas específicas, talleres para mayores, etc.

3.3. Inventario de competencias digitales de los trabajadores públicos.

Si pensamos que lo que está ocurriendo, que la brecha digital existe solo fuera de las administraciones, la “presbicia” nos ha invadido. La administración no es ajena a los distintos tipos de brecha anteriormente expuestos: género, territorial y generacional, pero existe una más específica de la función pública, que está relacionada con la rigidez y los espacios de confort anteriormente comentados.

El uso de las TIC va a determinar un nuevo marco de diferenciación. Las capacidades de adaptación entre los distintos niveles de administración van a propiciar diferencias, e incluso, brechas entre ellas por diversas causas: recursos económicos, tamaño, flexibilidad normativa, envejecimiento de la plantilla, dispersión territorial, competencias, etc.

En el caso de las Administraciones Locales, está claro que está suponiendo un gran reto. Primero porque al estar en primera línea de contacto con la ciudadanía le llegan los problemas ocasionados por el resto de las administraciones. Nadie es ajeno a que las ventanillas de los ayuntamientos atienden problemáticas que no son de su competencia. Y segundo, porque su financiación históricamente ha sido insuficiente. Por todo ello, es muy importante poner en marcha planes especiales que permitan a la administración dar respuesta, que permita formar y dotar de elementos TIC a su personal.

Cada vez más, los puestos de trabajo se van a ir definiendo en la medida que el trabajador tenga o no conocimientos tecnológicos. Las empresas están incorporando todos estos elementos para mejorar su productividad y competitividad, la administración pública

debe hacerlo también, se abre un mundo nuevo de oportunidades y de nuevos nichos de negocio que pueden ser una oportunidad. Quién no se apunte a este carro difícilmente podrá cogerlo dentro de unos años, quién no se forme en las habilidades y destrezas adecuadas para incorporarse a estos puestos con necesidades tecnológicas tendrá dificultades para conseguir un puesto de trabajo.

Las competencias en TIC, es decir, las habilidades necesarias para manejar los recursos tecnológicos no están solo centradas en adquirir el conocimiento necesario de las herramientas, debe incorporar la transformación de la mentalidad, la capacidad de relacionar elementos y saber trabajar con los nuevos recursos.

El INAP, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, que tiene asignadas las competencias digitales para empleadas y empleados públicos, ha dado pasos en esta línea de trabajo y ha desarrollado Plan Estratégico de formación y certificación, (*Competencias Digitales de las Empleadas y los Empleados Públicos*)¹⁰, que permitirá a las personas que trabajan en la Administración pública contar con un marco de referencia en competencias digitales necesarias para garantizar un desempeño adecuado del servicio público.

“El Plan Estratégico 2021-2024 del INAP pone de manifiesto que, para responder a las necesidades de la ciudadanía, la Administración del siglo XXI debe profundizar en la digitalización y mejora de los servicios y en el refuerzo de programas de captación y de selección de talento, y de formación y capacitación. Una de las líneas del Plan estratégico plurianual del INAP 2021-2024 es desarrollar y aplicar un enfoque por competencias. El INAP lleva varios años trabajando en la necesidad de poner el foco en

¹⁰ https://www.inap.es/documents/10136/1976576/Marco_competencias+digitales_EEPP.pdf/a049ece6-999e-17f1-d819-b4d7f58fe515

el desarrollo de las competencias profesionales más que en la mera adquisición de conocimientos”.

Y lo hace estructurando el plan en 6 áreas:

- Área 1. Alfabetización digital, información y datos
- Área 2. Comunicación y colaboración
- Área 3. Creación de contenidos digitales
- Área 4. Seguridad
- Área 5. Resolución de problemas
- Área 6. Transformación digital e innovación

3.4. Nuevas herramientas de interacción con la ciudadanía.

No puede existir una Administración innovadora si no se apoya en empleados públicos innovadores. La realidad es bien distinta, el sistema de empleo público actual no favorece, ni fomenta la innovación. Por otro lado, la congelación de la tasa de reposición durante años, ha negado el acceso de talento joven. Se necesitarán años para recuperar este equilibrio.

Carles RAMIÓ lo identifica muy bien en un artículo que escribió para El País, “Una Administración pública obsoleta”¹¹, donde hace referencia a la “obsolescencia programada de los empleados públicos”, como consecuencia de las deficiencias del sistema de acceso al empleo público y del inexistente campo de desarrollo profesional.

¹¹ RAMIÓ, Carles. “Una Administración pública obsoleta”. El País.
https://elpais.com/elpais/2017/07/08/opinion/1499529337_276630.html#:~:text=Muchos%20son%20los%20retos%20y,conceptual%20propio%20del%20siglo%20XIX.

La obsolescencia programada u obsolescencia planificada es la determinación o programación del fin de la vida útil de un producto, de modo que, tras un período de tiempo calculado de antemano por el fabricante o por la empresa durante la fase de diseño de dicho producto, este se torne obsoleto, no funcional, inútil o inservible por diversos procedimientos, por ejemplo por falta de recambios, y haya que comprar otro nuevo que lo sustituya¹².

La pregunta sería si esto podría ser esto aplicable a los empleados públicos, o más allá aún, ¿sería aplicable a la forma de interacción con la ciudadanía? Evidentemente la respuesta es que sí. Innovar es adaptarse a esta nueva realidad y hablar de nuevas herramientas es hablar de:

NUEVOS CANALES DE COMUNICACIÓN. Hoy día las redes sociales han tomado un protagonismo esencial en la comunicación. Pero no solo desde el punto de vista informativo, sino también como canal de comunicación bidireccional entre la ciudadanía y la administración. Igual que se debe adaptar el mensaje a los distintos perfiles, debemos actualizar los canales por los cuales nos dirigimos.

Canales como Facebook, Instagram, WhatsApp, etc., son cada vez más demandados y pasan a un segundo plano las webs, correos electrónicos, etc. Además el uso del móvil es generalizado frente a la interacción por otros canales. El siguiente paso es el diseño de servicios públicos orientados a asistentes virtuales del hogar o Smart TV, cuya utilización aumenta exponencialmente.

NUEVOS MODELOS DE PAGO. La revolución de las nuevas fórmulas de relación en las transacciones económicas es evidente: nuevas monedas, nuevas startup que están sustituyendo a los bancos tradicionales. Nuevas formas de pago

¹² Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Obsolescencia_programada

entre particulares, como es el caso del Bizum en España o WeChat en China, pagos a través de códigos QR, PayPal, WhatsApp, etc. están por venir, y la administración no está preparada para adaptarse a esta nueva realidad.

NUEVOS SISTEMAS DE AUTENTIFICACIÓN. El debate entre garantizar la autenticidad de la persona que desea realizar un trámite administrativo y su simplicidad está servido. Actualmente la realización de trámites con la administración, con total validez legal, está limitado a la utilización de certificados digitales o el DNI electrónico, sin embargo, vemos como es fácil encontrar que el mundo empresarial no utiliza ninguno de estos medios. Por ejemplo, es fácil abrir una cuenta bancaria, contratar un seguro, cambiar de empresa de suministro, con métodos como videollamadas, etc. La ciudadanía no lo entiende y se queja de esta dificultad. Por lo tanto hay que estar abiertos a estas nuevas modalidades, por supuesto, garantizando la seguridad jurídica y los derechos de acceso.

4. AUTOMATIZACIÓN E INTELIGENCIA PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

La Automatización e Inteligencia para la mejora de los Servicios Públicos daría para un monográfico y por tanto solo cabe destacar algunas pinceladas de que va a suponer esta revolución para mejorar los servicios que actualmente se ofrecen.

La llegada de nuevos elementos TIC a la administración local va a revolucionarla: la Inteligencia Artificial, el Big Data y el aumento de la capacidad de cálculo van permitir dar una respuesta rápida y personalizada a la ciudadanía.

La inteligencia artificial ya empieza a ser una realidad en España, vendrá a agilizar algunos procesos dentro de la Administración. El uso inicial está muy relacionado con procesos de inspección, la Seguridad Social cuenta con algoritmos para detectar contratos

temporales irregulares, Hacienda también trabaja en la detección de fraude fiscal mediante el cruce de datos públicos y privados.

Las tareas puramente administrativas tienen un potencial de automatización muy alto: cotejo de requisitos para subvenciones, automatizar respuestas vía teléfono, iniciar expedientes de oficio según las necesidades ciudadanas, etc. Incluso otras más técnicas los están facilitando, por ejemplo la revisión de las sentencias dictadas por parte de los jueces era un trabajo de búsqueda tedioso y hoy día existen algoritmos capaces de mostrar toda la jurisprudencia relacionada al instante.

Para poder mejorar la calidad de los servicios públicos y la experiencia del ciudadano hay que trabajar en cuatro ejes clave:

1. **UNA VISIÓN CENTRADA EN LA CIUDADANÍA.** Avanzar hacia un enfoque de proactividad, poniendo en valor toda la información existente en las distintas administraciones con técnicas como la analítica avanzada y personalizando los servicios.

2. **UNA AUTOMATIZACIÓN INTELIGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN.** La utilización de “robots”, entendidos estos como softwares especializados con capacidad de ejecución automática mediante el uso masivo de datos. En el último estudio del Foro Económico Mundial se advierte que en 2025 el trabajo se repartirá al 50% entre humanos y robots. (*Quizás un poco excesivo pero su evolución va a ser exponencial*).

3. **UNA GOBERNANZA Y DEMOCRATIZACIÓN DEL DATO.** Hoy día las grandes empresas tecnológicas o no, están utilizando los datos que recopilan a las personas usuarias de sus sistemas para ofrecer servicios personalizados. De hecho la administración pública es una generadora y prestadora de esos datos, en la

mayoría de las veces “gratuitamente”. Los datos han pasado a convertirse en un activo valioso y estratégico para la Administración.

4. UN CAMBIO CULTURAL PROFUNDO. Por último, ya comentado anteriormente, se necesita un cambio cultural que implica una transformación integral de las organizaciones, nuevos modelos de gestión del talento y adecuar las capacidades de los profesionales públicos a las TIC.

5. CONCLUSIONES

1. La Transformación Digital se desarrolla en un ecosistema global, pero que afecta directamente a lo local. Tenemos que adoptar actitudes, vínculos y pautas sociales radicalmente diferentes a las que conocemos hasta ahora.

2. La Transformación Digital debe construirse desde un acentuado carácter participativo. Los productos que se mueven por la red son elaborados, definidos, destruidos y reconstruidos por la propia ciudadanía y su obsolescencia viene dada por el interés que suscitan.

3. La Transformación Digital se mueve en un entorno multicultural y multigeneracional. Tener en cuenta estos escenarios es fundamental para no provocar el aumento de las desigualdades.

4. La Transformación Digital se genera sobre la propia evolución exponencial de la tecnología. Los tiempos de adaptación son cortos y líquidos, se desenvuelve en un cambio acelerado que se ha convertido en su signo de identidad. Lo que vale hoy mañana puede estar obsoleto.

5. Y la más importante la Administración Local debe ser SIEMPRE PROTAGONISTA DE ESTOS CAMBIOS.

LA PROYECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Jorge IBÁÑEZ FRESNEDA

*Doble Grado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho.
Universidad de Granada*

SUMARIO:

1. La contratación pública en el ordenamiento jurídico Español
2. Principios de la Contratación Pública. Especial mención a los principios medioambientales
 - 2.1. Principios de la contratación pública
 - 2.2 Principios medioambientales de la contratación pública. Especial mención a la Orden PCI/86/2019 por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica del Estado
 - 2.3. Las modificaciones introducidas por el RDL por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de contratación pública.
3. Los criterios medioambientales en las diferentes fases del contrato.
 - 3.1 En la preparación del contrato.
 - 3.2 En la adjudicación.
 - 3.3 En la ejecución.
4. El contrato de concesión de obras y servicios tras las directivas 2014/23/UE y 2014/21/UE. La jurisprudencia del TJUE en cuanto a la transferencia del riesgo operacional. Contratos in House y los contratos de aprovechamiento forestal en la nueva Ley.
 - 4.1. el contrato de concesión de obras y concesión de servicios con la Jurisprudencia del TJUE
 - 4.2 El contrato de aprovechamiento forestal como contrato administrativo especial.
 - 4.3. Los contratos in House y la disposición vigésimo cuarta de la LCSP
5. La utilización de las cláusulas medioambientales para fomentar un desarrollo sostenible de nuestros montes.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

Resumen: En el siguiente trabajo académico vamos a abordar la contratación pública, más concretamente la utilización de ésta como herramienta para la transformación, es decir, como un medio y no como un fin en si misma, centrándonos en la inclusión de cláusulas medioambientales en las diferentes fases del contrato.

Abstrac: This study We are to analice Public Contracts. The Public Contracts should be used to change and transforming the society, We should not think in the public contracts like a simple cotracts, We´ve to have estrategia vision. The Ambiental clauses are been studied by our in the different phases of public contracts.

1. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

La necesidad de abordar y estudiar la contratación pública viene dada por la importancia de ésta en nuestro tejido económico, y cuando nos referimos a nuestro tejido económico no nos referimos al estatal sino que va más allá. La contratación del sector público tiene un considerable peso desde nuestra comunidad local hasta la supranacional como puede ser la Unión Europea. Como afirma GONZÁLEZ GARCÍA (2015) la contratación pública tiene un peso del 15% en el PIB europeo, y por ende, tiene un peso muy importante. Es decir, que la contratación pública acumule un porcentaje tan elevado es una de las justificaciones de la evolución legislativa de esta materia y su extensa regulación por los órganos europeos.

Es necesario hacer mención a la regulación europea en sendas Directivas de la contratación pública pues ha sido la propia Unión Europea la que ha promovido los cambios de la contratación pública, incluyendo en la legislación de los estados miembros principios y objetivos innovadores con objeto de modernizar esta materia.

Podríamos acudir al Real decreto de 27 de febrero de 1852 por ser de las primeras regulaciones que tenemos de los contratos públicos, a partir de ahí, la contratación pública y su regulación va a tener una importancia cada vez mayor hasta nuestros días (SÁNCHEZ MORÓN, 2019, pág. 596)

En nuestro país, la normativa en materia de contratación pública viene delimitada por el marco que establece la UE por lo que obviando los primeros pasos de la ésta en nuestro país vamos a hacer un pequeño recorrido en la contratación pública en la Unión Europea. La primera de estas directivas fue la 70/32/CEE de 17 de diciembre de 1969 (GÓMEZ RUÍZ, 2015, pág. 30)

En este sentido, la actual regulación de la contratación pública en nuestro país –Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre- viene a transponer (con casi 3 años de retraso) el último paquete de Directivas comunitarias, que son la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales – Transpuesta recientemente en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.- , y la más novedosa, ya que carece de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

La aprobación de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo supone un paso en adelante en cuanto a estas consideraciones medioambientales en la contratación pública¹

¹ El considerando 5 de esta directiva viene a sentenciar que según lo dispuesto en el artículo 6 del Tratado, las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3 del Tratado, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible. La presente Directiva clarifica pues de qué modo pueden contribuir los poderes adjudicadores a la protección del medio ambiente y al fomento del desarrollo sostenible al tiempo que se garantiza que los poderes adjudicadores puedan obtener para sus contratos la mejor relación

esta Directiva sería transpuesta en la Ley de Contratos Públicos del año 2007, a partir de aquí se empieza a tener en cuenta las consideraciones medioambientales en la contratación pública, en nuestro país.

La normativa en materia de contratos ha sido dinámica y cambiante, sobre todo desde 2004 hasta 2017 (con la aprobación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público). Desde 2007 nos encontramos con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y posteriormente con el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La primera de ellas surge para transponer la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, disposición que, al tiempo que refunde las anteriores, introduce numerosos y trascendentales cambios en esta regulación, suponiendo un avance cualitativo en la normativa europea de contratos como dice el propio preámbulo² de la Ley 30/2007.

Las novedades que introduce la norma afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, y es aquí donde nos vamos a centrar a lo largo de nuestra investigación, es decir, en las cláusulas medioambientales como parte de la contratación pública estratégica.

calidad/precio

² En el preámbulo se destaca que las principales novedades afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas, prefigurando una estructura que permita acoger pautas de adecuación de los contratos a nuevos requerimientos éticos y sociales, como son los de acomodación de las prestaciones a las exigencias de un «comercio justo» con los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como prevé la Resolución del Parlamento Europeo en Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)]

Por tanto, vistas las transformaciones desde 2007 hasta 2017 tenemos que incidir ahora en la consideración de la contratación pública, en este sentido la Junta Consultiva del gobierno de Aragón³ afirma que la contratación pública no debe verse como un fin en sí misma.

“La contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí misma sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas... Esto significa que los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país».

Este es un acercamiento al que va a ser nuestro objeto de estudio; la contratación pública como herramienta estratégica para la intervención en la vida social y económica del país. Es decir, no ver la contratación pública como un instrumento jurídico para ejecutar obras o servicios de forma aislada sino que, con el cambio de paradigma, la interdependencia y todo esto unido a la nueva gestión pública⁴, la contratación pública juega un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad y en el cumplimiento de una serie de objetivos.

Todo esto sin perder de vista la actividad de fomento de la administración pública, de que existen las subvenciones y otras herramientas para promover el fomento y la transformación de la sociedad o de un sector concreto, pero debido al peso sobre el PIB de la contratación pública es lógico usar ésta como herramienta para

³ La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Gobierno de Aragón. Informe 17/2008, de 21 de julio

⁴ Es un término acuñado en la Ciencia de la administración y que se refiere a la interdependencia entendida como la relaciones que se dan entre los diferentes actores y agentes sociales en la comunidad actual

conseguir los objetivos- de desarrollo sostenible, transformación ecológica, resiliencia y lucha contra la emisión de gases a la atmósfera- que nos vienen impuestos, bien sea por las estrategias nacionales, bien supranacionales o internacionales – nos referimos a la Agenda 2030 y demás pactos internacionales-. La contratación pública puede ser así una herramienta facilitadora y complementaria en aras de “hacer mayor hincapié en la exigencia y aseguramiento de los estándares de calidad y *compliance* ambiental” (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 15).

Hilando todo lo anterior llegamos a la actividad de fomento del modelo “verde” y transformación ecológica -al que venimos refiriéndonos- utilizando la propia contratación pública como medio.

Esta actividad de fomento de la administración pública debe ser entendida como un pilar básico en el derecho administrativo, comprende todas las medidas que llevan a cabo los poderes públicos que tienen por finalidad estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas por entender que concurre un interés público (SÁNCHEZ MORÓN, 2019). El hecho de utilizar los criterios medioambientales en la contratación para preparar/adjudicar/ejecutar un contrato se promueve que los licitadores tengan en cuenta los criterios – medioambientales o sociales- y que se “premie” al licitador que los prevea de una mejor manera.

Es el propio preámbulo de la Ley 9/2017 el que viene a hacer mención a la <<Estrategia Europa 2020>> donde se afirma que la contratación pública juega un papel fundamental puesto que se configura como “*uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos*”. La política europea ya comienza a ver la contratación pública como una herramienta de cambio y adaptación, se habla de crecimiento inteligente, sostenible e integrador utilizando la contratación pública, en este

sentido la actividad de contratación pública se configura una vía idónea para facilitar e incentivar buenas prácticas (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 16) y es ahora cuando nos toca a nosotros, como país seguir estas directrices y usar esta herramienta para transformar nuestro Estado, nuestras comunidades autónomas o incluso nuestros gobiernos locales – aprovechar sus fortalezas y usarlas como motor de cambio-.

A parte de los objetivos que más adelante desarrollaremos (objetivos propios de la contratación pública) la nueva Ley 9/2017 – en adelante LCSP- en el artículo 1 apartado 3 viene a considerar que en toda contratación pública se *“incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”*.

Igualmente, se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social. Por tanto, ya tenemos la positivización de lo que hemos venido hablando hasta aquí, introducir criterios medioambientales o sociales en la contratación, y el cambio de paradigma, la contratación ya no es un fin en sí misma, sino que sus finalidades son mucho más amplias.

Teniendo en cuenta el artículo 1 apartado 3 de la LCSP, la calidad ambiental en tanto sea “efectiva/acreditada” se configura como un “criterio relevante, cuya consideración ha de ser fundamental en la aplicación y desarrollo del modelo contemporáneo de contratación pública” (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 16)

Una vez subrayado el papel medioambiental de las cláusulas medioambientales en la contratación vamos a hacer un recorrido por sus principios -tanto generales como medioambientales-, centrándonos sobre todo en los criterios medioambientales en la contratación pública, pues es el objeto de nuestra investigación.

Además, abordaremos el RDL que se ha aprobado para la ejecución del Plan de recuperación (fondos europeos) ya que hace importantes cambios en materia de contratación pública y parece haber hecho poco caso a los principios de la contratación pública consagrados en las directivas (y veremos cómo se tiene en cuenta la contratación estratégica).

Estudiaremos también cómo influyen estos criterios en las diferentes fases del contrato y veremos la principal novedad del contrato de concesión – la transferencia del riesgo operacional – para distinguirlo de otras figuras como puede ser la concesión administrativa.

Por tanto, tenemos que tener como punto de partida la siguiente máxima: las Administraciones Públicas quedan habilitadas para lograr que aquellos operadores comprometidos y responsables, y especial pymes, participen en los objetivos de protección ambiental, amén del deber de cumplimiento de sus obligaciones contractuales (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 17).

2. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL MENCIÓN A LOS PRINCIPIOS MEDIOAMBIENTALES.

2.1. Principios de la contratación pública.

A parte de todos los principios que rigen la actividad administrativa en España debemos hacer mención a los principios que han ido incorporándose a la contratación pública. Es aquí donde resaltan los principios destinados a lograr el desarrollo y ejecución de las políticas públicas en materia medioambiental y social, lo que viene a denominarse como *Contratación Pública Estratégica* (SÁNCHEZ MORÓN, 2019, pág. 605). De los principios vamos a destacar los siguientes:

○ *Necesidad e idoneidad* del contrato. Este principio que está consagrado en el artículo 28 de la LCSP donde se señala que las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. Exige la ley, por ende, de forma imperiosa, que toda actividad contractual de la administración pública debe estar orientados a cumplir con los objetivos y fines que tienen encomendados, esto supone una gran limitación pues de facto la administración no podrá celebrar un contrato cómo y cuándo quiera, sino que deberá tener una justificación precisa (SÁNCHEZ MORÓN, 2019, pág. 606).

○ *El principio de eficacia*. Principio al que se refiere el artículo 28.2 de la LCSP donde viene a referirse en el sentido de que las entidades del sector público “*velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley*”. Lo curioso de este artículo no es el hecho de que se fije como principio la agilización de trámites sino la segunda parte, el hecho que la Ley – en relación con el artículo 1.3 del mismo cuerpo legal- hable de la valoración de los criterios medioambientales y las consideraciones medioambientales, no estamos por tanto ante algo baladí, sino que la ley ha querido que para valorar la eficacia no solo basta con agilizar trámites, sino que debemos tener en cuenta otros elementos.

○ *El principio de Libertad de pactos -Artículo 34.4 LCSP-*. Esto supone que en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración. Este principio no viene sino a consagrar que toda actividad administrativa debe estar orientada a proteger el interés

público y respetar en el ordenamiento jurídico en su conjunto, en este sentido el sector público – más amplio que la administración pública- no es un sujeto privado y por tanto la libertad de pactos quedará subordinada a lo anterior.

○ *El principio pacta sunt servanda.* Principio básico del derecho contractual que se encuentra recogido en el artículo 1.258 del Código Civil. Quiere decir que lo pactado es ley entre las partes, esto se encuentra matizado con lo que dice el artículo 189 de la LCSP que viene a establecer que los contratos deberán “*cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas*”, por tanto, la Administración Pública tiene una serie de prerrogativas que hacen este aspecto diferente de la contratación entre particulares.

○ *El principio de igualdad y transparencia.* El primero de estos principios se encuentra recogido en el artículo 132 de la LCSP que viene a decir que “*Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad.*” En este sentido, estos principios han sido incluidos por el Derecho europeo (SÁNCHEZ MORÓN, 2019, pág. 607)

En cuanto al principio de transparencia, la LCSP⁵ hace una regulación muy minuciosa de los aspectos en materia de transparencia que se tienen que tener en cuenta, conscientes de la necesidad de hacer más transparentes los procedimientos de la contratación pública.

⁵ La LCSP introduce los Perfiles del contratante en su artículo 63 que viene a admitir que Los órganos de contratación difundirán exclusivamente a través de Internet su perfil de contratante, como elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia

○ *El principio de confidencialidad.* Es el artículo 133 de la LCSP el que viene a hablar de este principio, y busca el equilibrio entre el principio de transparencia y el de confidencialidad ya que los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

2.2. Principios medioambientales de la contratación pública. Especial mención a la Orden PCI/86/2019 por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica del Estado.

La importancia de la protección medioambiental es fundamental, y como bien sabemos, un principio constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, así consagrado en el artículo 45 de nuestra Carta Magna. En este sentido “vigilar la calidad ambiental es principal, a tenor de los propios retos que se plantean en este siglo, relacionados con el medio ambiente, la salud y el crecimiento económico; como son, por ejemplo, los efectos del cambio climático, el proceso de transición energética, entre otros” (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 20)

Por tanto, abordar la protección medioambiental en el estudio de la contratación pública es necesario ya que la propia contratación puede ser una herramienta facilitadora y complementaria en aras de hacer mayor hincapié en la exigencia y aseguramiento de los estándares de calidad y *compliance* ambiental y el acceso público a los mismos. La forma de acceso al perfil de contratante deberá hacerse constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación en todos los casos. La difusión del perfil de contratante no obstará la utilización de otros medios de

publicidad adicionales en los casos en que así se establezca.(DOPAZO FAGRUÍO, 2020, pág. 20), es por ello por lo que podemos ver la contratación pública con un doble fin y garantizar con ésta la propia calidad medioambiental y dar cumplimiento de esta forma a un principio constitucional.

Las cláusulas deben guardar una relación con el objeto del contrato, entendemos como cláusula medioambiental aquella que tenga como objetivos la adquisición de productos y la contratación de servicios que generen el menor impacto ambiental global posible, desde la perspectiva del ciclo de vida, a la vez que se garantizan la calidad necesaria del producto o servicio y la tracción ambiental sobre la cadena de suministro (proveedores, suministradores, empresas licitadoras, etc.) (Compras verdes y socialmente responsables, 2017).

Alguno de los elementos que se pueden valorar en estas cláusulas son, por ejemplo, la cantidad de energía que se usa para producirlo, la vida útil, productos que se han fabricado teniendo en cuenta la minimización del CO₂, compra de maderas que provengan de bosques explotados de forma sostenible.

No podemos perder de vista el artículo 1.3⁶ de la LCSP que viene a referirse a que se podrán incluir dichas cláusulas siempre y cuando guarden relación con el objeto del contrato y con la convicción de que *“su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”*, es decir, no se podrá incurrir en un mayor coste del contrato bajo el pretexto de dichas cláusulas.

⁶ El artículo 1 apartado 3 de la LCSP. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social

En el mismo sentido viene a pronunciarse el artículo 145 apartado 6 de la LCSP señalando que se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

En este mismo sentido, el considerando 102 de la Directiva 2014/25/UE- transpuesto en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea- señala que *“con el fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, las entidades adjudicadoras deben estar autorizadas a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercialización y condiciones de comercialización de dichas obras, suministros o servicios, o un proceso específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”*.

Entre los criterios y las condiciones relativos a dicho proceso de producción o prestación figura, por ejemplo, el que en la fabricación de los productos adquiridos no se

hayan utilizado productos químicos tóxicos, o el que los servicios adquiridos sean prestados utilizando máquinas eficientes desde el punto de vista energético.

A parte del principio de eficacia que hemos estudiado en el apartado anterior y de todos los principios generales de protección medioambiental que nos podemos ir encontrando en nuestro ordenamiento jurídico debemos incidir en que se han promulgado disposiciones de carácter general cuyo objeto es, precisamente, «introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible» (artículo 1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible).

En este sentido viste de especial relevancia la Ley de Responsabilidad Ambiental –Ley 26/2007, de 23 de octubre- puesto que se incluye un régimen de responsabilidad ambiental hasta ahora inexistente.

El Régimen administrativo de responsabilidad ambiental innovador y muy completo, en la medida en la que instituye todo un conjunto de medidas obligatorias a observar por los operadores, metodologías y potestades administrativas, con cuyo ejercicio la Administración pública ha de garantizar el cumplimiento de la ley y la adecuada aplicación de este régimen de responsabilidad (...) las Administraciones Públicas quedan habilitadas para lograr que aquellos operadores comprometidos y responsables, y especial pymes, participen en los objetivos de protección ambiental, amén del deber de cumplimiento de sus obligaciones. (DOPAZO FAGRUÍO, 2020, págs. 1-35)

Por tanto, ya tenemos una idea de los principios y fundamentos que hacen necesario utilizar la contratación pública con fines medioambientales, desde nuestra constitución hasta la LCSP pasando por la Ley de Responsabilidad medioambiental,

siempre teniendo en cuenta que la inclusión de las cláusulas no debe ser a cualquier coste, sino que debe cumplir con la relación calidad-precio del contrato.

Debiéramos abordar en este punto la *Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025)*.

El propio preámbulo del Plan viene a advertir de la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM(2008) 400 final, de 16 de julio de 2008 “Contratación pública para un medio ambiente mejor”, define la compra y contratación pública verde (CCPV) como “*un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir mercancías, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de mercancías, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar*”.

El artículo 3 de dicho Plan establece como objetivos: “*la promoción de la adquisición por parte de la administración pública de bienes, obras y servicios con el menor impacto medioambiental posible, además de servir como instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular y uno de los objetivos quizás más importantes dentro de nuestro objeto de estudio que es la de promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública, entre otros objetivos de dicho plan.*”

En el artículo 5 se hace un inciso muy importante “*Se promoverá la contratación de bienes y servicios adheridos a un sistema de certificación ambiental, dando preferencia*

a Ecolabel⁷ y, en caso de no disponer de dicho distintivo para ese bien o servicio en particular, optando primero por una certificación ISO y, en último término, declaración ambiental de producto”

En este sentido la propia Ley de Montes del Estado – Ley 43/2003- viene a referirse en su artículo 35 que “*las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios*” Ergo, el sistema de certificación al que hace mención la LM en 2003 ya se ha ido usando y lo veremos posteriormente.

Sigue añadiendo la Ley de Montes en su Artículo 35 bis denominado “Compra responsable de productos forestales” que a efectos de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/201, de 14 de noviembre, -ahora LCSP de 2017-, el órgano de contratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a las condiciones de legalidad del aprovechamiento de la madera y sus productos derivados en origen como factor excluyente en caso de no acreditarse, y las relativas a su sostenibilidad, que podrá acreditarse, entre otras formas, mediante la certificación forestal definida en el artículo 6⁸

Por tanto, es la propia Ley de montes – en relación posterior con el resto de normas ya estudiadas- la que, en 2003 vino a establecer el sistema de certificación forestal, y se relacionó con la compra responsable de productos forestales, todo ello unido con un fin

⁷ Importante el REGLAMENTO (CE) No 66/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de noviembre de 2009 relativo a la etiqueta ecológica de la UE. El propio artículo 6 del presente reglamento habla de que se debe valorar el comportamiento medioambiental de los productos, teniendo en cuenta los objetivos estratégicos de la Comunidad más recientes en el ámbito del medio ambiente

⁸ El artículo 6 p) de la Ley 43/2003 define la “Certificación forestal: procedimiento voluntario por el que una tercera parte independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos

común: El desarrollo sostenible de los montes y su aprovechamiento forestal y la protección del medioambiente.

En cuanto a la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental también podemos hacer referencia al artículo 94 de la LCSP que viene a decir que en *“los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.o 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados”*.

Aquí se apoya la necesidad de estudiar y adaptar las diferentes leyes forestales a los ambiciosos objetivos medioambientales que nos vienen impuestos, podríamos plantearnos la pregunta ¿Es necesaria una mayor ambición en las leyes de patrimonio forestal para su alineación con el resto del ordenamiento jurídico? Sin duda una pregunta interesante pero que no nos ocupa en este tema para investigar, pero sin duda no se puede perder de vista, como tampoco se puede ni se debe perder de vista el hecho del aprovechamiento forestal y el desarrollo sostenible de nuestros montes en conexión con los objetivos medioambientales que nos tenemos marcados y en relación con toda la normativa de contratación pública.

En definitiva, lo que buscamos en esta investigación es promover la inclusión de las cláusulas medioambientales, sobre todo las orientadas a la gestión sostenible de los montes, de forma que se pueda reactivar el tejido económico forestal y se permita una mayor explotación de los recursos forestales de nuestra comunidad, y esto a su vez sirva

para fijar la población en el territorio de modo que los núcleos rurales se vierán más atractivos a la hora de aprovechar los recursos naturales de los montes.⁹

2.3. Las modificaciones introducidas por el RDL por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de contratación pública.

La Unión Europea ha puesto en marcha-como consecuencia de la crisis sanitaria que ha desolado el mundo- un Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»). Este Instrumento Europeo de Recuperación, implicará para España unos 140 000 millones de euros en forma de transferencias y préstamos para el periodo 2021-26¹⁰

La aprobación de este Plan ha supuesto que los estados miembros tengan que adaptar sus ordenamientos jurídicos para la ejecución del mismo. Es por ello por lo que en España se ha aprobado el RDL 36/2020, de 30 de diciembre.

En el preámbulo de este Real Decreto-Ley viene a dictaminar la necesidad de que la Administración Pública debe *“responder de modo ágil y eficaz, como sobradamente ha demostrado en otras ocasiones, y sin disminuir sus obligaciones de control, salvaguardando el interés general. Para ello, es preciso acometer un proceso de modernización que le proporcione las herramientas necesarias para acometer la*

⁹ Actualmente existe una falta de incentivos a la producción y explotación forestal de nuestros montes lo que ha provocado un éxodo rural hacia grandes urbes. Hacer más atractivo este sector para su explotación económica provocaría un frenazo a ese éxodo de forma que los habitantes de pequeños municipios rurales tendrían un nicho de oportunidades en este sector forestal

¹⁰El preámbulo del propio Real Decreto-Ley que viene a hablar de que debido a la envergadura de estos retos y el marco temporal para su desarrollo requieren del concurso de las instituciones y Administraciones Públicas, y plantean la necesidad de adoptar medidas urgentes encaminadas a articular un modelo de gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos y programas de inversión, y reformas normativas de carácter horizontal que permitan una mejora de la agilidad en la puesta en marcha de los proyectos, una simplificación de los procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario, y una mayor eficiencia en el gasto público

ejecución del Plan y la mejor gestión de fondos, contando con el sector público y el sector privado”, esto es, para la ejecución del plan se necesita acometer una serie de medidas encaminadas a la modernización de la administración para garantizar la agilidad en la aplicación de los fondos y su rápida gestión.

Para ello, el RDL establece una serie de reformas en nuestra Administración Pública. Merecen especial atención todas las relativas a la reforma en materia de contratación pública. Entre otras cosas se dispone que a todos los contratos financiados con los fondos percibidos por el Reino de España en el marco del plan de recuperación les sea de aplicación el régimen excepcional de tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos y agilización del procedimiento.

Se aminoran los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinario y abreviado, de modo que resulten aplicables a un mayor número de contratos, lo que permitirá la agilización en su tramitación.¹¹

Más concretamente, las especialidades en materia de contratación pública - que recoge el RDL- están recogidas en los artículos 49 y ss.

En este sentido, debemos subrayar el hecho de que el propio artículo 50 venga a establecer con carácter general que al licitar los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, *“los órganos de contratación deberán examinar la situación de urgencia (...) procediendo aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119¹² de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”*, es decir, los órganos de contratación

¹¹ Preámbulo del Real Decreto-Ley

¹² Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada

procederán a aplicar directamente la tramitación urgente por defecto para todos los contratos que vengán relacionados con el plan de recuperación.

También es llamativa la reforma que se hace del procedimiento abierto super-simplificado, regulado inicialmente en la LCSP en el artículo 159¹³, esto es, el artículo 51 del RDL viene a bajar el umbral para la utilización de este procedimiento.

Así pues los contratos de obras de valor estimado inferior a 200.000 euros y a los contratos de suministros y servicios de valor estimado inferior a 100.000 € que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación se tramitarán por este procedimiento, esto es, tendrá una serie de consecuencias como: Podrá reducirse a 10 días la presentación de ofertas desde la publicación, la valoración de ofertas podrá ser automática, no se requerirá la constitución de garantía definitiva entre otras cosas.

Siguiendo esta exposición, el artículo 54 viene a hablar de algo así como “pliegos-tipo”, el propio Consejo de Estado, en su controvertido dictamen¹⁴ sobre este Decreto-Ley viene a decir que supone una novedad estos pliegos-tipo y duda sobre si estos “pliegos-tipo” son los mismos a los que hace referencia el artículo 122.5¹⁵ de la LCSP y aclara que si se refiere a lo mismo se deberían denominar igual o bien expresar en qué se diferencia lo uno de lo otro.

Como hemos advertido era necesario incluir estos apuntes y reformas que incluye el RDL para la gestión de los fondos europeos porque es un cambio de la LCSP

¹³ En contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación este apartado, el procedimiento abierto simplificado

¹⁴ Dictamen del Consejo de Estado nº 783/2020 por el que se examina el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia.

¹⁵La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga

que no ha estado exento de críticas y que ha contado con un dictamen que ha sido bastante duro en cuanto a las críticas a dicho RDL.

Sin duda, los fondos del Plan Next Generation pueden suponer un gran cambio y si se usan estratégicamente serán sin duda una herramienta de cambio en nuestro tejido económico, social y productivo, y si incluimos cláusulas de tipo medioambiental en nuestra contratación cuando esta crezca (debido a los fondos de este plan) podremos usar la herramienta para conseguir los objetivos medioambientales, sociales y éticos que llevamos años propugnando y que en ocasiones vemos que se quedan atrás.

3. LOS CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS DIFERENTES FASES DEL CONTRATO.

3.1. En la preparación del contrato

Los requisitos medioambientales se podrán incluir en diferentes fases del contrato, entre ellas en la preparación y en la propia elaboración del mismo, imaginemos un contrato que busque el suministro para el comedor escolar de una guardería y se requiere que los productos que se sirvan provengan de la agricultura y procesamiento ecológicos.

En el artículo 126 apartado 4 la LCSP ya habla de que siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, las prescripciones técnicas “*se definirán aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con las definiciones y principios regulados en los artículos 3 y 4, respectivamente, de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.*”

Así pues, la definición de las prescripciones técnicas de carácter medioambiental que se incorporen al contrato se realizará bien en términos de rendimiento o exigencias funcionales (art. 126.5a¹⁶), bien haciendo referencia a normas y sistemas de referencia técnica (ALONSO GARCÍA, 2019, pág. 160).

En este sentido, LCSP introduce también en el artículo 127 el sistema de las etiquetas, esto es, *“cuando los órganos de contratación tengan la intención de adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, social u otro, podrán exigir, en las prescripciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución del contrato, una etiqueta específica como medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, etiquetas de tipo social o medioambiental, como aquellas relacionadas con la agricultura o la ganadería ecológicas”* siempre que se den una serie de requisitos que el propio artículo 127 recoge:

- Que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato y sean adecuados para definir las características de las obras, los suministros o los servicios que constituyan dicho objeto.
- Que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y que no resulten discriminatorios.
- Que las etiquetas se adopten con arreglo a un procedimiento abierto y transparente en el que puedan participar todas las partes concernidas, tales como

¹⁶ Sin perjuicio de las instrucciones y reglamentos técnicos nacionales que sean obligatorios, siempre y cuando sean compatibles con el derecho de la Unión Europea, las prescripciones técnicas se formularán de una de las siguientes maneras:
a) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y al órgano de contratación adjudicar el mismo

organismos gubernamentales, los consumidores, los interlocutores sociales, los fabricantes, los distribuidores y las organizaciones no gubernamentales.

El propio órgano de contratación podrá no requerir todos los requisitos sino que podrán decantarse por algunos también, cuando así ocurra indicará a cuales de los requisitos está haciendo referencia.

En el artículo 129 se permite al órgano de contratación *“señalar en el pliego el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, a la protección del medio ambiente, y a las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales e inserción sociolaboral”*

3.2. En la adjudicación

También tendremos que valorar dichas cláusulas medioambientales en la fase de adjudicación y ver las diferentes vertientes en esta fase, desde la valoración de los requisitos y la selección del contratista hasta la prohibición de contratar pasando por la acreditación de la solvencia técnica pudiéndose exigir a los licitadores los certificados de gestión medioambiental que se concretan en la propia LCSP.

En los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato -artículo 145- viene a decir que la adjudicación se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación buscando siempre la mejor calidad-precio. En este sentido la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio *“podrán incluir aspectos medioambientales o*

sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6¹⁷ de este artículo, que podrán ser, por ejemplo, la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones”

Las características medioambientales podrán referirse tal y como señala la propia ley, entre otras, a la *“reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*

Los criterios cualitativos deben analizarse bajo la lectura del criterio de los costes, en este sentido dice la propia ley que *“deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148¹⁸”*

Aún en el caso de que no se valoren de forma específica dichos criterios cualitativos referidos a condiciones medioambientales (porque no se hayan podido incluir cláusulas medioambientales) los órganos de contratación están obligadas a

¹⁷ Artículo 145. Apartado 6 de la LCSP “Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.”

¹⁸ En este sentido el propio artículo 148 permite al órgano de contratación valorar entre otras cosas, los costes de utilización, como el consumo de energía y otros recursos. Los costes imputados a externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; estos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático

rechazar las ofertas si una vez analizadas se deducen que son anormalmente bajas “*porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201¹⁹*”, esto viene a significar que la propia ley encomienda a los órganos de contratación que cuando existan ofertas anormalmente bajas y estas se deban a vulneración de obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral deberán rechazarlas.

También la LCSP viene a imponer la prohibición de contratar – en su artículo 71- a los que hayan sido condenados, entre otras cosas, por delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente.

El propio artículo 95 de LCSP referida a la acreditación de la solvencia del licitador viene a constatar un hecho importante en cuanto a la acreditación de dicha solvencia, esto es, en los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando “*los órganos de contratación exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.o 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados*”.

¹⁹ De la LCSP

Como hemos venido advirtiendo, en la propia fase de adjudicación se podrán tener en cuenta una serie de aspectos cualitativos entre los que se pueden incluir aspectos a valorar que tengan una consideración de aspectos medioambientales y se regirán por las reglas de los artículos indicados, además existe (sin ser necesario que el órgano de contratación lo acuerde) una prohibición para contratar de las personas físicas o jurídicas que hayan sido condenadas por delitos medioambientales (entre otros) así como el requisito de la acreditación de la solvencia técnica del empresario cuando se les exija que cumpla con los requisitos de gestión medioambiental.

3.3. En la ejecución

La particularidad de las cláusulas medioambientales en la ejecución está recogido en el artículo 202 -LCSP-, aunque antes debemos referirnos antes al artículo 201 que hace un llamamiento a los órganos de contratación para que tomen las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas *“cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado”* y en particular las establecidas en el anexo V de la ley.

El artículo 202 de la LCSP señala que los órganos de contratación podrán establecer *“condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos”*. En otras palabras, estas condiciones especiales podrán darse siempre que estén relacionadas con el objeto del contrato, que no sean discriminatorias y que sean compatibles con nuestro ordenamiento jurídico.

Pero este artículo no deja dicha potestad al libre arbitrio del órgano de contratación sino que va un paso más allá, esto es, establece una obligatoriedad en el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución que podrán ser condiciones de ejecución de tipo económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

En esta línea hace una referencia a las consideraciones medioambientales que se pueden incluir, aunque es una mera enumeración y los supuestos establecidos son *números apertus* y la ley dice que se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; *“el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica”*.

Estas condiciones serán de obligado cumplimiento y la ley dice que los pliegos podrán establecer penalidades, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 192²⁰, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos jurídicos de la contratación pública. Además si no se ha previsto que los efectos de este

²⁰ Los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 2 del artículo 76 y al apartado 1 del artículo 202. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10 por ciento del precio de contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50 por cien del precio del contrato. (González García J., Octubre-Diciembre 2015)

incumplimiento sea la resolución del contrato se podrá tipificar como una infracción grave por incumplimiento contractual de las señaladas en la LCSP.

Además, como es lógico por otra parte, se le exigirán estas condiciones especiales de ejecución a los subcontratistas, y no quedándose solo en los contratistas.

Como vemos son numerosas las cláusulas que se pueden incluir con carácter medioambiental, y resulta de especial transcendencia las relativas a la gestión mas sostenible del agua, y así podríamos dar cumplimiento a uno de los objetivos del Plan Hidrológico Nacional – Ley 10/2001, del 5 de Julio- fijándose como objetivo el *“gestionar la oferta del agua y satisfacer las demandas de aguas presentes y futuras a través de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua, que permita al mismo tiempo garantizar la suficiencia y calidad del recurso para cada uso y la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles”*.

Resulta, en definitiva, atractivo e interesante el hecho de que los contratos sujetos a la LCSP cuenten con cláusulas medioambientales (también otras de tipo social o éticas) y visionando la nueva realidad social, política y económica, aprovechemos la gran oportunidad que nos brinda la contratación pública para usarla como un medio para llegar a conseguir los objetivos de desarrollo sostenible que se han ido incorporando a nuestro ordenamiento jurídico, es decir, usar la contratación pública para poner en marcha todas las cláusulas generales sobre protección medioambiental que existen en la legislación especial con transcendencia medioambiental , por ejemplo, hacer cumplir los objetivos del Plan Hidrológico Nacional, la Ley de Montes, o incluso para hacer cumplir con los

objetivos de la recién aprobada Ley contra el cambio climático y objetivos fijados por la Agenda 2030.

4. EL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS TRAS LAS DIRECTIVAS 2014/23/UE Y 2014/24/UE. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE EN CUANTO A LA TRANSFERENCIA DEL RIESGO OPERACIONAL. CONTRATOS IN HOUSE Y LOS CONTRATOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL EN LA NUEVA LEY.

4.1. El contrato de concesión de obras y concesión de servicios con la Jurisprudencia del TJUE

Si hablamos de contratación pública es necesario abordar los contratos de concesión y más concretamente el elemento diferenciador de estos, es decir, la transferencia del riesgo operacional en el contratista.

El abordar aquí el contrato de concesión de servicios y obras y su elemento sustancial de la transferencia del riesgo operacional es debido a que en los siguientes epígrafes vamos a hablar del contrato de aprovechamiento forestal como un contrato administrativo especial/concesión administrativa y por tanto no estamos ante un contrato de concesión de servicios, es decir, el hecho de que se le otorgue a un operador económico la facultad de aprovechar un monte (teniendo en cuenta la normativa forestal vigente) no se va a regular por la LCSP y por ende, por un contrato de concesión porque no estamos ante este tipo de contratos sino que estamos ante un contrato Administrativo especial o una concesión administrativa (dependiendo del fin), y puesto para hablar de este último tenemos que diferenciarlo claramente del primero.

Ha habido una transformación importante de lo que ahora es el contrato de concesión, pasando por el contrato de Gestión, esto se debe principalmente a la aprobación de la Directiva 23/2014/UE la que viene a regular la adjudicación de los contratos de concesión. El propio considerando 3 de dicha directiva viene a decir que los contratos de concesión “*representan instrumentos importantes para el desarrollo*

estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior, permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación". Es decir, el propio considerando entiende fundamental la figura del contrato de concesión, bien de obra o bien de servicio, no solo porque garantizan el desarrollo estructural a largo plazo sino porque contribuye a la propia competencia en el mercado interior europeo, principio básico regulado en el TFUE y por el que la Unión Europea viene apostando de forma contundente.

La Directiva, consciente de la complejidad que se va a generar en torno a esta figura es bastante clara en su considerando 11 donde viene a advertir que *“las concesiones son contratos a título oneroso mediante los cuales uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras o la prestación y gestión de servicios a uno o más operadores económicos.”* Asimismo, en cuanto al objeto sentencia que *“es la contratación de obras o servicios mediante una concesión cuya contrapartida consiste en el derecho a explotar las obras o servicios, o este mismo derecho en conjunción con un pago”*

Tenemos pues, un primer acercamiento de lo que es el contrato de concesión, ahora bien, algo fundamental a la hora de establecer cuándo si o cuándo no estamos ante un contrato de concesión de servicios o de obras es lo que viene a señalar el considerando 18 de la misma Directiva que estamos analizando, esto es, la propia directiva señala *“que debe aclararse la definición de «concesión», en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional”*, y en la misma línea destaca que *“la característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados*

en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador”.

La propia Directiva advierte de que no estamos ante un contrato de concesión en el caso de que el poder adjudicador aliviase al “concesionario” de las pérdidas y garantizase así unos ingresos. La transferencia del riesgo operacional al concesionario es un elemento imprescindible a la hora de valorar el correcto encuadramiento del contrato de concesión,

El propio TJUE ha ido precisado que el riesgo de explotación económica puede traducirse en: a) el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores; b) el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios; c) el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados; d) el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación; y e) el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio. (LAZO VICTORIA, 2018, pág. 4)

Una resolución bastante importante es la 47/2019 del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales donde viene a recoger los requisitos para calificar un contrato como concesión, para ello se apoya en otras resoluciones del mismo tribunal y viene a advertir que la transferencia del riesgo operacional se puede manifestar de muchas formas, entre ellas²¹:

- Incertidumbre sobre la recuperación, en condiciones normales de mercado, de las inversiones realizadas o la cobertura de los costes contraídos.

²¹ Resolución 47/2019 del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales

- Exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.
- Exposición incierta a la competencia de otros operadores.
- Riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios.
- Riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados.
- Riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación.
- Riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio.

Son por tanto, todas estas, manifestaciones de la transferencia del riesgo operacional y de los aspectos que se deben abarcar y observar para calificar un contrato como concesión o como un mero contrato o bien de obra o bien de servicio. La materialización de la transferencia del riesgo operacional se encuentra con bastantes vertientes a tener en cuenta a la hora de calificar correctamente el contrato, aun así, es un tema complejo y que llega bastante al Tribunal de Recursos contractuales por la valoración en la calificación del contrato de concesión.

En conclusión, la figura del contrato de concesión bien de obras o bien de servicios conlleva una serie de elementos *sine quo non* para que se pueda calificar el contrato como tal, como hemos advertido, la transferencia del riesgo operacional supone que el operador va actuar en régimen de libre competencia y que el poder adjudicador no va a compensar las posibles pérdidas que obtenga por la falta de ingresos de dicha explotación económica.

4.2. El contrato de aprovechamiento forestal como contrato administrativo especial.

La LCSP permite la incorporación de cláusulas medioambientales a la contratación pública e incluso permite en la propia definición del mismo incluir elementos medioambientales, debemos ahora pararnos a pensar y focalizar nuestro trabajo en algo tan importante como es el aprovechamiento forestal.

Como sabemos esta ley -Ley 43/2003- viene a establecer un régimen de aprovechamiento de los montes y establece la demanialidad de los montes catalogados, esto tiene una consecuencia jurídica, y es que estamos ante un bien público y por tanto su régimen y aprovechamiento estará sujeto a la legislación pública. Ya hemos advertido en el primero de los epígrafes que el aprovechamiento de maderas y otros productos forestales no está sujeto a la LCSP por no poderse considerarse un contrato nominal o típico²² y por tampoco ser un contrato privado, sino que estamos ante un contrato administrativo especial pero no siempre ya que la propia ley de montes ha considerado que se trata de una concesión demanial y que por ende, estaría sujeta a la Ley de Patrimonio de las administraciones públicas pero es la propia exposición de motivos de la Ley 21/2015 que modifica la Ley de montes la que viene a decir que *“Se determina en este texto que los contratos públicos de aprovechamientos forestales, diferentes en esencia de las concesiones de uso, se deben regir en sus términos generales por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, bajo la figura de contratos especiales, puesto que deben estar sometidos a la legislación sectorial forestal. Por esta razón, se faculta al Gobierno a regular reglamentariamente el régimen básico de estos contratos de obras y servicios forestales.”*

²² Si está sujeto si lo calificamos como contrato administrativo especial que ahora estudiaremos

Entonces, si la administración explota directamente el monte público y tiene que contratar trabajos necesarios para ello, estos deberán ajustarse a la normativa contractual, en la actualidad recogida en la Ley 9/2017 de contratos del sector público (SANMARTÍN MORA, 2019, pág. 23)

Ergo, un aprovechamiento forestal del monte se regirá por las leyes de patrimonio con carácter general pero habrá escenarios en las que se habrá de redactar un contrato administrativo especial²³, “el ámbito de los contratos administrativos especiales quedará así circunscrito a los casos en el que la relación jurídica entre las partes va más allá de ceder el uso del monte a cambio de un precio (vgr.: cuando el adjudicatario debe realizar mejoras en el monte, supuesto contemplado en el artículo 36.6 LM) (Sanmartín MORA, 2019).

Abordamos la necesidad de clasificación de los contratos porque las administraciones forestales, sobre todo las entidades locales por poseer estas menos recursos, en ocasiones no califican correctamente el régimen del aprovechamiento forestal sino que o bien lo tramitan siempre como una concesión demanial obviando la especialidad referida en cuanto al contrato administrativo especial, o bien lo redactan siempre como un contrato administrativo especial e incluso hay ocasiones que hemos visto que lo redactan como un contrato de servicios²⁴.

El objetivo de este epígrafe es aportar luz sobre esta cuestión, primero determinar el por qué no se sujeta a un contrato de concesión de servicios o a un contrato de servicios, y en segundo lugar, diferenciar cuándo estamos ante una concesión demanial o cuando ante un contrato administrativo especial.

²³ Como sabemos los contratos administrativos especiales son aquellos contratos

²⁴ Solo cabría esta modalidad en el supuesto de que estemos ante uno de los servicios que la propia LCSP en su anexo clasifica, es decir, el contrato de servicios no es válido para el aprovechamiento forestal pero si lo es, por ejemplo, para la reforestación en montes, pero como lo que nos ocupa es la modalidad del aprovechamiento forestal dicha modalidad no podrá ser redactada por un contrato de servicios

En conclusión, para el régimen jurídico del aprovechamiento forestal vamos a tener en cuenta dos figuras jurídicas, la primera la de la concesión demanial para la explotación o el uso privativo de un bien demanial -un monte público-, y la segunda e incluida por la modificación de 2015 en la Ley de Montes; la del contrato administrativo especial para los supuestos regulados en la ley. Era de capital importancia advertir de estas dos modalidades y de los diferentes regímenes jurídicos para diferenciar un contrato con cláusulas medioambientales de un contrato de aprovechamiento forestal y dentro de esto los diferentes regímenes jurídicos para dicho aprovechamiento.

4.3. Los contratos in House y la disposición vigésimo cuarta de la LCSP.

Hemos visto cómo y bajo qué régimen puede la administración celebrar un contrato de aprovechamiento forestal, pero qué pasa si es la propia administración la que encarga a un organismo público o ente personificado dependiente de ella el aprovechamiento forestal, estaríamos aquí pues ante un contrato in house. Son contratos celebrados por una entidad pública con una persona jurídica diferente que no es la propia entidad pública o, en simultáneo, *esa entidad ejerza sobre la segunda un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y la primera realice lo esencial de su actividad con la, o las entidades que la poseen*. Estos son los denominados contratos in house, también designados por “cooperación vertical” (o institucionalizada) (TIAGO FERREIRA, 2021, pág. 4).

Quedan regulados estos contratos in house o domésticos en la LCSP en sus artículos 33 y 34 y que merecen especial atención por ser estos contratos una especialidad debido a que quedan exentos de dicha consideración por tratarse por lo que la ley denomina “encargos”.

No nos vamos a centrar de forma extensa en esta modalidad de encargos puesto que nos ocuparía una investigación completa, pero ahora, sabiendo que existen y que

la propia LCSP se refiere a ellos en sus artículos 33 y 34, lo vamos a completar con la Disposición Adicional vigésimo cuarta de la LCSP.

Centrándonos en los contratos forestales la propia Ley viene a regular que, “TRAGSA y su filial TRAGSATEC *tendrán la consideración de medios propios personificados y servicios técnicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas que tengan la condición de poderes adjudicadores, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32, y en las letras a) y b) del apartado 4 del mismo artículo, y estarán obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que estos les encomienden en las materias señaladas en los apartados 4 y 5, dando una especial prioridad a aquellos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia que se declaren.*” Sigue añadiendo esta disposición adicional que dichos contratos de “TRAGSA y su filial TRAGSATEC *tendrán la consideración de medios propios personificados y servicios técnicos de las entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador y podrán recibir sus encargos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establece el artículo 33.*”

Por tanto, en el momento en el que la administración decida celebrar un contrato con TRAGSA o con su filial para el aprovechamiento forestal de los montes (que es lo que nos ocupa aquí) o para la prestación de algún tipo de servicio (replantación de especies...) este contrato no estará sujeto a las indicaciones de la LCSP de los contratos celebrados por poderes adjudicadores sino que estaremos ante una especialidad de las recogidas en el artículo 32 y 33 y en concreto, en una de las particularidades recogidas en la disposición adicional analizada, es decir, la propia ley señala que

TRAGSA o su filial pueden celebrar contratos con el resto de poderes adjudicadores y que tendrán la consideración de contratos domésticos y se le aplicará como tal dicho régimen jurídico.

5. LA UTILIZACIÓN DE LAS CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES PARA FOMENTAR UN DESARROLLO SOSTENIBLE DE NUESTROS MONTES.

Debemos abordar aquí el fenómeno del aprovechamiento forestal por dos motivos, el primero, porque la industria forestal en nuestro país ocupa a un 5.3% del total de trabajadores dados de alta en la Seguridad Social, produciendo en total más de 46 millones de Kg de productos forestales (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2019). La importancia del sector forestal en nuestro país y por la importancia de mantener, explotar y conservar de forma sostenible nuestros montes lo que hace necesario una especial revisión y un impulso claro a este sector, por ello es por lo que lo abordamos aquí, porque podemos utilizar la contratación pública y la inclusión de cláusulas medioambientales, sobre todo en cuanto a las Certificaciones forestales de la Ley de montes para:

- Promover el desarrollo sostenible de nuestros montes y de esta forma mantener los montes (hasta ahora prácticamente obviados) como ecosistemas básicos para la vida.
- Incentivar la explotación y el aprovechamiento de los montes públicos, haciéndolos atractivos para los operadores económicos y de esta forma conseguir la reactivación del sector forestal en nuestro país.

Lo que proponemos aquí no es otra cosa que la utilización de la contratación pública con el fin estratégico que hemos venido desarrollando a lo largo de toda nuestra investigación. La LCSP permite la inclusión de las cláusulas, sabemos además que

dichas cláusulas pueden ir orientadas a cualquier fase del contrato. Pues bien, vamos ahora a utilizarlas de manera estratégica en un sector concreto, en nuestro sector forestal, de manera que, por ejemplo, los poderes adjudicadores puedan incluir en un contrato de suministro que se valorará los bienes que hayan sido producidos utilizando energías provenientes del aprovechamiento forestal, como puede ser la biomasa²⁵, o por ejemplo que si vamos a servirnos de material de oficina que las maderas con las que se ha fabricado el mobiliario provenga de maderas con certificación forestal sostenible.

Lo que se persigue es reactivar el sector forestal teniendo como aliada la contratación pública y permitiendo así que los montes en nuestro país estén cuidados y utilizar que somos un estado con una gran cantidad de superficie en

En conclusión, lo que hemos venido buscando en esta investigación es la observancia de las cláusulas medioambientales, su régimen jurídico y esto conjuntamente estudiado con los contratos de aprovechamiento forestal (las dos caras de la misma moneda) con el fin de reactivar un sector tan importante en nuestro país como el sector forestal, reactivación económica y ecológica, de forma que aparte de generar empleo, generar riqueza, se consiga también una explotación sostenible y un cuidado (que hasta ahora deja mucho que desear) de nuestros montes.

6. CONCLUSIONES

La contratación pública ha sido objeto de una intensa regulación, regulación cambiante y bastante rígida por la importancia que esta tiene en la economía de los estados

²⁵ La propia Orden Andaluza de Biomasa, la orden de 29 de diciembre de 2011 establece que la producción de biomasa forestal presenta un gran interés desde los puntos de vista ambiental, económico y social. Así, contribuye a reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y la cantidad de combustible existente en los montes, disminuyendo el riesgo de incendios forestales monte público y correctamente explotados e incentivando al resto de operadores económicos a hacer lo mismo.

miembros y por ende, en la economía comunitaria y en el mercado interior europeo, es por ello, por lo que se ha perseguido una regulación cada vez más rígida para intentar frenar los abusos que se han llevado a cabo, en muchas ocasiones, por parte de las clases políticas (Caso Gürtel, Lezo, EREs) donde todos compartían un denominador común, la utilización fraudulenta de la contratación pública con fines poco espúreos.

Estas reformas y la ingente cantidad de directivas que se han ido dictando han ido recogiendo a su vez la importancia de la contratación pública y la gran ventana de oportunidades que puede suponer la utilización de ésta como vehículo para conseguir los diferentes objetivos que se marcan en el ámbito nacional, supranacional e incluso internacional, es decir, la contratación pública se orienta cada vez más a servir al resto de objetivos que nos marcamos, como puede ser la Estrategia Europa 2020, los objetivos de desarrollo sostenible de Agenda 2030 entre otras muchas cosas. Como hemos estudiado, esto ha llevado que desde el 2007 y especialmente con las directivas 23/2014/UE y 24/2014/UE y su transposición en nuestra Ley de Contratos del Sector Público se le haya dado una importancia capital a las cláusulas sociales, laborales y medioambientales en las diferentes fases del contrato, es decir, los poderes adjudicadores deberán tener en cuenta aspectos estratégicos a la hora de contratar, pero es que además la ley le abre una serie de alternativas para la inclusión y valoración de estas cláusulas en las diferentes fases del contrato.

La inclusión de cláusulas medioambientales, y por ende, ver la contratación pública como una contratación estratégica es algo bastante defendido por nuestra LCSP, que en su artículo 1.3 ya llama a la utilización de criterios transversales en la contratación pública, y esto es lo que se debe hacer desde los poderes adjudicadores, con visión estratégica, usar la contratación para ahondar en otros objetivos más ambiciosos, y poder dar cumplimiento así al resto de objetivos del ordenamiento jurídico, como puede ser la correcta utilización de productos sostenibles, la reducción de gases de

efecto invernadero (con la recién aprobada Ley contra el cambio climático) o la utilización eficiente de recursos hídricos.

Estas cláusulas medioambientales tienen un contrapunto, es decir, tienen como contrapunto que la contratación pública debe someterse a una serie de principios básicos, y uno de ellos es el de eficiencia, es decir, la inclusión de dichas cláusulas no puede ser a costa de desvirtuar estos principios y mucho menos pueden suponer la inclusión a cualquier coste, sino que, primero, las cláusulas deben estar relacionadas con el objeto del contrato y segundo, deben respetar el principio de eficiencia y la elección de la oferta relación calidad-precio más ventajosa, aunque para esto obviamente se valorarán dichas cláusulas con una serie de normas.

La posibilidad de la inclusión de las cláusulas medioambientales en las diferentes fases del contrato hace contraste con lo que ya en 2003 se previó en la Ley de Montes, es decir, que exista una serie de “Certificaciones forestales” que permita la acreditación que los productos que provienen de la explotación sostenible de los montes españoles tengan un distintivo, y ahora la LCSP permite usar este distintivo a la hora de su inclusión en los pliegos de contratación o incluso en el objeto del contrato.

Todo esto debe ir unido a los diferentes tipos contractuales y sobre todo, a las diferentes fases en las que se establezcan las cláusulas medioambientales.

Lo que no podemos perder de vista es que la LCSP es lo bastante clara a la hora de definir los tipos contractuales que existen y cuándo se debe someter a su regulación, aquí encontramos la excepción de los contratos in house, es decir, contratos en los que un poder adjudicador deriva en una entidad personificada la prestación, pero esa entidad personificada depende de poderes adjudicadores o está controlada por ellos, en este extremo no se regulará por la LCSP y no estaremos ante un contrato del sector público propiamente dicho. Otra de las excepciones que nos encontramos son los contratos Administrativos especiales o las concesiones administrativas, es decir,

contratos que por su naturaleza están excluidos del ámbito funcional de LCSP, el primero de ellos se refieren a contratos que celebran las administraciones públicas pero que no se encuentran dentro de los denominados contratos típicos pero que sí que satisfacen una finalidad pública (VILLALBA PÉREZ, 2019, pág. 16) y el segundo es el aprovechamiento de forma privativa de un bien demanial.

Esto también nos lleva necesariamente a analizar el contrato de concesión de obras y de servicios porque la regulación actual nos permite diferenciarla del resto, es decir, estaremos ante un contrato de concesión de servicios o de obras cuando haya una transferencia del riesgo operacional al operador económico y esta transferencia del riesgo operacional se manifiesta de muchas formas.

Una vez estudiadas las cláusulas medioambientales, cómo y de qué forma se incluyen en los contratos del sector público y cuál es su régimen jurídico hemos pasado a la determinación de un tipo de contrato muy específico y de su régimen jurídico: el aprovechamiento forestal de los montes públicos, y una vez que tenemos la estructura básica de estas dos vertientes hemos hecho una propuesta, es decir, utilizando la contratación pública estratégica, y vista la importancia de la protección medioambiental, con una estrategia clara de apuesta por el sector forestal podríamos buscar una reactivación de este sector y una explotación sostenible de nuestros montes.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M. C. (2019). *La Contratación Pública Ecológica* . En A. M. Pedro, *Un año de compra pública con la LCSP* (págs. 157-170). Toledo : Gabinete Jurídico de Castilla y La Mancha .

BLANQUER CRIADO, D. (2013). *Los contratos del Sector Público* . Valencia : Tirant to blanch .

Compras verdes y socialmente responsables. (Marzo de 2017). *Ecoembes*. Obtenido de https://www.ecoembes.com/sites/default/files/archivos_documentacion/guia-compras-verdes-y-socialmente-responsables.pdf

Cuadernos de derecho para ingenieros . (2010). *La preparación de los contratos* . Madrid : La Ley .

DÍAZ-VARELA GARCÍA-PUMARINO, B. (2018). *Modelo Guía para la incorporación de cláusulas sociales, laborales y medioambientales en la contratación pública* . Asturias : Asociación Española de fundaciones .

DOPAZO FAGRUÍO, M. P. (2020). Public Procurement as a tool to promote environmental Responsibility . *Revista Catalana de Dret ambiental* , 1-20.

GALÁN VIOQUE, R. (2018). *Las cláusulas ambientales en la contratación Pública* . Sevilla : Universidad de Sevilla .

GARCÍA ROSA, M. (2018). El nuevo contrato de concesión de servicios: claves para su fiscalización . *Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos* , 1-20.

GIMENO FELIÚ, J. . (2018). *Estudio Sistemático de la ley de contratos del sector público*. Navarra .

GIMENO FELIU, J. (2017). *Observatorio de contratación Pública* . Obtenido de La nueva ley de contratos del Sector Público: Una ventana de oportunidad para recuperar el liderazgo institucional público con y desde la contratación Pública : www.obcp.es

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2017). Nueva Ley de Contratos del Sector Público . *Global Politics and Law* , 15-45.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (Octubre-Diciembre 2015). Sostenibilidad Social y ambiental en la Directiva 2014/24/UE de contratación Pública . *Revista de Derecho Europeo* , 13-42.

Guía de compras verdes y socialmente responsables . (Marzo de 2017).

ECOEMBES .

Obtenido de

https://www.ecoembes.com/sites/default/files/archivos_documentacion/guia-compras-verdes-y-socialmente-responsables.pdf

GÓMEZ RUÍZ, M. (2015). *Aspectos Sociales y medioambientales en la contratación Pública* .Jerez de la Frontera : Universidad de Cádiz .

LAZO VICTORIA, X. (2018). El riesgo operacional ¿una nueva era para los contratos de concesión? *Instituto nacional de administración Pública* , 1-30.

LÓPEZ TOLEDO, P. (2014). *La consideración de aspectos medioambientales en la contratación Pública*. Cuenca : Universidad de Castilla y La Mancha.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación . (2019). *Avance del Anuario de Estadística de 2019*. Madrid : Ministerio de Agricultura .

OLLERT RUBERT, M. (2010). La inclusión de las cláusulas medioambientales en la Contratación Pública . *Revista Catalana de Dret ambiental* , 1-34.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019). La Contratación del Sector Público . En M. Sánchez Morón, *Derecho administrativo General*. Madrid: Tecnos.

SANMARTÍN MORA, M. A. (2019). *Distinción entre enajenación de aprovechamientos y contratos administrativos especiales de aprovechamientos forestales*. Obtenido de Observatorio de Contratación Pública :
<http://www.obcp.es/monitor/distincion-entre-enajenacion-de-aprovechamientos-y-contratos-administrativos-especiales-de>

TIAGO FERREIRA, D. (2021). Los contratos celebrados por una entidad pública con una persona jurídicamente distinta de esta cuando, en simultáneo, esa entidad ejerza

sobre la segunda un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y la primera realice lo esencial de . *Redicop*, 1-30.

Unión Europea . (2016). *Adquisiciones Ecológicas. Manual Sobre la contratación Pública Ecológica.* . Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea .

VILLALBA PÉREZ, F. L. (2019). Concepto, Evolución Normativa, sujetos, tipología y control de los contratos del sector público . En E. Arana Garcia, F. Castillo Blanco, M. A. Torres López, & F. Villalba Pérez, *Nociones Básicas de Contratación Pública* (págs. 13-57). Granada : Tecnos .

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS

Eduardo AGUILAR MUÑOZ

Funcionario titular de la Asesoría del Ayuntamiento de Mijas (Málaga)

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso: Responsabilidad patrimonial de la
administración local (CEMCI)*

SUMARIO:

- 1.. Objetivo.
- 2.- El marco normativo de la responsabilidad patrimonial
- 3.- La doctrina del Tribunal Constitucional
- 4.- Conclusiones
- 5.- Bibliografía

1.- OBJETIVO

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la incidencia que en materia de responsabilidad patrimonial tienen los Derechos Fundamentales en cuanto que oponibles al legislador dada la especial protección de que gozan por su posición constitucional (capítulo segundo del título I de la Constitución Española).

Tal y como señala el Consejo Consultivo de Castilla y León (*Dictámenes 686/2004, de 25 de noviembre, 233/2008, de 22 de abril, 530/2008 y 532/2008, ambos de 10 de julio, 1.051/2009, de 4 de noviembre, 313/2017, de 20 de julio*), la protección de estos derechos viene establecida por las siguientes premisas:

1. La vinculación a todos los poderes públicos (artículo 53.1 de la Constitución Española) y aplicación directa sin necesidad de mediación legislativa.

2. *Su regulación deberá hacerse mediante ley que deberá respetar su contenido esencial (artículo 53.1 de la Constitución Española). En algunos casos (sección 1ª del capítulo 2º) debe realizarse mediante ley orgánica (artículo 81.1 de la Constitución Española).*

3. *La tutela de estos derechos puede ser solicitada por cualquier ciudadano ante los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, es el denominado amparo ordinario (artículo 53.2 de la Constitución Española).*

4. *Frente a las infracciones de estos derechos se puede presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, es el denominado amparo constitucional (artículo 53.2 de la Constitución Española).*

5. *La protección de los derechos puede ser encargada al Defensor del Pueblo (artículo 54 de la Constitución Española).*

6. *La revisión constitucional de estos derechos (salvo el artículo 14 de la Constitución Española –principio de igualdad–) debe ser realizada mediante el procedimiento reforzado del artículo 168 de la Constitución Española.*

La privilegiada protección que a los derechos fundamentales y libertades públicas le confiere el artículo 53.2 de la Constitución ha determinado en suma, de una parte la posibilidad de que vía recurso de amparo el Tribunal Constitucional haya entrado a pronunciarse en materia de responsabilidad patrimonial generando una doctrina luego seguida por la jurisdicción ordinaria y, de otra, una notable intensidad en el orden jurisdiccional a través de la especial de tutela que en este ámbito le confiere la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, mediante un procedimiento especial dotado de las máximas garantías procesales como lo es el de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (art. 114 y siguientes).

2.- EL MARCO NORMATIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Las previsiones sobre responsabilidad patrimonial de la Administración parten de lo dispuesto en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución Española. El primero de estos preceptos establece que se garantiza la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, mientras que el artículo 106.2 señala que *"Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*.

Dichas previsiones, tal y como afirma Clemente CHECA GONZÁLEZ¹ (1), no supusieron especial innovación al venir a confirmar la existencia de un principio de garantía patrimonial de los particulares frente a los daños sufridos por la actividad administrativa, principio existente en el ordenamiento jurídico español desde la aprobación de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, cuyo artículo 121 señalaba que *"Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo"*. Posteriormente la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, tal y como recoge su artículo 40, extiende el ámbito de esta responsabilidad a *"toda lesión que (los particulares) sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea"*

¹ CLEMENTE CHECA GONZÁLEZ *"La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública con Fundamento en la Declaración de Inconstitucionalidad de una Ley"*. Revista Ius et Praxis, Año 10 n° 1: 45 - 75, 2004.

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa”.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolló en su Título X (artículos 139 a 146, algunos parcialmente modificados por la Ley 4/1999, de 13 de enero) el principio general de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas, convirtiéndolo tal y como se señala en su Preámbulo, en uno de los dos grandes soportes, junto al principio de legalidad, del sistema administrativo español. En su consecuencia y con carácter general, la LRJAPyPAC vino a ser aplicable a todos los supuestos de indemnización por daños producidos por los poderes y órganos públicos, con excepción de aquellos que dispusiesen de una regulación especial (por ejemplo las debidas por actuaciones judiciales que se rige por Ley Orgánica del Poder Judicial). Así resulta a tenor del art. 139.1: *“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”*, englobándose en esta última dicción tanto el mal funcionamiento del servicio público (ejecución de acuerdos ilegales, o funcionamiento irregular por impericia, error, negligencia o dolo), como la omisión de una actividad ordenada, o el retraso en el obrar.

Finalmente, la nueva regulación de la responsabilidad patrimonial que establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, no difiere sustancialmente de la establecida en la Ley 30/1992, ni en lo conceptual, ni en los requisitos esenciales que son exigibles para su prosperabilidad (lesión antijurídica, singularizada, imputable casualmente a la Administración, no necesariamente culpable, efectiva y evaluable en dinero).

El actual sistema de responsabilidad patrimonial reposa pues (a diferencia de lo que ocurre en Derecho civil que exige la existencia de culpa o negligencia del causante) sobre un principio abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación, que se pone en funcionamiento solo si y en la medida en que se ha producido una lesión patrimonial.

El elemento esencial en este sistema es el concepto de «lesión», siéndolo todo daño antijurídico, esto es, el daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar conforme a la ley). En su consecuencia no todo daño es una lesión, pero si es lesión el daño deberá ser efectivo (real), individualizado (no general) y evaluable, cabiendo también la indemnización por los denominados daños morales.

En cuanto al término «servicios públicos» debe ser tomado en sentido amplio como sinónimo de «actividad administrativa» de manera que en el mismo deben considerarse incluida tanto la actividad de servicio público en sentido estricto o prestacional, como la de policía o limitación, la actividad sancionadora y la arbitral. A esta conclusión llegó la jurisprudencia (SSTS de 23 de enero de 1970; 14 de abril de 1981); admitiendo progresivamente más acepciones equivalentes a actividad administrativa, como «giro o tráfico» (SSTS de 26 y 27 de marzo de 1980), o «gestión, actividad o quehacer administrativo» (STS de 12 de marzo de 1984).

Igual sentido debe aplicarse al concepto de «actividad» dado que la Administración puede responder tanto por acción como por omisión. Así resulta de la doctrina jurisprudencial (por ejemplo la STS de 28 de junio de 1983 que condena a la Administración por incumplir sus deberes de inspección urbanística),

En cuanto a las «dilaciones indebidas», la Jurisprudencia se ha mostrado siempre reticente a la hora de condenar a la Administración por retrasos o demoras sobre la premisa de que el retraso burocrático dispone de cauces específicos de solución a través del recurso de queja (SSTS de 10 de diciembre de 1971, 26 de

septiembre de 1977 y 30 de marzo de 1981), admitiéndola no obstante en supuestos excepcionales.

Hasta aquí la evolución normativa que nos sitúa ante la configuración del actual sistema de responsabilidad patrimonial, pero ¿qué ocurre cuando la lesión afecta a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional?, ¿puede acudirse vía recurso de amparo al Tribunal Constitucional en exigencia de responsabilidad patrimonial?

3.- LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) Posición inicial

Son numerosas las resoluciones del Tribunal Constitucional que inicialmente censuraban dicho planteamiento cerrando en consecuencia el acceso a la vía de amparo a las demandas presentadas con el objeto principal de combatir la previa desestimación administrativa de una solicitud de indemnización patrimonial, considerándolas como un típico y simple asunto de responsabilidad civil de la Administración.

Como señala MIGUEL CASINO RUBIO², tal es el caso de la STC 209/1992, de 30 de noviembre, que declara la inadmisión de recurso de amparo presentado por presunta lesión al derecho al honor (art. 18 CE) por el entonces recurrente *para combatir la desestimación, primero administrativa, y más tarde judicial, de su solicitud de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a su reputación como consecuencia de una nota oficial difundida por el Gobierno Civil de Burgos y luego recogida por la prensa en la que se daba a conocer su detención como presunto implicado en un caso de secuestro; acusación de la que fue posteriormente absuelto.*

² MIGUEL CASINO RUBIO “La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 366 y 367

El Tribunal Constitucional, resolvió la inadmisión sobre la base de que *tanto en la vía administrativa como en el posterior proceso judicial a quo el recurrente se había limitado a ejercer una acción de daños y perjuicios y, por tanto, a plantear un posible caso de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración, de manera que la lesión del derecho al honor no fue entonces objeto de ninguna discusión, ni administrativa ni judicial, razón por la que la sentencia concluyó que el recurrente no había agotado correctamente la vía judicial previa, según es siempre obligado con arreglo al artículo 50.1.b) LOTC, y declaró su recurso de amparo inadmisibile.*

Más elocuente si cabe resulta la STC 191/2001, de 1 de octubre, al rechazar el planteamiento constitucional de este tipo de pretensiones de contenido principalmente indemnizatorio al considerar ³ *que lo único realmente discutido en el proceso judicial a quo había sido la supuesta desestimación por silencio de una reclamación de responsabilidad patrimonial, aunque «fundada en la pretendida vulneración de derechos fundamentales», advirtiendo que «la naturaleza de (esa) solicitud no cambia por el hecho de que la petición concreta de la recurrente se extienda, además de al abono de una indemnización, al cierre de determinado local y a la toma de las medidas precisas para hacer frente la pretendida lesión de derechos fundamentales que motiva la reclamación».*

B) La STC 119/2001, de 24 de Mayo

La STC 119/2001 marca un cambio en la doctrina constitucional al incorporar a los derechos fundamentales *una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, lo que obliga a los poderes públicos a garantizar su protección mediante el ejercicio efectivo de las correspondientes potestades de intervención y sanción, de manera que una eventual lesión constitucional de los*

³ (3) MIGUEL CASINO RUBIO “La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 367

derechos fundamentales será imputable al poder público administrativo siempre que, pudiendo haberlo hecho (por disponer de las potestades y competencias precisas) nada o muy poco haya hecho para impedir o reparar una lesión, de modo que haya permitido o contribuido con su pasividad a su producción⁴.

La sentencia en cuestión aborda el análisis y dimensión positiva de los derechos constitucionales a la integridad física y a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, conforme a los antecedentes siguientes⁵:

En agosto de 1997 la demandante vecina Valencia, ante los elevados niveles de ruido provenientes de los establecimientos de ocio existentes en la zona y de una discoteca ubicada en los bajos de su domicilio, reclamó al Ayuntamiento el pago de una indemnización por los trastornos de sueño padecidos y unas obras de cerramiento que se vio obligada a realizar, reclamación que motivaba en el funcionamiento anormal de los servicios municipales por no haber ejercido diligentemente, pese a las constantes denuncias recibidas, las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye en defensa de los derechos e intereses legítimos de los vecinos y, en particular, para hacer cumplir los horarios de cierre de los establecimientos de ocio y los niveles de ruido reglamentariamente autorizados. Sin esperar a que transcurriera el plazo legal para que el Ayuntamiento resolviera, la demandante interpuso recurso contencioso-administrativo por la vía especial entonces prevista en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección de los derechos fundamentales de la persona, contra la desestimación presunta por silencio administrativo de su solicitud, siendo admitida y desestimada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Valencia al considerar, a la vista de las pruebas practicadas en el proceso, que los ruidos denunciados no alcanzaban la

⁴ Ibidem. página 363.

⁵ 5) MIGUEL CASINO RUBIO “La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 357 a 359

intensidad suficiente para poder apreciar la lesión de derechos constitucionales reconocidos en los art. 15 y 18 de la CE expresamente invocados por la recurrente.

La demandante *acudió entonces en amparo ante el Tribunal Constitucional por considerar que la citada Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Valencia había vulnerado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), y por haber dejado sin protección los derechos fundamentales de los artículos 15 y 18.1 y 2 CE. Admitido el recurso por la Sección Segunda del Tribunal Constitucional, el Pleno del Tribunal acordó recabar para sí el conocimiento del asunto y, en una decisión absolutamente excepcional en la práctica del Tribunal, convocar a las partes para la celebración de vista oral.*

El Tribunal Constitucional⁶, *después una serie de observaciones previas de orden procesal, analiza el fondo del asunto, comenzando por resumir lo principal de la doctrina constitucional sobre el contenido de los derechos fundamentales invocados en la demanda, recordando en primer lugar que el derecho fundamental a la integridad física y moral del artículo 15.1 CE «protege la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular», y en segundo lugar respecto del artículo 18.1 CE que, el derecho a la intimidad personal y familiar tiene por objeto la protección de un ámbito reservado de la vida de las personas excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad, e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana. Finalmente recuerda también que «domicilio inviolable» es el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y*

⁶ MIGUEL CASINO RUBIO “La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 360 a 362

donde ejerce su libertad más íntima, de modo que el artículo 18.2 CE protege tanto el espacio físico en sí mismo como también lo que en él hay de emanación de la persona que lo habita. Tras lo cual, el Tribunal Constitucional realiza la siguiente precisión:

«... estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. En efecto, habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (STC 12/1994, de 17 de enero, FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia.»

Y añade que:

«en efecto, el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr., deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su

conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)» (FJ 5).

A continuación el TC se interroga sobre si el ruido puede por vía de hipótesis lesionar los derechos fundamentales invocados, llegando en ambos casos a una misma conclusión afirmativa

«habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del artículo 15 CE, sin embargo cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el artículo 15 CE».

«una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

Teniendo en cuenta esta doctrina, el Tribunal examina en su fundamento de derecho séptimo *«si el nivel de ruidos padecidos por la demandante en su domicilio reviste entidad suficiente para entender que se han vulnerado los derechos fundamentales».* La respuesta en ambos casos es negativa por el hecho de que la recurrente no acreditó el nivel de ruidos supuestamente padecidos en el interior de su vivienda y, en consecuencia, no acreditó tampoco durante el proceso judicial *«la*

existencia de una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales imputable al Ayuntamiento de Valencia» motivo por el que «no puede establecer una relación directa entre un ruido, cuya intensidad ni siquiera se ha acreditado, y la lesión» imputable al Ayuntamiento demandado y, en consecuencia, desestima el amparo.

La STC 150/2011, de 29 de septiembre⁷, confirma esta forma de razonar cuando, al hilo de resolver otro asunto de este mismo tipo, el Pleno del Tribunal ha insistido en la necesidad de que, para poder apreciar la lesión de los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad personal y familiar, y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.1 y 2 CE),

«es indispensable que el recurrente hubiese acreditado bien que padecía un nivel de ruidos que le producía insomnio y, en consecuencia, ponía en peligro grave e inmediato su salud, bien que el nivel de ruidos existentes en el interior de su vivienda era tan molesto que impedía o dificultaba gravemente el libre desarrollo de su personalidad» (FJ 7).

Así pues, a raíz de la STC 119/2001, de 24 de mayo, los Tribunales vienen estimando la responsabilidad patrimonial en la mayoría de los supuestos de demandas que, aun cuando la Administración no sea responsable directa de los ruidos sino un particular, es la única vía para poder reprochar la lesión del derecho a «*la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario*» dado que, conforme a la dimensión positiva del artículo 18.1 y 2 CE, las Administraciones “*no sólo garantizan un ámbito de libertad, inmune a las intromisiones ilegítimas de terceros, sino que comprende y obliga también a los poderes públicos a adoptar las correspondientes medidas positivas que aseguren su protección*”⁸ (8).

⁷ MIGUEL CASINO RUBIO “*La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales*”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 362 a 363.

⁸ Ibidem, página 376

C) Fase actual: carácter aperturista

Mercedes SANCHA SAIZ en su artículo “*El daño moral en los derechos fundamentales: últimos pronunciamientos*”, publicado el 15 de abril de 2017 en la "Revista de Jurisprudencia", si bien centrada en el ámbito de la jurisdicción social, valora el carácter aperturista de la más reciente Jurisprudencia, señalando al respecto que⁹:

En los últimos tiempos la doctrina jurisprudencial se ha visto modificada, optando por un «criterio aperturista» en la indemnización del daño moral por contravención de derechos fundamentales, más flexible que el consignado anteriormente y más acorde con la doctrina constitucional, al que se califica de «inherente y unido a la vulneración del derecho fundamental».

Así se pone de manifiesto en la STS 11-6-12 (rec 3336/11) -EDJ 2012/201754-, y en las posteriores, hasta las más recientes SSTs 1-6-16 (rec 182/15) y 2-11-16 (rec 262/15) -EDJ 2016/215609-. En ellas se afirma que la «inexistencia de parámetros que permitan con precisión traducir en términos económicos el sufrimiento en que tal daño (moral) esencialmente consiste (...) lleva, por una parte, a un mayor margen de discrecionalidad en la valoración que no sólo afecta al órgano judicial, sino también a las apreciaciones de las partes y, por otra parte, diluye en cierta medida la relevancia para el cálculo del «quantum indemnizatorio» de la aplicación de parámetros objetivos, pues los sufrimientos, padecimientos o menoscabos experimentados no tienen directa o secuencialmente una traducción económica».

En la elaboración de dicho criterio, el TS parte de tres argumentos:

a) las recomendaciones que en el ámbito de los incumplimientos contractuales se han realizado por los PETL (art. 9:501 y 9:503 de los Principios

⁹: MERCEDES SANCHA SAIZ “*El daño moral en los derechos fundamentales: últimos pronunciamientos*”, publicado el 15 de abril de 2017 en la "Revista de Jurisprudencia”.

de Derecho Europeo de la Responsabilidad Civil) y por UNIDROIT (art.7.4.2 de Principios sobre Contratos Comerciales Internacionales), a los que luego nos referiremos, con expresa remisión a lo manifestado por la Sala 1ª en STS 15-6-10, rec 804/06 -EDJ 2010/185008-;

b) la inexistencia de parámetros que permitan con precisión traducir en términos económicos el sufrimiento en que el daño moral esencialmente consiste, lo que conduce a un mayor margen de discrecionalidad en la valoración del «quantum indemnizatorio»; y

c) la nueva regulación que en la materia ha introducido la LRJS, pues de un lado su art.179.3 -EDL 2011/222121- dispone que la exigible identificación de «circunstancias relevantes para la determinación de la indemnización solicitada» ha de excepcionarse «en el caso de los daños morales unidos a la vulneración del derecho fundamental cuando resulte difícil su estimación detallada»; y de otro, al referirse a las indemnizaciones a fijar como consecuencia de la contravención, el art.183.2 establece la obligación del tribunal que dicte una sentencia estimatoria de la lesión del derecho fundamental de pronunciarse sobre la cuantía del daño, pero añade a continuación su deber de determinarlo «prudencialmente cuando la prueba de su importe exacto resulte demasiado difícil o costosa», lo que supone un reconocimiento expreso de la dificultad que conlleva la prueba de los daños morales. Dicha determinación será prudencial, de acuerdo con el precepto indicado, cuando permita «resarcir suficientemente a la víctima y restablecer a esta en la medida de lo posible, en la integridad de su situación anterior a la lesión, así como contribuir a la finalidad de prevenir el daño».

D) Los efectos de la estimación del recurso de amparo

Llegados a este término, cabe preguntarse acerca de los efectos que la estimación de un recurso de amparo tiene respecto al reconocimiento de la

responsabilidad patrimonial de la Administración y la determinación del quantum indemnizatorio. Resulta especialmente significativa la reciente sentencia del TC 125/2019, de 31 de octubre (BOE N.º 293, DE 06/12/2019) que dedica su fundamento jurídico quinto a analizar dicha cuestión, señalando que:

Las conclusiones expuestas en los fundamentos precedentes conducen al otorgamiento del amparo solicitado por la recurrente, lo cual exige que precisemos el alcance de nuestro fallo. El demandante solicita que se declare la nulidad de la sentencia impugnada y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a su dictado.

Resulta adecuada la solución de retrotraer las actuaciones, pues, a pesar de lesionarse un derecho material o sustantivo, el Tribunal no puede resolver el fondo del asunto ventilado en la jurisdicción ordinaria. No está de más recordar que ya se advirtió en la STC 85/2019 que ni de la propia sentencia ni del tenor del art. 294.1 LOPJ—depurado de los incisos que lo hacían contrario a los arts. 14 y 24.2 CE— se sigue que la prisión provisional, cuando el proceso penal concluya con un pronunciamiento de absolución (o de sobreseimiento libre), dé lugar a indemnización por los perjuicios irrogados de modo automático y en todos los casos. “Los presupuestos y el alcance de la indemnización previstos en el art. 294.1 de la Ley Orgánica 6/1985 [depurado de los incisos que lo hacían contrario a los arts. 14 y 24.2 CE] habrán de acotarse a través de la eventual intervención legislativa y, en su ausencia, mediante las interpretaciones congruentes con su finalidad y la teoría general de la responsabilidad civil que realicen la administración y, en último término, los órganos judiciales. De modo que la doctrina de esta sentencia no solo respeta los amplios márgenes de configuración legislativa o de interpretación judicial en lo que afecta al quantum indemnizatorio, sino que tampoco impide rechazar que exista en el caso concreto derecho a indemnización en virtud de la aplicación de criterios propios del Derecho general de daños (como pueden ser la compensatio lucri cum damno o

la relevancia causal de la conducta de la propia víctima)” (STC 85/2019, FJ 13).

El otorgamiento del amparo debe, pues, limitarse a reconocer el derecho del recurrente a que la decisión sobre su solicitud de indemnización se adopte, en cuanto a sus criterios rectores, de acuerdo con las exigencias constitucionales del art. 14 CE y del art. 24.2 CE. Por ello, la retroacción debe remontarse al momento anterior a dictarse la resolución del secretario de Estado de Justicia de 11 de mayo de 2011, que denegó la indemnización y que origina la lesión de los derechos fundamentales a la igualdad y a la presunción de inocencia, para que la administración resuelva de nuevo la cuestión planteada conforme a las exigencias de los arts. 14 y 24.2 CE señaladas en la STC 85/2019 y la presente resolución.

4.- CONCLUSIONES

1ª.- La especial protección que la Constitución Española otorga a los derechos fundamentales y libertades públicas, ha permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse - vía recurso de amparo - en materia de responsabilidad patrimonial, generando una doctrina que luego ha sido seguida por la jurisdicción ordinaria.

2ª.- La doctrina del Tribunal Constitucional ha venido a configurar una dimensión positiva de los derechos fundamentales y libertades públicas, conforme a la cuál las Administraciones Públicas no sólo deben garantizar estos derechos sino adoptar las medidas positivas que aseguren su protección. En su consecuencia, puede serle imputada responsabilidad patrimonial a la Administración aun cuando no sea la responsable directa de una lesión ocasionada por un tercero.

3ª.- El otorgamiento de amparo por el Tribunal Constitucional se limita a reconocer el derecho del recurrente a que la decisión sobre su solicitud de indemnización se adopte por la Administración correspondiente, y tiene como consecuencia la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictarse la resolución objeto de recurso. Corresponde en última instancia a la jurisdicción ordinaria determinar el quantum indemnizatorio.

4ª.- La responsabilidad patrimonial consecuencia de la lesión de un derecho fundamental se centrará en la mayoría de los casos en la cuantificación del daño moral sufrido, disponiendo a tal fin el órgano judicial de un mayor margen de discrecionalidad al diluirse la relevancia de la aplicación de parámetros objetivos, pues los sufrimientos, padecimientos o menoscabos experimentados no tienen directa o secuencialmente una traducción económica.

5. BIBLIOGRAFÍA

CASINO RUBIO, Miguel “*La Responsabilidad Civil como forma inesperada de tutela de los Derechos Fundamentales*”, Revista Española de Derecho Constitucional nº 102, septiembre-diciembre (2014), página 366 y 367.

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es

CHECA GONZÁLEZ, Clemente “*La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública con Fundamento en la Declaración de Inconstitucionalidad de una Ley*”. Revista Ius et Praxis, Año 10 nº 1: 45 - 75, 2004.

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122004000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es

SANCHA SAIZ, Mercedes “*El daño moral en los derechos fundamentales: últimos pronunciamientos*”, publicado el 15 de abril de 2017 en la "Revista de Jurisprudencia”.

<https://elderecho.com/el-dano-moral-en-los-derechos-fundamentales-ultimos-pronunciamientos>.

**LA INCIDENCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO LOCAL EN MATERIA DE URBANISMO.
REFERENCIA AL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

José Ramón ÁLVAREZ FERNÁNDEZ

Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Caso (Asturias)

*Trabajo de Evaluación presentado para el Curso: Impacto de la Ley 39 y
40/2015 en el urbanismo. (CEMCI)*

SUMARIO:

1. SISTEMA DE FUENTES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- 1.1. Planteamiento general
- 1.2. El espacio regulatorio local

2. REGULACIÓN SUSTANTIVA DE LA MATERIA URBANISMO. REGLAS ESPECIALES EN MATERIA DE ACCESO Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS.

3. INCIDENCIA DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS LOCALES

- 3.1. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias de los artículos 8 a 10 TRLS
- 3.2. Actuaciones tendentes a la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22 TRLS)
- 3.3. Acuerdos aprobatorios de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas (art. 23 TRLS).
- 3.4. Solicitudes de cédulas y certificados urbanísticos (art. 24 TROTU)
- 3.5. Formación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística (art. 76 a 97 TROTU)
- 3.6. Expedición de licencias urbanísticas (art. 228 a 232 TROTU)
- 3.7. Órdenes de ejecución (art. 233 TROTU)
- 3.8. Ruina (art. 234 y 235 TROTU)
- 3.9. Restauración de la realidad física alterada (art. 244 TROTU)
- 3.10. Infracciones y sanciones urbanísticas (art. 247 a 255 TROTU)

IV. CONCLUSIONES

V. BIBLIOGRAFÍA

1. SISTEMA DE FUENTES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1.1. Planteamiento general

El art. 105 b) de la Constitución establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Por su parte, el art. 13 de la Ley 39/2015, rubricado “Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas”, establece que quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los derechos que se relacionan en dicho precepto, entre los que se encuentra el contemplado en su letra d): Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

De esta regulación general podemos deducir:

- El derecho de los ciudadanos a la información pública es un derecho, si bien no del rango de los derechos y libertades regulados en el Título I de la Constitución, con su correlativa protección;
- Es un derecho de las personas, no únicamente de los administrados.
- Que su regulación se reserva a norma con rango de ley. Actualmente es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno el instrumento regulador del mismo.

La regulación de la Ley de transparencia es básica, en los términos de su DF 8ª: “La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda”.

La norma admite, como ley básica, desarrollo legislativo autonómico, habiéndose llevado a cabo el mismo en el Principado de Asturias mediante la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, cuyo artículo 2.1.b) extiende su aplicación a “Las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial del Principado de Asturias y sus organismos y entes públicos, así como las sociedades mercantiles y fundaciones en las que tengan directa o indirectamente participación mayoritaria o dominio efectivo”. No obstante, el desarrollo legislativo desplegado por el cuerpo legal autonómico es parco, contemplando únicamente un “plazo de derivación” en su artículo 15 que establece que quien, no disponiendo de la información que se le solicita, deba derivarla a quien disponga de ella si lo conoce, deberá hacerlo en el plazo de cinco días desde la presentación de la solicitud de acceso. En materia de órganos competentes para la resolución del procedimiento, respeta la potestad organizatoria local; su art. 14.2 establece que los restantes sujetos obligados (distintos de la Comunidad Autónoma) determinarán los órganos competentes en cada uno de ellos y lo comunicarán a la Consejería competente en materia de transparencia, que creará, gestionará y publicará en el Portal de Transparencia de la Administración del Principado de Asturias un directorio a tales efectos.

Informando y complementando este sistema de fuentes, y, ante la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia, como el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) destaca en diversas resoluciones, ha de hacerse referencia a los Criterios Interpretativos que éste órgano

ha venido dictando, en la medida en que no solo sintetizan la interpretación que se refleja en sus resoluciones, sino que, como destaca Concepción Barrero Rodríguez (Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia; número 46 de la Revista General de Derecho Administrativo -Iustel, octubre 2017-) constituyen también un elemento de referencia importante para las entidades autonómicas de transparencia.

Podemos destacar entre los mismos por su especial incidencia en el ámbito urbanístico:

- Criterio 3/2016: Causas de inadmisión de solicitudes de información. Solicitud de información repetitiva o abusiva. La solicitud puede considerarse manifiestamente repetitiva cuando “de forma patente, clara y evidente” concurra en ella alguna de las circunstancias siguientes: a) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18 ”, supuestos en los que “la respuesta debe de haber adquirido firmeza”; b) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos”, hipótesis en las que en la resolución “deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos”; c) “El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante”; d) “Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas no hubieran finalizado su tramitación”; y e) “Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por

razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de la información”.

El CTBG estima que “una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den algunos de los elementos” siguientes: 1) “Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho””; 2) “Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”; 3) “Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros”; y 4) “Cuando es contraria a las normas, las costumbres o la buena fe”.

- Criterio 9/2015: Actuación del órgano o unidad cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa: El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señala la ley.

- Criterio 6/2015: Causas de inadmisión de solicitudes de información: información auxiliar o de apoyo

- Criterio 5/2015: Actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas. El art. 20.1 de la Ley 19/2013 establece que el plazo para resolver la solicitud de acceso podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. Dicha ampliación del plazo se realizará previa notificación al interesado y antes de que expire el plazo general de un mes.

1.2. El espacio regulatorio local

Las Entidades Locales han hecho uso de su potestad reglamentaria para desarrollar las previsiones de la Ley 19/2013, y, en el caso de Asturias, para suplir la parquedad del desarrollo legislativo de la Ley 8/2018 de desarrollo autonómico de aquella, adaptándola a sus peculiaridades organizativas.

A modo ilustrativo, destacan las normas emanadas de los dos municipios de régimen de gran población de la región, Oviedo y Gijón, de fechas 11-iii-2016 y 28-xi-2016 respectivamente.

Sin perjuicio de precisiones relativas a trámites interlocutorios y a la regulación de órganos competentes previstas en ambos instrumentos, amén de su régimen sancionador que respeta, como no podría ser de otra manera, las previsiones del Título XI de la LBRL, es destacable en relación con la materia urbanística la previsión del art. 7.3 de la ordenanza de Oviedo, que contempla entre los requisitos generales de la información, que la gestión de la información, y especialmente de aquella que se encuentre en formato electrónico, se hará de forma que cada dato o documento sea, entre otras características, georreferenciado: siempre que su naturaleza lo permita, se indicará la posición geográfica a la que esté asociado el dato o documento, de forma que sea posible su localización sobre una representación cartográfica y la explotación de su carácter espacial. Por su parte, el art. 19, entre las obligaciones de publicidad activa, prevé que el Ayuntamiento de Oviedo publicará información relativa a, entre otros extremos, “Los datos contenidos en las licencias urbanísticas”.

A éste último respecto, la Ordenanza del Ayuntamiento de Gijón es más prolija, enumerando su artículo 24 los extremos a que se extenderá la publicidad activa en materia urbanística, destacando que serán objeto de dicha publicidad, entre otros:

- e) Las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas y, en su caso, de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, indicando el

emplazamiento y un extracto de su contenido, previa disociación de datos personales en el caso de que no sea pertinente su publicación. La información deberá incluir toda la trazabilidad de cada expediente administrativo, desde su inicio hasta su finalización, indicando fechas, texto de las resoluciones e identificación de los funcionarios responsables de las mismas. f) Las autorizaciones administrativas que permitan el ejercicio de actuaciones urbanísticas sujetas a licencia, declaración responsable o comunicación previa, en suelo de dominio público, previa disociación de datos personales en el caso de que no sea pertinente su publicación. g) Las sanciones firmes, así como las medidas de restablecimiento de la legalidad, impuestas en materia de disciplina urbanística en lo referente a las cuestiones que recaigan sobre el inmueble o la parte del mismo afectado, previa disociación de datos personales. h) La información relativa a los procesos de ejecución del planeamiento a través de actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias. i) Las sanciones firmes y las medidas de restablecimiento de la legalidad impuestas en relación con los supuestos del apartado anterior, previa disociación de datos personales.

Vista la regulación adjetiva o instrumental aplicable respecto del derecho de acceso en sus diferentes niveles administrativos, es preciso delimitar los aspectos de la normativa sustantiva reguladora de la materia urbanismo sobre los que aquella puede tener una proyección más relevante.

2. REGULACIÓN SUSTANTIVA DE LA MATERIA URBANISMO. REGLAS ESPECIALES EN MATERIA DE ACCESO Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS.

En un ámbito material específico ha de partirse en primer lugar de las disposiciones del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS), como norma básica que condiciona la materia urbanismo, si bien con base en

los títulos competenciales conexos que se especifican en su Disposición Final Segunda.

El cuerpo legal contempla respectivas actuaciones y procedimientos que pueden dar lugar a información pública en la definición del art. 13 de la Ley 19/2013, elaborada o adquirida en el ejercicio de funciones públicas, y por tanto susceptible de acceso en los términos de esta norma. Podemos destacar al respecto:

- Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias de los artículos 8 a 10.
- Actuaciones tendentes a la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22)
- Acuerdos aprobatorios de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas (art. 23).

Asimismo, sin perjuicio de los más genéricos mandatos de los artículos 70.3 y 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, relativos a la obligación de tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos, el TRLS contiene algunas normas adjetivas respecto del derecho de acceso en materia urbanística, que se configuran como derechos de todos los ciudadanos en el artículo 5 del cuerpo legal, concretamente en su letra c) (Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora) y d) (Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del

régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora).

En cuanto a la repercusión de estos derechos en la normativa de transparencia local en Asturias, los mismos son contemplados en el art. 27 de la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Gijón, constituyendo una garantía “pro ciudadano” que favorece ciertamente el derecho a la información en los casos en que éste puede colisionar con alguna de las limitaciones al derecho de acceso contempladas en los artículos 10 y 11 de la Ordenanza y se conceda un acceso parcial, el cual debe contemplar la observancia de dichos derechos. Señala el art. 27.2 del texto reglamentario que “Cuando se conceda el acceso parcial, deberá garantizarse la reserva de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, así como el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.”.

Respecto a la materia urbanismo como competencia autonómica del art. 148.1.3ª de la Constitución, la regulación de la misma en el Principado de Asturias se contiene en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (en adelante, TROTU), objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Como en el caso del TRLS, el TROTU recoge en su art. 21 unas reglas adjetivas específicas en materia de información pública y derecho de acceso en materia urbanística. Por un lado, el apartado 2 del precepto recoge una legitimación amplia al respecto, al señalar que las Administraciones urbanísticas adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información urbanística de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y con garantía de confidencialidad sobre su identidad sin

aplicación de otros límites que los que establezcan las leyes. Sin perjuicio de lo cual, a continuación establece en su apartado tercero una “especial prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística, así como a las entidades representativas de los intereses afectados por las mismas”.

Como procedimientos administrativos que la entidad local puede tramitar al amparo de ese cuerpo legal (siendo el Concejo o municipio el ente que ostenta la competencia por excelencia en materia urbanística, según la cláusula residual del art. 8.2 TROTU, que prevé que “Con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los concejos, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones”), podemos destacar:

- Solicitudes de cédulas y certificados urbanísticos (art. 24)
- Formación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística (art. 76 a 97)
- Expedición de licencias urbanísticas (art. 228 a 232)
- Órdenes de ejecución (art. 233)
- Ruina (art. 234 y 235)
- Restauración de la realidad física alterada (art. 244)
- Infracciones y sanciones urbanísticas (art. 247 a 255)

3. INCIDENCIA DE LAS PREVISIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS LOCALES

Como señala Alberto Pensado Seijas en el trabajo “Análisis de las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en Urbanismo”, “la

idiosincrasia del ámbito urbanístico con la legitimación del interesado vía procedimiento sectorial específico o vía acción pública, parecen acaparar la cobertura de la mayoría de las peticiones, siendo residual la vía “transparencia”.

El objeto de este apartado, como corolario a este trabajo, es analizar de forma abstracta, si bien de forma no exhaustiva o agotadora por la extensión del mismo, cómo se pueden proyectar de forma esencial las previsiones de la normativa específica “adjetiva” del derecho de acceso (vía “transparencia”), según el sistema de fuentes analizado, sobre la enumeración ejemplificativa de procedimientos administrativos en materia urbanística contemplados en el apartado anterior, de forma que puedan constituir una suerte de herramientas mínimas a tener en cuenta para tramitar las distintas peticiones de acceso desde la perspectiva externa de la transparencia, frente a la perspectiva interna de la legitimación especial en el ámbito urbanístico.

3.1. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias de los artículos 8 a 10 TRLS

El indeclinable carácter de función pública de la gestión urbanística a que hace referencia el art. 4 TRLS hace que la información elaborada en ejercicio de estas funciones pueda ser considerada información pública a los efectos del art. 13 de la Ley 19/2013.

Podría ser aplicable en el acceso a dicha información el límite del derecho al acceso del art. 14.1.g de la Ley 19/13 (cuando suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control), toda vez que la Administración urbanística actuante ostenta poderes autorizatorios y de control de la participación asociativa privada en este ámbito. Si a raíz de la aplicación del límite se ofrece un acceso parcial, en casos como el del Ayuntamiento de Gijón, tal como prevé su ordenanza (art. 27), el mismo ha de serlo sin demérito de la información mínima a ofrecer según el TRLS.

Al no contener normalmente estas actuaciones datos especialmente protegidos se hará necesario no el consentimiento, sino la ponderación de intereses en juego a la hora de trasladar la información, si bien es un ámbito en el que por su naturaleza puede valorarse la disociación de datos sin desvirtuar la información (art. 15 Ley 19/2013)

En cuanto la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, será necesario el traslado a los mismos de la solicitud para alegaciones durante quince días, lo que será habitual en esta clase de solicitudes (art. 19.3 de la Ley 19/2013).

En el procedimiento obrará la previsión del art. 21 TROTU dando prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística, así como a las entidades representativas de los intereses afectados por las mismas.

La solicitud de información en este ámbito se encuadrará habitualmente en la categoría de las “complejas y voluminosas”, siendo aplicable entonces el Criterio 5/2015 del CTBG: el plazo para resolver la solicitud de acceso podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante; pero dicha ampliación se realizará previa notificación al interesado y antes de que expire el plazo general de un mes

3.2. Actuaciones tendentes a la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22 TRLS)

Podría ser aplicable en el acceso a dicha información el límite del derecho al acceso del art. 14.1.1 de la Ley 19/13 en caso de estimarse que el acceso pudiera ser un perjuicio para la protección del medio ambiente. Si a raíz de la aplicación del límite se ofrece un acceso parcial, en casos como el del Ayuntamiento de Gijón, tal como

prevé su ordenanza (art. 27), el mismo ha de serlo, como se ha señalado, sin demérito de la información mínima a ofrecer según el TRLS.

Dada la pluralidad de informes preceptivos que deben recabarse al amparo de dichas actuaciones (Administración hidrológica, Administración de costas, Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas), puede ser de especial aplicación la previsión del art. 19.4 de la Ley 19/2013, que ordena que cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso. No obstante, puede atenuar posibles demoras el expeditivo trámite de derivación contemplado en el art. 15 de la Ley 8/2018 de Transparencia asturiana, que establece que quien, no disponiendo de la información que se le solicita, deba derivarla a quien disponga de ella si lo conoce, deberá hacerlo en el plazo de cinco días desde la presentación de la solicitud de acceso.

Será normalmente aplicable a estas solicitudes, por su naturaleza, lo reseñado respecto de las “complejas y voluminosas”, siendo aplicable el precitado Criterio 5/2015 del CTBG.

3.3. Acuerdos aprobatorios de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas (art. 23 TRLS).

Al no contener normalmente estas actuaciones datos especialmente protegidos, de nuevo se hará necesario no el consentimiento, sino la ponderación de intereses en juego a la hora de trasladar la información, siendo asimismo un ámbito en el que por su naturaleza puede valorarse la disociación de datos sin desvirtuar la información (art. 15 Ley 19/2013)

Dado que nos encontramos ante un acto administrativo que afecta a una pluralidad (determinada) de interesados, la información solicitada puede afectar a

derechos o intereses de terceros y será necesario el traslado a los mismos de la solicitud para alegaciones durante quince días (art. 19.3 de la Ley 19/2013).

En este tipo de solicitudes obrará la previsión del art. 21 TROTU dando prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por cada actuación urbanística, así como a las entidades representativas de los intereses afectados por las mismas.

3.4. Solicitudes de cédulas y certificados urbanísticos (art. 24 TROTU)

Dado el carácter marcadamente objetivo de estas solicitudes, es difícil su incardinación en alguno de los límites del derecho de acceso del art. 14 de la Ley 19/2013. Tampoco se hará imprescindible, normalmente, ponderar intereses en juego en relación a la protección de datos personales de acuerdo con el art. 15 del cuerpo legal.

No obstante podría entrar en juego la inadmisión en caso de solicitudes marcadamente repetitivas, pudiendo darse en este caso que incurrieran en alguna de las circunstancias determinantes para su calificación como tales descritas por el Criterio 3/2016 del CTBG, señaladamente la circunstancia b) (cuando “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos; o d) (cuando “Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas no hubieran finalizado su tramitación”).

Es una de las solicitudes por excelencia en la que los datos se deberán ofrecer georreferenciados, en caso de previsión reglamentaria local al respecto (caso de la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Oviedo), indicando la posición geográfica a la que esté asociado el dato o documento, de forma que sea posible su

localización sobre una representación cartográfica y la explotación de su carácter espacial.

3.5. Formación y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística (art. 76 a 97 TROTU)

El carácter también marcadamente objetivo y de procedimiento reglado de la materia objeto de estas solicitudes normalmente no la hará incurso en motivos de limitación del derecho al acceso del art. 14 de la Ley 19/2013, ni hará necesaria la ponderación de intereses a efectos de la protección de datos personales en el sentido del art. 15 del cuerpo legal. Tampoco hará necesario normalmente el traslado a terceros afectados para alegaciones del art. 19.

En caso de instrumentos de planeamiento en elaboración, debe inadmitirse motivadamente la solicitud al amparo del art. 18.1.a de la Ley 19/2013 (información que esté en curso de elaboración o de publicación general).

El art. 84.3 del TROTU asturiano prevé que los Ayuntamientos que carezcan de medios suficientes podrán solicitar la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística al Principado de Asturias, con arreglo a la normativa de régimen local. Por lo que caso de dirigirse solicitudes a uno de estos Ayuntamientos, podría hacerse uso de la previsión del art.19.4 de la Ley 19/2013 toda vez que la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, habría sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, de forma que tendría cobertura legal la remisión de la solicitud a la Comunidad Autónoma para que el órgano correspondiente decida sobre el acceso.

Por otra parte, al constituir los instrumentos de planeamiento uno de los elementos paradigmáticos a que se extienden las obligaciones de publicidad activa, puede entrar en juego la regla del art. 22.3 de la Ley 19/2013, por el cual si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella. No obstante, es de observar el Criterio interpretativo

9/2015 del CTBG relativo a la actuación del órgano o unidad cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa: el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señala la ley.

3.6. Expedición de licencias urbanísticas (art. 228 a 232 TROTU)

En este caso podrían incidir los límites al derecho de acceso de las letras e) (La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios) y g) (Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control) del art. 14, si alguna de las licencias a que se refiere la solicitud adoleciese de algún vicio de nulidad o anulabilidad.

La licencia urbanística puede tener un componente más subjetivo que hace que las solicitudes de información sean susceptibles de una ponderación de intereses, o en su caso disociación de datos (la cual podría realizarse sin relativa complejidad) en lo que respecta a la protección de datos exigida en el art. 15 de la Ley 19/2013.

La acción pública para exigir la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística contemplada en el art. 62.1 TRLS puede hacer que estas solicitudes puedan incurrir en causas de inadmisión por su carácter marcadamente repetitivo o abusivo, debiendo seguirse en este caso las directrices del criterio 3/2016 del CTBG. Especial incidencia, por la configuración de dicha acción pública, tendría el carácter eventualmente abusivo de las solicitudes, cuando pudiera incurrirse en un abuso de derecho según las consideraciones del criterio interpretativo citado.

Por su cierto componente personal, entendemos para mayores garantías debería procederse al trámite de audiencia a los afectados por 15 días contemplado en el art. 19.3 de la Ley 19/2013.

En el ámbito del Principado de Asturias, la posibilidad de crear Oficinas Urbanísticas Territoriales prevista en el art. 9.4 TROTU, con cualificadas funciones de informe en el expediente de concesión, puede dar lugar al trámite de traslado del art. 19.4 a éstas para que decidan sobre el acceso, al haber sido elaborada o generada en su integridad o parte principal la información sustantiva de la misma por otro ente distinto al del Ayuntamiento.

Por otra parte, en un ámbito reglamentario local, al ser las licencias urbanísticas un elemento de necesaria publicidad activa según establece, por ejemplo, la Ordenanza del Ayuntamiento de Gijón en su art. 24, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a dicha información, si bien debe observarse el ya comentado criterio 9/2015 del CTBG y dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señala la ley.

Caso de solicitarse información masiva sobre licencias, es de observar el Criterio 5/2015 relativo a la actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas.

Finalmente, puede obrar la previsión del art. 21 TROTU asturiano dando prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por la licencia, tales como colindantes.

3.7. Órdenes de ejecución (art. 233 TROTU)

Es paradigmática en estas solicitudes la limitación en el derecho al acceso relativa a un posible perjuicio en la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. Ello podría dar lugar a un acceso parcial del art. 16 de la Ley 19/2013.

Causaría en cualquier caso el traslado a los terceros afectados por la petición en los términos del art. 19.3 del cuerpo legal, siendo por lo demás una información de posible disociación a efectos de protección de datos.

Puede obrar de igual manera la previsión del art. 21 TROTU asturiano dando prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por la orden de ejecución, tales como colindantes.

3.8. Ruina (art. 234 y 235 TROTU)

La declaración de ruina suele tener un carácter más marcadamente objetivo que la orden de ejecución, si bien la inobservancia de los deberes derivados de un procedimiento de declaración podría dar lugar a un ilícito administrativo e incurrir entonces una eventual solicitud de acceso en el supuesto de limitación en el acceso contemplado en el apartado anterior (posible perjuicio en la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios).

Operará también en este caso el traslado a los terceros afectados por la petición en los términos del art. 19.3 de la Ley 19/2013, siendo el objeto de la solicitud una información de posible disociación a efectos de protección de datos.

Especial sería la incidencia de la previsión del art. 21 TROTU asturiano dando prioridad en el acceso a la información urbanística a los propietarios y demás afectados por la declaración de ruina, tales como colindantes

3.9. Restauración de la realidad física alterada (art. 244 TROTU)

En este caso inciden los límites al derecho de acceso de las letras e) (La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios) y g) (Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control) del art. 14 de la Ley 19/2013, al estar contemplándose “medidas sancionadoras” (si bien no sanciones en sentido estricto), pudiendo dar lugar a un acceso parcial del art. 16.

Tiene especial aplicación el traslado por 15 días para alegaciones del art. 19.2 al sujeto destinatario de la orden de ejecución, cuando un tercero solicita información relativa a la misma. El art. 244 TROTU contempla una pluralidad de posibles afectados que lo pueden ser a este respecto, como los promotores y los propietarios de las obras

Cabe asimismo la preferencia en el acceso a afectados y colindantes en virtud del art. 21 TROTU.

3.10. Infracciones y sanciones urbanísticas (art. 247 a 255 TROTU)

En este caso son de clara aplicación los límites al derecho de acceso de las letras e) (La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios) y g) (Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control) del art. 14 de la Ley 19/2013, pudiendo dar lugar asimismo a un acceso parcial del art. 16.

En este caso, a efectos de protección de datos el art. 15 de la Ley 19/2013 cobra especial importancia, pues, a diferencia de la más objetiva orden de ejecución, que causa un traslado para alegaciones por 15 días a los afectados, el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 15 precitado exige consentimiento expreso del afectado para el acceso a la información del expediente sancionador, con las únicas excepciones de que la sanción consista en un apercibimiento (“amonestación pública”, según el tenor literal del precepto; el carácter público de la amonestación desplaza ya al interés particular del afectado); o que el acceso estuviera amparado por una norma con rango de ley

4. CONCLUSIONES

Si bien es más o menos habitual que el operador jurídico pueda partir, en una postura inicial, de una concepción mecanicista y automática en la aplicación de la

normativa de transparencia en materia de derecho de acceso a la información pública, un examen de la pluralidad de procedimientos en el ámbito local en materia urbanística (unos con carácter más marcadamente objetivo; otros más subjetivo; procedimientos en los que existen diversos intervinientes públicos con distinta intensidad en la participación –elaboración de informes, elaboración de instrumentos de planeamiento, mera gestión-; procedimientos en los que se procederá al tratamiento de datos con un nivel de protección superior frente a otros –caso de las peticiones de acceso a expedientes sancionadores-, etcétera), hacen que la aplicación de la normativa de transparencia en el derecho de acceso haya de ser modulada para su adaptación a cada caso concreto, contemplándose diversos trámites y factores a tener en cuenta en la instrucción de las solicitudes de acceso en función del procedimiento. En este punto, entendemos decisiva la potestad reglamentaria local para desplegar un esfuerzo de adaptación de aquella normativa general a los requerimientos de cada procedimiento en materia de urbanismo, por lo demás una materia de decisiva intervención local, lo que entendemos se ha llevado a cabo, en el Principado de Asturias, por las entidades locales que cuentan con unos recursos humanos y materiales más amplios por su condición de municipios de gran población, si bien no de manera exhaustiva por la complejidad aludida de la adaptación de la normativa de acceso a los procedimientos en materia urbanística.

BIBLIOGRAFÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia”; *Revista General de Derecho Administrativo* (nº 46). -Iustel, octubre 2017-.



PENSADO SEIJAS, ALBERTO “Análisis de las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en Urbanismo”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, N°. 160, 2019



LA SUCESIÓN UNIVERSAL MORTIS. Particularidades en la Administración Local

Marina MENÉNDEZ MIRALBÉS

Tesorera del Ayuntamiento de Boadilla del Monte

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso de estudios avanzados sobre
tesorería y recaudación. CEMCI.*

SUMARIO

1. EL CONCEPTO DE SUCESIÓN EN DERECHO COMÚN Y EN DERECHO TRIBUTARIO.
 2. LA SUCESIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS EN EL DERECHO TRIBUTARIO
 - 2.1. Aspectos sustantivos de la sucesión universal mortis causa
 - 2.2. Aspectos objetivos.
 - 2.3. Aspectos procedimentales
 3. ESPECIALIDADES PROPIAS DEL PERIODO DE YACENCIA DEL CAUDAL RELICTO.
 - 3.1. Definición de herencia yacente
 - 3.2. Procedimientos tributarios frente a la herencia yacente
 - 3.3. Representante de la herencia yacente
 4. LA SUCESIÓN MORTIS CAUSA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ALGUNOS ASPECTOS PRÁCTICOS
 - 4.1. La constancia del fallecimiento
 - 4.2. La aceptación expresa de la herencia
 - 4.3. Supuestos de falta de aceptación expresa de la herencia
 5. CONCLUSIONES
 6. BIBLIOGRAFIA
- ANEXO DE JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES VINCULANTES
- NOTAS PIE DE PÁGINA.

RESUMEN: Puede afirmarse que la ejecución de actuaciones y procedimientos tributarios frente a los sucesores de personas físicas se encuentra actualmente en vías de implantación en muchas administraciones.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis del concepto de sucesión, sujetos afectados por la misma, régimen jurídico aplicable a la materia y especialidades procedimentales, haciendo especial referencia a las particularidades y dificultades a las que se enfrenta la Administración local.

1. EL CONCEPTO DE SUCESIÓN EN DERECHO COMÚN Y EN DERECHO TRIBUTARIO.

No es posible definir el concepto de sucesión en el derecho tributario sin hacer alusión al derecho común, pues la figura del sucesor se configura originariamente en el ordenamiento civil para posteriormente establecerse las especialidades propias en sede tributaria.

Así, en el marco de la Teoría General del Derecho, existirá sucesión siempre que cambien o se modifiquen los sujetos de la relación jurídica, esto es, siempre que se sustituya un sujeto por otro, permaneciendo inalterada la referida relación en los demás elementos que la integran¹.

Del mismo modo, en el ámbito tributario se hablará de sucesión en los supuestos en que la relación jurídico tributaria perviva, desapareciendo el anterior titular (causante) y sea el sucesor (nuevo sujeto) el que se coloque en la posición jurídica del fallecido.

Existen en la materia diversidad de aspectos confluyentes entre el ordenamiento civil y el tributario, así como particularidades propias del segundo, si bien su análisis pormenorizado no es objeto del presente estudio.

Cabe afirmar que no son solo relevantes los fundamentos del derecho común que permiten definir el concepto de sucesión, sino que existen otras previsiones, como la forma del llamamiento sucesorio (a título universal o particular), los modos de adquirir la herencia (pura y simplemente o a beneficio de inventario) que van a tener un efecto determinante en la sucesión en las obligaciones tributarias.

Definido el concepto de sucesión se procede a analizar las particularidades propias del ordenamiento jurídico tributario en los supuestos de sucesión de personas físicas.

2. LA SUCESIÓN DE LAS PERSONAS FÍSICAS EN EL DERECHO TRIBUTARIO.

El artículo 39 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre General Tributaria –LGT- regula los sucesores de personas físicas en el ámbito tributario, estableciendo que *“a la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos, sin perjuicio de lo que establece la legislación civil en cuanto a la adquisición de la herencia”*.

De este modo, prevé que la sucesión de personas físicas en derecho tributario se produzca exclusivamente mortis causa y con las especialidades previstas en la legislación civil.

Por su parte el artículo 35 LGT configura como obligado tributarios principales -que no ostentan la condición de sujeto pasivo- a los sucesores así como a *“las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición”*.

Para comprender la forma en el que opera la sucesión -y por tanto tiene lugar la efectiva subrogación en la posición jurídico-tributaria del fallecido-, se hace necesario analizar los aspectos sustantivos, objetivos y procedimentales, partiendo de la base de la necesaria constancia del fallecimiento del obligado tributario, que cobrará especial relevancia en los aspectos procedimentales.

2.1. Aspectos sustantivos de la sucesión universal mortis causa.

El ordenamiento civil incide de forma particular en los aspectos sustantivos de la sucesión mortis causa en el derecho tributario, pues la LGT remite a la configuración de la aceptación de herencia y llamamiento sucesorio- previstos en el Código Civil (Ce)- para determinar los efectos y alcance en la transmisión de las obligaciones tributarias a los herederos.

En concreto el artículo 39.1 LGT establece:

“A la muerte de los obligados tributarios, las obligaciones tributarias pendientes se transmitirán a los herederos, sin perjuicio de lo que establece la legislación civil en cuanto a la adquisición de la herencia.

Las referidas obligaciones tributarias se transmitirán a los legatarios en las mismas condiciones que las establecidas para los herederos cuando la herencia se distribuya a través de legados y en los supuestos en que se instituyan legados de parte alícuota”.

Se procede al análisis pormenorizado de ambas cuestiones:

2.1.1. La aceptación de la herencia. Los modos de adquirir la herencia.

Para que opere la transmisión de los bienes, derechos y obligaciones pendientes del causante al heredero se hace necesario que la herencia sea aceptada por

éste, si bien de conformidad con el artículo 988 Cc la aceptación es un acto voluntario y libre, por lo que la misma puede producirse o no.

De producirse, el derecho común configura dos modos de aceptación, cuyas consecuencias son distintas: la aceptación pura y simple y la aceptación a beneficio de inventario, y así lo prevé el artículo 998 Cc.

La aceptación pura y simple, de acuerdo con las previsiones del artículo 1003 Cc, supondrá que el heredero responderá de todas las cargas de la herencia no solo con los bienes de ésta, sino también con los suyos propios- responsabilidad ultra vires- mientras que la aceptación a beneficio de inventario supondrá que el heredero quedará obligado a hacer frente a las cargas de la herencia pero solamente hasta el límite de los bienes recibidos y con los bienes recibidos (1023 Cc).

La aceptación de la herencia pura y simplemente podrá ser expresa o tácita de acuerdo con el artículo 999 Cc, el cual prevé que la aceptación será expresa cuando se realice en documento público o privado, mientras que será tácita cuando se realicen *“actos que suponen necesariamente la voluntad de aceptar, o que no habría derecho a ejecutar sino con la cualidad de heredero”*.

Por su parte, la aceptación a beneficio de inventario requerirá el cumplimiento de las formalidades previstas como son que la misma se realice de forma expresa y ante notario o juez correspondiente o que se realice un inventario de los bienes hereditarios en los pazos fijados en la norma normativamente (artículos 1010 a 1034 Cc).

A la vista de lo anterior, el modo de adquisición de la herencia va a tener efectos en cuanto a la satisfacción de los créditos de la Administración puesto que, en caso de aceptación a beneficio de inventario, si el importe de la deuda es superior al importe del caudal relicto, la Administración solamente verá satisfecha su pretensión en el importe máximo de éste último.

Esta limitación no se dará en los supuestos de aceptación pura y simple, puesto que como se ha expuesto la responsabilidad es ultra vires, de modo que cuando en el caudal relicto no existan bienes suficientes para hacer frente a las deudas tributarias, el heredero deberá satisfacer a las mismas con su propio patrimonio.

Adicionalmente, debe plantearse que existe la posibilidad de que junto a las deudas tributarias del causante se transmitan a los herederos otras de naturaleza no tributaria; en estos casos, la Administración gozará de derecho de prelación para el cobro de sus créditos tributarios vencidos y no satisfechos en los términos del artículo 77.1 LGT².

2.1.2. Llamamiento sucesorio. El sucesor a título universal y a título particular.

De conformidad con el artículo 660 Cc heredero es quien sucede a título universal y legatario quien sucede a título particular.

Concreta el artículo 661 Cc que los herederos suceden al difunto por el hecho solo de su muerte en todos sus derechos y obligaciones; en contraposición los legatarios no suceden en la posición jurídica del fallecido, sino que reciben bienes o derechos concretos determinados por el causante.

De este modo el heredero se convierte, con el fallecimiento del causante, en el nuevo titular de las relaciones jurídicas del sucedido, entre las que se incluirán las derivadas de la relación jurídico-tributaria; no así el legatario, quien sucede al causante en una determinada relación jurídica, no asumiendo- salvo en dos supuestos excepcionales- ninguna de las deudas del causante.

Atendiendo a los anteriores preceptos en conjunción con las previsiones del artículo 39 LGT, la condición de sucesor únicamente concurre en puridad respecto del heredero que acepta la herencia, dado que es el mismo el que se subroga en la posición jurídico-tributaria del causante, permaneciendo la misma invariable tras el

fallecimiento, si bien, el modo de adquirir la herencia condicionará los límites para hacer frente a las referidas deudas tributarias.

No obstante lo anterior, la LGT prevé que en dos supuestos concretos en los que no existen herederos (sino legatarios) las condiciones en que se produzca la transmisión de obligaciones sean las mismas que para los herederos: cuando toda la herencia se distribuya en legados y en los supuestos en que se instituyan legados de parte alícuota.

2.1.3. *Pluralidad de herederos.*

En caso de concurrencia de pluralidad de herederos llamados a suceder serán de aplicación las previsiones de solidaridad por concurrencia en un mismo presupuesto, del artículo 35.7 LGT:

“La concurrencia de varios obligados tributarios en un mismo presupuesto de una obligación determinará que queden solidariamente obligados frente a la Administración tributaria al cumplimiento de todas las prestaciones, salvo que por ley se disponga expresamente otra cosa”.

De este modo, quedarán todos los coherederos obligados solidariamente al cumplimiento de la obligación tributaria, por lo que la Administración podrá exigir a cualquiera de los mismos la totalidad de la deuda pendiente del causante, sin perjuicio del derecho del heredero que realice el pago a repetir contra los demás³.

2.2. Aspectos objetivos.

Una vez analizados los aspectos sustantivos de la transmisión mortis causa en derecho tributario y su estrecha relación con las previsiones del derecho común, es preciso estudiar los aspectos objetivos en sede tributaria, y en concreto las

obligaciones tributarias pendientes del causante que resultan exigibles a los herederos y su cuantía.

En primer lugar debe señalarse que, como consecuencia de la subrogación del heredero en la posición jurídico tributaria del causante, el mismo deberá hacer frente a las obligaciones tributarias tanto materiales como formales⁴, en los siguientes términos:

2.2.1. Obligaciones devengadas, obligaciones transmisibles

El ya mencionado artículo 39 LGT en su apartado primero determina que los herederos deben hacer frente al conjunto de obligaciones tributarias pendientes del causante, siempre y cuando las mismas se hubiesen devengado en el momento del fallecimiento y con independencia de que hayan sido liquidadas o estén pendientes de liquidación en el referido momento⁵.

Así, serán transmisibles mortis causa todas las obligaciones tributarias del causante desde el momento del devengo, debiendo necesariamente producirse éste con anterioridad al fallecimiento.

A la vista de lo anterior pueden encontrarse obligaciones tributarias en tres situaciones distintas, cuyas consecuencias procedimentales serán también diferentes:

Situación 1: Obligaciones devengadas y liquidadas con anterioridad al fallecimiento.

Al respecto de estas obligaciones los sucesores deberán proceder al pago de las deudas debidamente cuantificadas, en los términos exigidos normativamente (177 LGT y 127 RGR).

Situación 2: Obligaciones devengadas en el momento del fallecimiento pero pendientes de cuantificar y liquidar.

En estos casos la Administración podrá realizar las actuaciones pertinentes para la determinación de la deuda frente a los sucesores o, en su caso, frente al representante de la herencia yacente.

Situación 3: Obligaciones tributarias devengadas con anterioridad al deceso sin que el causante hubiese presentado declaración o autoliquidación preceptiva.

En estos supuestos los herederos deberán proceder a la correspondiente presentación, puesto que la subrogación se produce también respecto de las obligaciones formales del causante.

2.2.2. *El importe de la deuda tributaria.*

De conformidad con las previsiones del artículo 58 LGT, la deuda tributaria está constituida por *“la cuota o cantidad a ingresar que resulte de la obligación tributaria principal o de las obligaciones de realizar pagos a cuenta”*.

Además, prevé su apartado segundo que la misma estará integrada, en su caso por el interés de demora, los recargos por declaración extemporánea, los recargos del periodo ejecutivo y los recargos exigibles legalmente sobre las bases o las cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos.

No incluirá la deuda tributaria el importe correspondiente a las sanciones, que de conformidad con el apartado tercero no forman parte en modo alguno de la deuda tributaria.

Se procede a continuación al análisis de la transmisibilidad de la cuota resultante de la obligación principal así como de los recargos por declaración extemporánea y del periodo ejecutivo, atendiendo a la literalidad de los preceptos⁶.

2.2.2.1. *La obligación tributaria principal: la cuota tributaria.*

El artículo 19 LGT dispone que la obligación tributaria principal tiene por objeto el pago de la cuota tributaria, definiendo el artículo 56 del mismo texto legal el modo de determinación de la misma.

La cuota tributaria así definida, va a resultar exigible a los herederos siempre que la obligación de la que trae causa se hubiese devengado con anterioridad al fallecimiento del causante, esto es, siempre que su hecho imponible hubiese tenido lugar antes del deceso.

2.2.2.2. Las obligaciones tributarias accesorias: recargos por declaración extemporánea, recargos del periodo ejecutivo e intereses de demora.

Como se ha indicado, junto con la obligación tributaria principal pueden devengarse, en su caso, ciertas prestaciones accesorias. Es una característica esencial de tales prestaciones accesorias su vinculación a la obligación principal, pues si no nace la segunda, no es posible la exigencia de las primeras, y así lo prevé el artículo 25.1 LGT cuando afirma que su “*exigencia se impone en relación con otra obligación tributaria.*”

En cuanto a su transmisibilidad a los herederos, parece que el reiterado artículo 39 LGT no las exime de transmisión al utilizar la expresión “obligaciones tributarias pendientes”. Asimismo, los artículos 177.1 LGT y 127.1 RGR aluden al concepto de “deuda tributaria”; concepto que engloba tanto a los diversos tipos de recargo como los intereses de demora.

2.2.2.3. Las costas

El artículo 113 RGR en su apartado primero dispone: “*Tienen la consideración de costas del procedimiento de apremio los gastos que se originen durante su desarrollo. Estas costas serán exigidas al obligado al pago*”, por tanto serán exigidas a los sucesores como obligados tributarios (35 LGT).

2.2.2.4. La intransmisibilidad de las sanciones.

Analizadas las diversas prestaciones accesorias integrantes de la deuda tributaria y concluida su transmisibilidad a los herederos, se estudia la posible inclusión de las sanciones de naturaleza tributaria en el ámbito de la sucesión; con una conclusión en este caso meridiana, pues los artículos 39.1 LGT y 182.3 LGT disponen expresamente la intransmisibilidad de las sanciones a los sucesores.

Esta intransmisibilidad tajante se fundamenta en los principios de personalidad de la pena y de culpabilidad, y en consonancia con las previsiones del artículo 190.1 LGT que dispone que las sanciones se extinguen por el fallecimiento de los obligados a satisfacerlas⁷.

2.2.2.5. La transmisión de la obligación del causante como responsable.

A este respecto debe partirse de la configuración del artículo 41.5 LGT⁸, pues permite concluir que solo serán transmisibles a los sucesores las obligaciones tributarias que deriven de la condición de responsable del causante cuando el acto de derivación de responsabilidad se hubiese notificado antes de su fallecimiento, pues no es hasta el momento de la notificación cuando la responsabilidad es exigible al causante y nace por tanto la obligación para él.

Solo una vez nacidas para el causante son las obligaciones transmisibles a los herederos.

2.3. Aspectos procedimentales.

Determinados los sujetos que se subrogan en la posición jurídica del causante- como obligados tributarios en condición de sucesores- y determinada la deuda tributaria pendiente que les será exigible, procede el análisis acerca de qué sucede con

los procedimientos tributarios en desarrollo o a iniciar relativos a obligaciones devengadas por el causante.

El análisis de los aspectos procedimentales resulta imprescindible, dado que va a permitir determinar cómo pueden exigirse a los sucesores las obligaciones tributarias correspondientes, pues si éstos se subrogan en la posición jurídica del causante parece lógico pensar que se produzca también la subrogación en los respectivos procedimientos.

De conformidad con las previsiones del artículo 107.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.–RGGIA–, con carácter general, las actuaciones y los procedimientos relativos a las personas fallecidas continuarán con sus sucesores, debiendo actuar los mismos ante la Administración siempre que hayan adquirido los correspondientes derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 39 LGT.

Para que la Administración pueda iniciar o continuar con los sucesores los procedimientos tributarios relativos al causante será necesario que concurren dos presupuestos básicos: que se tenga constancia del fallecimiento del causante, y que los herederos hayan aceptado la herencia, pues como se ha señalado con anterioridad, no se produce la subrogación en la posición jurídica del causante hasta que no se produce la aceptación (expresa o tácita).

Para poder continuar un procedimiento con los sucesores deberá asimismo verificarse que efectivamente el mismo se hubiese iniciado con el causante pero no se encontrase finalizado en el momento del deceso.

En este punto se procede a sistematizar los aspectos concretos de los diferentes procedimientos tributarios.

2.3.1. Procedimiento de gestión tributaria.

Dentro del ámbito de la gestión tributaria se identifican distintas obligaciones formales y materiales que pueden exigirse a los herederos, como la obligación de presentar autoliquidaciones y declaraciones.

Al respecto de estas últimas y dada la subrogación en las obligaciones formales del causante, el sucesor puede encontrarse ante dos situaciones:

Situación 1: El causante no ha presentado en el momento del fallecimiento una autoliquidación o declaración correspondiente a una deuda devengada con anterioridad.

En estos casos, puesto que la obligación de presentación de declaraciones y autoliquidaciones, como obligación formal, se transmite al heredero, éste deberá proceder a la misma.

Situación 2: El causante sí ha presentado en el momento del fallecimiento autoliquidación o declaración correspondiente a una deuda devengada con anterioridad pero no ha procedido a su pago.

En este supuesto el heredero se encuentra con una obligación formal cumplida por el causante pero con la obligación material de hacer frente al pago de la deuda tributaria pendiente; de este modo la Administración deberá seguir el procedimiento de recaudación frente a herederos en los términos exigidos por la normativa de aplicación (177 LGT y 127 RGR).

Asimismo la normativa de aplicación permite a la Administración iniciar o continuar procedimientos de comprobación sobre obligaciones devengadas en vida

del causante así como la realización de actuaciones de cuantificación y liquidación con posterioridad al deceso pero en todo caso sobre obligaciones devengadas por el causante (107 RGGI)⁹.

Al respecto de la liquidación practicada sobre las deudas devengadas en vida del causante, la Administración deberá realizar las actuaciones de cuantificación de la deuda con cualquiera de los herederos, notificando la liquidación resultante a todos los interesados que consten en el expediente (39.2 LGT).

El apartado tercero del mismo artículo prevé la posibilidad de realizar estas actuaciones administrativas con el representante de la herencia yacente, así como practicar la liquidación a nombre de la misma cuando se desconozcan los herederos.

2.3.2. Procedimiento de inspección tributaria.

En los supuestos en que las autoliquidaciones o declaraciones presentadas por el causante sean objeto de un procedimiento inspector serán de aplicación las previsiones del artículo 107 RGGIA, por lo que se remite al análisis relativo a los procedimientos de gestión tributaria.

2.3.3. Procedimiento de recaudación.

A continuación se procede al estudio de las consecuencias derivadas de la sucesión en el procedimiento de recaudación, para lo cual debe acudir a las previsiones de los homónimos artículos 177 LGT y 127 RGR, “Procedimiento de recaudación frente a los sucesores”.

A este respecto se señala que, del mismo modo que sucedía con los procedimientos de gestión e inspección, el procedimiento recaudatorio tampoco se extingue con el fallecimiento del causante, de manera que la Administración deberá iniciar frente a los herederos el procedimiento de recaudación para deudas devengadas

por el causante pero no exigidas¹⁰ o continuarlos con ellos en caso de haberse exigido la deuda al causante sin que éste la satisficiera.

Debe recordarse que son presupuestos necesarios para que la Administración pueda iniciar o continuar con los sucesores el procedimiento de recaudación relativo al causante tanto la constancia de su fallecimiento como la aceptación de la herencia por parte de los llamados.

En los supuestos en que el íter sucesorio no finalice con la aceptación de herencia- por no constar herederos conocidos o cuando los mismos renuncien a ella-, la Administración podrá continuar el procedimiento de recaudación contra los bienes y derechos de la herencia, sin perjuicio de que simultáneamente se esté llevando a cabo la tramitación necesaria para la declaración de heredero del Estado o Comunidad Autónoma correspondiente

Una vez se tenga constancia del fallecimiento y cuando sí exista aceptación de la herencia, será requisito necesario para el desarrollo del procedimiento de recaudación frente a sucesores la notificación a los sucesores del requerimiento de pago de la deuda tributaria y las costas del procedimiento (177 LGT).

El artículo 127 RGR desarrolla las previsiones del 177 LGT articulando la subrogación del sucesor en la misma posición en la que se encontraba el causante en el momento del fallecimiento y sistematizando en qué plazos debe la Administración requerir al sucesor el pago de las deudas tributarias del causante.

La característica esencial es que los referidos plazos se reabren para los herederos, de modo que se les exigirá la deuda en el mismo estado (periodo voluntario o ejecutivo) en el que se encontrase para el causante en el momento del fallecimiento, si bien el *dies a quo* para el pago por los sucesores los plazos de los artículos 62.2 o 62.5 LGT será la fecha de la notificación del referido requerimiento de pago. Así:

Si en el momento del deceso las deudas del causante se encontraban en periodo voluntario, se requerirá a los sucesores para que satisfagan la deuda en el plazo del 62.2 LGT, iniciándose el cómputo del mismo en función de la fecha de recepción de la notificación del requerimiento.

Si el deceso se produce una vez iniciado el periodo ejecutivo pero con carácter previo a la notificación de la providencia de apremio, se le notificará al sucesor requerimiento de pago del importe principal de la deuda y recargo ejecutivo del 5%. En caso de que el heredero no atienda el pago la Administración proseguirá con el procedimiento de apremio dictando y notificando la correspondiente providencia.

Si se hubiese notificado al causante la providencia antes de su fallecimiento pero sin que hubiese vencido el plazo del 62.5 LGT, se requerirá al sucesor el pago del importe principal de la deuda y recargo de apremio del 10% a satisfacer en los plazos del 62.5 LGT a contar desde la recepción de la notificación del requerimiento. Si los herederos no hiciesen frente al pago de la deuda en el plazo referido, la Administración proseguirá con el procedimiento de apremio frente a ellos.

Por último si el fallecimiento se produce una vez finalizado el plazo del 62.5 LGT, se requerirá al sucesor el pago del importe principal de la deuda y el recargo del 20%. De igual manera que en los supuestos anteriores, si el sucesor no satisface el pago se proseguirá el procedimiento de apremio contra su patrimonio, con los límites propios en función del tipo de aceptación de herencia.

2.3.4. Procedimiento sancionador.

Como se ha mencionado en el epígrafe relativo a los aspectos objetivos de las sucesión universal mortis causa, las sanciones no son objeto de transmisión, por tanto, los herederos, al subrogarse en la posición jurídica del causante no sucederán en el procedimiento sancionador seguido contra el causante, sujeto infractor.

2.3.5. Procedimientos especiales de revisión.

Los procedimientos de revisión administrativa en el ámbito tributario vienen regulados en los artículos 213 y ss LGT.

Con independencia de las diversas modalidades reguladas no es preciso analizarlas de forma individualizada, dado que los herederos van a ocupar el lugar del causante en los procedimientos revisores iniciados con éste, con lo que serán los nuevos titulares de los derechos o intereses legítimos que resulten afectados por la resolución que se dicte.

Asimismo, los herederos podrán instar aquellos procedimientos revisores que estimen pertinentes (y sea posible por preverse su inicio a instancia de parte), referentes a relaciones jurídicas del causante que hayan sido objeto de sucesión.

Así, no será posible instar la declaración de lesividad de actos anulables ni la revocación de actos de aplicación de los tributos y sanciones, regulados respectivamente en los artículos 218 y 219 LGT pues los mismos solo pueden ser incoados de oficio, pero si podrán instar el inicio de los procedimientos de revisión de actos nulos de pleno derecho (217 LGT) y de rectificación de errores (220 LGT).

Adicionalmente, por considerarse legitimados de conformidad con el artículo 232.1b) LGT, podrán instar recurso de reposición y reclamaciones económico administrativas referentes a relaciones jurídicas del causante, aunque éste no los hubiese iniciado.

Es relevante en este punto señalar la previsión del apartado tercero de dicho artículo 232 LGT¹¹, en virtud del cual, operada la sucesión y existiendo una reclamación económico administrativa en tramitación inicialmente con el causante, la Administración deberá notificar a los herederos tal circunstancia para que formulen las alegaciones pertinentes.

2.3.6. Referencia al procedimiento de devolución de ingresos indebidos.

Finalizaremos el análisis de los aspectos procedimentales con el estudio de la devolución de ingresos indebidos.

Al igual que en los anteriores supuestos puede suceder que el referido procedimiento se hubiese iniciado en el momento del fallecimiento sin que se hubiese producido la devolución material del ingreso indebido al causante, o que no se hubiese iniciado el procedimiento.

En la primera de las hipótesis -procedimiento de devolución iniciado por el causante- el sucesor se convierte en el nuevo titular del derecho a la devolución, por lo que la Administración continuará el procedimiento de devolución con los sucesores, procediendo en su caso al ingreso efectivo a los mismos (107 RGGIA).

En la segunda de las hipótesis, si los sucesores consideran que el causante realizó un pago indebido, tendrán derecho a instar su devolución dentro del plazo de prescripción del derecho serán asimismo titulares del derecho a obtener la devolución (Artículos 14.1 a) y 14.2.a) de acuerdo con las previsiones del artículo 14.1 a) Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa (RGVA) ¹².

Por último debe señalarse que, en ambas hipótesis, y de conformidad con la remisión del RGVA a la normativa de sucesores y con el apartado 6 del artículo 107 LGT, cuando concurren una pluralidad de herederos y resulte pertinente la devolución de ingresos, los mismos deberán acreditar la proporción recibida en herencia, pues la devolución se practicará en función de la misma (14.5 RGVA).

3. ESPECIALIDADES PROPIAS DEL PERIODO DE YACENCIA DEL CAUDAL RELICTO.

A lo largo de la exposición se ha venido definiendo la aceptación de la herencia como aspecto sustantivo para que opere la sucesión; no obstante, esta aceptación no se produce en el momento inmediatamente posterior al fallecimiento, por lo que hasta que tenga lugar la misma, el caudal relicto se encontrará en una situación indeterminación transitoria de titular.

3.1. Definición de herencia yacente.

El artículo 35 LGT en su apartado cuarto configura la herencia yacente como obligado tributario, si bien no ofrece una definición de la misma, ni tampoco lo hacen las normas de derecho común.

De este modo, para poder conceptualizar la herencia yacente debemos aludir al íter sucesorio: una vez producido el fallecimiento del causante, de conformidad con el artículo 657 Cc se produce la apertura de la herencia; posteriormente se procede al ofrecimiento de la herencia o llamamiento a la sucesión, de manera que los llamados a heredar deberán aceptar o repudiar la herencia- siendo la aceptación un acto voluntario-¹³.

Por ello, y hasta que los llamados a heredar no ejerciten su derecho a aceptar el caudal relicto, la herencia se encuentra en una situación de indeterminación transitoria; esta situación es a la que se denomina herencia yacente.

Esta situación transitoria llegará a término con la aceptación (expresa o tácita) o repudio de la herencia, como última fase del íter sucesorio.

Una vez se produzca la aceptación, los herederos adquirirán la condición de obligados tributarios en su condición de sucesores y los efectos de la aceptación se retrotraerán al momento del fallecimiento.

A la vista de lo anterior puede definirse la herencia yacente como la situación transitoria en la que se encuentra el patrimonio hereditario, carente de titular.

3.2. Procedimientos tributarios frente a la herencia yacente.

A fin de evitar que este periodo de yacencia se dilate en el tiempo provocando perjuicios para la Hacienda Pública, el artículo 39 LGT en su apartado tercero dispone *“Mientras la herencia se encuentre yacente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias del causante corresponderá al representante de la herencia yacente”*.

Asimismo prevé que las actuaciones de cuantificación, determinación y liquidación de las obligaciones tributarias del causante se realicen o se continúen con el representante de la herencia yacente.

Las liquidaciones practicadas como consecuencia de las referidas actuaciones se realizarán a nombre de la herencia yacente, cuando en el momento de practicarse no se conozcan los herederos- en este sentido el 35.4 LGT atribuye la condición de obligado tributario a la herencia yacente-.

Adicionalmente, el artículo 177.1 LGT dispone que durante el periodo de yacencia el procedimiento de recaudación de las deudas tributarias del causante podrá dirigirse contra los bienes y derechos de la herencia yacente, realizando la Administración las actuaciones pertinentes con el representante de la misma.

Con el mismo objetivo el artículo 127.2 RGR prevé que *“Mientras la herencia se halle yacente, el procedimiento de recaudación de las deudas pendientes podrá dirigirse o continuar contra los bienes y derechos de la herencia (...)”*

Del tenor literal de los anteriores preceptos se desprende que se exigirán con cargo a la herencia yacente todas las obligaciones tributarias devengadas por el causante, con independencia de que estuviesen liquidadas o pendientes de liquidar en el momento del fallecimiento.

Las obligaciones tributarias que estuviesen pendientes de liquidar deberán cuantificarse y liquidarse a nombre de la herencia yacente para poder exigirse con cargo a los bienes del caudal relicto. Del mismo modo, cuando proceda devolver ingresos indebidos realizados por el causante, deberán abonarse a la herencia yacente (107.6 RGGIA)

Así, el derecho de la Administración tributaria tanto de cuantificar las obligaciones tributarias como de exigir el cobro de las mismas deberá dirigirse contra el patrimonio en fase de administración y liquidación y no contra el patrimonio particular de los llamados a la herencia.

De esta forma se permite que la Administración ejercite su derecho de crédito contra la herencia yacente sin necesidad de esperar a la adjudicación de la herencia.

3.3. Representante de la herencia yacente.

Se finaliza el estudio de la herencia yacente analizando quién ostenta la condición de representante de la misma, al efecto de que la Administración lo identifique y pueda realizar frente a él las actuaciones pertinentes.

En relación a la representación de los entes sin personalidad jurídica, entre los que se encuentra la herencia yacente, y de conformidad con las previsiones del artículo 45.3 LGT, la misma recaerá sobre la persona que la ostente, en función de acreditación fehaciente.

Este precepto prevé que en los casos en que no exista tal acreditación será representante la persona que ejerza la gestión o dirección de la misma, y en su defecto, cualquiera de los miembros o partícipes.

El tenor literal de dicho artículo entraña algunas inoperancias con respecto a la herencia yacente, pues los llamados a la herencia no tienen la consideración de miembros o partícipes de la misma, puesto que, como se ha manifestado, la característica esencial de la herencia yacente es la ausencia de titular.

De este modo, no será de aplicación la última de las previsiones del 45.3LGT, teniendo por tanto la condición de representante de la herencia yacente la persona que la ostente, en función de acreditación fehaciente, y en su defecto la persona que ejerza la gestión o dirección de la misma.

En conjunción de estas previsiones con la normativa civil, será representante de la herencia yacente el albacea que haya nombrado el testador, de conformidad con los artículos 892, 901 y 902 Cc y en su defecto el que sea nombrado por el Notario en adopción de las provisiones necesarias para la administración y custodia de los bienes hereditarios.

Una vez determinado el representante de la herencia yacente, la Administración deberá dirigirse a él en la realización de las actuaciones de cuantificación determinación y liquidación de deudas tributarias así como para la exigencia del cobro de las mismas¹⁴.

4. LA SUCESIÓN MORTIS CAUSA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ALGUNOS ASPECTOS PRÁCTICOS.

Como se ha referido a lo largo de la exposición, para que la Administración pueda iniciar o continuar con los sucesores los procedimientos relativos a obligaciones

devengadas por el causante, se precisa tanto la constancia del fallecimiento del mismo como la aceptación de la herencia por parte de los llamados a heredar.

A continuación se estudian las implicaciones prácticas derivadas de tales requisitos en la Administración Local.

4.1. La constancia del fallecimiento.

En determinadas ocasiones son los llamados a heredar los que ponen en conocimiento de la Administración la constancia del fallecimiento del causante, si bien este comportamiento puede no darse, en cuyo caso el Ayuntamiento deberá prever mecanismos que permitan la toma de conocimiento de los fallecimientos de sus obligados tributarios.

En el caso de los obligados tributarios que consten en el padrón de habitantes del municipio, la Administración tendrá constancia de su fallecimiento gracias a la revisión periódica de los datos obrantes en su padrón con los registros del INE.

De este modo, se procederá a la actualización periódica del estado de los ciudadanos, reflejando el fallecimiento correspondiente en el padrón, debiendo identificarse posteriormente qué ciudadanos empadronados fallecidos eran a su vez obligados tributarios con deudas pendientes con la hacienda local.

Para ello es conveniente contar con un aplicativo de gestión de ingresos que permita cruzar los datos obrantes en la base de datos de recaudación con los contenidos en el padrón de habitantes.

Si bien esta vía permite conocer la situación con respecto a los obligados tributarios empadronados no aportará información relativa a los fallecimientos de los obligados no empadronados, para lo cual existe la posibilidad de acceder y recibir de forma informatizada los datos defunciones del INE, en virtud de la Resolución de 7

de febrero de 2005 por la que la Secretaría de Estado de Justicia encomienda al Instituto Nacional de Estadística la elaboración de una base de datos a nivel nacional de nacimientos, matrimonios y defunciones.

En esta Resolución se prevé que dichos datos puedan ser cedidos a las Administraciones públicas que lo soliciten, por medios telemáticos y sistemas que garanticen su seguridad y confidencialidad.

Así, el Ayuntamiento interesado puede solicitar autorización a la Dirección General de Registros y del Notariado para el acceso a la base de datos del INE relativa a defunciones, facilitándose posteriormente la transmisión periódica de las variaciones que se registren.

Una vez concedido este acceso se reciben con periodicidad mensual los referidos ficheros, que contendrán los datos de fallecimientos de todo el territorio nacional.

Para su tratamiento será interesante que el aplicativo de gestión de ingresos con el que cuente el Ayuntamiento permita su lectura y cruce con los sujetos obligados tributarios de la hacienda municipal, registrados en su base de datos.

Una vez realizado el cruce debería de forma automática reflejarse el fallecimiento del obligado tributario (indicando su fecha), produciéndose por tanto un cambio en su estado en el aplicativo que refleje el deceso.

Este reflejo y cambio de estado en los obligados tributarios es relevante para la exigencia de las deudas pendientes a los sucesores, pero también para el cambio de obligado tributario en los siguientes periodos en los supuestos de tributos de devengo periódico, pues un fallecido no puede ser sujeto de derechos y obligaciones¹⁵.

Una vez se han registrado las defunciones de los obligados tributarios de la hacienda municipal para un periodo concreto, será necesario concluir por parte de la Administración la concurrencia de la aceptación de la herencia como requisito necesario para que opere la sucesión mortis causa de personas físicas.

4.2. La aceptación expresa de la herencia.

El segundo de los aspectos sustantivos de la sucesión universal mortis causa es la aceptación de la herencia.

Una vez que la Administración cuente con la escritura de aceptación de la herencia podrá determinar quiénes son los herederos, y por tanto sucesores, y por qué conceptos para actuar frente a ellos.

En determinadas ocasiones el Ayuntamiento tendrá constancia de la escritura de aceptación de herencia con motivo del cumplimiento del deber de presentación de declaración del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana- IVNU- cumplido por los herederos, si bien es cierto que se dan supuestos en que, existiendo aceptación expresa, no se cuenta con esta documentación al no ser aportada.

Para estos casos existe el vigente Convenio formalizado entre la Federación Española de Municipios y Provincias y el Consejo General del Notariado relativo a la gestión del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en virtud del cual se intercambian de forma trimestral ficheros telemáticos a través de *ancert*¹⁶, con información relativa a los datos de la escritura de aceptación de herencia, expediente, protocolo, referencia catastral, notario e interesado.

Es relevante nuevamente contar con un aplicativo de gestión de ingresos que permita la lectura de los referidos ficheros, de forma que cruce su información con los

obligados tributarios de la base de datos de la recaudación municipal, generando un alta en el aplicativo informático con la información del fichero ancert.

Con esta información podrá la Administración requerir al notario competente la aportación de la escritura concreta para conocer su contenido y en virtud del mismo proceder frente a los sucesores.

4.3. Supuestos de falta de aceptación expresa de la herencia.

Pueden distinguirse tres supuestos de falta de aceptación expresa de la herencia: que el heredero renuncie a la herencia de forma expresa, que el heredero realice actuaciones que permitan concluir sobre la aceptación tácita de la herencia o, por último, que el heredero ni acepte ni renuncie a la herencia, encontrándonos con una indeterminación transitoria del titular del patrimonio relicto.

Se analizan a continuación todas ellas:

4.3.1. Renuncia a la herencia.

En los supuestos en que los herederos renuncien de forma expresa a su condición, al igual que en los supuestos en que no existan herederos conocidos, serán de aplicación las normas contenidas en los artículos 956 a 956 CC y 127 RGR¹⁷, de modo que se deberán poner en conocimiento del órgano competente la renuncia expresa manifestada.

Se plantea en este punto quién tiene la consideración de órgano competente en la Administración local: el RGR no contempla previsión expresa a este respecto por lo que se acude a la DA 1ª del mismo texto en el que se prevé que *“los órganos competentes de (...) las entidades locales se determinarán conforme a lo establecido en su normativa específica”*

Será órgano competente para la puesta en conocimiento de la renuncia expresa aquel que haya sido determinado en la normativa específica de la Administración local, y en defecto de normativa específica que lo contemple, será el Alcalde en virtud de la competencia residual del artículo 21 s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Este órgano competente dará traslado al órgano con funciones de asesoramiento jurídico para que el mismo solicite la declaración de heredero que proceda. En la Administración local las funciones de asesoramiento jurídico, como asesoramiento legal preceptivo, están atribuidas a la Secretaría de conformidad con las previsiones del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

De este modo podrá declararse heredero al Estado (956 CC) o a la Comunidad Autónoma o entidad correspondiente en función de las previsiones de los ordenamientos civiles propios de cada territorio¹⁸.

4.3.2. La aceptación tácita.

Como se ha expresado con anterioridad y de conformidad con el artículo 999 Cc, la aceptación pura y simple puede ser expresa o tácita; puntualizando que se considera aceptación tácita aquella que se hace por actos que suponen necesariamente la voluntad de aceptar, o que no habría derecho a ejecutar sino con la cualidad de heredero.

Finaliza el precepto disponiendo que los actos de mera conservación o administración provisional no implican la aceptación de la herencia, si con ellos no se ha tomado el título o la cualidad de heredero.

A la vista de esta regulación, para determinar que se ha producido una aceptación tácita de la herencia deberá procederse a un análisis de los actos realizados por los llamados a heredar, al efecto de concluir si suponen necesariamente la voluntad de aceptar o si son actos que no es posible ejercitar sino es con la cualidad de heredero.

Este amplio margen de análisis conlleva también dificultades prácticas en la Administración local, la cual deberá determinar la concurrencia de comportamientos que permitan afirmar la producción de aceptación tácita a la luz de la jurisprudencia sobre la materia.

Tal y como refiere la STS 259/2019 de 10 de mayo “*existe un abundante número de sentencias en las que se analiza qué actos suponen aceptación tácita de la herencia*)”.

Se cita en este punto la STS 209/1998 de 20 de enero, la cual recopila de forma sistemática los pronunciamientos del alto tribunal sobre la materia, estableciendo: “*La Sentencia de 24 de noviembre de 1992 (fundamento 7º) dice que la aceptación tácita se realiza por actos concluyentes que revelen de forma inequívoca la intención de adir la herencia, o sea, aquellos actos que por sí mismos o mero actuar, indiquen la intención de querer ser o manifestarse como herederos; de actos que revelen la idea de hacer propia la herencia o, en otro sentido, que el acto revele sin duda alguna que el agente quería aceptar la herencia. Cuyo concepto viene de sentencias más antiguas, como las de 13 de marzo de 1952, 27 de abril de 1955 y 15 de junio de 1982 y es recogido, a su vez, por la de 12 de julio de 1.996: aquellas que por sí mismo o mero actuar indiquen la intención de querer ser o manifestarse como herederos, es decir, de actos que revelen la idea de hacer propia la herencia, mirándola como tal y no con la intención de cuidar el interés de otro o eventualmente el propio para decidirse después de aceptar, o, en otro sentido, que el acto revele sin duda alguna que el agente quería aceptar la herencia o la de ser ejecución facultad del heredero.*”

Una vez expuestas las líneas teóricas para considerar una herencia aceptada tácitamente prosigue la sentencia haciendo alusión a *“Otras sentencias han contemplado supuestos concretos de aceptación tácita: la de 10 de noviembre de 1981, la disolución de una sociedad, con asistencia a la Junta General de todos los accionistas; la de 15 de junio de 1982, el cobro de créditos hereditarios; la de 20 de noviembre de 1991, instar ante servicios oficiales la calificación de ganancial de la finca discutida; la de 24 de noviembre de 1992, la impugnación de la validez del testamento de la causante, en el que excluía al demandante de la herencia; la de 12 de julio de 1996, la dirección del negocio que había sido del causante; la de 10 de octubre de 1996, la aceptación expresa de una herencia en la que, por el ius transmissionis, se contiene la aceptada tácitamente”*.

“Sentencias más antiguas hacen también la aplicación del concepto de aceptación tácita a casos concretos: ostentar ante la Administración el título de heredero (sentencia de 18 de junio de 1900), venta de bienes hereditarios (sentencia de 6 de junio de 1920), otorgamiento de escritura de apoderamiento (sentencia de 23 de abril de 1928), interponer reclamaciones o demanda (sentencias de 7 de enero de 1942 y 13 de marzo de 1952), hacer gestiones sobre bienes hereditarios (sentencia de 23 de mayo de 1955), pago con bienes hereditarios de una deuda de la herencia (sentencia de 16 de junio de 1961), ejercicio de acciones relativas a los bienes relictos (sentencia de 14 de marzo de 1978).”

De este modo, en los supuestos en que el Ayuntamiento, sin existir aceptación expresa de la herencia, tenga constancia de la concurrencia de actos determinantes de la producción de aceptación tácita, como por ejemplo venta de bienes hereditarios, pago con bienes hereditarios de una deuda o ejercicio de acciones relativas a los bienes relictos, podrá motivar de forma suficiente la producción de aceptación de forma tácita, pudiendo por tanto proseguir los procedimientos contra los herederos, ya sean

de cuantificación y liquidación de las deudas pendientes, de requerimiento de pago de las obligaciones liquidadas, de inspección o revisión.

Para ello se seguirán los aspectos procedimentales requeridos, notificando pertinentemente los mismos al heredero que ha aceptado tácitamente la herencia, haciendo constar tanto esta circunstancia como las vías de impugnación correspondientes.

En caso de no realizarse actuaciones por parte de los llamados a heredar que permitan concluir la aceptación tácita de la herencia, la Administración puede estudiar el ejercicio de la vía permitida por el artículo 1005 Cc, cuyo tenor literal establece:

“cualquier interesado que acredite su interés en que el heredero acepte o repudie la herencia podrá acudir al Notario para que éste comunique al llamado que tiene un plazo de treinta días naturales para aceptar pura o simplemente, o a beneficio de inventario, o repudiar la herencia. El Notario le indicará, además, que si no manifestare su voluntad en dicho plazo se entenderá aceptada la herencia pura y simplemente”

En virtud del precepto transcrito, el Ayuntamiento, acreditando su interés en la existencia de deudas pendientes del causante y el perjuicio causado a la hacienda municipal por no poder verlas satisfechas en la medida en que no exista aceptación de la herencia, podrá requerir al Notario para que realice la comunicación al heredero en los términos expresados.

Si se ejercita esta acción y tiene como resultado la aceptación de la herencia, se deberá actuar conforme a lo expresado en los epígrafes relativos a los aspectos objetivos y procedimentales.

Si el resultado de la acción es el repudio de la herencia, deberá actuarse conforme a las previsiones del 127.3 RGR al efecto de declarar heredero al Estado o a la Comunidad Autónoma correspondiente.

La última de las opciones de las que dispone el Ayuntamiento consistiría en dirigirse frente a la herencia yacente para ver satisfechas las deudas pendientes del causante; no obstante también existen dificultades prácticas para llevarlo a cabo:

4.3.3. La herencia yacente.

A lo largo de la exposición se ha visto como la LGT en su artículo 39.3 prevé que la Administración realice actuaciones de cuantificación, determinación y liquidación de las obligaciones del causante con el representante de la herencia yacente, practicándose la liquidación a nombre de la misma si al término del procedimiento no se conocieran los herederos.

Como señala el artículo 101 LGT las liquidaciones son los actos resolutorios mediante los cuales se realizan las operaciones de cuantificación necesarias y se determina el importe de la deuda. Para que las mismas sean válidas deberán ser notificadas a los obligados tributarios con expresión, entre otros de “*la identificación del obligado tributario*” (art 102 LGT).

En relación a la identificación del obligado tributario, la misma se realiza a través del Número de Identificación Fiscal de conformidad con las previsiones de la DA6 LGT.¹⁹

El artículo 23 RGGIA regula el deber de las entidades sin personalidad jurídica de solicitar la asignación de un NIF para sus relaciones con trascendencia tributaria así como la posibilidad de la Administración de asignarles uno de oficio en caso de que no lo soliciten; la Orden EHA/451/2008, de 20 de febrero contiene las previsiones sobre la asignación del NIF correspondiente²⁰.

El artículo 26 RGGIA aúna las anteriores previsiones²¹, de modo que en los supuestos en que la herencia yacente como obligado tributario no haya presentado declaración alguna ante la Administración ni tampoco haya solicitado a la AEAT la asignación de un NIF para realizar actuaciones con trascendencia tributaria, la Administración local deberá solicitar la asignación del NIF correspondiente que permita su identificación correcta en la liquidación y su notificación de modo que las mismas sean válidas y eficaces.

La práctica pone de manifiesto que son frecuentes los supuestos en que no se ha producido la aceptación de la herencia, pero tampoco su repudio, encontrándose el caudal relicto en situación de transitoriedad.

Cuando, en esta situación de transitoriedad no se haya solicitado NIF para la herencia yacente la entidad local, al efecto de practicar liquidaciones y notificaciones válidas, deberá requerir a la AEAT la asignación y comunicación del NIF correspondiente a la herencia yacente en cuestión.

Una vez presentado el requerimiento, la AEAT realizará de oficio su procedimiento previsto para el alta de la herencia yacente en el Censo de Obligados Tributarios y la consecuente asignación de un NIF para sus relaciones con trascendencia jurídica, tras lo cual facilitará tal identificación a la entidad local, quien podrá practicar las liquidaciones y notificaciones correspondientes. Como se ha visto, las actuaciones se llevarán a cabo con el representante de la herencia yacente, quien deberá ser necesariamente identificado.

A pesar de que conforme a las anteriores previsiones las liquidaciones emitidas sean válidas, la Administración local puede encontrarse con problemas prácticos en los casos en que la herencia yacente no satisfaga la deuda liquidada y notificada.

Supuesto 1: La liquidación practicada a la herencia yacente no es satisfecha por la misma y no se produce aceptación de la herencia.

Se contempla la siguiente hipótesis: a la fecha del fallecimiento existe una deuda devengada pero no liquidada en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles-IBI-, relativa a un inmueble de titularidad del causante.

No existiendo aceptación de la herencia, por parte de la Administración se ha liquidado a nombre de la herencia yacente (identificada correctamente) el IBI devengado por el causante.

La deuda no ha sido satisfecha en periodo voluntario, y nada obsta para que la Administración inicie el procedimiento ejecutivo y emita y notifique la correspondiente providencia de apremio a nombre de la herencia yacente.

Sin embargo, los posibles inconvenientes surgirían en la eventual traba y práctica de embargos, puesto que para poder practicar el embargo correspondiente será necesario acreditar que se ha emplazado en el procedimiento a alguno de los llamados a la herencia²².

De este modo, en los supuestos en que no se haya realizado tal emplazamiento, lo que en la mayoría de los casos sucederá por desconocer la identidad de los llamados a heredar, podría paralizarse la ejecución del embargo de modo que quedaría insatisfecha la deuda de la Administración.

Ante esta situación cabría analizar el ejercicio de la vía del 1005 Cc expuesta como opción previa a la actuación ejecutiva de la administración.

Supuesto 2: Un segundo supuesto, más beneficioso para la Administración es que la liquidación practicada a la herencia yacente no sea satisfecha si bien con posterioridad los herederos acepten la herencia.

Se plantea la misma hipótesis de partida que en el supuesto 1: la entidad local ha liquidado válidamente a la herencia yacente la deuda por IBI y al fin del periodo voluntario, la misma no atiende el pago, dictándose correspondiente providencia de apremio.

Una vez dictada y notificada la providencia de apremio, y antes de que la deuda sea satisfecha por la herencia yacente pero sin haber vencido el plazo del artículo 62.5 LGT, se produce la aceptación de la herencia.

Nos cuestionamos en este punto si la liquidación y la providencia de apremio son válidas y eficaces, de modo que la Administración podría exigir a los herederos la deuda en el estado en el que se encontraba en el momento de la aceptación, o si por el contrario no lo son y la Administración debería practicar nuevamente la liquidación pero esta vez a nombre de los herederos conocidos.

En este caso el procedimiento de recaudación hasta el momento de la aceptación se estaba llevando a cabo frente a una entidad sin personalidad jurídica (herencia yacente) por no conocerse herederos, si bien en el momento de aceptación de la herencia, la herencia yacente se extingue, por su propia naturaleza de entidad patrimonial transitoriamente sin sujeto.

El reiterado artículo 39.3 LGT permite afirmar que las liquidaciones se realizarán a nombre de los sucesores, pero en caso de falta de los mismos se realizarán a nombre de la herencia yacente.

De otro lado el artículo 177 LGT permite dirigir contra los bienes de la herencia yacente procedimientos recaudatorios de las deudas pendientes del causante, realizándose las actuaciones con su representante.

De este modo, y en el supuesto objeto de análisis, la Administración ha actuado con tres sujetos distintos pues el procedimiento se inició con el causante, ya que la

deuda se devengó con anterioridad al deceso, se continuó con la herencia yacente liquidando a su nombre (como permite el artículo 39.3 LGT) y exigiéndole el pago a través procedimiento recaudatorio, (tal y como permite el artículo 177 LGT) pero terminará con los herederos cuando se conozcan y éstos acepten la herencia.

Adicionalmente, el objeto de la regulación prevista en la LGT con la herencia yacente descansa en evitar la dilatación en el tiempo de los procedimientos tributarios y por tanto evitar perjuicios a la hacienda pública.

Visto lo anterior cabe concluir que todas las actuaciones realizadas por la Administración con la herencia yacente son válidas y vinculantes para los sucesores, pues la normativa prevé que la Administración actúe con el representante de la herencia yacente y ejercite sus derechos contra los bienes de la misma²³, si bien, una vez disuelta ésta por la aceptación de la herencia, necesariamente deberá la Administración dirigirse frente a los sucesores²⁴.

Concluida la validez y eficacia frente a los sucesores de las actuaciones realizadas con la herencia yacente será necesario distinguir el estado y plazos en que se exigirá la deuda a los sucesores, para lo que se acude a las previsiones del artículo 127 RGR²⁵.

Este precepto regula los plazos de requerimiento de pago de la deuda a los sucesores, disponiendo que se expresarán en la notificación de tal requerimiento. El apartado primero determina que se exigirá la deuda a los sucesores en el estado en que se encontrase en el momento del fallecimiento fijando el dies a quo en la fecha de notificación del mismo.

No obstante, prevé en su apartado quinto una especialidad aplicable a la presente hipótesis, pues dispone *“en los supuestos de entidades sin personalidad jurídica se estará al momento de disolución para aplicación de las reglas anteriores”*

Por tanto, deberá exigirse a los sucesores la deuda del causante en el estado que se encontrase la misma en el momento de disolución de la herencia yacente, o lo que es lo mismo, en el momento de la aceptación de la herencia.

De conformidad con los apartados 1 y 5 del artículo 127 RGR, en el supuesto estudiado, al encontrarse en el momento de la aceptación de la herencia, la providencia de apremio notificada sin que hubiese vencido el plazo del 62.5 LGT, se requerirá al sucesor el pago del importe principal de la deuda y del recargo de apremio del 10% a satisfacer en los plazos del 62.5 LGT a contar desde la recepción de la notificación del requerimiento.

Puede concluirse que si bien los sucesores se subrogan en la posición jurídica del causante en el momento del fallecimiento de conformidad con el artículo 39.1 LGT, en los supuestos en que existan actuaciones de la Administración que se hayan dirigido frente con la herencia yacente, deberá estarse a la situación de las obligaciones pendientes en el momento de disolución de la herencia yacente, esto es, se exigirán las deudas pendientes del causante a los herederos en el estado en el que se encontrasen en el momento de la aceptación de la herencia.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de las líneas anteriores se han pretendido sistematizar los aspectos y requisitos esenciales para que opere la sucesión universal mortis causa junto con su régimen jurídico aplicable y especialidades procedimentales en materia tributaria.

Así, se ha puesto de manifiesto la necesaria constancia del fallecimiento y de la aceptación de la herencia para que la Administración pueda realizar actuaciones frente a los sucesores, que se configuran como obligados tributarios.

Se han analizado igualmente los conceptos del causante que pueden ser exigidos a los sucesores, concluyendo que son transmisibles las obligaciones tributarias formales y materiales devengadas a la fecha del deceso.

Asimismo se estudia la sucesión en los procedimientos, concluyéndose que la Administración podrá proseguir con los sucesores los procedimientos de gestión tributaria, inspección, recaudación, revisión o de devolución de ingresos iniciados pero no finalizados con el causante y también dar inicio a tales procedimientos con los sucesores pero relativos a obligaciones tributarias del causante.

Finalmente se analizan diversos aspectos prácticos de la materia en la Administración local, haciendo especial referencia a las actuaciones a realizar por la Administración frente a la herencia yacente así como alternativas como la interpelación notarial prevista en el 1005 Cc o la aceptación tácita de la herencia.

Atendiendo a todas las consideraciones expuestas cabe afirmar que el estudio de la sucesión universal mortis causa resulta de interés para la Administración local en la medida en que va a permitir la exigencia a los sucesores de las deudas pendientes del causante, contribuyendo así al sostenimiento de los gastos públicos.

No obstante en la actualidad se configura como una vía poco explorada en la referida Administración, la cual se encuentra con las dificultades propias de las materias civil y tributaria, pero también con las inoperancias prácticas derivadas tanto de la falta de información como, en ocasiones, de los medios suficientes.

Es por ello que se aboga por la colaboración interadministrativa e intercambio de información entre los distintos entes públicos así como por la implantación de buenos recursos tecnológicos que permitan la interoperabilidad de datos recibidos con los obrantes en la Administración, para que su tratamiento sea eficiente.

6. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR ROMAN, A.I. (Diciembre 2019) *El error en la identificación del ciudadano y obligado tributario*. Actualidad Administrativa, Nº 12, Sección Actualidad, Wolters Kluwer. <https://elconsultor.laley.es/>

CARRERAS MANERO, O. (2011). *La Sucesión el Derecho Tributario*. Pamplona. Thomson Reuters Editorial Aranzadi S.A.

CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO, *índice único, e-notario, ancert*.
<https://www.notariado.org/>

GUTIERREZ BERRENGOA, A y MONJE BALMASEDA, O. (2004) *La Administración y representación de la herencia yacente en el Derecho español*.

IRURZUN GOICOA,D. (2013) *Algunas ideas clave en el derecho sucesorio del Código Civil*.
<https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2013-derecho-sucesorio-irurzun.htm>

LAMOCA ARENILLAS, A. (2016) *Responsabilidad y sucesión tributaria*. Thomson Reuters.

MARTINEZ LOZANO, M. (2015) “Los sucesores de las personas físicas” en *Boletín Jurídico GTT*. <https://www.gtt.es/boletinjuridico/los-sucesores-de-personas-fisicas/>

MARTINEZ LOZANO, M. (2017) “La solidaridad tributaria (art. 35.7 LGT). La apariencia oculta la realidad” en *Boletín Jurídico GTT*.

<https://www.gtt.es/boletinjuridico/la-solidaridad-tributaria-art-35-7-lgt-la-apariencia-oculta-la-realidad/#:~:text=35.7>

MESA GONZALEZ, M.J. *La sucesión en el derecho tributario*. Hacienda Canaria.

REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS. *Cumplimiento de las obligaciones tributarias mientras la herencia se encuentre yacente* El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 1, Sección Consultas, Quincena del 15 al 29 Ene. 2012, Ref. 13/2012, pág. 13, tomo 1, Editorial LA LEY

REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS. *El Ayuntamiento debe anular las liquidaciones practicadas a nombre del Fallecido*. El Consultor de los Ayuntamientos, 19 de Octubre de 2017, Wolters Kluwer

REDACCIÓN DE EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS. *Procede liquidar el IVTM a la herencia yacente*. El Consultor de los Ayuntamientos, 24 de Julio de 2017, Wolters Kluwer.

ANEXO DE JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES VINCULANTES

Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V0407-17 de 15 de
Febrero de 2017.

Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V0234-17 de 31 de
Enero de 2017.

Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V3135-17 de 04 de
Diciembre de 2017.

Resolución Vinculante de Dirección General de Tributos, V0726-18 de 19 de
Marzo de 2018.

Resolución de La Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de
noviembre de 2019, BOE 296/2019, de 10 Diciembre 2019.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 209/1998 de 20 de enero.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 294/1982, de 15 de junio.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 5429/1996 de 10 de octubre.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 259/2019 de 10 de mayo.

NOTAS PIE DE PÁGINA

¹ DIEZ PICAZO, L: *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial, vol II. Las relaciones obligatorias*, 6ª eE., Civitas, Madrid, 2008, págs. 847 y ss

² CARRERAS MANERO, O. *La sucesión en el Derecho Tributario*, Ed. Thomson Civitas, Pamplona, 2011 págs. 87 a 91.

³ Cobra especial relevancia diferenciar en este punto el presupuesto de responsabilidad solidaria del artículo 42 LGT de la solidaridad derivada de la concurrencia en el mismo presupuesto de hecho del artículo 35.7 LGT.

Así, mientras que la responsabilidad solidaria regulada en el artículo 42 LGT supondrá que los sujetos en los que concurren los presupuestos previstos en el referido artículo se configurarán como responsables solidarios de la deuda tributaria junto al deudor principal, el supuesto de solidaridad en caso concurrencia de varios obligados tributarios en el mismo presupuesto de hecho regulada en el 35.7 LGT, supone que todos ellos se configuran como obligados tributarios principales³ del presupuesto de hecho que los vincula; de este modo, cuando varios obligados concurren en la misma obligación tributaria, todos ellos quedan obligados solidariamente a la satisfacción de la totalidad de la deuda, por lo que la Administración podrá exigir a cualquiera de ellos su totalidad.

Asimismo se remite al análisis realizado por CARRERAS MANERO, O. en *la sucesión de personas físicas en el Derecho tributario*, págs. 189 a 195 relativa a la concurrencia de varios herederos y la distribución de las deudas pendientes del causante cuando algunos de dichos sujetos hayan aceptado la herencia pura y simplemente y otros a beneficio de inventario.

⁴ Se definen las obligaciones materiales como aquellas de carácter pecuniario y formales aquellas que “*sin tener carácter pecuniario, son impuestas por la normativa tributaria o aduanera a los obligados tributarios, deudores o no del tributo, y cuyo cumplimiento está relacionado con el desarrollo de actuaciones o procedimientos tributarios o aduaneros.*” (art 29 LGT), como lo son la obligación de presentar declaraciones, autoliquidaciones o comunicaciones.

⁵ El tenor literal del artículo 39.2 LGT dispone: “*No impedirá la transmisión a los sucesores de las obligaciones tributarias devengadas el hecho de que a la fecha de la muerte del causante la deuda tributaria no estuviera liquidada, en cuyo caso las actuaciones se entenderán con cualquiera de ellos, debiéndose notificar la liquidación que resulte de dichas actuaciones a todos los interesados que consten en el expediente.*”

⁶ No obstante la literalidad de los preceptos analizados existen posiciones doctrinales que discuten la transmisibilidad absoluta de las prestaciones accesorias.

Existiendo así un sector doctrinal que aboga por realizar un análisis sobre la transmisibilidad en función de la verdadera naturaleza jurídica de las prestaciones accesorias, al objeto de determinar la concurrencia en las mismas de un espíritu o carácter sancionador. En caso de concurrir esta naturaleza sancionadora, según este sector doctrinal, cabría afirmar su intransmisibilidad en el sentido del 39.3 LGT.

De otro lado, otras posiciones defienden el principio de personalidad del daño, el cual impide que el sujeto que deba resarcirlo sea distinto del que lo ha causado; abogando así por la intransmisibilidad de las prestaciones accesorias devengadas como consecuencia de la actuación del el causante, pues le serían ajenas al sucesor. Esta posición no impide que se exijan al heredero los intereses, recargos o costas devengados con posterioridad al fallecimiento pero como consecuencia del comportamiento extemporáneo de los propios herederos.

Si bien se trata de posiciones interesantes, se entiende que van más allá del objetivo del presente estudio, por lo que el mismo se ceñirá a las previsiones de los preceptos legales estudiados.

En este estudio se obvia el análisis de la transmisibilidad de las cuotas a favor del Tesoro o de otros entes públicos, por centrarse en la sucesión mortis causa en la Administración local

⁷ LAMOCA ARENILLAS, A. *Responsabilidad y sucesión tributaria*, Ed. Thomson Reuters, Pamplona, 2016,pág. 250.

⁸ El tenor literal del artículo 41.5 LGT dispone: “*Salvo que una norma con rango de ley disponga otra cosa, la derivación de la acción administrativa para exigir el pago de la deuda tributaria a los responsables requerirá un acto administrativo en el que, previa audiencia al interesado, se declare la responsabilidad y se determine su alcance y extensión, de conformidad con lo previsto en los artículos 174 a 176 de esta ley.*”

⁹ Para ello la Administración deberá comunicar el inicio o continuación del procedimiento a todos los sucesores conocidos, pudiendo éstos comparecer en las respectivas actuaciones, fundamentándose tal previsión en el derecho de defensa de

los sucesores. En todo caso el procedimiento de comprobación iniciado será único y continuará con los sucesores que hubiesen comparecido.

El apartado cuarto prevé que la liquidación que ponga fin al procedimiento se realizará a nombre de los sujetos comparecientes y se notificará a todos los herederos conocidos, debiendo ser esta notificación en todo caso personal, pues la misma tiene por objeto que el acto notificado pueda ser cumplido o recurrido, y los herederos son obligados al cumplimiento.

¹⁰ Cuando la Administración notifique a los sucesores sus obligaciones tributarias pendientes, necesariamente debe haberse producido la cuantificación del débito, esto es, las deudas deben estar liquidadas y ser exigibles.

¹¹ El artículo 232 LGT dispone: "Si durante la tramitación del procedimiento se advierte la existencia de otros titulares de derechos o intereses legítimos que no hayan comparecido en el mismo, se les notificará la existencia de la reclamación para que formulen alegaciones, y será de aplicación lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 239 de esta ley".

¹² El tenor literal del artículo 14 RGVA dispone: "1. Tendrán derecho a solicitar la devolución de ingresos indebidos las siguientes personas o entidades: a) Los obligados tributarios y los sujetos infractores que hubieran realizado ingresos indebidos en el Tesoro público con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias o del pago de sanciones, así como los sucesores de unos y otros. 2. Tendrán derecho a obtener la devolución de los ingresos declarados indebidos las siguientes personas o entidades: a) Los obligados tributarios y los sujetos infractores que hubieran realizado el ingreso indebido, salvo en los casos previstos en los párrafos b) y c) de este apartado, así como los sucesores de unos y otros."

¹³ CARRERAS MANERO, O. *La sucesión...cit.*, págs. 98, 99, 203 a 211.

¹⁴ LAMOCA ARENILLAS, A. *Responsabilidad y.. cit.* Págs. 255 a 257.

¹⁵ De conformidad con el artículo 32 Cc, la personalidad civil se extingue por la muerte de las personas. No así su patrimonio, que permanece y subsiste, "integrado por todas sus relaciones jurídicas en las que no concurra la cualidad de ser personalísimas. (Artículo 659)", IRURZUN GOICOA, D. *Algunas ideas clave en el derecho sucesorio del Código Civil.* <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2013-derecho-sucesorio-irurzun.htm>

¹⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO. Ancert es la plataforma tecnológica del notariado y su principal función es innovar en trámites telemáticos notariales. <https://www.ancert.com/liferay/web/ancert/inicio>

¹⁷ En los supuestos en que concurran varios herederos, renunciando parte de ellos y aceptando el resto serán de aplicación las previsiones de los artículos 984 a 986 Cc.

¹⁸ CARRERAS MANERO, O. *La sucesión ...cit.*, págs. 96 a 98.

¹⁹ Así la disposición adicional sexta de la LGT dispone: "Toda persona física o jurídica, así como las entidades sin personalidad a que se refiere el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, tendrán un número de identificación fiscal para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria. Este número de identificación fiscal será facilitado por la Administración General del Estado, de oficio o a instancia del interesado."

En este punto se remite al análisis realizado por AGUILAR ROMAN, A.I. (Diciembre 2019) *El error en la identificación del ciudadano y obligado tributario.* Actualidad Administrativa, Nº 12, Sección Actualidad, Wolters Kluwer. <https://elconsultor.laley.es/>

²⁰ La orden por la que se regula la composición del número de identificación fiscal de las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica establece en su artículo primero "La Administración tributaria asignará a las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica un número de identificación fiscal que las identifique, y que será invariable cualesquiera que sean las modificaciones que experimenten aquellas, salvo que cambie su forma jurídica o nacionalidad."

²¹ A este respecto el artículo 26 RGGIA prevé que la herencia yacente como obligado tributario y de conformidad con lo previsto en la DA 6 LGT, debe incluir su NIF en todas las autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones o escritos que presenten ante la Administración tributaria. En caso de no disponer de dicho número deberán solicitar su asignación de acuerdo con lo previsto en los artículos 19, 20 y 23 RGGIA; no obstante la Administración tributaria podrá admitir su presentación cuando no conste NIF; en los supuestos en que el obligado carece de NIF, la tramitación del procedimiento tributario queda condicionada a la aportación del mismo.

El último párrafo del artículo 26 prevé que transcurridos 10 días desde la presentación de la correspondiente autoliquidación declaración o comunicación sin que se haya acreditado la solicitud del número de identificación fiscal se podrán tener por no presentadas, previa resolución administrativa que así lo declare

²² La Dirección General De Los Registros y del Notariado, Resolución, 20-11-2019, BOE 296/2019, de 10 Diciembre 2019, establece "en el supuesto de este expediente, las deudas se producen después del fallecimiento del causante, pero no consta estar aceptada la herencia ni efectuada la partición, es decir estando yacente la herencia del causante,

por lo que nos encontramos en el último supuesto de los analizados anteriormente, ya que aun cuando el causante transmita sus deudas a sus herederos desde su fallecimiento, para que un heredero concreto responda de las deudas de su causante no basta que sea llamado a la herencia, sino que es preciso, además, la aceptación de la misma. Por lo tanto, no estamos ante el supuesto de deudas propias del heredero, sino ante un supuesto de deudas de la herencia yacente del causante por lo que, para poder considerarse cumplido el tracto sucesivo, será suficiente que se acredite, en el mandamiento, que se ha emplazado a alguno de los posibles llamados a la herencia, lo que se ha producido en este caso”.

²³MARTINEZ LOZANO, J.M. (2015) “Los sucesores de las personas físicas”. Boletín Jurídico GTT. <https://www.gtt.es/boletinjuridico/los-sucesores-de-personas-fisicas/>

²⁴ Otra consecuencia de la normativa analizada es que la Administración realizará las referidas actuaciones con el representante de la herencia yacente mientras ésta se mantenga en esta situación. De este modo, una vez se produzca la aceptación de la herencia, el representante dejará de actuar; pudiéndose desde ese momento hablar de la disolución de la entidad sin personalidad jurídica

²⁵ Se puntualiza que en caso de que la herencia yacente satisfaga la deuda requerida, lo hará con cargo a los bienes del caudal relicto, de modo que el mismo se verá minorado afectando así a los futuros herederos. Si bien en el presente supuesto se está analizando la hipótesis de falta de pago por la herencia yacente, por lo que se acude a las previsiones del artículo 127 RGR para concluir sobre el estado y plazos de exigencia de la deuda a los sucesores.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCIA

AGRICULTURA

AGRICULTURA: SEQUÍA: DEMARCACIÓN DEL TINTO, ODIEL Y PIEDRAS

Acuerdo de 8 de marzo de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Especial de Actuación en situación de alerta y eventual sequía para la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras ([BOJA de 11 de marzo de 2022 número 48](#)).

AGRICULTURA: SEQUÍA: GUADALHORCE-GUADALTEBA-CONDE DE CUADALHORCE-CASASOLA-LIMONERO

Orden de 25 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se declara la situación de excepcional sequía en la Zona con Regulación Superficial Guadalhorce-Guadalteba-Conde de Guadalhorce-Casasola-Limonero ([BOJA de 31 de marzo de 2022 número 62](#)).

AGRICULTURA: SEQUÍA: CAMPO DE DALÍAS

Orden de 25 de marzo de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por la que se declara la situación de excepcional sequía en la Zona Mixta Campo de Dalías ([BOJA de 31 de marzo de 2022 número 62](#)).

ANIMALES

ANIMALES: PERROS GUÍA: REGULACIÓN

Ley 11/2021 de 28 de diciembre, por la que se regulan los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía ([BOJA de 3 de enero de 2022 número 1](#)).

El objeto de la ley es regular el derecho de acceso al entorno de las personas con discapacidad, o con determinadas condiciones de salud, determinar el procedimiento de reconocimiento oficial de los perros de asistencia y su registro, y establecer el régimen sancionador, por el incumplimiento de la misma.

Establece las diferentes categorías de perros de asistencia y su adiestramiento.

Se regula el derecho de acceso a entorno en compañía de perros de asistencia y sus condiciones, que comporta la facultad de acceder, circular y permanecer en todos los lugares, espacios, establecimientos y transportes que se determinan en la ley en compañía de un perro de asistencia, sin obstáculos ni interrupciones y en condiciones de plena igualdad con el resto de la ciudadanía, entre otros parques públicos, jardines, playas, zonas de baño de ríos, lagos, embalses, incluida el agua de los mismos, así como cualquier otro espacio de uso común general, centros de recreo, establecimientos de hostelería, establecimientos deportivos, piscinas, centros oficiales, centros docentes, centros sociosanitarios, bibliotecas, cines, centros de cultura, centros comerciales y transporte colectivo de titularidad pública.

La ley deroga expresamente la Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales y el Decreto 32/2005, de 8 de febrero, por el que se regula el distintivo de perro guía y el procedimiento para su concesión y se crea el Registro de Perros Guía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CULTURA

CULTURA: RED DE OFERTAS DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS: AMPLIACIÓN

Resolución de 18 de enero de 2022, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, por la que se convoca la presentación de ofertas de espectáculos para la ampliación del catálogo de la Red Andaluza de Teatros Públicos 2022 ([BOJA de 25 de enero de 2022 número 16](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: ENTIDADES LOCALES ANDALUZAS: DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE FINANCIACIÓN

Orden de 15 de febrero de 2022, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se establece la distribución del Fondo de financiación incondicionada de la Junta de Andalucía para las entidades locales autónomas andaluzas, aprobado por la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de financiación incondicionada para las entidades locales autónomas ([BOJA de 21 de febrero de 2022 número 35](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL DE SIERRAS DE CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS: II PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Decreto 3/2022 de 18 de enero de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022 ([BOJA de 21 de enero de 2022 número 14](#)).

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL DE SIERRAS SUBBÉTICAS: II PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Decreto 4/2022 de 18 de enero de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierras Subbéticas y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022 ([BOJA de 21 de enero de 2022 número 14](#)).

MEDIO AMBIENTE: PARQUE NATURAL DE SIERRAS DE TEJEDA, ALMIJARA Y ALHAMA: II PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Decreto 5/2022 de 18 de enero de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierras de Tejeda, Almiijara y Alhama y su área de influencia socioeconómica y el Programa Operativo Horizonte 2022 ([BOJA de 21 de enero de 2022 número 14](#)).

MEDIO AMBIENTE: PLAN DE ANDALUCÍA. FORMULACIÓN

Acuerdo de 15 de febrero de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2030 (PMA 2030) ([BOJA de 18 de febrero de 2022 número 34](#)).

PROTECCION CIVIL

PROTECCIÓN CIVIL: AGRUPACIONES LOCALES DE VOLUNTARIOS: REGISTRO

Orden de 27 de diciembre de 2021, de la Consejería de LA Presidencia, Administración Pública e Interior, por la que se crea el nuevo Registro de las Agrupaciones Locales del Voluntariado de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 17 de enero de 2022 número 10](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: PLAN DE INSPECCIÓN

Orden de 22 de diciembre de 2021, 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 2022 y 2023 ([BOJA de 3 de enero de 2022 número 1](#)).

SERVICIOS SOCIALES: MAPA: MODIFICACIÓN

Orden de 15 de febrero de 2022, de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, por la que se modifica el Anexo II de la Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía ([BOJA de 21 de febrero de 2022 número 35](#)).

SERVICIOS SOCIALES: INFANCIA: ESTRATEGIA: FORMULACIÓN

Acuerdo de 22 de febrero de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia por la infancia y la inclusión de Andalucía ([BOJA de 25 de febrero de 2022 número 39](#)).

TURISMO

TURISMO: PLAN DE INSPECCIÓN

Orden de 27 de diciembre de 2021, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se aprueba el Plan de Inspección Programada de turismo para el año 2022 ([BOJA de 4 de enero de 2022 número 2](#)).

URBANISMO

URBANISMO Y VIVIENDA: REAHABILITACIÓN: MODIFICACIÓN

Decreto 6/2022 de 13 de enero, por el que se modifica el Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 ([BOJA de 21 de enero de 2022 número 14](#)).

Las modificaciones del Decreto 91/2020, de 30 de junio, consisten, en aumentar la participación de las entidades locales en la Comisión de Seguimiento y Participación del Plan, modificar el número de veces del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que determina los ingresos familiares máximos para el acceso a las viviendas protegidas de régimen especial, pasando de 2,50 a 3 veces, aumentar el plazo que los gobiernos locales tienen para entregar a los promotores y titulares de viviendas protegidas las listas de personas adjudicatarias, entre otras.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

CONSUMO

CONSUMO: VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA. AGUAS: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 4/2022 de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica ([BOE de 1 de marzo de 2022, número 51](#)).

Se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre para incluir la figura de la persona consumidora vulnerable, teniendo esta consideración las de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad, y se modifican diversos artículos de dicho texto con la finalidad de adecuar el régimen de derechos de las personas consumidoras vulnerables en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, referentes a la información, el etiquetado, las prácticas comerciales de servicios financieros, inmuebles, energéticos y de telecomunicaciones, y otros aspectos.

La Ley modifica en su disposición final sexta la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, en el sentido de modificar los precios básicos del canon de control de vertidos.

CONTRATACIÓN

CONTRATACIÓN: INDICES DE PRECIOS

Orden HAC/1313/2020 de 20 de noviembre del Ministerio de Hacienda, sobre los índices de precios de la mano de obra y materiales para el tercer y cuarto trimestre de 2019 y el primer y el segundo trimestre de 2020, aplicables a la revisión de precios de contratos de las Administraciones Públicas y sobre los índices de precios de los materiales específicos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento para el mismo periodo ([BOE de 8 de enero de 2022, número 7](#)).

CONTRATACIÓN PÚBLICA: CONTRATOS DE OBRAS: REVISIÓN DE PRECIOS

Real Decreto-ley 3/2022 de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras ([BOE de 2 de marzo de 2022, número 52](#)).

Acuerdo de convalidación del Congreso de los Diputados, BOE de 23 de marzo de 2022, número 70.

Con carácter excepcional, el Real Decreto-ley reconoce al contratista la posibilidad de una revisión excepcional de precios en aquellos contratos que se encuentren en ejecución a la entrada en vigor del mismo, siempre que el incremento del coste de los materiales empleados para la obra adjudicada haya tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato durante el ejercicio 2021, regulando cuándo se considerará que existe tal impacto, y establece, igualmente, los criterios del cálculo de esta revisión excepcional.

ENSEÑANZA

ENSEÑANZA: EDUCACIÓN INFANTIL: ORDENACIÓN

Real Decreto 95/2022 de 1 de febrero, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil ([BOE de 2 de febrero de 2022, número 28](#)).

ENSEÑANZA: EDUCACIÓN PRIMARIA: ORDENACIÓN

Real Decreto 157/2022 de 1 de marzo, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria ([BOE de 2 de marzo de 2022, número 52](#)).

ENSEÑANZA: EDUCACIÓN PROFESIONAL: REGULACIÓN

Orden EFP/232/2022 de 22 de marzo, de 5 de julio, por la que se regula la enseñanza básica y su currículo para las personas adultas en modalidad presencial, a distancia y a distancia virtual, en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ([BOE de 28 de marzo de 2022, número 74](#)).

ENSEÑANZA: EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA: ORDENACIÓN

Real Decreto 217/2022 de 29 de marzo del Ministerio de Educación y Formación Profesional, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria ([BOE de 30 de marzo de 2022, número 76](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de enero de 2021, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo de 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 8 de enero de 2022, número 7](#)).

HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN: PLANES DE AJUSTE: INSTRUCCIONES

Resolución de 7 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario, actuaciones, contenido de los planes de ajuste, y de su revisión, y de los modelos para utilizar en el procedimiento extraordinario de financiación para la cancelación de obligaciones pendientes de pago de determinadas entidades locales ([BOE de 12 de enero de 2022, número 10](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 3 de febrero de 2022, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el Anexo I de 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 4 de febrero de 2022, número 30](#)).

HACIENDAS LOCALES: COMPENSACIÓN

Orden HFP/73/2022, de 7 de febrero, por la que se determina el importe a percibir por las Entidades Locales de la compensación por el efecto de la implantación del suministro inmediato de información del IVA, SII-IVA, en la liquidación de la

participación en tributos del Estado de 2017, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional octogésima sexta de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 ([BOE de 9 de febrero de 2022, número 34](#)).

HACIENDAS LOCALES: ESFUERZO FISCAL 2020: INFORMACIÓN

Resolución de 8 de febrero de 2022, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal de 2020 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 12 de febrero de 2022, número 37](#)).

HORARIO

HORARIO LEGAL: 2022-2026

Orden PCM/186/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el calendario del período de la hora de verano correspondiente a los años 2022 a 2026 ([BOE de 15 de marzo de 2022, número 63](#)).

JUVENTUD

JUVENTUD: HUÉRFANOS: BONO CULTURAL JOVEN: REGULACIÓN

Real Decreto 210/2022 de 22 de marzo, del Ministerio de Cultura y Deporte por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven ([BOE de 23 de marzo de 2022, número 70](#)).

Las ayudas concedidas a través del Bono Cultural Joven tendrán un importe máximo de 400 euros por beneficiario, que serán las personas que cumplan 18 años en 2022, e irán destinadas a artes en vivo, patrimonio cultural y artes audiovisuales, productos culturales en soporte físico y consumo digital o en línea.

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: AGUAS: CONTAMINACIÓN NITRATOS AGRÍCOLAS: PROTECCIÓN

Real Decreto 47/2022 de 20 de enero, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa por los nitratos procedentes de fuentes agrarias ([BOE de 20 de enero de 2022, número 17](#)).

El objeto del Decreto es establecer las medidas necesarias para reducir la contaminación de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas, causada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de esa clase.

A tal efecto, las comunidades autónomas designarán como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia las aguas afectadas por la contaminación por nitratos, y cuya relación pondrá en conocimiento de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

Las comunidades autónomas elaborarán códigos de buenas prácticas agrarias que los agricultores deberán obligatoriamente de aplicar, asimismo aquéllas pondrán en práctica programas de actuación con objeto de prevenir y reducir la contaminación, programas que deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

MEDIO AMBIENTE: CONTAMINACIÓN ACÚSTICA: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden PCM/80/2022, de 7 de febrero, por la que se modifica el anexo II del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental ([BOE de 10 de febrero de 2022, número 35](#)).

PERSONAL LABORAL

PERSONAL LABORAL DEL ESTADO: JUBILACIÓN: INSTRUCCIONES

Resolución de 28 de febrero de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se dictan instrucciones de gestión relativas a la jubilación parcial del personal laboral acogido al IV Convenio Único de la Administración General del Estado ([BOE de 2 de marzo de 2022, número 52](#)).

RÉGIMEN ELECTORAL

RÉGIMEN ELECTORAL: SERVICIO POSTAL: OBLIGACIONES

Orden PCM/185/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2022, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2022 ([BOE de 15 de marzo de 2022, número 63](#)).

TRABAJO

TRABAJO: SALARIO MÍNIMO: MODIFICACIÓN

Real Decreto 152/2022 de 22 de febrero, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2022 ([BOE de 23 de febrero de 2022, número 46](#)).

Se fija en 33,33 euros/día o 1.000 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses, y con efectos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022.

VIOLENCIA DE GÉNERO

VIOLENCIA DE GÉNERO: HUÉRFANOS: PROTECCIÓN: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA: LEY DE HACIENDAS LOCALES

Ley Orgánica 2/2022 de 21 de marzo, de mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género ([BOE de 22 de marzo de 2022, número 69](#)).

La Ley Orgánica modifica, al efecto, determinadas normas de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

Asimismo, modifica el apartado 3 del artículo 104 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, relativo al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en el sentido de que no se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico

matrimonial. Asimismo, no se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles a título lucrativo en beneficio de las hijas, hijos, menores o personas con discapacidad sujetas a patria potestad, tutela o con medidas de apoyo para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica, cuyo ejercicio se llevará a cabo por las mujeres fallecidas como consecuencia de violencia contra la mujer, en los términos en que se defina por la ley o por los instrumentos internacionales ratificados por España, cuando estas transmisiones lucrativas traigan causa del referido fallecimiento.

VIVIENDA

VIVIENDA: PLAN ESTATAL 2022-2025

Real Decreto 42/20202 de 18 de enero del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal ara el acceso a la vivienda 2022-2025 ([BOE de 19 de enero de 2022, número 16](#)).

El Plan Estatal arbitra diversos programas para el acceso a la vivienda. La financiación de las actuaciones del Plan se realizará por el Estado, si bien las entidades locales podrán realizar aportaciones complementarias

Entre dichos programas, es de interés para las Administraciones Locales, el 6, Programa de incremento del parque público de vivienda, el 7, Programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad, el 8, Programa de fomento de alojamientos temporales, de modelos cohousing, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares, el 9, Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social, el 10, Programa de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas libres para su alquiler como vivienda asequible o social, el 11, Programa de mejora de la accesibilidad en y a las viviendas, y el 12, Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.

El objeto del Programa 6, es el incremento del parque público de viviendas adquiridas por las Administraciones Públicas que se vayan a que se vayan a destinar al alquiler o cesión en uso durante un plazo mínimo, en ambos casos, de cincuenta años. La ayuda podrá ser de hasta 6.000 euros por vivienda para dichas obras con la que podrán sufragar hasta el 75 % de las mismas. El precio del alquiler o de la cesión en uso de las viviendas será proporcional a su superficie útil. Durante el primer año de vigencia de este real decreto no podrá superar el importe de 5 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de vivienda, más en su caso, un 60 % de dicha cuantía por metro cuadrado de superficie útil.

El objeto del Programa 7, es el fomento de la promoción de alojamientos o viviendas con instalaciones, servicios y zonas de interrelación, para personas mayores y personas con discapacidad, destinadas al alquiler o cesión en uso, tanto de titularidad pública como privada, y es necesario que se vayan a ceder en uso o destinar al

arrendamiento, en ambos supuestos, por un plazo de al menos veinte años. La financiación de este programa, exige la suscripción de un Acuerdo en el seno de las comisiones de seguimiento entre el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, las comunidades autónomas y el ayuntamiento correspondiente. Las personas promotoras podrán obtener una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de cada alojamiento o vivienda, de hasta un máximo de 700 euros por metro cuadrado de dicha superficie útil. La cuantía máxima de esta subvención no podrá superar el 50 % de la inversión de la actuación con un límite máximo de 50.000 euros por alojamiento o vivienda. El precio del alquiler o de la cesión en uso de los alojamientos o viviendas será proporcional a su superficie útil. Durante el primer año de vigencia de este real decreto no podrá superar el importe de 10 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil.

El objeto del Programa 8, es el fomento de la vivienda cooperativa en cesión de uso y otras soluciones residenciales modelo cohousing, alojamientos temporales u otras modalidades similares, destinados al arrendamiento, a la cesión en uso o al disfrute temporal en cualquier régimen admitido en derecho, ya sean de titularidad pública o privada. La financiación de este programa exige la suscripción de un acuerdo en el seno de las comisiones de seguimiento entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, las comunidades autónomas y el ayuntamiento correspondiente. Las personas promotoras podrán obtener una ayuda directa, proporcional a la superficie útil de hasta un máximo de 420 euros por metro cuadrado. El precio del alquiler o de la cesión en uso de los alojamientos o viviendas será proporcional a su superficie útil. Durante el primer año de vigencia de este real decreto no podrá superar el importe de 8 euros mensuales por metro cuadrado de superficie útil de alojamiento o vivienda.

El objeto del Programa 9 es el fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y de las entidades locales, así como de sus entidades dependientes o vinculadas, o de entidades y fundaciones sin ánimo de lucro en cuyos estatutos figure la promoción y/o gestión de viviendas protegidas, de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su arrendamiento como vivienda social. La financiación de este programa exige la suscripción de un acuerdo en el seno de las comisiones de seguimiento entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, las comunidades autónomas y el ayuntamiento correspondiente. Se podrá recibir una ayuda de entre 150 euros y 175 euros al mes por vivienda para hacer frente al precio acordado en la cesión del usufructo realizada por SAREB o entidad pública, por el tiempo que dure tal cesión. Las entidades locales podrán arrendar las viviendas cedidas por la SAREB o entidad pública de que se trate a un precio de entre 150 y 350 euros al mes.

El objeto del Programa 10 es el fomento de la puesta a disposición o incorporación a programas de movilización de viviendas vacías, de las comunidades autónomas, entidades locales para su alquiler como vivienda asequible o social. Podrán obtener financiación con cargo a las ayudas de este programa las viviendas que se cedan o se incorporen a los programas de movilización de viviendas vacías de las comunidades autónomas, entidades locales, y la cesión habrá de ser por un plazo de al

menos siete años. El precio social del alquiler será el que determine la comunidad autónoma, que no podrá ser superior a 400 euros por vivienda y mes. Las personas propietarias podrán recibir una ayuda equivalente a la mitad de la diferencia entre el alquiler social que determine la comunidad autónoma y el precio de mercado.

El objeto del Programa 11 es el fomento de la mejora de la accesibilidad, tanto en el medio urbano como rural para viviendas unifamiliares, edificios de tipología residencial colectiva y viviendas en ellos ubicadas. La cuantía máxima de la subvención oscila entre 6.000 y 18.000 euros por vivienda. El importe íntegro de la ayuda estará destinado al pago de las obras y actuaciones para la mejora de la accesibilidad.

El objeto del Programa 12 es la financiación de la realización conjunta de actuaciones de rehabilitación de viviendas, de renovación y nueva edificación de viviendas, de urbanización o reurbanización de los entornos de las viviendas rehabilitadas, renovadas o edificadas, de realojos y de gastos profesionales y de gestión inherentes a la erradicación de áreas abandonadas, obsoletas o en declive y, en todo caso, en aquellas en que exista chabolismo y/o infravivienda, con el fin último de contribuir a la inclusión social de las personas y unidades de convivencia afectadas.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ENTIDADES LOCALES. ANDALUCÍA. MANCOMUNIDADES. LA APROBACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE SUS ESTATUTOS EXIGE EL MISMO PROCEDIENTOS QUE PARA SU APROBACIÓN. INCONSTITUCIONALIDAD Y NULIDAD PARCIAL DEL ARTÍCULO 74.2 DE LA LEY 5/2012, DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA.

Sentencia número 19/2022 de 9 de febrero del Pleno del Tribunal Constitucional.

Cuestión de inconstitucionalidad 3523/2021.

Ponente: Enrique Arnaldo Alcubilla.

La cuestión de inconstitucionalidad fue planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del inciso "y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal" del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, por posible infracción del art. 149.1.18 CE.

La previsión cuestionada se halla en la sección primera, "Mancomunidades de municipios", del capítulo segundo, "Entidades e instrumentos para la cooperación", del título quinto, "Cooperación territorial", de la indicada Ley andaluza 5/2010. El artículo que incluye el inciso cuestionado se refiere al procedimiento de modificación de los estatutos de las mancomunidades de municipios (art. 74). Sus dos primeros apartados disponen lo siguiente (en cursiva el inciso cuestionado):

"1. La modificación de los estatutos se regirá por lo previsto en los mismos, que deberá respetar, en todo caso, lo establecido en la presente ley.

2. La iniciativa para la modificación de los estatutos podrá partir de cualquiera de los municipios mancomunados o del órgano de gobierno de la mancomunidad, y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal. En su procedimiento serán trámites obligatorios el sometimiento a información pública por plazo mínimo de un mes y la audiencia a las diputaciones provinciales afectadas para que la informen en plazo no inferior a un mes".

El precepto estatal cuya infracción determinaría la inconstitucionalidad del inciso cuestionado es el art. 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), relativo a las mancomunidades. Sus apartados 1 a 4 disponen lo siguiente (en cursiva las previsiones inmediatamente relevantes para el presente enjuiciamiento):

"1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios. Los estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La diputación o diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades".

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del inciso "y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal" del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía. Esta norma atribuye la aprobación de las modificaciones de los estatutos de las mancomunidades municipales a las propias mancomunidades; más precisamente, a su órgano de representación. Ello entraría en contradicción con el art. 44.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que obliga a seguir un procedimiento "similar" al establecido para la constitución de las mancomunidades, imponiendo así la aprobación de aquellas modificaciones por parte de los plenos de cada uno de los ayuntamientos mancomunados (art. 44.3 LBRL). Al no ajustarse a la indicada previsión básica, el legislador andaluz habría invadido mediatamente la competencia que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado. Los preceptos que contienen el inciso cuestionado y la norma invocada como parámetro de contraste han quedado reproducidos íntegramente en el primer antecedente de esta sentencia.

Una regla básica relativamente indeterminada como la establecida en el art. 44.4 LBRL supone pues, de un lado, el reconocimiento de márgenes de actuación tanto a los municipios, en cuanto entes locales con autonomía constitucionalmente garantizada, como a las comunidades autónomas, en cuanto instancias políticas competentes para regular el régimen local, de acuerdo con sus estatutos de autonomía [SSTC 41/2016, FFJJ 7 b) y c); 111/2016, de 9 de junio, FJ 12 c)]. Implica, de otro lado, que unos y otras han de ajustarse a una limitación establecida con carácter básico a fin de garantizar efectivamente la autonomía de cada uno de los primeros frente a las decisiones de las

segundas o de la propia mancomunidad, como entidad local instrumental con personalidad jurídica propia (art. 44.2 LBRL), pero carente de autonomía constitucionalmente garantizada.

A fin de aquilatar el alcance de esta limitación corresponde señalar, en primer término, que, de entre la pluralidad de trámites del procedimiento de reforma estatutaria, la exigencia de similitud respecto del procedimiento constitutivo de la mancomunidad incide particularmente en la fase de aprobación, pues esta es la que más afecta a la autonomía de los municipios mancomunados; autonomía municipal cuya protección es la razón de ser de la legislación básica en esta materia, según se ha visto. De modo que el margen de maniobra reconocido a los municipios y a las comunidades autónomas para regular el procedimiento de modificación de los estatutos de las mancomunidades es más estrecho respecto de la aprobación que en relación con la iniciación y la instrucción.

En segundo lugar, la exigencia de similitud en esta fase de aprobación será tanto más incisiva cuanto más relevante sea la modificación estatutaria de que se trate, pues la autonomía municipal (a cuya garantía sirve el art. 44.4 LBRL, lo que justifica su carácter básico) estará concernida en las decisiones importantes que afectan a la estructura de la mancomunidad, pero puede no estarlo en las más vinculadas a la gestión ordinaria de la entidad.

La interpretación de que el art. 44.4 LBRL exige la aprobación plenaria de cada uno de los ayuntamientos (o fórmulas garantizadoras de una capacidad decisoria municipal equivalente) para la válida adopción de modificaciones estatutarias estructurales que afectan a la autonomía de cada municipio no es incompatible con el tenor del precepto y resulta a las claras de su finalidad, que es justamente, la que da soporte a la competencia estatal para interferir en cuestiones organizativas que corresponden primariamente a otros niveles de gobierno (art. 149.1.18 CE): el desarrollo de la autonomía municipal reconocida por la Constitución (arts. 137 y 141 CE) y la Carta europea de la autonomía local (arts. 3 y 10), contexto sistemático obligado de todas las normas sobre entes locales. Ciertamente, esta interpretación sigue abriendo márgenes de indeterminación, singularmente en cuanto a qué modificaciones, por afectar sustancialmente a la autonomía de los municipios mancomunados, exigen el reconocimiento a cada uno de una capacidad decisoria análoga a la ejercida en el momento constitutivo. Sin embargo, ello "no es problemático en el contexto de una submateria que corresponde, en principio, a la normativa local y autonómica". Tal indeterminación supone simplemente "el reconocimiento de márgenes de actuación" a los municipios y a las comunidades autónomas [STC 41/2016, FJ 7 c)].

En consecuencia, el art. 44 de la LBRL tiene carácter básico, en el sentido y con el alcance dicho.

Por tanto, el régimen de aprobación de modificaciones de los estatutos de las mancomunidades de municipios regulado por la Ley 5/2010, en cuanto que, con independencia del alcance de la reforma estatutaria, atribuye en todo caso su aprobación a un órgano de la propia mancomunidad, no puede considerarse similar al establecido ex art. 44 LBRL para la constitución inicial. Incumple por ello el tenor y finalidad de

esta previsión básica y, derivadamente, invade de modo mediato la competencia para establecer las bases del régimen local, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado.

Por ello, el TC declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y su aprobación corresponderá, en todo caso, al órgano de representación municipal" del art. 74.2 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía, por invadir la competencia que al Estado reserva el art. 149.1.18 CE.

II. TRIBUNAL SUPREMO

CONTRATACIÓN PÚBLICA. CONTRATO DE FACTORING. CESIÓN DE CRÉDITO. NO ES NECARIA LA APORTACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO PRIVADO DE CESIÓN DE CRÉDITO, BASTA LA COMUNICACIÓN FEHACIENTE A ESTA DE QUE SE HA PRODUCIDO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1483/2021 de 15 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1675/2020.

Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso.

El objeto de la cuestión casacional consiste en determinar la interpretación del concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos, y, en concreto, si constituye un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión o si, por el contrario, resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito. Y, en segundo lugar, las consecuencias jurídicas que se derivan de la anterior interpretación, y las normas objeto de interpretación son el artículo 200 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público y el artículo 1.527 del Código Civil.

La Sala declara que es notoria la práctica económica consistente en la financiación de grandes obras públicas por la vía de la figura de la cesión de créditos. Y no cabe considerar ineficaces aquellos acuerdos de cesión que se dotan de eficacia con la simple puesta en conocimiento de la Administración deudora, sin el cumplimiento de mayores requisitos que la correcta identificación del cedente, del cesionario y del crédito cedido.

Por consiguiente, el concepto de "notificación fehaciente" en la transmisión de los derechos de cobro de los contratos administrativos debe interpretarse en el sentido de que resulta suficiente para la efectividad de dicha cesión la mera comunicación por parte del cedente del crédito, no constituyendo un requisito para la efectividad de la notificación fehaciente a la Administración contratante la aportación a la misma del contrato privado de cesión

Concluye que la interpretación literal de los preceptos reseñados supone que la aportación del contrato privado de cesión a la Administración cedida no es un requisito imprescindible para que se entienda fehacientemente notificada la cesión.

REGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LOS PLENOS LOCALES. ENMIENDAS DE LOS CONCEJALES. INADMISIÓN. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA. INTERÉS CASACIONAL

*Sentencia número 159/2022 de 9 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 2677/2021.

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

La cuestión casacional se concreta en establecer si, la decisión de no dar trámite (admitir, deliberar y votar) a una enmienda parcial del presupuesto presentada por un grupo de concejales al inicio de la sesión plenaria de aprobación del presupuesto municipal, adoptada por el Alcalde, representa una vulneración del derecho de participación consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

La Sala hace las siguientes consideraciones:

1. Es cuestión pacífica que el artículo 23.2 de la Constitución proclama un derecho fundamental de configuración legal, por lo que habrá que estar a su regulación sectorial para advertir cuándo la infracción de esa normativa tiene relevancia constitucional.

2. También es cuestión pacífica que, en el ámbito del régimen local, forma parte del ius in officium de los concejales la posibilidad de presentar enmiendas, lo que supone ejercer un derecho político consustancial al carácter representativo del cargo, integrado así en el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución.

3. La configuración legal de ese derecho fundamental la encontramos, en cuanto al régimen de la presentación de enmiendas en general y respecto del presupuesto municipal en especial, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), en la LRHL y en el ROF, normas ya citadas.

4. De esa normativa se deduce que el proyecto o propuesta de presupuesto municipal lo forma el Alcalde y lo remite al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución con informe de la Intervención (artículo 168.4 de la LRHL). El orden del día del Pleno lo fija el Alcalde, la regla general es que en él se incluyan los puntos objeto de debate, puntos que antes se han sometido a dictamen, informe o consulta de la Comisión Informativa (artículo 82.2 del ROF), salvo las excepciones que no son del caso.

5. De haber debate en el Pleno sobre un punto del orden del día, lo ordena el Alcalde en los términos del artículo 94.1 del ROF, los concejales pueden intervenir mediante alguna de las formas que prevé el artículo 97 del ROF y una de ellas es presentando enmiendas, entendiéndose por tal "... la propuesta de modificación de un

dictamen o proposición presentada por cualquier miembro, mediante escrito presentado al Presidente antes de iniciarse la deliberación del asunto" .

6. Las enmiendas deben guardar relación con un punto del orden del día y la normativa citada no prevé un plazo para su presentación como tampoco que, en caso de enmiendas a la propuesta de presupuesto, sean previamente informadas, dictaminadas o sometidas a previa consulta de la Comisión Informativa; tampoco que deban serlo por la Intervención, ahora bien, el Alcalde puede ordenar que los funcionarios de la Secretaría e Intervención intervengan en el Pleno para el "asesoramiento técnico o aclaración de conceptos" y añádase que la propia Intervención puede intervenir de oficio si advierte que se debaten cuestiones que presenten dudas de legalidad o con repercusión presupuestaria (artículo 94.3 del ROF).

7. Estas reglas son las generales en cuanto a las formalidades que rigen la presentación y tramitación de enmiendas, pero pueden modularse en cada municipio según lo que prevea su reglamento orgánico [cfr. artículo 22.2.d) de la LRBRL].

Asimismo, se hace constar que el Ayuntamiento en cuestión, Hoyo de Manzanares, no incluye en su Reglamento Orgánico una regulación específica en cuanto al régimen de enmiendas.

La Sala declara que en la Administración municipal, y como corporación, el Pleno es un órgano administrativo, cierto, pero es algo más que un órgano administrativo entendiendo por tal una unidad de actuación o ejecución dentro de esa Administración. Lo que le caracteriza y singulariza como órgano administrativo es que hace realidad el pluralismo político, luego el principio democrático al que también se refieren los recurrentes y es esa vocación la que hace que el derecho de enmienda gane su especial sustantividad.

En consecuencia, declara respecto de la cuestión que presenta interés casacional, a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución el derecho de los concejales a presentar enmiendas en los Plenos municipales forma parte consustancial del ejercicio del cargo y de su carácter representativo. Y si conforme a las normas propias de la organización interna del ayuntamiento o, en su caso, de la normativa general, se acuerda inadmitirlas, la razón que se alegue debe apreciarse restrictivamente para no frustrar ni el derecho de los concejales a debatirla y votarla, ni de los vecinos a conocer las razones de su estimación o rechazo.

FUNCIÓN PÚBLICA. OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO. LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DEBE DE INCLUIR LAS PLAZAS OFERTADAS A PROCESOS SELECTIVOS DE PROMOCIÓN INTERNA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 270/2022 de 3 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7731/2019.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si las plazas a cubrir por promoción interna deben incluirse en la Oferta de empleo público, identificando como norma jurídica que será objeto de interpretación, la contenida en el artículo el artículo 70.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP.

La Sala parte de que el referido artículo no contiene una delimitación precisa del concepto y contenido de la oferta de empleo público como instrumento de planificación y ordenación de recursos humanos. Por tanto, la potestad planificadora es amplia. Como punto de partida hay que tener en cuenta que son muy escasas las previsiones legales que imponen una mención expresa que deba contener la oferta de empleo público. Cabe citar la relativa a que las plazas ocupadas por funcionarios interinos han de ser ofertadas necesariamente en el año del ejercicio de que se trate tal y como contempla el artículo 10.4 del EBEP, y la referida al cupo de reserva de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad que impone su artículo 59.1.

En esa labor es necesario resaltar que un elemento de interpretación a tomar en consideración es el contenido del artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, cuando dispone que : "4. Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público". Este apartado, aunque derogado por la disposición derogatoria única . b) del EBEP, se mantendrá vigente en tanto no se oponga a lo establecido en el mismo hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, según establece su disposición final 4.2.

El artículo 16 del propio EBEP regula la promoción interna como una de las modalidades de la carrera profesional de los funcionarios al disponer que : "3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades", incluyendo entre ellas a la carrera horizontal, la carrera vertical, la promoción interna vertical y la promoción interna horizontal. A continuación, define la promoción interna vertical como la que "c) ... consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18" y la promoción interna horizontal como aquella que "d) ... consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18".

De estas previsiones legales puede extraerse una primera conclusión, consistente en que la promoción interna no puede conceptuarse como un medio de "ingreso" en el empleo público, sino que es una manifestación de la carrera profesional de los funcionarios de las Administraciones Públicas (también del personal laboral). La promoción interna vertical es una forma de "ascenso" desde Cuerpos o Escalas de un Grupo o Subgrupo inferior a los de otro Grupo o Subgrupo superior. La promoción interna horizontal permite el "acceso" a un Cuerpo o Escala del mismo Grupo o Subgrupo. En modo alguno son manifestación de ingreso o acceso al empleo público por quien aún no ostenta tal condición. De hecho, el EBEP regula el acceso al empleo

público al margen de la carrera profesional y en el Capítulo I de su Título VI (artículos 55 a 62).

Aunque la promoción interna es una modalidad de carrera profesional y no un sistema para el acceso (nuevo ingreso) al empleo público y, por ello, pudiera efectuarse una primera y negativa aproximación a la respuesta que demos a la cuestión de interés casacional planteada, afirmando que el artículo 70.1 del EBEP no se estaría refiriendo directamente a la promoción interna cuando habla de necesidades de recursos humanos que deban proveerse mediante la "incorporación de personal de nuevo ingreso", la conclusión ha de ser otra de signo contrario. A ello nos llevan también diversos pronunciamientos que esta Sala ya ha efectuado, como son:

a) la sentencia de 29 de febrero de 2000) dictada en el recurso de casación 8028/1995, cuando en su Fundamento de Derecho segundo, afirma que: "a) El art. 18 de la LMRFP, tanto en su texto inicial como en la redacción resultante de la modificación realizada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, dispone la inclusión en la Oferta de Empleo Público de aquellas plazas dotadas presupuestariamente que, hallándose vacantes por no poder ser cubiertas con los efectivos de personal existentes, vayan a ser objeto de ulteriores convocatorias de pruebas selectivas de acceso. Y no aparece en ninguno de esos textos sucesivos salvedad, respecto de la exigencia de esa inclusión, para las plazas reservadas al sistema de promoción interna."

Esta misma afirmación debe hacerse ahora respecto del artículo 70.1 del EBEP, cuyo contenido es esencialmente el mismo que el del artículo 18 de la Ley de medidas 30/1984, puesto que cuando establece la exigencia de inclusión de las plazas que deban proveerse no contempla salvedad alguna para la exclusión de las plazas reservadas al sistema de promoción interna. Por tanto, ante la no exclusión expresa debe afirmarse que la previsión legal de inclusión alcanza a la promoción interna.

b) la sentencia de 20 de enero de 1992, dictada en el recurso de casación 3709/1990, en orden a que la reserva de plazas para promoción interna, a pesar de la inexistencia de previsión legal expresa, debe ser observada. Empleábamos para ello un argumento que presenta clara semejanza con el expuesto en el anterior apartado: la exigencia de que no sea desconocido el principio general de las pruebas libres de acceso determina que sea exigible que en la oferta aparezcan suficientes plazas, excluidas de la promoción interna, como para que pueda aceptarse que aquel principio legal ha sido debidamente respetado. Si con la oferta de empleo público se decide qué plazas vacantes, dotadas presupuestariamente, son llamadas a ser cubiertas a través de los correspondientes procesos selectivos de ingreso, no es difícil advertir que ello afectará o tendrá influencia en la necesidad de determinar cuáles de esas plazas vacantes quedarán reservadas a promoción interna.

En el caso concreto examinado por la Sala no se impugna una oferta de empleo público sino una convocatoria de un proceso selectivo que ofertaba 3 plazas (en este caso, de Comisario de la Policía Local del Ayuntamiento de Las Palmas) a un proceso de promoción interna. Es evidente que son cosas diferentes la oferta de empleo y el proceso de selección para promoción interna. La cuestión debatida se limitaba a si para

la validez de la convocatoria era legalmente preceptivo la previa existencia de la oferta de empleo público, puesto que en el caso de autos faltaba dicha oferta.

La Sala declara que no estima correcta la tesis de que la convocatoria para la provisión de unas plazas existentes en la plantilla y dotadas presupuestariamente, constituya de por sí una oferta de empleo, pues en la economía, tanto de la Ley 30/84 como de la 7/85, es claro que la oferta de empleo público tiene de por sí sustantividad, como acto perfectamente diferenciado.

El que las declaraciones de nulidad deban administrarse con moderación, no implica que no deban pronunciarse, cuando se da con claridad el supuesto legal que las determina, cual ocurre en el presente caso, en el que la convocatoria impugnada es contraria a un precepto legal inequívoco, lo que implica la infracción prevista en el Art. 48.1 de la L.P.A., (aplicable al caso por razón del tiempo, correlativo al Art. 63.1 de la Ley 30/92). Y en cuanto a las consideraciones acerca del elemento de indefensión, debe observarse que el supuesto legal en el que entra en juego, con arreglo a lo dispuesto en el Art. 48.2 L.P.A. (63.2 de la Ley 30/92), es el del defecto de forma, que no es aquí el caso, pues de lo que se trata es de la ausencia de un presupuesto legal necesario para la convocatoria.

FUNCIÓN PÚBLICA. NEGOCIACIÓN COLECTIVA. MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN. COMPOSICIÓN. MATERIAS COMUNES AL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 274/2022 de 3 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2957/2021.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si por el hecho de que un sindicato forme parte de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, debe reconocérsele su legitimación para participar en la mesa general de Negociación de una Administración Local, cuando sólo supera el porcentaje de 10% de representación de los funcionarios, pero no del personal laboral, siendo los preceptos a interpretar los artículos 36.3 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

La Sala declara que el artículo 36.3 del Estatuto Básico del Empleado Público ha de interpretarse en el sentido de que el 10% de audiencia que requiere para que las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas participen también en la Mesa que negocia las materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, ha de alcanzarse en el ámbito del Ayuntamiento correspondiente.

PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PERSONAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES QUE PASAN A LA ADMINISTRACIÓN POR REVERSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LIMITACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DE ESTE PERSONAL A LO DISPUESTO EN LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 293/2022 de 8 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 22632020.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

La cuestión objeto de interés casacional se ciñe en determinar si a los efectos de terminar el límite del incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público que anualmente prevean las leyes de presupuestos, deben de considerarse incluidos o no los siguientes gastos:

1º Los gastos de personal derivados de la subrogación de una entidad local en las obligaciones del personal de las sociedades disueltas como consecuencia de la previsión contenida en la disposición adicional 9ª, párrafo 2º, apartado 2, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

2º La previsión expresa que, junto a ese límite de incremento, pueda contener la propia ley de presupuestos sobre la recuperación de partidas retributivas no satisfechas con anterioridad (paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012) del personal del sector público.

Las normas jurídicas objeto de interpretación son las contenidas en la disposición adicional novena, apartado 2º, párrafo 2º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 19.2 y la disposición adicional duodécima apartado 1º de la Ley 48/2015, de 29 de octubre de Presupuestos Generales del Estado de 2016, en relación con la Directiva 2001/23/CE del Consejo de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad.

Las empresas del supuesto examinado se encontraban incurso en el supuesto de hecho que describe la disposición adicional novena, apartado 4, de la Ley de Bases del Régimen Local, que al regular el redimensionamiento del sector público local, según la redacción dada por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone que aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que a la entrada en vigor de esta Ley no estén en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación, estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o de sus organismos autónomos, deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley, o bien ser disueltos, en ambos casos, en el plazo de tres meses desde la

entrada en vigor de esta Ley e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Las consecuencias de esta disolución por ministerio de la Ley, sobre el personal al servicio de dichas sociedades, en relación con el cumplimiento del límite de dicho gasto, sobre las retribuciones del personal al servicio del sector público que fija la indicada Ley 48/2015, en el uno por ciento, no pueden tener favorable acogida, toda vez que no estamos ante una excepción a la regla general que establece el artículo 19.dos de la citada Ley, pues ni la invocación de normas comunitarias ni de normas laborales permiten avalar una conclusión distinta, como seguidamente veremos.

La interpretación que postula el Ayuntamiento recurrente respecto del citado artículo 19.dos, en relación con la Directiva 2001/23/CE del Consejo, supone abrir una grieta en la igualdad entre las Administraciones de los entes territoriales, y en todo el sector público, en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos. Teniendo en cuenta que el citado artículo 19 tiene carácter básico, dictado al amparo de los artículos 149.1.13.^a y 156.1 de la CE.

Ciertamente, la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, tiene un carácter protector para los trabajadores que efectivamente se vean afectados por traspasos entre empresas. Sucede, sin embargo, que el caso examinado constituye un supuesto que se encuentra excluido del ámbito de aplicación de dicha norma de la Unión Europea.

En efecto, el artículo 1 de la citada Directiva, cuando regula el ámbito de aplicación, señala en la letra c), por lo que ahora interesa, que la presente Directiva será aplicable a empresas tanto públicas como privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro. Pero seguidamente añade una específica exclusión, al señalar que la reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas no constituirán un traspaso a efectos de la presente Directiva.

Pues bien, esto es lo acontecido en este caso en el que la Entidad local recurrente venía prestando, antes y después de la creación y disolución de dichas sociedades, los correspondientes servicios en régimen de gestión directa por el propio Ayuntamiento. Y mediante la creación de dichas sociedades mercantiles, con capital íntegramente municipal, también se realizaba una gestión directa por medio de las indicadas sociedades mercantiles. De modo que ha tenido lugar una reversión al Ayuntamiento que, en ambos casos, gestionaba directamente los servicios, ya sea por el mismo o por la sociedad creada con capital enteramente propio.

Conviene tener en cuenta que el artículo 84.2 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dictada por la Ley 27/2013, establece que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más

sostenible y eficiente de entre las que se enumeran, como gestión directa, que permite diversas variedades: la que realiza la propia Entidad Local (a), la que realiza por el organismo autónomo local (b), la gestión por entidad pública empresarial local (c), y, en fin, la gestión mediante una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública (d), como es el caso.

Debemos recordar que sólo se podrá hacer uso, según dispone el citado artículo 84 bis, de las formas previstas en las letras c) y d), entre las que está la sociedad mercantil, cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), entre las que figura la que realiza el propio Ayuntamiento, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

De modo que ha tenido lugar una reorganización administrativa del propio Ayuntamiento de Alzira. No hay un traspaso de los descritos en el artículo 1 de la Directiva 2001/23/CE, al contrario, el caso que examinamos está expresamente excluido. Tampoco hay una subrogación del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores que regula la sucesión de empresas. Lo que ha sucedido es una mera reordenación organizativa en el ámbito y esfera del propio Ayuntamiento, que siempre ha gestionado directamente el servicio, ya sea por sí mismo ya sea bajo la fórmula una sociedad con capital íntegramente municipal.

A tenor de lo expuesto, fácilmente se aprecia que, en el caso examinado, ni se resuelve sobre la reclamación de un trabajador, ni ha tenido lugar una asunción parcial por el Ayuntamiento de la gestión de los servicios municipales que prestaban dichas sociedades, ni se crean posteriormente otras sociedades diferentes, ni se mantiene la identidad de las indicadas sociedades mercantiles (Alzira Radio, S.A. e Instalaciones Deportivas Alzira, S.A.) pues ambas se disolvieron por ministerio de la Ley, ante los relevantes desequilibrios financieros detectados.

En consecuencia, y en respuesta a las cuestiones de interés casacional, la limitación de las retribuciones del personal al servicio del sector público que establece el artículo 19.dos de la Ley 48/2015 rige, tanto respecto de los gastos de personal derivados de la reversión, tras la disolución de las sociedades mercantiles por su elevado desequilibrio financiero, para la gestión de los servicios de forma directa por el propio Ayuntamiento, como respecto de la recuperación de la paga extraordinaria prevista en la disposición adicional duodécima de la misma Ley.

**CONTRATACIÓN PÚBLICA. CADUCIDAD. APLICACIÓN DE ESTA A LOS
PROCEDIMIENTOS DE LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS, ENTRE
ELLOS, LOS QUE DETERMINEN DAÑOS Y PERJUICIOS A LA
ADMINISTRACIÓN POR LA RESOLUCIÓN DEL CONTRATO POR CAUSA
IMPUTABLE AL CONTRATISTA. INTERÉS CASACIONAL**

*Sentencia número 325/2022 de 14 de marzo de la Sección 3ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 2137/2020.

Ponente: José María del Riego Valledor.

La cuestión de interés casacional consiste en la determinación de si el instituto de la caducidad resulta aplicable a los procedimientos de liquidación de contratos, en particular, a aquellos que incluyan la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración como consecuencia de la resolución del contrato por causa imputable al contratista, siendo las normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 42.3 y 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("LRJPAC"), cuyo contenido se recoge actualmente en los artículos 21.3 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - "LPAC").

La Sala declara que la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, o de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha sido reiterada luego por la disposición final octava, apartado 1, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la disposición final tercera, apartado 1, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y por la disposición final cuarta, apartado 1, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Admitida la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 en materia de contratación administrativa, la siguiente cuestión a resolver es si el procedimiento de liquidación en los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista se encuentra entre los procedimientos a que se refiere el artículo 44.2 de dicho texto legal, a los efectos de considerar el procedimiento caducado por el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa.

Dispone el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, bajo la rúbrica de "falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio", que en dichos procedimientos, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, produce el siguiente efecto:

"2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92".

Se trata de un procedimiento iniciado de oficio, que implica el ejercicio de potestades administrativas dirigidas a la determinación de los daños y perjuicios ocasionados por la contratista a la Administración contratante, y que es susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, como resulta literalmente de los artículos 113.4 del TRLCAP y 113 del RGLCAP, tales como la incautación de la garantía y singularmente el deber del contratista de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En cuanto al plazo máximo del procedimiento cuyo vencimiento sin dictar y notificar la resolución expresa determina el efecto de la caducidad, a falta de su regulación en el TRLCAP y RGLCAP, deberá acudir nuevamente a la legislación supletoria, que establece un plazo de 3 meses para los procedimientos cuyas normas reguladoras no fijen plazo máximo.

La Sala, en consecuencia, responde a la cuestión casacional diciendo que el instituto de la caducidad resulta aplicable a los procedimientos de liquidación de contratos en los que se incluya la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración como consecuencia de la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SOLICITUDES PRESENTADAS DE FORMA ELECTRÓNICA. OMISIÓN DE FIRMA. OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE CONCEDER PLAZO DE DIEZ DÍAS DE SUBSANACIÓN. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 309/2022 de 10 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4145/2020.

Ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

La cuestión casacional consiste en determinar si el artículo 71 LRJCA -de redacción similar al artículo 68 Ley 39/2015- resulta de aplicación en los supuestos de presentaciones telemáticas no finalizadas, de forma que no se pueda tener por decaído en su derecho al solicitante sin previo requerimiento de subsanación, siendo las normas jurídicas objeto de interpretación las contenidas en el artículo 68 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas - de contenido muy similar al anterior artículo 71 LRPAC -, así como los principios de buena fe y confianza legítima del artículo 3.1 e) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con el artículo 23.2 CE al versar sobre acceso a la función pública.

Comienza la Sala diciendo que ya declaró la STS de 31 de mayo de 2021: "Abordando ya la cuestión de interés casacional objetivo, esta Sala no alberga ninguna duda sobre la respuesta: el deber de dar un plazo de diez días para la subsanación de las solicitudes que hayan omitido la "firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio".

En el caso que nos ocupa está acreditado que la recurrente siguió todos los pasos, salvo el último, para la presentación de su solicitud por vía electrónica: consta que "pagó la tasa, completó el formulario y grabó la solicitud". Además, la Letrada de la Junta de Andalucía no discute que, a falta de realizar el último paso, la recurrente se encontró con la indicación "solicitud cursada con éxito". Es claro, así, que la única omisión, tal como se dice en la sentencia impugnada, fue que "no realiza ni firma

electrónica de su solicitud ni realiza el registro de la misma en el registro electrónico". Ello significa que lo omitido es precisamente la firma o acreditación de la voluntad del solicitante, supuesto contemplado por el art. 70.1.d) de la Ley 30/1992 - equivalente al actual art. 66.1.e) de la Ley 39/2015- que da lugar al deber de emplazamiento por diez días para subsanación, previsto en el art. 71 de la mencionada Ley 30/1992 y actualmente en el art. 68 de la Ley 39/2015. En suma, los hechos del caso son subsumibles en el supuesto de hecho de la norma.

Frente a ello, la Letrada de la Junta de Andalucía opone que el programa informático funcionó correctamente y que, si no se siguen todos los pasos del mismo, la Administración no puede tener noticia de las solicitudes defectuosas. De aquí, como se dijo más arriba, proviene su afirmación de que en el presente caso hay una absoluta falta de presentación de la solicitud.

Pues bien, esta objeción no es convincente. La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares, ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo. Más aún: la Administración conoció -o pudo conocer- que la recurrente había pagado la tasa. A ello debe añadirse que, incluso aceptando a efectos puramente argumentativos que no sea técnicamente posible recibir automáticamente información sobre los pasos dados por todos aquéllos que han accedido al programa informático, la Administración debe, en todo caso, dar la posibilidad de subsanación cuando el interesado reacciona frente a su no inclusión en la lista de admitidos y acredita que sólo omitió el paso final, esto es, la firma electrónica y el registro de su solicitud.

Y la Sala, en consecuencia, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la interesada contra la resolución de 31 de julio de 2017, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, que desestima el recurso de reposición instado frente a la resolución de 16 de junio de 2017, de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, que modifica la de 6 de junio de 2017, que, a su vez, declaró aprobada la lista definitiva del personal admitido y excluido para participar en el procedimiento selectivo convocado por Orden de 29 de marzo de 2017, en las convocatorias de procedimientos selectivos de ingreso en los Cuerpos de Profesores de Música y Artes Escénica -especialidad de piano-, resolución que anulamos en lo que se refiere a la recurrente, declarando su derecho a que la Administración le dé un plazo de diez días para subsanar la falta de firma electrónica y registro de su solicitud para participar en el proceso selectivo convocado por Orden de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía de 29 de marzo de 2017, así como su derecho a participar en dicho proceso selectivo siempre que realice la necesaria subsanación.

CONVOCATORIAS

Se abre el plazo de solicitud de las **ayudas para la digitalización de los destinos turísticos** de la Red DTI. [Esmart City de 16 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 5 de mayo de 2022, de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales (Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca el **Premio de Textos Teatrales Miguel Romero Esteo para jóvenes autores y autoras de Andalucía**, año 2022. [BOJA núm. 94 de 19 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 18 de mayo de 2022, de la Secretaría de Estado de Política Territorial, por la que se conceden subvenciones destinadas a la **transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales**. [BOE núm. 120 de 20 de mayo de 2022.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad, Juventud y Administración Electrónica. **Premios por la Igualdad de Género 2022**. [BOP Granada núm. 96 de 20 de mayo de 2022.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Presidencia, Cultura y Memoria Histórica y Democrática. **XV Edición del premio de poesía para niños “El Príncipe Preguntón”**. Convocatoria de 2022. [BOP Granada núm. 96 de 20 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 10 de mayo de 2022, de la Dirección General de Promoción del Deporte, Hábitos Saludables y Tejido Deportivo (Consejería de Educación y Deporte, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para el ejercicio 2022, las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva en materia de deporte, dirigidas a los clubes deportivos, secciones deportivas y sociedades anónimas deportivas de Andalucía, a fin de **fomentar la práctica deportiva y ayudar a sufragar los gastos derivados de la participación de sus equipos en competiciones oficiales de ámbito nacional no profesional y categoría de edad absoluta** con formato de liga en los niveles de competición máximo y submáximo. Línea de subvención de Participación en Liga Nacional (PLN).

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2022/96/2>BOJA núm. 96 de 23 de mayo de 2022.

Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. [BOE núm. 118 de 18 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 9 de mayo de 2022, de la Dirección General de Comunicación Social (Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para 2022 las subvenciones previstas en la Orden de 4 de junio de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para el **mantenimiento de los Servicios Públicos de Comunicación Audiovisual Radiofónica de ámbito local**. [BOJA núm. 93 de 18 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 11 de mayo de 2022, de la Secretaría General de Vivienda (Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, a **entidades del Tercer Sector que faciliten una solución habitacional a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.** [BOJA núm. 93 de 18 de mayo de 2022](#)

Se abre el plazo de inscripción para participar en el **Reto ONCE Innova Emprendedores 2022.** [Esmart City de 4 de mayo de 2022.](#)

Extracto de la Orden del 25 de marzo de 2022, por la que se convocan subvenciones para la financiación de **proyectos promovidos por entidades locales para la innovación territorial y la reactivación de la actividad socioeconómica y la lucha contra la despoblación** durante el ejercicio 2022. [BOE núm. 106 de 4 de mayo de 2022.](#)

Resolución de 29 de abril de 2022, de la Dirección General de Administración Local (Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para 2022 las subvenciones previstas en la Orden de 26 de abril de 2021, de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, **destinadas a financiar servicios públicos locales en situaciones de mayor demanda estacional o temporal y en otras situaciones extraordinarias**, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal. [BOJA núm. 85 de 6 de mayo de 2022.](#)

Orden de 28 de abril de 2022, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se modifica la Orden de 26 de mayo de 2015, por la que se aprueban en la Comunidad Autónoma de Andalucía las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la **Medida 10: Agroambiente y Clima, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020**, y se efectúa la convocatoria para el año 2015. [BOJA núm. 85 de 6 de mayo de 2022](#)

La Comisión Europea destinará 30 millones a **apoyar los bonos sociales de conectividad en España.** [Esmart City de 9 de mayo de 2022.](#)

Diputación de Granada. Convocatoria de subvenciones destinadas a municipios y entidades locales autónomas de la provincia de Granada menores de 50.000 habitantes para la **limpieza de inmuebles y demás instalaciones de titularidad pública afectados por la reciente calima.** [BOP Granada núm. 90 de 12 de mayo de 2022.](#)

Extracto de la Orden ICT/1527/2021, de 30 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas para la **transformación digital y modernización de las entidades locales que forman parte de la Red de Destinos Turísticos Inteligentes**, y se procede a su convocatoria correspondiente al ejercicio 2021, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. [BOE núm. 113 de 12 de mayo de 2022.](#)

AHORA EN EL CEMCI

PREMIOS CEMCI



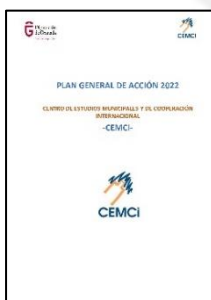
Convocada la [V Edición de los Premios CEMCI](#) en sus dos Modalidades: a) Premio "Prácticas municipales exitosas" y b) Premio "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" y finalizado el plazo para la presentación de trabajos, próximamente se constituirá el Jurado para la evaluación de los Trabajos presentados.

SERVICIO "CONSULTA AL CEMCI"

Ponemos de nuevo en marcha el servicio [Consulta al CEMCI](#), una vez mejorado mediante herramientas digitales innovadoras. Este Centro ofrece 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.



PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2022



El Plan General de Acción del CEMCI para el año 2022, aprobado en sesión ordinaria por el Consejo Rector del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional el día 11 de noviembre de 2021, es un plan sólido e innovador que está especialmente volcado en participar en el necesario proceso de recuperación económica y social, actuando de soporte a las Entidades Locales a través de sus diferentes y variados servicios.

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.

MIRADOR DE NECESIDADES FORMATIVAS

El servicio Mirador de necesidades formativas es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su



profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.

ACTIVIDAD ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte el CEMCI en torno a las acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.

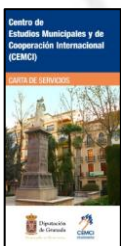


También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Universidad Granada, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Asociación de Mujeres del Sector Público y Asociación Dirección Pública Profesional.

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.

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.



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 diéseis a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

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.

Formación

[Las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- Jornadas de excelencia. [Notificaciones y comunicaciones electrónicas](#). Formación presencial. 10 de junio de 2022
- Espacio político local. [Órganos del gobierno local](#). Formación virtual. Del 13 al 27 de junio de 2022
- Webinar local. [Impuesto de instalaciones y obras](#). Formación virtual. 14 de junio de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Pagos a justificar y anticipos de caja fija](#). Formación presencial. 29 y 30 de junio de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Elaboración del presupuesto de una entidad local para 2023](#). Formación virtual. Del 19 de septiembre al 16 de octubre de 2022
- Máster en dirección pública local. [Diploma de especialización en gestión pública local \(IV edición\)](#). Formación virtual. Del 20 de septiembre al 12 de diciembre de 2022
- Jornadas de excelencia. [Las viviendas turísticas colaborativas frente a las entidades locales en Andalucía](#). Formación presencial. 23 de septiembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre Plataforma de Contratación del Sector Público](#). Formación virtual. Del 23 de septiembre al 1 de diciembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Licencias ambientales en Andalucía \(III edición\)](#). Formación virtual. Del 26 de septiembre al 23 de octubre de 2022

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Actualización del régimen jurídico de las entidades locales andaluzas para niveles intermedios](#). Formación virtual. Del 27 de septiembre al 24 de octubre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Régimen jurídico y praxis del teletrabajo en las administraciones locales \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 28 de septiembre al 25 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Vivienda protegida y actuaciones de regeneración y renovación urbana para las entidades locales en Andalucía](#). Formación presencial. 4 y 5 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Curso de estudios avanzados sobre temáticas de actualidad, procesales y sustantivas, para la administración local](#). Formación virtual. Del 5 de octubre al 13 de diciembre de 2022
- Jornadas de excelencia. [Función consultiva y entidades locales \(en colaboración con el Consejo Consultivo de Andalucía\)](#). Formación presencial. 6 de octubre de 2022
- Jornadas de excelencia. [La Dirección Pública Profesional en las entidades locales](#). Formación presencial. 11 de octubre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Urbanismo para técnicos en la intervención de edificación y usos del suelo \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de octubre al 13 de noviembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Contratos típicos en la nueva Ley de Contratos 9/2017 \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 18 de octubre al 14 de noviembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Procedimientos tributarios y recaudación ejecutiva \(V edición\)](#). Formación virtual. Del 19 de octubre al 15 de noviembre de 2022
- Municipios de Granada al día. [Taller: funcionarización del personal laboral de las entidades locales \(X edición\)](#). Formación presencial. 20 y 21 de octubre de 2022
- Municipios de Granada al día. [Taller: preparación para la jubilación](#). Formación presencial. 24 y 25 de octubre de 2022
- Webinar local. [Construyendo el futuro de las ciudades. Strategic Foresight and Future Shaping](#). Formación virtual. 25 de octubre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas](#). Formación presencial. 10 y 11 de noviembre de 2022
- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Expropiaciones urbanísticas en el ámbito local](#). Formación virtual. Del 14 de noviembre al 11 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Cambio climático y transición energética desde las entidades locales](#). Formación virtual. Del 15 de noviembre al 12 de diciembre de 2022

- Cursos de perfeccionamiento y profesionalización. [Capacitación para miembros de órganos técnicos de selección](#). Formación virtual. Del 16 de noviembre al 13 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [La delimitación de los contratos públicos de servicios y de concesión de servicios \(II edición\)](#). Formación virtual. Del 17 de noviembre al 14 de diciembre de 2022
- Cursos monográficos de estudios superiores. [Las funciones reservadas de los Funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional: la Secretaría General](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 5 de diciembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Ciberseguridad en las entidades locales](#). Formación virtual. Del 21 de noviembre al 18 de diciembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Técnicas para el análisis de cargas de trabajo y la racionalización de plantilla](#). Formación virtual. Del 22 de noviembre al 19 de diciembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Colaboración entre catastro y entidades locales](#). Formación presencial. 24 y 25 de noviembre de 2022
- Espacio político local. [Elaboración del discurso político](#). Formación presencial. 28 de noviembre de 2022
- Webinar local. [Análisis de la situación actual del urbanismo y sus relaciones con la contratación administrativa](#). Formación virtual. 30 de noviembre de 2022
- La formación paso a paso: talleres. [Gestión de licencias de obra y establecimiento en Andalucía. Especial referencia a las edificaciones irregulares \(III edición\)](#). Formación presencial. 1 y 2 de diciembre de 2022
- Webinar local. [Situación actual y aplicación real de la Ley de Autonomía Local de Andalucía](#). Formación virtual. 2 de diciembre de 2022

Centro de
Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [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.



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne 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.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



LOS BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL.

Esteban Corral García

Colección: [Temas de Administración Local](#), 112

ISBN-13: 978-84-16219-47-6.

RESUMEN

En esta obra se hace una magnífica y detallada exposición sobre la descripción y gestión de los bienes de las entidades locales, fruto de la dilatada experiencia profesional del autor.

La obra se estructura en seis capítulos, en los que se parte del origen y desarrollo del patrimonio de los Concejos, para situarnos a continuación en el concepto y clases de bienes demaniales, comunales y patrimoniales, siguiendo con la adquisición, inventario, registro, enajenación, uso y aprovechamiento de los bienes, para finalizar con la protección y defensa del patrimonio local.

SUMARIO

Presentación

Prólogo

CAPITULO I: Origen y desarrollo del Patrimonio de los Concejos

CAPITULO II: Bienes Demaniales, Bienes Comunales y Bienes patrimoniales

CAPITULO III: Adquisición de bienes. Inventario y Registro.

CAPITULO IV: La enajenación de bienes patrimoniales.

CAPITULO V: Uso y aprovechamiento de los bienes demaniales, comunales y patrimoniales.

CAPITULO VI: La protección de los bienes.

Bibliografía.

Índice analítico.

PRÓXIMA PUBLICACIÓN

- Praxis para la resolución de un procedimiento abierto en la Plataforma de Contratación del Sector Público
- La gestión de los fondos de recuperación por las entidades locales
- La gestión de los ingresos de las entidades locales

RESTO DE OBRAS PREVISTAS

- Tesorería y recaudación en las Haciendas Locales
- El liderazgo en femenino en el nuevo modelo de gestión pública: estrategias de igualdad real
- La nueva gestión pública en las Administraciones Locales
- Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Locales
- La reforma de la interinidad y los procesos de estabilización para 2021: el Real Decreto-Ley 14/2021 de 6 de julio
- Diseño e implementación de una oficina de atención a usuarios en la administración local

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

CABRALES GOITIA, ANTONIO; REY BIEL, PEDRO

“Más allá de los Nudges: Políticas Públicas efectivas basadas en la evidencia de las Ciencias del comportamiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 25/2021, pp. 8-22.

CALATAYUD PRATS, IGNACIO

“Límites impuestos por el derecho comunitario a los beneficios fiscales a la actividad empresarial por razones de despoblación”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 56/2021, pp. 176-203.

CARMONA CUENCA, ENCARNA

“Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?”, en: *Revista de Derecho Político*, nº 112/2021, pp. 13-42.

COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, BORJA

“El papel de las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares para abanderar la transformación de toda la Provincia”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1/2022, pp. 87-99.

CUELLO DÍAZ, HUGO

“Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: el uso de nudges para enfrentar la COVID-19”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 25/2021, pp. 73-86.

DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO; CUESTA ADÁN, ÁLVARO

“La regulación de los nuevos negocios eléctricos de la transición”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 214/2021, pp. 11-38.

EMBID IRUJO, ANTONIO

“El mercado de derechos de uso de agua en España y el derecho al agua y al saneamiento”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 95/2021, pp. 18-25.

EMBID IRUJO, ANTONIO

“El concepto de seguridad hídrica: contenido y funcionalidad”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 50/2021, pp. 41-86.

ENTRENA RUIZ, DANIEL B.

“Evolución de la implantación de instalaciones de suministro de combustible: régimen sectorial y coordinación administrativa”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 348/2021, pp. 19-92.

ESPAÑA PÉREZ, JOSÉ ALBERTO

“El despliegue de la digitalización: instrumentos para la ciudad conectada”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 347/2021, pp. 81-128.

FUENTES I GASÓ, JOSEP RAMÓN

“Patrimonio cultural y smart city: la transformación integral de la ciudad”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, n° 57/2021, pp. 124-171.

GALOFRÉ ISART, ALBERTO

“Las Cartas de Servicios. Un compromiso y una oportunidad”, en: *Revista Digital CEMCI*, n° 52/2021, pp. 1-15.

GORDO CANO, DIANA

“Jurisprudencia reciente y pautas prácticas en materia de cesión ilegal de trabajadores”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, n° 10/2021, pp. 76-87.

HERVÁS MÁS, JORGE

“La rehabilitación y la edificación forzosa en la Comunidad Valenciana. Un mecanismo fundamental para los Fondos Next Generation de la Unión Europea”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 346/2021, pp. 19-67.

LÓPEZ MILÁN, MARÍA

“Mejora de la transparencia en el Ayuntamiento de Órgiva (Granada)”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 52/2021, pp. 1-12.

MARCO DEL RINCÓN, JESÚS

“Autorizar un documento, autenticar un documento. El documento y la copia auténtica en la Ley 39/2015 y Real Decreto 203/2020”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2021, pp. 104-120.

MARCO PEÑAS, ESTER

“El endurecimiento de la disciplina presupuestaria a través de los conceptos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-2010)”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 191/2021, pp. 61-106.

MARTÍNEZ AMIGO, MARÍA JOSÉ

“La pérdida de la condición de empleado público. Causas específicas de extinción: la extinción de la relación laboral del indefinido no fijo”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 52/2021, pp. 1-23.

MARTÍNEZ RIVERO, ÁLVARO

“La discrecionalidad administrativa, y su control, en materia cultural”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 96-97/2021, pp. 140-153.

MEDIR TEJADO, LLUÍS; PANO PUEY, ESTHER; VALLBÉ FERNÁNDEZ, JOAN-JOSEP; MAGRE FERRAN, JAUME

“La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional?”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 27/2021, pp. 6-29.

MORENO GARCÍA, JAVIER

“Las nuevas directrices de ordenación del territorio en el País Vasco: un cambio en el modelo territorial”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 46/2021, pp. 91-116.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

“Regulación de sectores económicos, discrecionalidad y control judicial”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 96-97/2021, pp. 4-17.

RODRÍGUEZ AYUSO, JUAN FRANCISCO

“Mecanismos a disposición de los organismos públicos para garantizar una adecuada protección de la privacidad de los administrados frente a estados de urgencia”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 109/2021, pp. 269-292.

RODRÍGUEZ BARDAL, MÁXIMO; JÁÑEZ FRANCO, RAQUEL

“La prolongación del servicio activo y su aplicación al personal interino”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2021, pp. 116-121.

SANZ LARRUGA, FRANCISCO JAVIER

“La prestación de los servicios sociales ante el reto demográfico y la despoblación rural en España”, en: *Cuadernos de Derecho Local*, nº 56/2021, pp. 118-146.

SOSPEDRA NAVAS, FRANCISCO JOSÉ

“La autorización judicial de medidas sanitarias limitativas o restrictivas de derechos fundamentales”, en: *La Administración Práctica*, nº 8/2021, pp. 181-190.

TRUJILLO SÁEZ, FERNANDO; ÁLVAREZ JIMÉNEZ, DAVID

“Transformación digital de la Administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 27/2021, pp. 30-48.

VALLDAURA LACAMBRA, SANDRA

“Tratamiento jurídico de los contratos de permuta financiera en la Administración Local y su análisis jurisprudencial”, en: *Revista Digital CEMCI*, nº 52/2021, pp. 1-24.

VALLE ESCOLANO, RAQUEL

“La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 27/2021, pp. 30-48.

VILLAVERDE GÓMEZ, MARÍA BEGOÑA

“¿En qué casos se produce un menoscabo en los Fondos Públicos?: cuestiones acerca de la subjetividad y existencia del daño económico”, en: *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 191/2021, pp. 311-338.

XIOL RÍOS, CARLOS

“Hasta la formalización del contrato privado, la administración mantiene sus potestades administrativas y sus actos son revisables ante la jurisdicción contencioso administrativo”, en: *La Administración Práctica*, nº 10/2021, pp. 153-158.

ZABALLOS ZURILLA, MARÍA

“Responsabilidad Medioambiental: compatibilidad entre los regímenes civil y ambiental (Ley 26/2007). Novedades jurisprudenciales”, en: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 50/2021, pp. 299-352.

ZOCO ZABALA, CRISTINA

“La garantía de la inviolabilidad del domicilio (Art. 18.2 CE): jurisprudencia (TC, TEDH y TJUE) y legislación”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 121/2021, pp. 221-249.

CARTAS A P (II): LÍNEAS QUE CONVERGEN

Por supuesto, todo en esta vida pasa, todo menos las ganas de besarte. Esto último no se lo dije, de hecho creo que no se lo diré nunca. Es mi secreto más preciado, la única forma de atar mi alma errante. La volví a mirar y nos levantamos de la mesa. Caminamos, como siempre, por el Albaicín, calle arriba y abajo, como en aras de un intrépido desvarío racional por tenernos cerca mientras nos escabullimos del tiempo. O sea, solo pasear ¿Qué más pedir?

Bajamos al centro, titubeando. Éramos, somos, como *Vladimir y Estragón*, esperando a *Godot*, aunque sabiendo que este nunca llegaría, y así, tarde o temprano, y de un modo u otro, se nos pasaría esa irremediable estupidez llamada vida. Cavilábamos por los adoquines y empedrados despacio, sujetos de nuestras manos. A lo lejos, mientras nuestros pies punteaban el asfalto, escuchábamos los cláxones de los coches. Íbamos dirección a Gran Vía mediante la perpendicular del Hospital Real. Nos gustaba tomarla desde la bandera hierática hasta el último aroma enfrascado allá por los *Italianos*, recorriéndola entre el advenimiento de los ginkgos. Aquel día había una inhóspita



montonera de coches, aunque la gente paseaba sin más. Además, y para más inri, a la entrada de subdelegación una manifestación. Otra. Nos escabullimos como pudimos. Los automóviles seguían reclamando sus espacios, mientras, los viandantes, a lo suyo, supongo que felices por seguir apoderándose, en cierta medida, de la ciudad. Anduvimos de punta a

extremo la calle. Justo, al final, dudamos entre regresar como impulso vital para el Albaicín, pero nos quedamos insertos un segundo eterno en la duda; tomar Recogidas o escabullirnos del mundanal ahora por el Realejo. Optamos, sin saber, por la primera opción. Quizás éramos presos del influjo de la masa y de los cantos de Hamelín, del hormigueo, del pulular del gentío y del agreste ruido de los vehículos.

Alcanzamos los soportales de Ganivet. Ahora el estruendo era de gente en y a las puertas. Había sutiles pestaños de chicas y chicos que, entre el desconocimiento, la



incertidumbre y la cobardía, no encontraban otro modo de encontrarse. Valga la redundancia, y también la paradoja. Las hileras de viandantes seguían huyendo, al menos de nuestra vista. Cada persona, cada historia, cada mundo, cada tiempo, cada ahora se iba difuminando en el ayer de nuestras miradas. Ella seguía aferrada a mi

mano, yo a su sonrisa. No hablamos mucho, aunque tampoco hacía falta, solo seguíamos algún curso, quizás el de nuestro deseo. Aunque esto sería adelantarse mucho.

En mis adentros yo continuaba rumiando acerca de mis más incrédulos desdenes. Es cierto, pensaba en ella, pero recababa en el esqueleto de la ciudad. Tan rara, tan diferente al resto de urbes. Quizás ahí su magnetismo. Pensaba, y siempre he pensado, que esta ciudad no es para el coche, no es para el transporte mecánico, solo sirve para ser degustada con el tránsito. El Albaicín es el ejemplo plástico de ello. Granada, como hacedora de este, solo puede entenderse de ese modo. Supongo que, y sin entrar en cartografías, y al compararla con, por ejemplo, Córdoba -con grandes avenidas y aceras inmensas-, la nuestra se debe al caos, a la refundición, a la superposición de culturas. Son capas y capas de posturas encontradas, de límites diletantes sin corses precisos. Supongo de nuevo, y sin inmiscuirme de lleno en ese saber, que las fallas culturales que nos han asolado han dejado

un sino que es difícil de plasmar desde cero. No tenemos grandes vías o un rigor para el tráfico, solo hay alboroto, jaleo, anarquía... Pero ahí está el criterio, en que la ciudad se rige por ser un jaleo cabal, una expresión longitudinal y arquitectónica que se asienta en las dulces mieles del azar.

*Granada; caos y orden.
Entropía alta,
Desatinado desdén,
Bendita locura, del hoy y del ayer.*

Ignacio J. Serrano Contreras



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

