

Revista digital CEMCI

Número 55: julio a septiembre 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

- ENRÍQUEZ MOSQUERA, Julio José. “El derecho a una buena administración y el dictado de la providencia de apremio. Criterios de aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo 586/2020, de 28 de mayo”.
- QUIROGA REY, Lucía. “Jubilarse no es apagarse”.

3.- Trabajos de evaluación

- BRITO CABEZA, Isabel M^a. “La asistencia técnica de la Diputación Provincial de Huelva en materia de calificación ambiental”.
- CHOZAS SANTOS, Esther. “La implantación de la administración electrónica en las entidades locales: el factor humano. Las oficinas de asistencia en materia de registros”.
- ESPARDUCER MATEU, Josefa M^a. “Reutilización por parte de las entidades locales de sistemas y aplicaciones de propiedad de las administraciones públicas a la luz del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”.
- GRAU SADURNÍ, Mireia. “Disconformidad a derecho del convenio. Supuestos prácticos. Vías de expulsión del ordenamiento jurídico”.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia

5.- Convocatorias

6.- Ahora en el CEMCI



Indice

Número 55: julio a septiembre de 2022

Página 2 de 2



- 7.- Novedades editoriales
- 8.- Novedades bibliográficas
- 9.- Ocio
- 10.- Actualidad Informativa



EDITORIAL

Al redactar estas líneas nos encontramos en el último trimestre del año, dando por cumplidos la mayoría de los objetivos y actividades programadas y con el punto de mira puesto en el próximo año. El pasado día 3 de noviembre se aprobó por el Consejo Rector del CEMCI el Plan General de Acción para el 2023, junto a la modificación de aspectos puntuales de la Guía Académica del Máster del CEMCI, junto la propuesta de Presupuesto del Centro para el año 2023, sus Bases de Ejecución y Plantilla.

Con el Plan General de Acción para el 2023 se pretende volver a la normalidad en cuanto a organización y funcionamiento del Centro, así como en los servicios y actividades que se llevan a cabo, después de los cambios y adaptaciones operadas tanto a nivel interno como externo, como consecuencia del COVID 19. Como no podía ser de otra manera, presentamos un plan esperanzador, sólido, innovador y realista, que pretende dar respuesta a las necesidades actuales que tienen nuestros usuarios prestadores de servicios en las Entidades Locales y, por lo tanto, convertirse en una herramienta sumamente útil para hacer frente a los retos que se presentan en este ámbito del sector público local.

Por otro lado, nos satisface compartir con nuestros lectores que el día 21 de noviembre tuvo lugar el acto de entrega de la V Edición de los Premios CEMCI y de los Diplomas Master en Dirección Pública Local en las especialidades de urbanismo local, haciendas locales y empleo público local en la edición 2020 y 2021.

Pasamos a presentar los contenidos que se han seleccionado para este número de la Revista digital del CEMCI, una serie de trabajos que se ha considerado de interés para nuestros usuarios, y que si indican a continuación.

Se inicia la sección Tribuna con un trabajo de Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA, Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga, titulado “El derecho a una buena administración y el dictado de la providencia de apremio. Criterios de aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo 586/2020, de 28 de mayo”, en el que expone la doctrina y crítica jurídica a la sentencia, así como los criterios de aplicación de la misma.

Seguidamente, el trabajo de Lucía QUIROGA REY, especialista en Liderazgo de Personas y Emociones, Búsqueda del Talento, Innovación Pública y Mentor-Coach y Docente de la Junta de Andalucía, titulado “Jubilarse no es apagarse”, en el que ofrece una serie de pautas para asumir positivamente los cambios derivados de la jubilación.

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

Isabel María BRITO CABEZA, Jefa de Sección de Planificación y Prevención Ambiental del Servicio de Medio Ambiente y Energía de la Diputación Provincial de Huelva, ha presentado un Trabajo de Evaluación para la obtención del certificado de aprovechamiento del Curso Licencias Ambientales que trata sobre: “La asistencia técnica de la Diputación Provincial de Huelva en materia de calificación ambiental”.

Esther CHOZAS SANTOS, Jefa de Sección de la Oficina de Atención al Ciudadano. Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en su Trabajo de evaluación del Curso de Estudios Avanzados sobre Actividad Administrativa Electrónica, titulado “La implantación de la administración electrónica en las entidades locales: el factor humano. Las oficinas de asistencia en materia de registros”, hace una reflexión sobre los procesos de cambio que se están llevando a cabo con motivo de la implantación de la administración electrónica.

En tercer lugar, un trabajo de Josefa María ESPARDUCER MATEU, Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sagunto, presentado para la obtención del certificado de aprovechamiento del curso monográfico de estudios superiores: El impacto en las administraciones públicas locales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que trata sobre “Reutilización por parte de las entidades locales de sistemas y aplicaciones de propiedad de las administraciones públicas a la luz del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”.

Para finalizar este número, se ha incluido un trabajo de Mireia GRAU SADURNÍ, Secretaria Consell Comarcal del Ripollès, presentado para obtener el certificado de aprovechamiento curso: Los actuales convenios en las entidades locales conforme a la Ley 40/2015, y titulado “Disconformidad a derecho del convenio. Supuestos prácticos. Vías de expulsión del ordenamiento jurídico”.

Como es habitual, el contenido de la Revista digital del CEMCI se complementa con el resto de secciones de la misma: Actualidad Jurídica, que muestra una selección de disposiciones legislativas y jurisprudenciales de interés publicadas en este trimestre; Convocatorias de subvenciones, ayudas, premios... de interés local; Novedades



bibliográficas y editoriales, así como actividades que se están desarrollando en el Centro, y un rincón de Ocio en el que relajar la atención.

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



EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL DICTADO DE LA PROVIDENCIA DE APREMIO. CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 586/2020, DE 28 DE MAYO

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

*Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la
Diputación de Málaga*

SUMARIO

1. El Principio de Buena Administración.
2. La Sentencia del Tribunal Supremo 586/2020, de 28 de mayo.
 - 2.1. Doctrina de la sentencia.
 - 2.2. Crítica jurídica a la sentencia.
 - 2.3. Otras consideraciones sobre la sentencia.
3. Criterios de aplicación de la sentencia.
 - 3.1. Visión general sobre la seguridad jurídica y la situación creada.
 - 3.2. Criterios de aplicación de la Sentencia.
 - 3.2.1. ¿Dice realmente la sentencia que las deudas se suspenden por la interposición de un recurso de reposición?
 - 3.2.2. Aplicación del recargo ejecutivo del 5%.
 - 3.2.3. Criterios de resolución de los recursos presentados frente a la providencia de apremio y casuística existente.
4. Conclusiones.

1. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

El principio de buena administración ha venido cobrando un creciente protagonismo en nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa. Se trata de un principio que puede inferirse del resto de los existentes en nuestro ordenamiento jurídico, pero que no está positivizado como tal en el derecho español, sino que proviene, como tantas otras cosas, del derecho de la Unión Europea. El derecho a una

buena administración se establece de forma expresa en el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 12 de diciembre de 2007¹.

Tal y como decíamos, se trata de un principio que se puede inferir de nuestro propio ordenamiento jurídico. Así, señaladamente y sin ánimo de ser exhaustivos, está implícito en el artículo 9.3 de nuestra Constitución cuando dice que la “*Constitución garantiza la (...) interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”, así como en el artículo 103.1 cuando afirma que “*la Administración sirve con objetividad a los intereses generales*”, sin embargo, lo cierto es que, desde nuestro punto de vista, tiene unos matices claramente diferenciados.

Normalmente, las menciones equivalentes realizadas en nuestro ordenamiento jurídico son establecidas como mandatos a la Administración, sin embargo, el principio de una buena administración se configura como un derecho de los ciudadanos que estos pueden hacer valer directamente ante los tribunales². Esta nueva posición deriva de un cambio de paradigma que coloca al ciudadano en el centro de la actuación administrativa y que puede producir un replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto³.

En este sentido, los principios contenidos en nuestro ordenamiento jurídico son, tal y como hemos dicho, mandatos para la Administración que, en cierto modo, tratan de establecer para ella una ética de funcionamiento en sus relaciones con los administrados. Como sucede en todos los ámbitos de la vida, no sólo en el jurídico,

¹El artículo 41 de la Carta Europea de los derechos fundamentales establece:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.”

² Rodríguez Arana, Jaime, La Buena Administración como principio y como derecho, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, marzo 2014, página 23

³ Rodríguez Arana, Jaime, La Buena Administración... op, cit., página 52

las normas no pueden abarcarlo todo. El principio de buena administración participa también de este carácter ético que debe guiar el funcionamiento de nuestras administraciones públicas, sin embargo, desde nuestro punto de vista y creo que también desde el punto de vista de la jurisprudencia en sus pronunciamientos al respecto, llega más allá dado que se trata de un derecho invocable por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

A partir de aquí nuestros Tribunales han emitido diversos pronunciamientos en los que han echado mano de dicho principio para corregir diversas actuaciones de nuestras Administraciones Públicas. La mayoría de ellas se circunscriben a aquellos ámbitos administrativos en los que la administración actúa dentro de su discrecionalidad.

En muchas ocasiones este principio ha servido para corregir malas praxis, con mucho acierto desde mi punto de vista, dado que cuestiones como utilizar el silencio negativo como una vía de resolver recursos, ampararse en la falta de resolución de otra Administración como una vía para desestimar un recurso o determinados formalismos que llevan a situaciones absurdas, son cuestiones que la Administración debería eliminar de su funcionamiento.

Sin embargo, en otras ocasiones, la utilización de este principio ha dado lugar a decisiones que, si bien pueden haberse adoptado con una clara finalidad de evitar situaciones materialmente injustas, se han tomado a costa de causar un grave daño a otro principio esencial que es el de seguridad jurídica y que está incluido también en el principio de buena administración.

2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 586/2020, DE 28 DE MAYO

2.1. Doctrina de la sentencia

Con fecha 28 de mayo de 2020 el Tribunal Supremo dicta en casación la sentencia 586/2020. Dicha sentencia, en resumen, dirime la cuestión de si es posible dictar una providencia de apremio por parte de la Administración en los supuestos en los que el obligado tributario haya presentado un recurso de reposición contra la liquidación que no haya sido resuelto y haya transcurrido el plazo de resolución de este. Se aclara que en el recurso enjuiciado el interesado no había solicitado la suspensión del acto recurrido.

La regulación positiva de la materia, como se sabe, es que la simple interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado por lo que el mismo es plenamente ejecutivo. Sin perjuicio de lo anterior, el recurrente puede solicitar la suspensión de dicha ejecutividad con las condiciones que se establecen en la propia normativa tributaria.

Los artículos de los que puede deducirse este esquema de funcionamiento son los siguientes:

-El artículo 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, cuyo tener literal es *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos a derecho administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”*.

-El artículo 161 de la Ley 58/2003, de 18 de diciembre, General Tributaria, que establece que *“iniciado el período ejecutivo, la Administración tributaria efectuará la recaudación de las deudas liquidadas o autoliquidadas (...) por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago”*.

-El artículo 117.1 de la Ley 39/2015 que establece que *“La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado”*.

En el ámbito local más claro todavía es el artículo 14.2.i) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2005, de 5 de marzo que establece *“La interposición del recurso de reposición no suspenderá la ejecución del acto impugnado, con las consecuencias legales consiguientes, incluso la recaudación de cuotas o derechos liquidados, intereses y recargos”*.

-Finalmente, en relación con la suspensión, el artículo 224 de la LGT establece que *“la ejecución del acto impugnado quedará suspendida automáticamente a instancia del interesado si se garantiza el importe de dicho acto, los intereses de demora que genere la suspensión y los recargos que procedieran en caso de ejecución de la garantía”*. Cuando la impugnación afectase a una sanción tributaria, su ejecución quedará suspendida automáticamente sin necesidad de aportar garantías. En el resto de los casos, *“podrá suspenderse la ejecución del acto recurrido sin necesidad de aportar garantía cuando se aprecie que al dictarlo se ha podido incurrir en error aritmético, material o de hecho”*.

En definitiva, de la lectura de los artículos citados con anterioridad se deduce que la impugnación de una liquidación tributaria no supone la suspensión del procedimiento por lo que, salvo en el caso de solicitud de suspensión con el recurso, la Administración Tributaria debe continuar con la ejecución del acto mediante el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del interesado que se inicia con el dictado de la Providencia de Apremio.

Pese a la existencia de esta clara regulación, la referida sentencia en el caso indicado asienta la siguiente doctrina:

“1) La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar una providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber, pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.

2) Además, no puede descartarse a priori la posibilidad de que, examinando tal recurso, que conlleva per se una pretensión de anulación del acto, fuera atendible lo que él se pide. De esta suerte, la Administración no puede ser premiada o favorecida cuando no contesta tempestivamente las reclamaciones o recursos toda vez que la ejecutividad no es un valor absoluto, y uno de sus elementos de relativización es la existencia de acciones impugnatorias de las que la Administración no puede desentenderse.

Es cierto que el recurrente no promovió, como le era posible, la suspensión del acto recurrido en reposición, pero tal circunstancia sólo habría hecho más clara y evidente la necesidad de confirmar la sentencia, pues al incumplimiento del deber de resolver sobre el fondo -la licitud de la liquidación luego apremiada-, sobre el que nos hemos pronunciado, se solaparía además, haciendo la conducta aún más grave, el de soslayar el más acuciante pronunciamiento pendiente, de índole cautelar.”

La fundamentación que realiza el Tribunal Supremo a lo largo de la sentencia para no aplicar la regulación positiva anteriormente descrita se basa únicamente en los principios generales del derecho establecidos en nuestra Constitución, básicamente, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) y el servicio con objetividad a los intereses generales (artículo 103.1) suponiendo el incumplimiento de los mismos el quebranto del principio de buena administración.

2.2. Crítica jurídica a la sentencia

Parece evidente que la sentencia ve una actuación de la Administración poco acorde con el principio de buena administración, así como otras garantías que se establecen en el texto constitucional para los administrados. Asimismo, trata de salir al paso de lo que denomina nada menos que “*prácticas viciadas de la Administración*”, señaladamente, el abuso del silencio administrativo negativo. En este sentido, debe destacarse que, para el caso de la Administración Local, donde el recurso de reposición es obligatorio, la doctrina se ha pronunciado manifestando que es una incoherencia que un recurso obligatorio no suspenda automáticamente la ejecución del acto impugnado⁴.

Todo lo anterior puede ser cierto desde el punto de vista teórico o doctrinal, pero no cabe duda de que la Sentencia objeto del presente trabajo desconoce el derecho positivo existente, cuando no resuelve frontalmente contra el mismo. No olvidemos que conforme a lo establecido en el artículo 1.4 del Código Civil “*Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley (...), sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico*”, pero en ningún caso pueden fundamentar la inaplicación de los preceptos legales. Y es que simplemente citando el artículo 117.1 de la Ley 39/2015 —“*La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado*”— la sentencia se queda en una posición *contra legem*.

Se puede compartir que, tal y como dice la sentencia, que “*el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones y recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos (...)*” pero eso no quiere decir que el Tribunal, por muy Supremo que sea, pueda innovar en el ordenamiento jurídico, dado que la

⁴Baño León, José María, “El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho Público Español”. Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA, INAP, 2016, pp 647 ss.

casación debe interpretar el derecho existente guste o no al Tribunal. Así, se ha afirmado que resulta palmario que la sentencia se extralimita, yendo mucho más lejos de lo que le corresponde en su estricta función casacional⁵.

En caso de que el Tribunal considerase que la normativa existente contradice los principios establecidos en el texto constitucional como auténticas garantías para los administrados, lo que establece nuestro ordenamiento jurídico y debería haber hecho el Tribunal es el plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre dichos preceptos, en base a lo establecido en el artículo 163 de la Constitución.

Y es que la resolución adoptada que, tal y como decimos, contradice directamente la normativa citada, ha generado un importante problema interpretativo dado que, al contradecir frontalmente el derecho positivo, la aplicación de los diferentes operadores jurídicos será muy dispar. A mayor abundamiento, se ha afirmado que poca labor de seguridad jurídica va a realizar el Tribunal cuando sus resoluciones se equivocan gravemente⁶. De hecho, ya ha habido pronunciamientos que ponen el acento en que una sola sentencia del Tribunal con una fundamentación cuando menos cuestionable, no es suficiente para impedir el dictado de la correspondiente providencia de apremio⁷.

Tal y como se puede ver la sentencia hace un flaco favor a la seguridad jurídica dado que en la actualidad cualquier criterio que se adopte es a la vez atacable y defendible. Habría que plantearse hasta qué punto estas decisiones “imaginativas” de los tribunales no coadyuvan a que España continúe siendo uno de los países con [mayor litigiosidad del mundo](#).

⁵Fernández Farreres, Germán, “Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido (Comentario a la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo (R.C. 5751/2017)”. Actualidad Administrativa n.º 10, Sección Actualidad, Octubre 2020, Editorial Wolterkluwers, Madrid.

⁶Fernández Farreres, Germán, “Recurso administrativo...”, op. cit.

⁷García Ross, José Javier, “La ejecutoriedad del acto administrativo-tributario no es un valor absoluto, su límite está en el derecho a la tutela judicial efectiva. Sentencia del TS 586/2020, de 28 de mayo, Rec. 5751/2017”. Quincena Fiscal ISSN 1132-8576, n.º 4 2021, págs. 195-220

2.3. Otras consideraciones sobre la sentencia

Sin perjuicio de lo anterior, me parece interesante realizar una consideración en relación con el desconocimiento que trasluce la sentencia, dicho sea con todos los respetos, de los modernos procesos administrativos que pueden influir en una visión desenfocada de los hechos que haga calificar al Tribunal como “prácticas viciosas” una actuación administrativa trufada de los modernos procedimientos derivados de la aplicación de los programas informáticos en los procesos masivos.

Actualmente las deudas tributarias no son examinadas una a una, de forma individual, antes de dictar la providencia de apremio dado que esto sería simplemente imposible. El volumen existente y el tratamiento masivo de los datos por vía informática impide esa visión que tiene el Tribunal del procedimiento⁸.

Así, simplemente, se habrán diseñado unos protocolos de actuación y/o una herramienta informática conforme al derecho positivo y la jurisprudencia existente hasta el momento de forma que, por ejemplo, se aplicará el 5% del recargo ejecutivo en los casos en los que no conste pagada la deuda en plazo voluntario en su inmensa base de datos, se suspenderá el procedimiento recaudatorio en cuanto entre en el registro de entrada una solicitud de suspensión, compensación o fraccionamiento, y también se dictará la providencia de apremio en cuanto se verifiquen estas dos cuestiones. Todo ello conforme a la normativa y la jurisprudencia existente hasta ese momento tal y como se ha dicho.

Por ello, el tono de la sentencia parece bastante poco acorde con la realidad de los procedimientos dado que leyéndola parece que un oscuro funcionario tenga en una

⁸En mi experiencia profesional en muchas ocasiones se aplican criterios éticos en la tramitación de los expedientes y mucho antes de que estuviese de moda el principio de buena administración. En casos como el analizado en muchos municipios nunca se remite una deuda al servicio provincial de recaudación si tiene un recurso pendiente de resolver. Pero eso puede hacerse si el volumen de deudas es manejable. El problema es cuando son 5.000, 10.000, 16.000 o más las providencias de apremio que se dictan. El seguimiento una a una es inviable y únicamente se pueden aplicar los criterios establecidos por la normativa con carácter general sin examen de cada una de las situaciones concretas.

mano la deuda y en otra el recurso de reposición y, con malévola carcajada, decida meter el recurso en un cajón y dictar la providencia de apremio. Antes al contrario, en la actualidad dicha providencia de apremio podría haber sido dictada sin la intervención de ningún funcionario más allá de la programación inicial realizada en la aplicación informática que responde, como no podía ser de otra forma, a la normativa vigente y que, obviamente, no puede contemplar una sentencia en casación que todavía no se ha dictado.

Eso no quiere decir que el Tribunal no pueda realizar la interpretación que considere oportuna y los procedimientos tendrán que adaptarse a la misma, pero debería cuidarse de interpretar las intenciones de las actuaciones de la Administración si no conoce adecuadamente los procesos que se desarrollan en su seno. Y es que, a mayor abundamiento, la Administración tributaria a veces se encuentra entre la espada y la pared de las bofetadas judiciales que, como la presente, le caen por no respetar los derechos de los administrados, y las bofetadas de los órganos de control interno o externo que le caen por no ser suficientemente diligentes y no providenciar de apremio las deudas que cumplen los requisitos para ello. Y es que *“la ejecución forzosa de los actos administrativos, cuando procede, no es una facultad de la Administración autora del acto, sino una obligación de necesario cumplimiento”*⁹. Es decir, al menos hasta el dictado de la sentencia que estamos analizando, la Administración Tributaria de la Región de Murcia hubiera incumplido su obligación si no hubiera providenciado esa deuda, por ello el tono que utiliza el Tribunal parece absolutamente improcedente. No estaría de más que los Tribunales fuesen conscientes de que en ocasiones la línea es muy fina entre extremar las garantías a los contribuyentes y caer en un perjuicio de valores por la indisponibilidad del crédito tributario (artículo 18 de la LGT).

⁹Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII Actos Administrativos y sanciones administrativas, 2ª de. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017, p. 117.

Aparte de ello, la sentencia contiene afirmaciones como la anteriormente transcrita de que:

“Es cierto que el recurrente no promovió, como le era posible, la suspensión del acto recurrido en reposición, pero tal circunstancia sólo habría hecho más clara y evidente la necesidad de confirmar la sentencia, pues al incumplimiento del deber de resolver sobre el fondo -la licitud de la liquidación luego apremiada -, sobre el que nos hemos pronunciado, se solaparía además, haciendo la conducta aún más grave, el de soslayar el más acuciente pronunciamiento pendiente, de índole cautelar”

En esta afirmación, que consta nada menos que en el fundamento jurídico Tercero, donde se expone la doctrina emanada de la sentencia, se da por hecho que la solicitud de suspensión en el recurso simplemente sería inatendida mostrando, dicho sea con todos los respetos, una falta de objetividad del Tribunal alarmante¹⁰, dado que culpa a la administración de un caso hipotético que no se ha producido y lo usa como argumento para el fallo. Pero es que, además, el recurso de la Administración que el Tribunal califica de “pobre”^{11 y 12} porque “sólo” hace hincapié en que el obligado no ha presentado la correspondiente solicitud de suspensión, parece perfectamente fundamentado, primero porque es el requisito que establece la normativa tributaria que el Tribunal simplemente no aplica y segundo porque, seguramente, en su aplicación informática o en todo caso en sus protocolos de actuación, esté establecido que la deuda no se providenciará de apremio si, previamente, se ha presentado una solicitud de suspensión.

¹⁰ En este sentido debe destacarse que también el tribunal fundamenta la anulación de la providencia de apremio en el principio de que nadie puede salir favorecido por sus propias torpezas (*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*) y, sin perjuicio de que esto sea cierto, no debe olvidarse que el contribuyente también cometió la torpeza de no solicitar la suspensión, la cual el Tribunal ni siquiera toma en consideración.

¹¹ Es curioso que esta sentencia se permite calificar de “pobre” el recurso de la administración y de poco fundada la sentencia de instancia para acto seguido dictar una sentencia que contradice directamente el derecho positivo, sin argumentación ni objetividad alguna.

¹² Aparte de ello, curiosamente, la argumentación del recurso coincide sustancialmente con las críticas que a posteriori se han hecho a la sentencia desde el ámbito doctrinal como los citados en este trabajo de García Ross y Fernández Farreres.

No debe olvidarse que cualquier solicitud de suspensión presentada por el contribuyente supone la imposibilidad de iniciar el período ejecutivo incluso en aquellos casos en los que se inadmita. Así lo establece, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 3195/2012, de 4 de junio, que se pronuncia en los siguientes términos:

“La Administración no puede iniciar la vía ejecutiva en tanto la decisión sobre la suspensión penda sobre ella. Lo mismo cabe decir en los supuestos en los que la solicitud se produce en vía judicial. Existiendo una obligación de resolver por parte de la Administración, su inactividad nunca puede perjudicar a la reclamante que ejercita el derecho a solicitar la suspensión sin obtener una respuesta en Derecho por parte de la Administración. Esta consideración conecta directamente con el derecho constitucional a la tutela cautelar que impide la ejecutividad del acto administrativo en tanto penda la decisión de una petición de suspensión. En el presente caso, al tiempo de dictar la providencia de apremio no se había producido siquiera la resolución de inadmisión de la suspensión solicitada. En consecuencia, la eficacia frente a la providencia de apremio de la inadmisión no se había podido desplegar, pues la eficacia de la resolución de inadmisión depende de la notificación en legal forma a la interesada. La fecha en que la interesada se dé por notificada es la que ha de tenerse en cuenta para la producción de efectos de la inadmisión de la solicitud de suspensión. En el caso de autos ni siquiera se había dictado la resolución de inadmisión cuando se dictaron las providencias de apremio.”

En este sentido, la mención que hacen los artículos 25.513 y 46.414 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento en materia de

¹³El artículo 25.5 del Real Decreto 520/2005 establece: “La solicitud de suspensión deberá ir necesariamente acompañada del documento en que se formalice la garantía aportada, constituida a disposición del órgano competente a que se refiere el apartado anterior. Cuando la solicitud no se acompañe de la garantía a que se refiere el artículo 224.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, aquella no surtirá efectos suspensivos y se tendrá por no presentada a todos los efectos. En este supuesto se procederá al archivo de la solicitud y a su notificación al interesado. (...)”

¹⁴El artículo 46.4 del Real Decreto 520/2005 establece: “(...) La admisión a trámite producirá efectos suspensivos desde la presentación de la solicitud y será notificada al interesado y al órgano de recaudación competente.

revisión en vía administrativa, en el que se establece que en los supuestos de no presentación de la garantía o de inadmisión la solicitud se archivará sin más trámite o de que no tendrá efectos suspensivos, debe entenderse a otros efectos como podrían ser el devengo de intereses de demora o los correspondientes recargos, pero nunca se podrá dictar una providencia de apremio hasta que la resolución de inadmisión se dicte expresamente.

3. CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA SENTENCIA

3.1. Visión general sobre la seguridad jurídica y la situación creada

En todo caso, la existencia de un pronunciamiento en casación por parte del Tribunal Supremo de las características anteriores ha creado un importante problema de seguridad jurídica dado que trastoca todo el esquema de ejecutividad y ejecutoriedad¹⁵ del sistema tributario. Y es que se ha llegado a decir que la sentencia simplemente confunde la ejecutividad del acto con su firmeza¹⁶. Así instituciones tan clásicas como la suspensión sobre la que existe una prolija normativa y jurisprudencia pierden, prácticamente, todo su sentido.

A mayor abundamiento, tal y como se señalaba con anterioridad, muy probablemente cada Administración Tributaria adoptará un criterio diferente dada la contradicción existente entre el tenor literal de la ley y la interpretación realizada por el Tribunal.

La inadmisión a trámite supondrá que la solicitud de suspensión se tiene por no presentada a todos los efectos. Dicho acuerdo deberá notificarse al interesado y comunicarse al órgano de recaudación competente con indicación de la fecha de notificación al interesado. (...)

¹⁵La ejecutoriedad, diferente a la ejecutividad, supone la posibilidad de la Administración de ejecutar por sí misma sus propios actos a través de los medios de ejecución forzosa que contempla la ley. Para ello los actos deben ser ejecutivos, es decir, deben tener capacidad de desplegar sus efectos cumpliendo los requisitos para ello que marque la ley.

¹⁶García Ross, José Javier, La ejecutividad del acto administrativo-tributario no es un valor absoluto, su límite está en el derecho a la tutela judicial efectiva. Sentencia del TS 586/2020, de 28 de mayo, Rec. 5751/2017.

En todo caso, y sin perjuicio de que, tal y como decimos la sentencia ha errado en la interpretación de la norma y se ha extralimitado, la Administración Tributaria debe reconocer que en algunos casos se producen las situaciones que la misma describe. En muchas ocasiones el retraso existente en la resolución de recursos es intolerable, sin perjuicio de que la causa sea la falta de medios humanos y/o materiales tal y como sucede en los juzgados y tribunales cuyo retraso suele ser todavía mayor.

Aparte de ello, la consciencia de que el silencio administrativo es negativo y que no se paralizarán las actuaciones ha generado derivas no adecuadas en nuestra Administración Tributaria por lo que, seguramente, la sentencia tenga también sus aspectos positivos y lo mejor sea “hacer de la necesidad virtud” y tratar de aplicarla mejorando los procedimientos dado que, desde mi punto de vista, la existencia de la misma es un paraguas en relación con la responsabilidad que pudiese surgir a consecuencia de no providenciar de apremio aquellas deudas que tienen un recurso de reposición sin resolver. Eso permitiría, además, que la Administración ganase un poco de respeto por parte de los contribuyentes y que las deudas que llegaran a la recaudación ejecutiva llegaran “más limpias” ahorrando los costes que supone para el contribuyente y para la Administración Tributaria la resolución de recursos contra el apremio y la tramitación de devoluciones.

3.2. Criterios propuestos de aplicación de la sentencia

En todo caso y sin perjuicio de la adopción de un criterio en relación con si providenciar o no aquellas deudas que hayan sido objeto de un recurso de reposición previo nos encontramos también con el problema de los recursos que se presenten contra providencias de apremio ya dictadas y que se basen precisamente en la existencia de un previo recurso de reposición sin resolver. ¿Qué criterios se deben aplicar? Para ello, desde mi punto de vista es imprescindible analizar la sentencia sin partir de la dicotomía suspensión/ no suspensión.

3.2.1. *¿Dice realmente la sentencia que las deudas se suspenden por la mera interposición de un recurso?*

La primera cuestión que se debe analizar es qué dice la sentencia exactamente para anular la providencia de apremio en el caso de autos. Y es que a la hora de analizar la sentencia y sus deficiencias se suele partir de que el Tribunal considera que la deuda debe suspenderse por la mera interposición de un recurso de reposición. Sin embargo, lo cierto es que la sentencia en ningún momento asocia a la presentación de un recurso de reposición la institución de la suspensión lo cual, además, sería contrario a lo que establece el tenor literal de la ley tal y como ya se ha dicho más arriba¹⁷.

Lo que, desde mi punto de vista, hace que el Tribunal anule la providencia de apremio es la incongruencia de que, si se me permite decirlo en términos vulgares, la Administración Tributaria realice una actuación en el expediente (dictar la providencia de apremio) cuando tiene pendiente otra actuación anterior¹⁸ solicitada por el contribuyente y que puede poner en duda la liquidación realizada y, por lo tanto, que la referida providencia se pueda dictar. Así, por ejemplo, el Tribunal dice:

“Dicho en otras palabras, no se comprende bien que se apremie la deuda tributaria antes de resolverse de forma expresa el recurso de reposición que, teóricamente, podría dar al traste con el acto de cuya ejecución se trata; y, una vez, en su caso, desestimado explícitamente éste, cabría, entonces sí, dictar esa providencia de apremio, colocando así el carro y los bueyes -si se nos permite la expresión- en la posición funcionalmente adecuada. El mismo esfuerzo o despliegue de medios que se necesita para que la Administración dicte la providencia de apremio

¹⁷ No debe olvidarse que la institución de la suspensión tiene en el ámbito tributario un perfil propio incluyendo, por ejemplo, la constitución de la correspondiente garantía. No parece que pueda asociarse una institución así sin cumplir los requisitos exigidos en la misma.

¹⁸ No es del todo ajeno a esta cuestión el mandato de guardar orden riguroso de incoación en el impulso de los expedientes al que se refiere el artículo 71 de la LPACAP. Tampoco la definición de expediente que establece el artículo 70 de la misma norma como “conjunto *ordenado* de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”.

podría dedicarse a la tarea no tan improba ni irrealizable de resolver en tiempo y forma, o aun intempestivamente, el recurso de reposición, evitando así la persistente y recusable práctica del silencio negativo como alternativa u opción ilegítima al deber de resolver”.

Tampoco cuando fija la doctrina aplicable al caso se refiere a esa supuesta suspensión del acto administrativo, así establece:

“La Administración, cuando pende ante ella un recurso o impugnación administrativa, potestativo u obligatorio, no puede dictar providencia de apremio sin resolver antes ese recurso de forma expresa, como es su deber; pues el silencio administrativo no es sino una mera ficción de acto a efectos de abrir frente a esa omisión las vías impugnatorias pertinentes en cada caso.”

En definitiva, que consideramos que de la sentencia no puede deducirse que las deudas se suspendan con la mera interposición de un recurso, sino que simplemente no pueden providenciarse de apremio hasta que se resuelva, con carácter previo, el recurso interpuesto. Es decir que cuando se examina un expediente, una buena administración exige que se atiendan las peticiones de los ciudadanos que están pendientes de resolución, pero esto no quiere decir que se entienda suspendida la deuda. Esta puntualización tiene importantes efectos en la aplicación práctica de la sentencia.

Y es que se trataría de algo muy parecido a lo que hemos comentado más arriba en relación con la jurisprudencia plenamente consolidada sobre las solicitudes de suspensión. Conforme al tenor literal de la normativa, la inadmisión de una solicitud de suspensión supone que dicha solicitud se tendrá por no presentada a todos los efectos. Sí, pero la tutela judicial efectiva exige que se le conteste expresamente, tal y como manifestaba, entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo 3195/2010, de 4 de junio, no pudiendo dictarse la providencia de apremio hasta entonces.

3.2.2. Aplicación del recargo ejecutivo del 5%

La primera consecuencia de lo dicho anteriormente, es decir que el recurso de reposición no suspende las deudas recurridas, es que a las deudas no satisfechas en plazo generan el correspondiente recargo ejecutivo del 5%. Y esto es así porque conforme a lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley General Tributaria el recargo ejecutivo se devengará únicamente por no ingresar la deuda en el período voluntario de pago. Es decir, que transcurrido el plazo de pago en voluntaria se inicia el período ejecutivo y, por ministerio de la ley, se aplica el recargo del 5%.

Si se considerase que el recurso de reposición supone la suspensión del procedimiento no se llegaría a iniciar el período ejecutivo y, por lo tanto, el devengo de dicho recargo del 5%.

3.2.3. Criterios de resolución de los recursos de reposición contra el apremio y casuística existente

En estos momentos de inseguridad jurídica no puede afirmarse que el criterio establecido en la sentencia vaya a ser el definitivo. Es verdad que únicamente la sentencia citada en el presente trabajo se pronuncia en contra de la imposibilidad de dictar la providencia de apremio en los casos de existencia de un recurso de reposición previo. En principio la existencia de una sola sentencia no sería suficiente para crear la doctrina que complementa el ordenamiento jurídico conforme a lo establecido en el artículo 1.6 del Código Civil¹⁹. Sin embargo, también es verdad que con las modificaciones realizadas en los últimos años se ha tratado de dar un mayor valor a las sentencias de casación del Tribunal Supremo.

Así lo ha entendido, por ejemplo, el Tribunal Económico Administrativo Central que ha establecido en su Resolución de un Recurso de Alzada para Unificación

¹⁹El artículo 1.6 del Código Civil establece: “La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”

de Criterio de 16 de marzo de 2021 en el que entiende que no procede la admisión de dicho recurso porque ha *“fijado ya doctrina el Tribunal Supremo a través de su sentencia de 28/06/2020 (Rec. Casación 5751/2017) en un caso idéntico al presente recurso, doctrina que es aplicable a supuestos idénticos a los contemplados en la sentencia en tanto en cuanto el propio Tribunal Supremo no la matice o rectifique”*.

En todo caso, nos movemos en un terreno pantanoso pero, ¿qué hacer si nos encontramos con un recurso frente a una providencia de apremio basado en la sentencia? Hoy por hoy, vistos los pronunciamientos anteriores parece evidente que debería estimarse siguiendo, desde nuestro punto de vista, los criterios que se refieren a continuación.

Previamente deberá verificarse que el recurso alegado fue efectivamente presentado y se halla pendiente de resolver. Así, en primer lugar, debería requerirse al área o departamento correspondiente a efectos de que acredite la existencia de recurso y si está resuelto y, si no es así, que lo resuelva²⁰. Obviamente, si no se puede acreditar que el recurso se presentó, simplemente se desestimaría el recurso contra el apremio.

3.2.3.1. Recurso de reposición resuelto con anterioridad a que se dictase la providencia de apremio y desestimado

Si el recurso de reposición previo está presentado y resuelto desestimándolo con anterioridad al dictado de la providencia de apremio, obviamente procede desestimar el recurso contra la providencia de apremio.

²⁰ En puridad debería suspenderse el procedimiento conforme a lo establecido en los artículos 22.2.d) y 87 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.2.3.2. Recurso de reposición resuelto con anterioridad a que se dictase la providencia de apremio y estimado

Estimado el recurso de reposición previo contra la liquidación la providencia de apremio nunca debió dictarse por lo que procede estimar el recurso contra la providencia de apremio y anularla.

3.2.3.3. Recurso de reposición presentado fuera de plazo y no resuelto

Cuando analizado el recurso de reposición contra la liquidación se inadmita por haberse presentado fuera de plazo procede, desde nuestro punto de vista desestimar el recurso contra el apremio confirmando la providencia dictada.

Un recurso extemporáneo no puede condicionar la actuación de la Administración tal y como se ha manifestado en la Sentencia dictada en casación por Tribunal Supremo 2496/2019, de 12 de julio (Rec. 4607/2018). En este caso se trataba de dilucidar si la presentación de un recurso de reposición extemporáneo en vía administrativa interrumpe o no el plazo de dos meses para la presentación de un recurso contencioso administrativo contra el mismo acto. El Tribunal considera que dicho recurso de reposición debe tenerse por no puesto a la hora de admitir o inadmitir el recurso contencioso administrativo. Aplicando esta doctrina parece claro que el recurso de reposición extemporáneo no debe impedir el dictado de la providencia de apremio.

Así el Tribunal establece

“En definitiva, el recurso de reposición interpuesto el día 11 de julio de 2016 contra la resolución impugnada, ha de tenerse por no puesto y no tomarse en consideración a la hora de admitir o inadmitir el recurso contencioso-administrativo, no resultando de aplicación la limitación contenida en el artículo 116.2 de la Ley 30/1992 por cuanto un recurso de reposición extemporáneo, no suspende el plazo de

interposición del recurso contencioso y no impide que se pueda acceder a la vía jurisdiccional aun cuando no hubiera sido declarada expresamente su extemporaneidad en vía administrativa.”

3.2.3.4. Recurso presentado y no resuelto pero que incurre en otras causas de inadmisibilidad

El recurso puede estar presentado y pendiente de resolución pero, una vez analizado, se produce la inadmisión del mismo por cualquier otra causa de inadmisibilidad diferente a los supuestos de presentación extemporánea. Es decir, nos hallamos ante otros supuestos de inadmisión del artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo²¹.

Fuera del caso ya tratado de la presentación del recurso fuera de plazo (apartado d)) las únicas causas que nos interesan son las causas establecidas en los apartados b) y e) es decir la falta de legitimación del recurrente y que el recurso carezca manifiestamente de fundamento, dado que los otros supuestos, a) y c), son supuestos que no tienen interés para el presente análisis.

En los casos de que en el recurso de reposición frente a la liquidación se concluyese que existe falta de legitimación podrían darse dos supuestos:

²¹El artículo 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común referido a los recursos administrativos establece:

“Serán causas de inadmisión las siguientes:

a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

b) Carecer de legitimación el recurrente.

c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.

d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”

a) Que el recurrente sea un tercero. En estos supuestos el recurso debe inadmitirse y el apremio debería subsistir dado que en nada debe influir un recurso cuando el interesado no es el titular de la deuda y, por lo tanto, no puede disponer de la misma (por ejemplo, artículos 17 y 18 de la LGT).

b) Que se produzca un supuesto de falta de legitimación por un defecto en la representación.

En estos supuestos parece necesario requerir al interesado para que acredite adecuadamente la representación y, en caso de que no lo haga se produciría la inadmisión, pero, la providencia de apremio debería ser objeto de anulación dado que sería necesario un acto de inadmisión expreso.

Finalmente, en los casos de inadmisión por carecer manifiestamente de fundamento creo que podría mantenerse el apremio en aquellos supuestos en los que analizado el recurso pueda entenderse que no pudiera deducirse su verdadero carácter en aplicación del artículo 115.2 de la Ley 39/2015 que establece: “*El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter*”. Si del escrito presentado por el contribuyente la Administración no podía deducir que era un recurso de reposición nada le impedía dictar la providencia de apremio.

3.2.3.5. Recurso de reposición previo presentado en tiempo y forma y pendiente de resolución

El caso más habitual será que el recurso esté presentado, pero no haya sido resuelto. En estos supuestos, obviamente, debe resolverse el recurso de reposición contra el apremio anulándolo, pero manteniendo el recargo ejecutivo del 5% dado que, tal y como se ha dicho anteriormente, en ningún momento se ha pronunciado el Tribunal sobre que se produzca la suspensión de la deuda. En definitiva, desde mi

punto de vista se trataría de un supuesto creado por la jurisprudencia de anulación de la providencia de apremio por lo que se debería actuar de la misma forma dado que en nada afecta la anulación de dicha providencia de apremio al impago que ha realizado el contribuyente, al menos hasta que el Tribunal lo diga expresamente.

3.2.3.6. Recurso de reposición previo presentado en tiempo y forma, pero con la providencia de apremio dictada con anterioridad a la conclusión del plazo de resolución del recurso

El último caso posible, poco probable pero posible, es que dictada la liquidación y presentado el recurso se dicte el apremio durante el plazo de resolución del mismo. Este supuesto es conflictivo dado que el propio Tribunal en la sentencia analizada en el presente trabajo, hace hincapié en que se dictó el apremio cuando el recurso no se había resuelto y el plazo de resolución había vencido para anular la providencia de apremio.

Así, dice el Tribunal:

“(...) pero no tiene menos importancia la circunstancia de que la providencia de apremio se dictó una vez agotado el plazo de resolución del recurso de reposición y, por ende, habiendo ya nacido el acto presunto.”

Es evidente que se trata de un supuesto extremo y que tendrá una casuística muy variada. Desde mi punto de vista, dependerá de si el dictado de la providencia de apremio se realizó “como la de cualquier otra deuda” y sin apurar el dictado de la providencia de apremio (por ejemplo, en el caso de un requerimiento de documentación adicional sobre el recurso que retrasa el que se tenga por presentado, que el recurso de reposición finalmente haya sido resuelto en un plazo razonable, etcétera). En estos casos no veo razón para anular la providencia de apremio.

4. CONCLUSIONES

De lo referido anteriormente podemos extraer las siguientes conclusiones prácticas:

1.-La sentencia número 586/2020, de 28 de mayo, dictada en casación por el Tribunal Supremo asienta la doctrina de que no es posible dictar una providencia de apremio cuando se ha presentado un recurso de reposición previo contra la liquidación y el mismo no se haya resuelto, sin embargo, la corrección de dicho criterio ha sido puesto en duda por diversos autores por lo que no puede afirmarse que sea el criterio que finalmente vaya a prevalecer dado que se trata de una única sentencia y no una doctrina jurisprudencial asentada tal y como exige el artículo 1.6 del Código Civil para ser considerada fuente complementaria de nuestro ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Económico Administrativo Central ha acogido dicho criterio en la Resolución de un Recurso de Alzada para Unificación de Criterio de 16 de marzo de 2021.

2.-La citada sentencia no asocia a la presentación de un recurso de reposición frente a la liquidación la consecuencia automática de la suspensión de la deuda, sino que únicamente establece la imposibilidad de dictar la providencia de apremio antes de la resolución del recurso por la incongruencia que supone realizar una actuación en el expediente sin resolver una cuestión previa al dictado de la misma.

3.-El hecho de considerar que la deuda no está suspendida tiene importantes implicaciones como es, señaladamente, el devengo del recargo ejecutivo del 5% dado que es la consecuencia que asocia la ley a la falta de pago en período voluntario de la liquidación.

4.-Pese a las críticas existentes a la sentencia, acoger el criterio establecido en la misma puede ayudar a que se eviten situaciones injustas para el contribuyente y la Administración “se ponga las pilas” y se ponga al día cumpliendo sus obligaciones e

incluso haciendo visible la carencia de medios humanos y materiales para la resolución de los recursos en plazo.

5.-Finalmente, el criterio de la sentencia precisa que se ponga atención en la diferente casuística que se puede producir y que se ha tratado de analizar más arriba.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, José María (2016): “El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho Público Español”. Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA, INAP, 2016, pp 647 ss.

GARCÍA ROSS, José Javier (2021): La ejecutividad del acto administrativo-tributario no es un valor absoluto, su límite está en el derecho a la tutela judicial efectiva. Sentencia del TS 586/2020, de 28 de mayo, Rec. 5751/2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2020). Recurso administrativo y ejecutoriedad del acto recurrido (Comentario a la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo (R.C. 5751/2017). Actualidad Administrativa n.º 10, Sección Actualidad, Octubre 2020, Editorial Wolters Kluwer, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2017), Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XII Actos Administrativos y Sanciones Administrativas, 2ª ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017, p.117.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime (2014): “La Buena Administración como principio y como derecho”, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, marzo 2014.

JUBILARSE NO ES APAGARSE

Lucia QUIROGA REY

Liderazgo de Personas y Emociones. Búsqueda del Talento. Innovación Pública. Mentor-Coach. Docente. Junta de Andalucía.

SUMARIO

1. Introducción.
2. Los momentos previos a la jubilación.
3. Asumir positivamente los cambios derivados de la jubilación.
4. Autoconocimiento o conocimiento de uno mismo.
5. Entender la importancia de una efectiva gestión emocional en la nueva situación.
6. Conclusión.
7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Los seres vivos nacen, crecen, se reproducen y mueren. Como seres vivos que somos, las personas seguimos ese mismo ciclo, con la diferencia de que en ese “crecer”, nuestra sociedad nos “invita” a educarnos, a formarnos y nos predestina a buscar y encontrar un trabajo con el que subsistir, con el que poder hacer todas las cosas que, se supone, hay que hacer en una vida: nutrirse, vivir bajo un techo, tener una familia, viajar... En definitiva, tener una vida acorde con nuestra sociedad, con las reglas que nuestra sociedad nos ha impuesto.

Así es que la mayoría de las personas, una vez nacidas, nos dedicamos, además de a vivir, a respirar, a, simplemente seguir existiendo como seres vivos, nos

dedicamos, decía, fundamentalmente a prepararnos para encontrar un modo de subsistencia, un trabajo, ese que nos va a permitir, o eso creemos, tener una vida plena. Y muchas veces es así; quiero creer que la mayoría de las veces es así, aunque eso, ya depende de la actitud de cada una de nosotras. Pero esto sería tema de otro artículo.

Y llega ese día, el día en que accedemos por primera vez a un trabajo. Y en ese momento, seguro, ni se nos pasa por la cabeza que algún día también llegará el momento de decirle adiós, a ese o al trabajo en el que en ese momento estemos. Llegará, igual que el primero, nuestro último día de trabajo, el momento de nuestra jubilación...

Y, del mismo modo que, seguro, recordamos nuestro primer día de trabajo, con ilusión, con mucha ilusión, independientemente de la propia experiencia en sí, deberíamos recordar y acoger con la misma alegría e ilusión ese último día de nuestras vidas laborales. Recordemos que la energía no se muere, no se destruye..., se transforma. Y ahora es el momento de recoger nuestra energía, con los años más calmada, sí, pero no extinguida, sino transformada en algo diferente a la de nuestros años de juventud, y empezar a pensar en qué y cómo la vamos a utilizar de manera provechosa para nuestras vidas. Porque nuestras vidas siguen, mucho más allá de los muros de las oficinas en las que llevamos tantos años, muchas veces “encerrados” sin mirar más allá de nuestras narices.

La edad media efectiva de jubilación en España se sitúa en torno a los 64 años, así es que, teniendo en cuenta la esperanza de vida, las personas jubiladas tendrán un mínimo de dos décadas más para vivir “sin trabajar”. Y más allá de una planificación económica para cuando llegue ese momento, que no es objeto de este artículo, es muy importante tener en cuenta si nos hemos preparado psicológicamente cuando no tengamos, cada día, que levantarnos para ir a nuestros lugares de trabajo. Se hace necesario y muy importante prepararse psicológicamente antes de la jubilación y seguir “entrenando” ciertos hábitos y actitudes durante el nuevo tiempo que nos toca

vivir. De esto es de lo que quiero hablar en este artículo porque dejar de trabajar, aparcar la carrera, organizar el tiempo o convivir con la falta de rutina son algunos aspectos que pueden tener una importante carga psicológica.

Se trata, en definitiva, de tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Los momentos previos a la jubilación.
2. Asumir positivamente los cambios derivados de la jubilación.
3. Entender la importancia de una efectiva gestión emocional en la nueva



situación.

Además, hay otras cuestiones a las que se debe atender, como son explorar nuevas opciones de participación activa en la sociedad, establecer estrategias para un mejor aprovechamiento del ocio y el tiempo libre y preocuparse y ocuparse del envejecimiento activo. Pero, en este artículo solo trataremos los tres primeros aspectos, por considerarlos más generales y aplicables a todas las personas para, a partir de ahí, estar preparados para afrontar de manera positiva el resto.

2. LOS MOMENTOS PREVIOS A LA JUBILACIÓN

Es necesario partir del grado de autoconocimiento que cada persona tenga, ya que cuanto mejor nos conozcamos, más fácil será encontrar nuevos enfoques, nuevas actividades y nuevas o renovadas relaciones en nuestra situación de personas jubiladas.

Pero antes de hablar sobre cómo llegar a ese autoconocimiento y proponer algunas herramientas, vayamos a los momentos previos (quizá unos meses antes) a que se produzca nuestra jubilación efectiva. Considero interesante hacer un repaso a nuestras vidas laborales: ¿qué materias he trabajado? ¿con cuántas personas he colaborado? ¿qué he aportado para mejorar mi organización? Estas y muchas más preguntas son necesarias para consolidar la sensación, o no, de plenitud durante nuestros años laborales y, entre otras cosas, contribuye a mejorar nuestra autoestima o a aceptar de manera sincera si el resultado de estas reflexiones no nos satisface del todo. La autocrítica también es necesaria y manejarla y utilizarla para aprender es un aspecto fundamental para que esa autoestima no descienda.

Podemos hacer un documento que contenga los hitos más significativos de nuestra vida laboral, una especie de memoria que nos ayude a recapitular y, de alguna manera, a cerrar esta etapa laboral. Puedes hacerte las siguientes preguntas:

Mi vida laboral. Línea de tiempo



Además de servirnos de repaso, insisto, puede servirnos como un material que refuerce todo lo bueno y lo menos bueno, pero que supimos afrontar, y lo que hemos aportado a nuestra organización y cómo nos ha servido para nuestro desarrollo personal y profesional.

Finalmente, también podemos compartir algunas de estas cosas con las personas que se quedan, al igual que otros documentos técnicos con los que hemos estado trabajando en los procedimientos que teníamos encomendados. Transferir nuestro conocimiento y experiencia es uno de los regalos más valiosos que podemos ofrecer antes de pasar a nuestra nueva situación de personas jubiladas.

Una buena manera de transferir ese conocimiento antes de irnos, puede ser el propuesto por el Programa “Transfer” de la Junta de Andalucía. Este Programa, si bien está diseñado para la adecuada gestión del conocimiento, cuando se realizan los concursos de traslado de su personal, puede servir para que esas personas que se jubilan no se lleven todo su conocimiento. Proponen tres tipos de materiales/acciones:

- Manual del puesto de trabajo. Elaborar un Manual para el desempeño que recoja las diferentes tareas que realizaba en el puesto de trabajo que abandona, su ejecución en el marco de la unidad o equipo, así como las competencias necesarias para desarrollarlas y las personas y/o recursos claves.
- Video. Grabar al menos un breve video (máximo 5 minutos de duración cada uno) contando lo esencial del puesto de trabajo, de forma coloquial.
- Acompañamiento. Realizar al menos 3 sesiones de mentoría y asesoramiento, de común acuerdo entre las dos personas relacionadas en el proceso de cambio (2 horas máximo cada una), es decir entre la persona que se jubila y la persona que la va a sustituir (cuando se dé este caso).

3. ASUMIR POSITIVAMENTE LOS CAMBIOS DERIVADOS DE LA JUBILACIÓN

La American Psychological Association, clasifica a las personas jubiladas en seis grandes grupos:



- **Continuadoras:** buscan seguir utilizando sus habilidades y conocimientos mediante trabajos a tiempo parcial o voluntarios.
- **Aventureras:** empiezan actividades o aprenden habilidades completamente nuevas, no relacionadas con su trabajo anterior.
- **Buscadoras:** no deciden su identidad antes de jubilarse, sino que experimentan durante los primeros años y buscan actividades adecuadas a sus gustos e intereses.
- **Despreocupadas:** disfrutan de la ausencia de rutina y de la abundancia de tiempo libre, dejándose llevar en su día a día.
- **Espectadoras involucradas:** mantienen un interés elevado en su campo de trabajo anterior, pero sin desempeñar un rol profesional.

- **Retraídas:** no logran encontrar actividades acordes a sus intereses y se dan por vencidas, llegando incluso a caer en depresión.

Quizá sea buena idea ir pensando en cuál de estos grupos creemos o, quizá, queremos encajar.

Recordemos que todos nuestros hábitos serán, a partir de ahora, diferentes y ya sabemos lo que a las personas nos cuesta cambiar de hábitos. Ya no tendremos que levantarnos temprano, no tendremos que desplazarnos a nuestros lugares de trabajo, no gestionaremos proyectos y/o procedimientos, no tendremos que trabajar en equipo o colaborar con compañeros y compañeras en la resolución de problemas que surjan en nuestras tareas, etc. Y esto, si bien para muchas personas pueda parecerles el estado ideal, no siempre es así. Cambiar nuestros ritmos vitales hace necesario que nos preparemos y que seamos conscientes que tendremos que cambiar nuestra mirada, nuestra actitud. Del mismo modo no olvidemos que cuando se quiere cambiar un hábito, lo más exitoso es sustituirlo por otro, no hacerlo, simplemente desaparecer, cosa que casi nunca se consigue, llevando, por tanto, a la frustración.

Por tanto, para esa nueva forma de mirar, para esos nuevos hábitos que debemos instalar en nuestras vidas de personas jubiladas, deberíamos tener en cuenta los siguientes **conceptos**:



© Lucía Quiroga Rey

4. AUTOCONOCIMIENTO O CONOCIMIENTO DE UNO MISMO

Ya hemos comentado antes que si partimos de un buen conocimiento de nosotros mismos, tendremos más facilidad para asumir los cambios producidos por la jubilación.

El autoconocimiento es el proceso por el que adquirimos la noción de nosotros mismos, de nuestras cualidades y características. Es un concepto relacionado con la autopercepción, la autoobservación, la memoria autobiográfica, la autoaceptación y la autoestima.

Hay muchas herramientas para autoconocernos o para avanzar en ese conocimiento de nosotros mismos, pero hay una que por básica, y aunque pueda parecerlo no resulta fácil de cumplimentar, sí nos aporta mucha información sobre nosotros mismos que, quizá no habíamos contemplado desde este punto de vista. Se denomina “matriz de autoconocimiento” y se refleja en la siguiente imagen.



© Lucía Quiroga Rey

AUTOPERCEPCIÓN O SIGNIFICACIÓN PERSONAL

Es la interpretación de nuestra forma de ser, nuestros comportamientos y nuestra personalidad.

La significación personal hace alusión a las formas en cómo interpretamos nuestras vivencias, esas que se van construyendo y reconstruyendo en las dinámicas sociales, según nuestros recursos cognitivos y emocionales.

La realidad no es exactamente la que es; la realidad la construimos cada uno de nosotros. La realidad es según cómo la interpretemos.

Por eso, ahora, en nuestra nueva etapa como personas jubiladas, podemos “soportar” la realidad, podemos “protestar” por la realidad, si es que no nos gusta nuestra nueva situación, o podemos ajustar y construir nuestra nueva realidad con optimismo. Recordemos que la realidad no es; la realidad es la nosotros queramos que sea y a partir de ella, así serán nuestras interpretaciones sobre cómo somos, cómo nos comportamos y cómo es nuestra personalidad.

Seguramente, como la mayoría de las personas, no estemos totalmente satisfechos de cómo somos, de cómo nos autopercebimos, pero la buena noticia es que podemos moldearnos y llegar a ser como queremos ser. Estas son algunas de las cosas que podemos hacer para recorrer ese camino:



a) **Ser conscientes:** si no nos gusta cómo somos, empecemos por decidir que queremos cambiar.

b) **Reconocer nuestras cualidades:** seamos conscientes de nuestras áreas positivas y centrémonos en ellas.

c) **Poner en práctica la paciencia:** nuestra búsqueda personal no es fácil, así es que la paciencia nos ayudará a no ser tan duros con nosotros mismos cuando cometamos algún error.

d) **Retarnos:** cuando nos ponemos objetivos alcanzables, nuestra autopercepción mejora considerablemente en el proceso hacia esas metas. Es

importante empezar por retos pequeños y, por supuesto, esos objetivos deben suponernos un cambio positivo en nuestra salud y/o estilo de vida.

e) Ser agradecidos: en este camino que hemos emprendido, vamos a encontrar muchas cualidades que no sabíamos que teníamos y muchas razones por las cuales agradecer y a las que nunca les habíamos prestado atención. Ser agradecidos, con el tiempo, se interioriza de tal manera que acaba formando parte de nuestro ADN.

AUTOESTIMA

La autoestima es un concepto más global de los vistos hasta ahora. Va más allá de la autopercepción porque ahora se trata de la opinión que tenemos de nosotros mismos, de cuánto nos decimos que “valemos”. Y va más allá del autoconocimiento porque se trata de la “puntuación” que nos damos a nosotros mismos, a nuestras cualidades, habilidades y características.

Sabe qué nos decimos, que valor nos damos, de qué vamos a ser capaces en nuestra situación de personas jubiladas es un pilar importante para que los cambios que se vayan a producir, no solo se acepten, sino que se aprovechen como oportunidades de pensar, sentir y hacer cosas diferentes que, quizá, hasta ahora no nos habíamos planteado o para las que, quizá, no creíamos ser válidos.

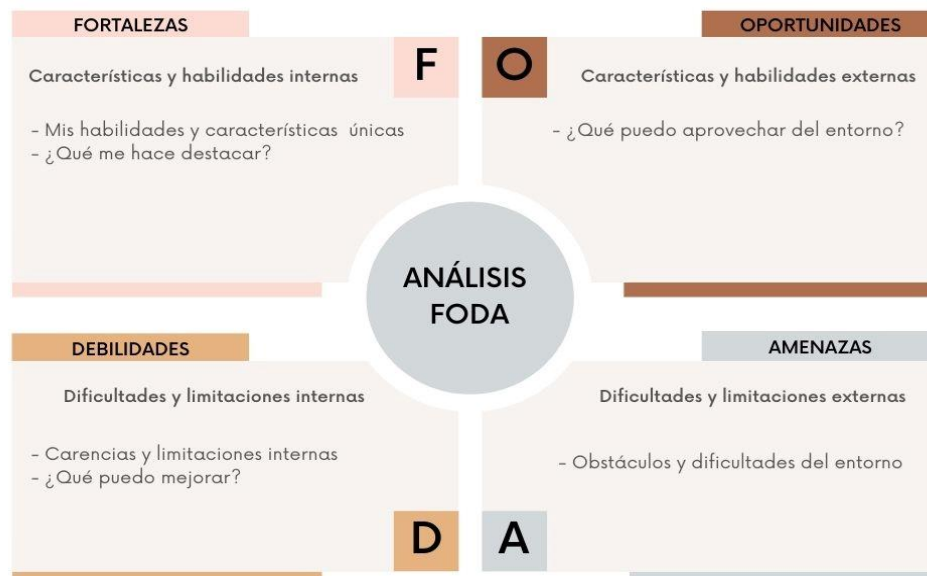
La autoestima no se hereda, sino que es el resultado de lo que aprendemos de nuestros comportamientos y de las opiniones que las demás personas tengan de nosotros. Por eso decíamos lo importante de autoconocernos, de cómo nos percibimos para aprender mejor a autoaceptarnos o, por el contrario, motivarnos a la acción para cambiar aquello que no nos guste de nosotros mismos.

Puede resultar útil pararnos a pensar cuáles son nuestras debilidades y cuáles nuestras fortalezas, qué amenazas se nos pueden presentar desde fuera y qué oportunidades podemos aprovechar.

Podemos utilizar como herramienta una DAFO (o FODA) personal que nos ayudará a identificar nuestras debilidades, nuestras fortalezas, las amenazas que pueden venir del exterior, pero también las oportunidades que nos ofrece el mismo. Una vez identificados todos estos aspectos, deberemos pasar a la acción utilizando una matriz CAME que reflejará cómo corregir las debilidades, cómo afrontar las amenazas, cómo mantener las fortalezas y cómo explotar las oportunidades.

Para no extenderme demasiado con estas herramientas, resumo en qué consisten en las siguientes ilustraciones:

MATRIZ DE ANÁLISIS FODA (DAFO)



© Lucía Quiroga Rey

Y ahora, hay que pasar a la acción. ¿Qué voy a hacer para?:



Fuente: Pinterest

CREENCIAS LIMITANTES

Muy relacionado con la autopercepción que hemos citado antes, ya decía Epicteto en el siglo I, que “La perturbación emocional no es creada por las situaciones, sino por las interpretaciones de esas situaciones.”

En la actualidad, el modelo de cognición relacionado con las creencias limitantes es el modelo de Albert Ellis: “Las ideas irracionales”, otro aspecto a tener en cuenta en nuestra nueva situación de vida porque si partimos de la creencia de que no nos vamos a adaptar a nuestro nuevo estatus de personas jubiladas, lo más probable es que no nos adaptemos.

Según este autor, las **ideas irracionales** son “pensamientos o creencias fundamentadas en evaluaciones de la realidad, no en descripciones o predicciones de ella, y que dificultan el funcionamiento eficaz de las personas.”

Se caracterizan por lo siguiente:

- Son inconsistentes en su lógica.
- Son inconsistentes con la realidad empírica.
- Son absolutistas y dogmáticas (“Debería...” “Tendría que...”).
- Producen emociones perturbadoras.
- No nos ayudan a conseguir nuestros objetivos.

Así es que, como personas jubiladas que vamos a ser o ya estamos siendo, debemos huir de estas creencias limitantes, de estas ideas irracionales que en absoluto nos ayudarán a aceptar nuestra nueva situación de la manera más positiva y productiva, que es la que nos merecemos.

LAS CREENCIAS



**¿Son buenas o malas?
Ni buenas ni malas.
Dan o quitan poder**

© Lucía Quiroga Rey

Podemos ayudarnos a superarlas dando los siguientes pasos:

1º) AUTOCONOCIMIENTO: de nuevo, nos podemos servir de cuánto nos conocemos a nosotros mismos para identificar las ideas irracionales generadas a partir de un suceso, detectando a su vez, si la mayor parte de ellas están relacionadas con uno mismo, con lo que espero de los demás hacia mí y/o con los sucesos del mundo en general.

2º) CUESTIONAMIENTO: dejemos sin fundamento racional la idea irracional para dejar en evidencia la incorrección de nuestros pensamientos. Para ello, podemos utilizar el “Autodiálogo Socrático”, haciéndonos estas preguntas:

- **¿Qué soporte racional existe para esa idea?**
- **¿De qué evidencia dispongo para poder concluir que es verdadera o de cuál para poder concluir que es falsa?**
- **¿Qué probabilidades hay de que mi interpretación de lo sucedido sea realista?**
- **¿Qué es lo peor que podría ocurrirme si esta idea fuera cierta?**
- **¿Qué cosas buenas podrían ocurrirme?**

3º) SUSTITUCIÓN: sustituir los pensamientos o ideas irracionales por otros más adaptativos. Se trata de cambiar la forma de percibir la realidad. Para ello, nos puede ayudar:

- ¿Cómo puedo interpretar la situación de otra manera?
- ¿Qué aspectos interesantes puede tener esta situación?
- Voy a descubrir tres aspectos positivos de la situación.

EXPECTATIVAS

Por último, pero no por ello menos importante, tenemos que tener muy en cuenta y ser muy realistas con nuestras expectativas. Si no, ya sabemos que podemos frustrarnos fácilmente.

“Expectativa”, según el diccionario de la RAE, significa “esperanza de realizar o conseguir algo” y también significa “posibilidad razonable de que algo suceda”.

Me paro en la palabra “esperanza”, pero también en la palabra “posibilidad” porque para no caer en la frustración cuando nos ponemos metas, o cuando deseamos mucho que algo ocurra, tenemos que tener mucho cuidado con no salirnos de la realidad. “Esperanza” no debiera equivaler a “sueño irrealizable”. Y “posibilidad” no debiera inducirnos a dejar nada al azar, nada a lo que muchas personas llaman “buena o mala suerte”.

En el momento de nuestra vida de la que venimos hablando, nuestra jubilación, quizá más que nunca haya que tener mucho cuidado con nuestras expectativas porque cuando deseamos algo, tenemos que movernos para conseguirlo, no debemos olvidarnos de que nuestras expectativas nos pueden jugar una mala pasada; si no son reales, o si son demasiado altas para nuestras habilidades, por ejemplo, estaremos eligiendo un camino equivocado, un camino irreal, un camino que, seguro, nos llevará a ninguna parte.

Así es que tenemos que ser fieles a nosotros mismos y ponernos metas que queremos y que podemos cumplir. Ninguna meta es juzgable por otras personas. Las metas son de cada una de nosotros y son esas que tenemos claro que podemos alcanzar porque estamos dispuestos a hacerlo, por supuesto, con todo el esfuerzo que conlleven.

Brama Kumaris, en su libro “El potencial del pensamiento positivo”, nos dice que “somos lo que pensamos, que la semilla de nuestras palabras y de nuestras acciones es el pensamiento”. Partiendo de esta premisa, para concretar nuestras expectativas de manera acertada, no nos vendría mal tener siempre una tendencia natural a pensar en positivo, que nada tiene que ver con “soñar despiertos”. Insisto en que nuestras expectativas deben ser reales, basadas en un análisis sincero de quiénes somos y de hasta dónde vamos a querer llegar, sabiendo, por supuesto, que todo esto implicará un gran esfuerzo. Pero, tender a pensar de manera positiva no es autoengañarse o ver la realidad de colores; es, precisamente, una manera de pensar que nos puede ayudar mucho a marcarnos expectativas reales en nuestras vidas.

Kumaris nos dice que hay cuatro tipos de pensamiento:

TIPOS DE PENSAMIENTOS

NECESARIOS

INÚTILES



POSITIVOS

NEGATIVOS

©Lucía Quiroga Rey

- Pensamientos necesarios: se refieren a nuestra rutina diaria.
- Pensamientos inútiles: sobre algo que ya no podemos cambiar o sobre el futuro.
- Pensamientos negativos: basados en debilidades (ira, avaricia, desacuerdos...), que nos envenenan.
- Pensamientos positivos: no significa que ignoremos la realidad a nuestro alrededor y pretendamos vivir en lo irreal o ser otro; significa ver los problemas y reconocer su realidad, pero al mismo tiempo ser capaz de encontrar soluciones a ese problema.

Por tanto, elijamos pensamientos positivos, sabiendo que, a menudo, nos requerirán tolerancia, paciencia y sentido común, entendiendo por tolerancia no aceptarlo todo a ciegas, sino por el contrario, entender y cambiar lo que puedo y aceptar lo que no puedo cambiar. Sólo cuando hablamos lo que pensamos y hacemos lo que decimos puede empezar a crecer en nosotros el auto-respeto y la autoconfianza, y ambas nos ayudarán a definir esas expectativas de las que venimos comentando.

5. ENTENDER LA IMPORTANCIA DE UNA EFECTIVA GESTIÓN EMOCIONAL EN LA NUEVA SITUACIÓN

Todos los conceptos vistos hasta ahora, así como muchos otros más, están relacionados con nuestra manera de gestionar las emociones. Saber gestionar nuestras emociones y entender las de los demás es importante desde que nacemos, pero en estos momentos de jubilación, se hace vital para conseguir el deseado equilibrio en nuestras vidas también cuando pasamos a “no trabajar oficialmente”.

Se trata de conseguir ser más inteligente, no desde el punto de vista del coeficiente intelectual tradicional, sino desde el punto de vista de las emociones.

Hablamos de la inteligencia emocional, con el doble sentido de profundizar en lo que uno lleva dentro y sacarlo hacia afuera porque todas las investigaciones sobre esta materia han demostrado que las personas más inteligentes emocionalmente presentan mejor salud física y psicológica, mejores relaciones sociales, estados emocionales más positivos, un mayor rendimiento y un mayor bienestar y se sienten más satisfechas y felices.

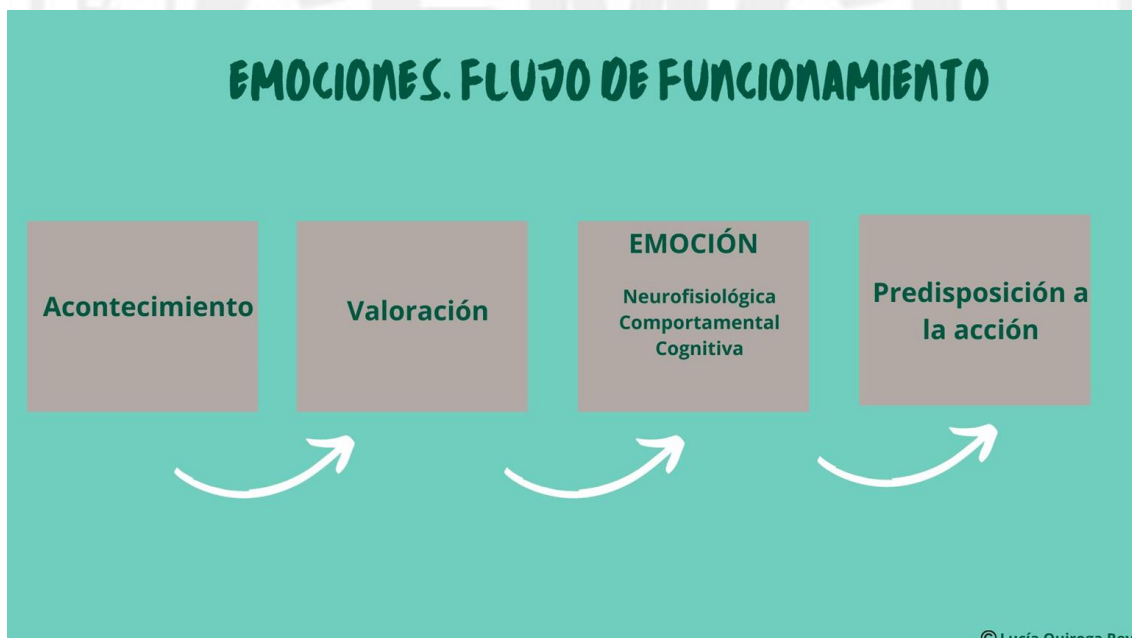
La primera publicación sobre inteligencia emocional se produjo en 1990 por parte de Peter Salovey y John Mayer, pero fue en 1995, con el famoso libro de Daniel Goleman, cuando se difundió el concepto por todo el mundo. Este autor nos dice que nuestra inteligencia emocional determina la capacidad potencial de que disponemos para aprender las habilidades prácticas basadas en uno de estos elementos.



- **Conciencia de uno mismo:** saber lo que estamos sintiendo en un determinado momento y tomar nuestras decisiones basándonos en una evaluación realista de nuestras capacidades y en una sensación de confianza en nosotros mismos.

- **Autorregulación:** manejar nuestras emociones para que faciliten la tarea que estemos llevando a cabo y no interfieran en la misma.
- **Motivación:** utilizar nuestras preferencias más profundas para encaminarnos hacia nuestros objetivos.
- **Empatía:** darse cuenta de lo que están sintiendo otras personas y ser capaces de ponerse en su lugar.
- **Habilidades sociales:** manejar bien las emociones en las relaciones.

Nos guste o no, las emociones siempre están presentes. Podemos tratar de pasarlas por alto, pero no nos dejarán tranquilos. Y, por otra parte, las emociones nos permiten actuar sin tener que pensar. El flujo de funcionamiento de nuestras emociones es el siguiente:



Como estamos programados para aumentar las posibilidades de supervivencia y no para ser felices, las emociones negativas nos llegan inevitablemente, pero las positivas tenemos que desarrollarlas con aprendizaje y entrenamiento. Así es que en nuestra nueva situación de personas jubiladas puede ser la base de que nuestra actitud ante los cambios producidos y que irán produciendo, se asuman y se utilicen de la forma más positiva.

Este aprendizaje y entrenamiento consta de las siguientes fases:

Aprendizaje emocional. Fases



©Lucía Quiroga Rey

FASE 1. PERCEPCIÓN Y EXPRESIÓN EMOCIONAL

Es la habilidad para percibir y expresar las emociones de manera adecuada. Hace referencia a:

- La precisión con la que las personas podemos identificar las emociones en nosotros mismos mediante los correspondientes correlatos fisiológicos, cognitivos y conductuales.
- Las emociones pueden ser reconocidas, no solo en uno mismo, sino en otras personas y objetos.

- Incluye la capacidad para expresar las emociones de una manera adecuada y discriminar las emociones expresadas por otras personas.



FASE 2. FACILITACIÓN EMOCIONAL

Habilidad dirigida a facilitar el pensamiento a través de las emociones, a conocer cómo las emociones influyen en nuestra forma de pensar y de hacer. Implica la habilidad para tener en cuenta las emociones y los sentimientos cuando razonamos o solucionamos problemas. Se centra en cómo las emociones afectan a nuestro sistema cognitivo y cómo nuestros estados afectivos ayudan o perjudican la toma de decisiones. También nos ayuda a focalizar nuestra atención en lo que es verdaderamente importante. Recordemos que, en función de los estados emocionales, los puntos de vista, sobre todo de los problemas, cambian.

FASE 3. COMPRENSIÓN EMOCIONAL

Es importante saber que todas las emociones tienen una función determinada, pues nos ayudan a tener un mejor desempeño social y personal en diferentes circunstancias. Todas son adaptativas. En esta fase se pretende facilitar la comprensión del porqué de las emociones y ampliar nuestro vocabulario emocional.

FASE 4. REGULACIÓN EMOCIONAL

Durante la última fase se trabaja en la habilidad para manejar las emociones de acuerdo a un objetivo. Se trata de la habilidad más compleja, ya que requiere de las anteriores para su adecuada ejecución. Es decir, la información recogida en una situación emocional a través de nuestras habilidades de percepción y expresión, facilitación y comprensión emocional nos ayudará a responder ante ella de un modo ajustado a nuestros objetivos.

Esta habilidad nos permitirá manejar el mundo emocional propio y ajeno. Aunque, como ocurre con las habilidades previas, para poder manejar adecuadamente las emociones de los demás deberemos manejar ante las nuestras. Por otro lado, para llegar a manejar el mundo emocional es necesario estar abierto a los sentimientos y tolerar tanto los sentimientos placenteros como los desagradables. Dicha tolerancia permitirá reflexionar acerca de los sentimientos, utilizando o descartando, según su utilidad, la información que nos proporcionan.

En resumen, gestionar las emociones positivas y negativas, sin reprimir ni exagerar la información que ellas conllevan, promoverá no sólo un crecimiento emocional, sino también intelectual. Y ahora, en nuestra situación de personas jubiladas, o a punto de hacerlo, será nuestra mejor herramienta para conseguir pasar los años venideros en una situación general de bienestar y plenitud.

Tenemos mucho que aprender y mucho tiempo por delante ahora.

TENEMOS QUE APRENDER A...

- 01 CONOCERNOS
- 02 ESTAR ALEGRES
- 03 NO ESTAR DE ACUERDO SIN ENFADARNOS
- 04 QUE PODEMOS HACER MUCHAS COSAS BIEN
- 05 ESCUCHAR
- 06 COMUNICARNOS CON LOS DEMÁS
- 07 DECIR QUE NO
- 08 CONTROLAR NUESTRAS EMOCIONES
- 09 SENTIR, PENSAR...
- 10 ¡APRENDER A VIVIR!



©Lucía Quiroga Rey

6. CONCLUSIÓN

Para finalizar, quisiera animar a todas esas personas que están a punto de jubilarse o que ya se han jubilado a que adopten la mirada de cuando eran niños o niñas. Se abre una nueva etapa, diferente, no necesariamente mejor, ni peor, sino diferente, donde nuevas oportunidades se nos abren para hacer cosas que quizá nunca hubiéramos imaginado. Tener otra mirada será la receta más segura para seguir caminando por otros caminos que nos conduzcan a la felicidad. Recordemos que “jubilarse, no es apagarse”, sino, de algún modo, “reinventarse”.

BIBLIOGRAFÍA

- GOLEMAN, Daniel: *La práctica de la inteligencia emocional*. 24ª ed.- Barcelona: Kairós, 2012.
- KUMARIS, Brama: <https://www.brahmakumaris.es>
- LEHRER, Jonah: *Cómo decidimos y cómo tomar mejores decisiones*. Madrid: Paidós, 2011.
- SEBASTIÁN, Carmen: *La comunicación emocional*. Madrid: ESIC, 2006.
- STAHL, Thies: PNL: *Introducción a la programación neurolingüística, para qué sirve, cómo funciona y quién puede beneficiarse de ella*. Barcelona: Paidós, 2012.

LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA EN MATERIA DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL

Isabel María BRITO CABEZA

*Jefa de Sección de Planificación y Prevención Ambiental. Servicio Medio Ambiente
y Energía. Diputación Provincial de Huelva*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento
del Curso Licencias Ambientales. CEMCI*

SUMARIO:

1. Antecedentes
2. Composición, funcionamiento, objetivos y procedimiento de la comisión de calificación ambiental
3. Descripción del servicio prestado
4. Herramientas puestas a disposición de los ayuntamientos de la provincia de Huelva
5. Demanda actual de servicios por parte de los ayuntamientos

1. ANTECEDENTES

La Comisión de Calificación Ambiental adscrita al Servicio de Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Huelva comenzó a funcionar en 1995, poco tiempo después de la publicación de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta Ley regulaba en su capítulo IV el procedimiento de Calificación Ambiental. En particular en su artículo 34 establecía la obligación de los Ayuntamientos de otorgar las correspondientes licencias y formular la Resolución de

Calificación Ambiental. También establecía la posibilidad de llevar a cabo el ejercicio efectivo de esta competencia municipal, a través de órganos mancomunados, consorciados u otras asociaciones locales o en los términos establecidos en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.

En el caso de la provincia de Huelva, entonces con 79 municipios, hoy con 80, de los que 58 son municipios menores de 5.000 habitantes, la Diputación Provincial ha jugado un papel fundamental en el ejercicio de esta competencia eminentemente local.

Desde hace 27 años viene prestando un servicio al que no sólo se han ido sumando los municipios menores de 5.000 habitantes, sino también algunos de los mayores, que si bien han dispuesto de personal técnico competente en medio ambiente para desarrollarlo, han tenido acceso al servicio para realizar consultas, y disponer de los cursos o herramientas técnicas que la Diputación Provincial de Huelva a través del Servicio de Medio Ambiente ha puesto a su disposición.

También hay que decir que progresivamente las actividades calificadas han ido aumentando. El anexo III de la Ley 7/1994, que incluía las actividades sometidas a Calificación Ambiental, se componía de una relación cerrada. Con la aprobación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA) dicho anexo se amplió.

Por otra parte el hecho de que la Ley 7/1994, suprimiera la obligatoriedad de la visita de comprobación previa del personal técnico municipal antes de otorgar las licencias de actividades y la sustituyera por el certificado del personal técnico competente redactor de los proyectos, también liberó a los Ayuntamientos de la necesidad de disponer de personal técnico especializado en materia medioambiental, que siempre ha sido escaso en los municipios, sobre todo en los de menor número de habitantes.

2. COMPOSICIÓN, FUNCIONAMIENTO, OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO DE LA COMISIÓN DE CALIFICACIÓN AMBIENTAL

2.1. Composición

La Comisión de Calificación Ambiental adscrita al Servicio de Medio Ambiente de la Diputación Provincial de Huelva está compuesta por los siguientes perfiles técnicos:

- Secretaría de la Comisión de Calificación Ambiental. Recientemente ha sido asumida por personal técnico del Servicio. Inicialmente y hasta hace dos años era asumida por un técnico jurídico, que era la persona encargada de la elaboración de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental, resolución de consultas al personal de los ayuntamientos y coordinación de los diversos informes técnicos de la Comisión.
- Responsable técnico/a en materia de contaminación acústica y contaminación lumínica. Actualmente esta tarea es ejercida por dos personas.
- Responsable técnico/a en materia de salud ambiental y emisiones a la atmósfera. Actualmente esta tarea es ejercida por dos personas.
- Responsable técnico/a en materia de residuos, vertidos líquidos, suelos contaminados, flora y fauna. Actualmente esta tarea es ejercida por una persona.

2.2. Funcionamiento

La composición técnica de la Comisión de Calificación Ambiental viene determinada por las exigencias establecidas en el Decreto 297/1995, de 19 de

diciembre, Reglamento de Calificación Ambiental. En su artículo 9 se establece la documentación que los titulares de las actividades sujetas a calificación ambiental tienen que dirigir a los Ayuntamientos: proyecto técnico, síntesis de las características de la actividad y aquellos otros que los Ayuntamientos exijan conforme a su propia normativa.

En el marco del proyecto técnico deben definirse de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1.e) del artículo 9 de dicho Reglamento de Calificación Ambiental, los riesgos ambientales previsibles y medidas correctoras propuestas, indicando el resultado final previsto en situaciones de funcionamiento normal y en caso de producirse anomalías o accidentes, como mínimo en relación con: ruidos y vibraciones, emisiones a la atmósfera, utilización del agua y vertidos líquidos, generación, almacenamiento y eliminación de residuos, almacenamiento de productos y medidas de seguimiento y control que permitan garantizar el mantenimiento de la actividad dentro de los límites permisibles.

2.3. Objetivos

La Comisión de Calificación Ambiental ofrece asistencia técnica a los Ayuntamientos de la provincia de Huelva que así lo soliciten, específicamente en el análisis del cumplimiento de la normativa ambiental en vigor de las actividades sometidas a Calificación Ambiental, y en la elaboración de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental.

2.4. Procedimiento

El procedimiento que se viene desarrollando desde hace 27 años está basado en el Reglamento de Calificación Ambiental y es el siguiente:

Los Ayuntamientos llevan a cabo la fase inicial:

1. Recaban la solicitud de licencia, la documentación técnica necesaria (proyecto de actividad y otros documentos que por normativa tengan que aportar).
2. Llevan a cabo la fase de información pública (20 días) y también notifican a los predios colindantes y personas interesadas la iniciación del expediente. En su caso, también recogen las alegaciones que se hayan podido presentar, o en su defecto el certificado de la secretaría municipal indicando que no se han producido alegaciones.
3. Incorporan el informe urbanístico elaborado por personal técnico del Ayuntamiento, en el cual se especifica si la actividad es compatible con los usos previstos en el Plan General de Ordenación Urbana del municipio o en la Norma Subsidiaria que en su defecto esté aprobada. Este trámite es fundamental, dado que si el informe urbanístico es desfavorable no se puede continuar con la Calificación Ambiental, puesto que es vinculante.
4. A partir de este momento el Ayuntamiento remite un oficio a la Diputación Provincial de Huelva incluyendo toda la documentación anteriormente citada y es a partir de ese momento cuando la Comisión de Calificación Ambiental procede a validar el expediente, bien para darle curso o bien para requerir al Ayuntamiento alguna documentación necesaria para continuar.

La Comisión de Calificación Ambiental procede como sigue:

1. Validación del expediente. La persona responsable de la secretaría de la Comisión, comprueba si el Ayuntamiento ha enviado correctamente toda la documentación y a partir de ese momento comienza a contar el plazo para emitir la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental, que es como máximo de 3 meses.

2. Informes sectoriales de cada una de las materias por cada responsable técnico/a: contaminación acústica y lumínica, utilización del agua, vertidos líquidos, residuos y suelos contaminados, emisiones a la atmósfera, salud ambiental, flora y fauna.
3. Emisión de la Propuesta de Resolución de Calificación Ambiental por parte de la persona responsable de la secretaría. La propuesta puede ser: desfavorable, favorable condicionada (a la presentación de algún requisito) o favorable, en este último caso, condicionada genéricamente al cumplimiento de la normativa ambiental en vigor y medidas de seguimiento y control que sean de aplicación.

Si es desfavorable se indica expresamente en la propuesta de resolución al Ayuntamiento de referencia, que no puede otorgar la licencia de apertura hasta que no se solventen las deficiencias identificadas. Y tendrá que proceder a requerir al titular de la actividad un anexo con las medidas a implantar para subsanarlas.

Si es favorable condicionada se indica expresamente al Ayuntamiento aquellos condicionantes previos al otorgamiento de la licencia de apertura de actividad que debe exigir al titular. En este caso también solicitan la asistencia técnica de la Diputación Provincial para la comprobación documental de dichas condiciones.

Si es favorable se le indica al Ayuntamiento las medidas de seguimiento y control que debe ejercer tras la puesta en marcha de la actividad.

3. DESCRIPCIÓN DEL SERVICIO PRESTADO

La Comisión de Calificación Ambiental, no sólo realiza las propuestas de resolución de calificación ambiental como se ha citado en el punto 2 del presente trabajo, sino que con el paso de los años ha ido haciendo otra serie de servicios que resumo brevemente:

1. Realización de cursos sobre las diversas normativas sectoriales que en materia de medio ambiente han ido aprobándose.

Entre otras, cabe destacar la formación en materias como la contaminación acústica y lumínica. Y también la asistencia técnica en expedientes de quejas o denuncias por ruido.

El Decreto 6/2012, de 17 de enero, Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, ha sido uno de los que más formación ha demandado por su carácter técnico. Su aprobación supuso un cambio metodológico en la medición de los niveles de inmisión y en los conceptos asociados a los índices acústicos, en relación con el Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, actualmente derogado. Esto hizo que la Consejería del ramo, editara una guía de contaminación acústica que desde la Diputación Provincial se ha difundido ampliamente entre el personal técnico municipal y también entre las personas redactoras de proyectos. Además, la Diputación impartió un curso en materia de contaminación acústica en el marco de su Plan de Formación dirigido al personal técnico de los Ayuntamientos.

También fue el caso del Decreto 357/2010, de 3 de agosto, Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica, el cual fue anulado por el Tribunal Supremo, pero que sin embargo, ha mantenido vigentes algunos aspectos, como la medición o estimación de determinados parámetros: niveles de iluminación o flujo hemisférico superior instalado que las luminarias tienen que cumplir en función de la zona lumínica donde se encuentren. Teniendo en cuenta que toda la Sierra de Aracena y Picos de Aroche de la provincia de Huelva está certificada como Reserva Starlight por la calidad de su cielo, la Diputación ha seguido informando la materia de contaminación lumínica en los aspectos que se han mantenido vigentes tras la anulación de dicho Decreto. Y también impartió cursos al personal técnico municipal para la elaboración de las propuestas de zonificación lumínica.

2. Resolución de consultas municipales ante quejas y/ o denuncias presentadas por particulares ante los Ayuntamientos. Éstas se llevan a cabo a través del Servicio de Concertación.

Si algo ha marcado un antes y un después en materias como la calificación ambiental, o la contaminación acústica ha sido la pandemia y los Decretos-ley aprobados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía como:

- Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.
- Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19).
- Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).
- Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

Puede decirse que todos estos decretos han seguido la estela de los conocidos movimientos “better regulation” (más habitual en la órbita de países anglosajones) que centra sus esfuerzos en la reducción de cargas administrativas y “better administration” (más habitual entre países latinos: España, Italia, Portugal), que ponen el foco en técnicas orientadas a la racionalización del procedimiento administrativo

para lograr mayor eficiencia en la gestión administrativa. (Ambientum formación, 2022).

En España la simplificación administrativa no se asocia generalmente a instrumentos de calidad normativa orientados a reducir las cargas sino que encierra una idea más amplia, en la línea de la clasificación propuesta por Martín-Retortillo (1998):

- Simplificación normativa, para reducir la complejidad del sistema normativo.
- Simplificación orgánica, para mejorar las estructuras y aparato público.
- Simplificación procedimental, para hacer menos complejos y eficaces los procedimientos.

Por ejemplo, el Decreto-ley 2/2020 ha supuesto una simplificación de trámites ambientales. Algunas actividades que estaban sometidas a evaluación de impacto en salud ahora no lo están, o han pasado de estar sometidas a tramitaciones más complejas como la Autorización Ambiental Unificada, a ser analizadas en el marco de la Calificación Ambiental.

El Decreto-ley 15/2020, ha incorporado una nueva Instrucción Técnica en materia acústica, la IT8, que permite evaluar la afección acústica de terrazas y veladores (emisores acústicos) en viviendas, debido al aumento de su aforo por las restricciones en interiores establecidas durante la pandemia del COVID-19.

Esto ha supuesto un difícil equilibrio entre economía y derecho al descanso de la ciudadanía, que ha visto cómo el espacio público era invadido por mesas y veladores en pro de la activación de un sector del cual Andalucía depende en gran medida. Han aumentado el número de denuncias o quejas por ruido, que diversos Ayuntamientos han elevado a la Comisión de Calificación Ambiental para su estudio.

Por último, el Decreto-ley 26/2021, ha modificado la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En particular algunos epígrafes del anexo I, para los que la tramitación se ha modificado o simplificado.

3. Edición de Guía Práctica de Calificación Ambiental

La Diputación también editó una Guía Práctica de Calificación Ambiental para Corporaciones Locales dirigida a personal técnico municipal y también al personal técnico competente en la redacción de proyectos.



4. HERRAMIENTAS PUESTAS A DISPOSICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA DE HUELVA

En la actualidad toda la tramitación del procedimiento de Calificación Ambiental es telemática. Esto se ha traducido en una reducción importante de los plazos para informar y de la elaboración de las propuestas de resolución de Calificación Ambiental.

Se puso a disposición de los Ayuntamientos una plataforma de tramitación, se impartieron varias jornadas formativas comarcales, y se elaboró una guía sobre el

funcionamiento de la misma. Este sistema se está traduciendo en una mayor fluidez en la resolución de expedientes.

5. DEMANDAS ACTUALES DE SERVICIOS POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS

La introducción de la declaración responsable de los efectos ambientales, nueva figura de prevención y control ambiental, ha suscitado muchas dudas de aplicación entre los diversos Ayuntamientos y también se han impartido cursos de formación para solventarlas.

Al no existir suficiente personal técnico en los Ayuntamientos para ejercer el control y seguimiento de las 35 actividades que han pasado a tramitarse por Declaración Responsable de los efectos ambientales (en adelante CADR), parece que la simple Declaración Responsable por parte de la persona titular/promotora no es suficiente para comprobar si dichas actividades cumplen efectivamente la normativa ambiental en vigor.

El personal técnico de los Ayuntamientos, más allá de poder ejercer un control documental se encuentran en la mayoría de ocasiones huérfanos o sin medios para poder llevar a cabo inspecciones o controles tras la puesta en marcha de las actividades.

El Decreto 1/2016, de 12 de enero, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, parece haber aclarado algo más esta cuestión.

En su apartado 5 establece específicamente que el titular de la actuación manifestará que dispone de la siguiente documentación:

- a) Proyecto Técnico suscrito cuando así lo exija la legislación, por personal técnico competente, que deberá incluir, a los efectos ambientales, el análisis ambiental que recoja los extremos incluidos en el artículo 9 del Reglamento de Calificación Ambiental, aprobado por el Decreto 29/1995, de 19 de diciembre.
- b) Certificación de personal técnico competente.
- c) Documento de valoración de impacto en la salud, en caso de que la actuación sometida a CA-DR lo requiera.

Hay Ayuntamientos que aún se inclinan por requerir un informe de valoración de esta documentación que supla la calificación ambiental, al carecer de personal técnico para las inspecciones de control posterior.

Sin embargo parece claro que la Declaración responsable de los efectos ambientales surte los mismos efectos que la licencia a la que sustituye.

Cada Ayuntamiento dispone en la actualidad de sus propios modelos de Declaración Responsable, pero sería oportuno que los Ayuntamientos dispusieran de modelos normalizados por parte del organismo provincial, no sólo por cubrir esta asistencia técnica sino también por unificar criterios en torno al análisis de las diversas actividades sometidas a CA-DR.

Otra demanda histórica de los Ayuntamientos es la solicitud de asistencia técnica en materia de inspecciones acústicas. La mayoría de las actividades para las cuales se solicita licencia son establecimientos de hostelería o de ocio y esparcimiento que generan numerosas quejas o denuncias vecinales por ruido. Bien porque se encuentran en su mayoría ubicadas en zonas residenciales, bien porque se desarrollan en el exterior en terrazas y veladores, o porque con la inclusión de figuras como los “conciertos de pequeño formato” en bares considerados a priori “sin música” han aumentado los impactos acústicos de las actividades.

La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible viene realizando las inspecciones en la provincia de Huelva en materia acústica ante la falta de medios de la Diputación Provincial de Huelva para realizar las mediciones, pero el incremento de las quejas y denuncias por ruido es cada vez mayor y los plazos para llevar a cabo las inspecciones aumentan sobremanera. Por lo que dar una respuesta más eficaz a los Ayuntamientos pasaría, por ofrecer este servicio de inspecciones desde la Diputación Provincial, o por establecer sistemas de arbitraje que permitan diferenciar aquellas actividades que generan impactos acústicos derivados de los emisores acústicos de la actividad, de aquellas que simplemente han generado problemas de convivencia vecinal que pueden solucionarse por la vía del diálogo sin tener que ampliar los medios para medir los impactos acústicos, mucho más costosos por la formación especializada que requiere su uso como por el mantenimiento de los equipos a utilizar.

Otra solución puede pasar por ofrecer asistencia para la redacción de modelos de Ordenanzas municipales en las distintas materias sectoriales, a fin de facilitar soluciones para aquellas situaciones del día a día que no recogen los decretos autonómicos y que permiten un tratamiento mucho más local y específico de cada impacto ambiental derivado de una actuación determinada.

Como conclusión de esta formación extraigo que cada vez es más compleja la legislación ambiental que afecta a las actividades y cada vez son menos los recursos materiales, técnicos y económicos de los Ayuntamientos para llevar a cabo la amalgama de competencias locales que en materia medioambiental tienen asignadas o compartidas. Esto está generando controversia entre el derecho al medio ambiente y el desarrollo económico, sobre todo en los municipios que se encuentran ubicados en zonas rurales o en espacios naturales protegidos.

Desde mi punto de vista el verdadero problema reside en la falta de recursos, personal y medios para atender los servicios municipales en materia medioambiental.

Esta es la razón por la que se dilatan los plazos y la resolución de los procedimientos, y no tanto la normativa en sí misma, la cual emana de las Directivas europeas y que viene a proteger el patrimonio natural para el presente y las generaciones futuras.

A mi modo de ver, no se trata tanto de agilizar trámites como de disponer de los recursos materiales, económicos y sobre todo humanos, necesarios para que dichos procedimientos sean ágiles y sobre todo sostenibles.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que en teoría vino a “clarificar las competencias locales” y a “evitar duplicidades” no ha ayudado en este sentido, dado que sigue la estela iniciada hace años de limitar e incluso reducir los recursos disponibles para el ejercicio de las competencias locales. Siendo la administración local la más próxima a la ciudadanía carece de sentido que haya sido de los tres niveles de la administración, la que más recortes ha sufrido.

Sólo una última reflexión, ahora que tanto se habla de afrontar el reto demográfico, frenar la despoblación rural y evitar el abandono del territorio, no parece oportuno recortar los servicios que ofrecen las administraciones locales, ¿verdad?

LA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES: EL FACTOR HUMANO. LAS OFICINAS DE ASISTENCIA EN MATERIA DE REGISTROS

Esther CHOZAS SANTOS

*Jefa de Sección de la Oficina de Atención al Ciudadano. Ayuntamiento de Alcalá de
Guadaíra (Sevilla)*

*Trabajo de evaluación del Curso de Estudios Avanzados sobre Actividad
Administrativa Electrónica (IV edición)*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Planificación
 - 2.1. Plan de recuperación para Europa Nextgeneration EU
 - 2.2. El programa Europa Digital.
 - 2.3. Plan de recuperación, transformación y resiliencia.
 - 2.4. Plan de digitalización de las Administraciones Públicas.
 - 2.5. Plan Nacional de Competencias Digitales.
3. Marco Normativo.
4. Implantación de la Administración electrónica en las Entidades Locales.
 - 4.1. Liderazgo institucional local.
 - 4.2. Normativa municipal.
 - 4.3. Empleados públicos. Formación en competencias digitales y uso de herramientas electrónicas
 - 4.4. Ciudadanos. Brecha Digital. Plan de competencias digitales.
5. oficina de asistencia en materia de registros.
 - 5.1. Personal al servicio de las oficinas de asistencia en materia de registros.
6. Conclusión.
7. Bibliografía.

“La transformación digital de la sociedad española no puede hacerse al margen de la Administración pública, ni dejando incólume el empleo público. La disrupción tecnológica vendrá acompañada de la disrupción organizativa y funcional”

JIMÉNEZ, R. (2020) “Los empleados (públicos) mirando al futuro”, en blog La mirada institucional. ¹

1. INTRODUCCIÓN

Nuevos tiempos para una nueva Administración. Años hace ya desde que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos vino a generalizar, sin obligar, el uso de medios electrónicos en la Administración Pública en aras de la modernización y simplificación administrativa.

Indudable resulta la integración de los medios electrónicos en la vida diaria de los ciudadanos, desde el comienzo del funcionamiento en internet, la progresiva presencia de empresas y administraciones en la red, así como el recurso frecuente ya de la población a buscar todo en internet, porque todo está a un click.

En esta sociedad de la información, donde el acceso a los medios electrónicos se ha convertido en una rutina y una necesidad, en que ya no buscamos un libro sino una página web para documentarnos, la presencia de las Administraciones y su funcionamiento electrónico se torna más que necesaria como medio para acercar los servicios públicos a los ciudadanos, reducir esperas, evitar desplazamientos, agilizar trámites, etc.

¹ Disponible en <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/02/16/los-empleados-publicos-mirando-al-futuro/>

Los recursos electrónicos son cada vez mayores y mejores, con amplia gama de herramientas tanto públicas como privadas, aplicaciones informáticas que avanzan y se mejoran a pasos agigantados, lo que permite mejorar la eficiencia y la transparencia de la actividad administrativa, aunque no sin riesgo de la protección de datos y la seguridad de estos, de ahí el elenco cada vez mayor en la normativa sobre protección de datos y ciberseguridad, así la intensificación de esfuerzos para su salvaguarda.

No cabe duda del gran impulso que ha supuesto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que vienen a obligar al uso de medios electrónicos y a regularlo, desarrollado mediante el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos (RAFSPME).

En su aplicación, un sinnúmero de recursos electrónicos se han puesto a disposición de la Administración local, plataformas de gestión de expedientes, registro electrónico de apoderamientos, sistema de interconexión de registros, herramientas de archivo, etc... Pero ¿y los recursos humanos? ¿Se han actualizado al mismo ritmo?, ¿y la ciudadanía?, ¿ha desarrollado las competencias digitales necesarias para aprovechar los recursos puestos a disposición? Estos son los puntos analizaremos en el presente trabajo, que trata de hacer una reflexión sobre el componente humano en la implantación de la Administración electrónica, así como del papel que desempeñan en esta tarea las oficinas de asistencia en materia de registros.

2. PLANIFICACIÓN

Si echamos un vistazo a la planificación europea y nacional, en particular, la que se ha desarrollado tras la pandemia generada por el Covid 19 y que ha puesto de

manifiesto la utilidad y la necesidad de la comunicación electrónica, observamos, entre otros, los siguientes:

2.1. Plan de recuperación para Europa. Nextgeneration EU²

El Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 la creación del programa NextGenerationEU, en respuesta a la crisis causada por el coronavirus.

NextGenerationEU tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de nuestra historia y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia. Con estos fondos, la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, **más digital** y más resiliente a los cambios y retos del futuro.

2.2. El programa Europa Digital³

El Programa Europa Digital se encuentra entre los principales elementos del acuerdo de aprobación del programa NextGenerationEU, y proporciona financiación para proyectos en cinco ámbitos decisivos:

- Supercomputación,
- Inteligencia artificial,
- Ciberseguridad,
- Competencias digitales avanzadas,
- Generalización del uso de las tecnologías digitales en todos los sectores de la economía y la sociedad.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#introduccion

³ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/digital-europe-programme_es

El programa está diseñado para cerrar la brecha entre la investigación de la tecnología digital y la implantación en el mercado. Beneficiará a los ciudadanos y a las empresas de Europa, especialmente a las pymes. La inversión en el marco del programa Europa Digital apoya el doble objetivo de la Unión Europea de una transición ecológica y una transformación digital, al tiempo que refuerza la resiliencia y la soberanía tecnológica de la Unión.

Para la ejecución del programa se aprueba el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2021 por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la decisión (UE) 2015/2240 (DOUE núm. 166 de 11 de mayo de 2021)

2.3. Plan de recuperación, transformación y resiliencia⁴

Incorpora una importante agenda de inversiones y reformas estructurales, que se interrelacionan y retroalimentan para lograr cuatro objetivos transversales: avanzar hacia una España más verde, más digital, más cohesionada desde el punto de vista social y territorial, y más igualitaria.

El segundo eje transversal del plan, constituye la Transformación Digital, este eje, **en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025, fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista e inclusiva en España**, a través de inversiones y reformas que potencien las infraestructuras, competencias y tecnologías necesarias para una economía y una sociedad digital. Dada su naturaleza transversal, la transformación digital se desplegará a través del conjunto del Plan: desde la agenda urbana a la educación, desde la agricultura al turismo, desde la industria a la movilidad, desde la modernización de la Administración pública hasta la nueva economía de los cuidados.

⁴ <https://planderecuperacion.gob.es/>

La cuarta política palanca del Plan se denomina “*Una Administración para el Siglo XXI*”, y señala que *no es posible abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad sin una Administración pública que actúe como tractor de los cambios tecnológicos*, impulsando innovaciones, acompañando al sector privado, activando a los sectores y creando nuevos modelos de negocio replicables y escalables en el conjunto de la economía. Se plantea por ello una **modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio**. Se basa en la digitalización de los servicios y del funcionamiento de la Administración, y la transición energética de la infraestructura y parque público, por su efecto arrastre sobre el resto de la economía.

La modernización de las Administraciones públicas constituye una gran línea de actuación. Dentro de esta política palanca, el componente 11 viene constituido por la “**Modernización de las Administraciones Públicas**”, que descansa en cuatro ejes:

(i) **Digitalización de la administración y sus procesos**, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la simplificación de procedimientos, orientando el conjunto de las unidades administrativas a la atención a la ciudadanía y la resolución de sus problemas.

(ii) **Reducción de la temporalidad de los empleados públicos** y mejora de su formación.

(iii) **Transición energética** de la administración, a través de la rehabilitación de sus edificios y la utilización de energías renovables.

(iv) La **modernización de la gestión pública**, asegurando un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

2.4. Plan de digitalización de las administraciones públicas 2021-2025⁵

El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025⁶ es uno de los elementos principales del componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de modernización de las Administraciones Públicas, y recoge el desarrollo de las actuaciones concretas que se llevarán a cabo dentro del ámbito de la administración digital. Este Plan también se incardina dentro de la iniciativa España Digital 2026⁷

El eje 3 del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas constituye la “*Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y Entidades Locales*”

La **iniciativa España Digital 2026** que parte de la necesaria transformación digital de las Administraciones Públicas que acompañe a la transformación digital de la economía y la sociedad, facilitando la realización de trámites burocráticos y simplificando, y haciendo más accesible la relación de la ciudadanía y empresas con la Administración.

2.5. Plan nacional de competencias digitales

El Objetivo del Plan Nacional de Competencias Digitales⁸ es garantizar la formación e inclusión digital de los trabajadores y del conjunto de la ciudadanía, con el fin de impulsar la creación de empleos de calidad, reducir el desempleo, aumentar la productividad y contribuir a cerrar las brechas de género, sociales y territoriales.

5

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAPP.html?urlMagnolia=/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.YvdwyRxBzcc

6 https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/Plan_Digitalizacion_sp_ACC.pdf

7

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAPP.html?urlMagnolia=/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.Yut2k4RBxD8

8 <https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Paginas/plan-nacional-competencias-digitales.aspx>

El Plan Nacional de Competencias Digitales, incluido en la Agenda Digital 2025, desarrolla parte también del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Dicho Plan, contempla entre los ejes, líneas y medidas de actuación la **formación en competencias digitales de las personas al servicio de las Administraciones Públicas. Se creará un Programa para la capacitación digital de las Administraciones Públicas.**

3. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico que da soporte a la ejecución de los planes mencionados comprende un conjunto, cada vez más extenso y en continua modificación, de normas de carácter administrativo y técnico, entre las que cabe destacar:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos (RAFSPME)
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. (ENI)
- Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad Normas técnicas de documento electrónico, digitalización, copiado auténtico. (ENS)

- Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.
- LO 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
- Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

4. IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LAS ENTIDADES LOCALES

De todo lo expuesto resulta una apuesta clara y decidida en el entorno europeo y nacional por la definitiva implantación de la Administración Electrónica como medio de simplificación de trámites y eficiencia administrativa, acercando la Administración al ciudadano, facilitando el uso de los servicios públicos y el cumplimiento de obligaciones.

Pero implantar la Administración electrónica no se limita a la adquisición de dispositivos, instalación de aplicaciones, creación de plataformas, herramientas informáticas, etc. sino que precisa de un conjunto de medios personales que impulsen, dirijan e implementen los medios técnicos puestos a disposición, y más aún, precisa que los ciudadanos tengan las competencias digitales necesarias para hacer uso de esos medios técnicos, todo ello en un marco de estrecha relación entre la transparencia, el acceso a la información, la protección y la seguridad de los datos.

Así pues, al margen del elenco cada vez más amplio de medios electrónicos, que no trataremos en este trabajo (medios de identificación y firma electrónica, sede electrónica, portal web, herramientas de gestión documental, plataformas de gestión de expedientes, plataformas de intermediación de datos, etc.) nos centraremos en las necesidades para la adecuada implantación de estos medios como un conjunto denominado Administración Electrónica así como para obtener su máximo aprovechamiento en términos de eficiencia al servicio de la ciudadanía.

4.1. Liderazgo institucional local

Si algo se necesita para la implantación de la Administración electrónica es una apuesta institucional a nivel local que canalice los fondos e impulse las reformas necesarias. Adquiere gran relevancia en este punto la incardinación de la Administración electrónica en la agenda política local, dando así lugar al diseño y formulación, implementación y evaluación de una política pública cuyo objetivo será la efectiva modernización de la Administración Local.

El diseño y formulación de una política pública con este objetivo, debe partir de un diagnóstico previo del contexto y beneficiarios de la misma, avanzando hacia el diseño (estructura, temporalización, actuaciones, recursos, personal, etc.) para su correcta implementación.

Para ello, el punto de partida ideal sería la creación de una comisión local integrada por representantes políticos y responsables de los distintos servicios y áreas, en particular, necesitará personal responsable del área de informática, de los servicios jurídicos, económicos, de la gestión de procedimientos y de la atención ciudadana.

Entre sus funciones, deberá constatar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Administración electrónica: catálogo de trámites, información

en la sede electrónica, portal de transparencia, etc. Evaluar la situación de partida y fijar los objetivos, valorando los recursos disponibles, tanto técnicos, como humanos y financieros.

Y recordemos, estamos en el ámbito local, con el carácter mixto de regímenes laborales, con muy diferentes tipos de vinculación del personal a la entidad, (políticos, personal funcionario, personal laboral, personal eventual, interinos, temporales, etc...) y muy distintos perfiles profesionales (con o sin estudios universitarios, en continua formación o desvinculados de las actualizaciones...). Para que una comisión con este objetivo logre resultados visibles, se requiere que sus integrantes tengan no solo competencia profesional y conocimientos específicos sobre la organización de la entidad, la normativa vigente... sino que deben contar con habilidades de comunicación, trabajo en equipo, proactividad, capacidad de trabajar por objetivos, organización y visión de futuro, con un enfoque holístico que integre la organización en su conjunto, en cuanto a medios técnicos, humanos y financieros, y sobre todo, clara disposición al servicio público y a la modernización de la Administración como medio de mejora de dicho servicio.

Se trata de abanderar el cambio desde dentro para que pueda verse desde fuera.

4.2. Normativa municipal.

4.2.1. Ordenanza de administración electrónica

El marco normativo sobre Administración electrónica, a pesar de su extensión, deja lagunas en cuanto a la aplicación concreta en las entidades locales, tanto así que el RAFSPME solo recoge especificaciones para la Administración General del Estado (Registro de funcionarios habilitados, funciones de la oficina de asistencia en materia de registros, etc.). A pesar de las herramientas que proporciona el Centro de Transferencia de Tecnología⁹, tanto en cuanto a aplicaciones, como guías

⁹ <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/ctt#.Yu4hIxxBzcc>

informativas, como *Digitaliza-T, guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015*, cada Entidad Local presenta su propia idiosincrasia, no solo en cuanto a particularidades organizativas, que varía en gran medida en función de su capacidad de adaptación, lo que depende mayormente de los perfiles profesionales que la dirigen, sino también en función del número y características de la población en cuanto a nivel de estudios, nivel económico, competencias digitales... gran diferencia hay entre una ciudad de quinientos mil habitantes y un pueblo de dos mil, ambas son entidades locales, pero su funcionamiento es diferente.

Será importante que dicha Ordenanza venga a regular cuestiones como los medios de identificación y firma, funciones de la Oficina de Asistencia en Materia de Registros, Registro de funcionarios habilitados para la identificación y firma electrónica de los interesados, Registro de funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, Registro electrónico de apoderamientos, en su caso, podrá regular la ampliación de colectivos de personas físicas obligadas a relacionarse electrónicamente con el Ayuntamiento y procedimientos para los que se establece dicha obligación, documentos que deberán presentarse electrónicamente con especificación de los colectivos y procedimientos para los que se establece dicha obligación, etc. cuestiones que el legislador ha dejado a la potestad de autoorganización de la Administración.

PROPUESTA DE CONTENIDO DE LA ORDENANZA DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

PREÁMBULO

TÍTULO I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Artículo 3. Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos

TÍTULO II. SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA DE LAS PERSONAS INTERESADAS

Capítulo 1. Identificación y firma de las personas interesadas.

Artículo 4. Sistemas de identificación admitidos

Artículo 5. Sistemas de firma admitidos

Artículo 6. Identificación y firma electrónica por funcionario público habilitado

Capítulo 2. Identificación y firma de la Administración Municipal.

Artículo 7. Sistemas de identificación y firma electrónica de la Entidad Local

Artículo 8. Sistemas de identificación y firma del personal al servicio de la Entidad Local

TÍTULO IV PORTAL DE INTERNET, PUNTO DE ACCESO GENERAL Y SEDE ELECTRÓNICA

Artículo 9. Portales de internet

Artículo 10. Punto de Acceso General

Artículo 11. Sede electrónica

Artículo 12. Características de la sede electrónica

Artículo 13. Contenido de la sede electrónica

TÍTULO V. REGISTRO ELECTRÓNICO

Artículo 14. Registro Electrónico General

Artículo 15. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con el Ayuntamiento

Artículo 16. Funcionamiento del Registro Electrónico General

Artículo 17. Presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones

Artículo 18. Cómputo de plazos

Artículo 19 Oficinas de Asistencia en materia de Registros

Artículo 20. Registro electrónico de apoderamientos.

Artículo 21. Registro de funcionarios para la expedición de copias electrónicas auténticas.

Artículo 22. Régimen de expedición de copias electrónicas auténticas.

TÍTULO VI PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

Artículo 23. Actuaciones administrativas automatizadas
Artículo 24. Régimen de subsanación.
Artículo 25. Acceso al expediente electrónico.
Artículo 26. Archivo electrónico único
Artículo 27. Práctica de las notificaciones electrónicas
Artículo 28. Tablón de edictos electrónico
DISPOSICIÓN FINAL. Entrada en vigor

Para ello, es necesario que la Entidad haga un esfuerzo de estudio y valoración de sus particularidades y en función de estas, apruebe una Ordenanza de Administración Electrónica que se adapte a dichas particularidades.

Pero aprobar una Ordenanza de Administración Electrónica no es el fin, sino el principio, siendo necesario su conocimiento por la ciudadanía y para ello, habrá de hacer un esfuerzo en la difusión de la información, de modo que llegue a los ciudadanos el conocimiento del acceso y uso de los servicios públicos por medios electrónicos, usando para ello los canales de comunicación, redes sociales, infografías, etc.

4.2.2. Política de seguridad y protección de datos.

La Administración electrónica ha de ir de la mano de la ciberseguridad y la protección de datos. Para garantizar el correcto desenvolvimiento de la Administración electrónica, es necesario dar adecuado cumplimiento a la normativa en materia de ciberseguridad y protección de datos.

El actual Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por *Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo*, pretende su alineación con el contexto estratégico existente para garantizar la seguridad de la administración digital, conforme a la *Estrategia Nacional de Seguridad 2019* y al *Plan Nacional de Ciberseguridad*, incardinándose

también en la ejecución del *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-205*.

Las Entidades Locales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12.2 ENS, deberán contar con una política de seguridad formalmente aprobada por el órgano competente y adaptarse a un entorno dinámico, en continuo cambio, que permita la adecuada protección de la información y datos obrantes en la Administración.

Aquellas entidades locales que ya cuenten con políticas de seguridad aprobadas, habrán de adecuarse, tal como dispone la Disposición Transitoria Única en el plazo de veinticuatro meses a las exigencias incorporadas por el nuevo ENS, para lo que será necesario la elaboración y aprobación de los correspondientes planes de adaptación de sus actuales políticas de seguridad.

La seguridad de los sistemas de información deberá comprometer a todos los miembros de la organización y la política de seguridad aprobada por el órgano competente deberá ser conocida por todas las personas que formen parte de la ella. Asimismo, será necesaria la identificación de las personas responsables de información, del servicio, de la seguridad y del sistema, conforme dispone el artículo 13 del ENS, el cual remite a una futura Instrucción Técnica de Seguridad que regulará el Esquema de Certificación Responsables de la Seguridad, que recogerá las condiciones y requisitos exigibles a esta figura. Para los casos de externalización de servicios, deberá designarse un POC (punto o persona de contacto) para la seguridad de la información tratada y el servicio prestado.

Cabe destacar en este punto que, tan importante es realizar la adaptación y actualización de las políticas y sistemas de seguridad, como la implicación de todos los empleados públicos en su conocimiento y adecuada aplicación.

Íntimamente relacionada con la seguridad de los sistemas de información, la protección de datos de carácter personal es, sin duda, una cuestión por la que han de velar especialmente las Entidades Locales, donde se maneja una ingente cantidad de datos personales, y donde la delgada línea que existe entre la transparencia, la intermediación de datos, la reutilización de datos y su adecuada protección, complica en gran medida la práctica diaria.

Es necesario para ello que las entidades estén adaptadas a las disposiciones del *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de datos de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*, así como a la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de derechos digitales*, de las que derivan actuaciones de obligado cumplimiento, entre ellas, la adaptación de formularios, la elaboración de registros de actividades de tratamiento o el nombramiento de un Delegado de Protección de Datos, son algunas de las que cabe destacar.

4.2.3. Instrucciones y circulares

Revisten particular importancia en este ámbito, las instrucciones y circulares que desde la Secretaría de la Entidad Local y Jefaturas de Servicio se remitan al conjunto de empleados y empleadas municipales, como instrumento para la armonización y coordinación en la actuación administrativa, que faciliten el conocimiento de las actualizaciones normativas y su aplicación concreta en la práctica diaria de la Entidad, proporcionando así las directrices que permitan la adopción de usos homogéneos adecuados en cuanto a tratamiento de datos, medidas de seguridad y funcionamiento electrónico.

4.3. Empleados públicos. Formación en competencias digitales y uso de herramientas electrónicas.

El papel de los empleados públicos en la implantación y eficiencia en la Administración Pública es incuestionable, pues son personas quienes hacen funcionar las instituciones, a través del impulso, la adaptación, etc. **La tecnología es un medio para un fin.** Los empleados públicos de hoy se encuentran en un contexto funcional radicalmente diferente al que existía hace veinte años, en el que ya no cabe decir “*esto siempre se ha hecho así*”, porque los medios cambian continuamente, lo que precisa de un continuo proceso de cambio y adaptabilidad a la tecnología, al marco normativo, a las exigencias de transparencia, protección de datos, al uso de múltiples dispositivos y herramientas informáticas.

Para ello, la formación continua, la información, la comunicación, la coordinación interdepartamental y el trabajo en equipo deben ser el denominador común en las actuaciones de los empleados municipales. Dicha formación habrá de tener carácter integral, comprendiendo tanto la tramitación del procedimiento electrónico como el manejo de herramientas informáticas, la seguridad en el uso de sistemas de la información y el tratamiento de datos personales.

Veamos los perfiles que, grosso modo, podemos encontrar en una Entidad Local:

Personal funcionario	Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional: Secretaría, Intervención, Tesorería.	De carrera, interino, accidental, etc.
	Funcionarios de la escala de Administración General, subescalas: Técnica, de Gestión, Auxiliar, Administrativo, Subalterno	De carrera o interino.
	Funcionarios de la escala de Administración Especial. Subescalas: Técnica, de Servicios Especiales	De carrera o interino
Personal laboral	Fijo, indefinido o temporal (a tiempo completo o parcial).	
Personal de designación política	Personal eventual	

Esta diversidad de tipos de adscripción (política, estatutaria, contractual, etc...), así como de vinculación (temporal, permanente), titulación (universitaria, media, básica, etc.) y el complejo régimen jurídico por el que se rige dificulta en gran medida lograr unidad para la actuación y el impulso del cambio en la Administración.

Encontramos sin duda todo tipo de perfiles personales y profesionales, por este motivo debemos partir de una planificación desde los Recursos Humanos que implique a todos los empleados públicos en el cambio y se oriente a una decidida implantación de la Administración electrónica, pues en vano serán todos los esfuerzos por adquirir e implementar medios electrónicos si los medios humanos desconocen su funcionalidad.

Apostar por la profesionalización del empleo público, por el fomento de las competencias personales y profesionales, por la incorporación de profesionales TIC,

por la estabilidad en el empleo que permita desarrollar proyectos a largo plazo, configurando plantillas de personal que hagan realidad la transformación digital.

El catálogo de servicios que presta la Administración local y los medios en que se desarrolla ha cambiado y continuará cambiando en los próximos tiempos, por ello, es necesario que las entidades locales realicen un esfuerzo de análisis, planificación y adaptación de los recursos humanos con vistas al futuro de la Administración.

Ha cambiado también la realización de tareas, en general, ya no se mecanografían informes redactados a mano, no se reparte documentación en papel que ha entrado en registro, no se archiva –casi- documentación en papel, no se remiten oficios entre órganos administrativos en papel, no se remiten comunicaciones o notificaciones en papel entre Administraciones, la tramitación de notificaciones ha cambiado, habiéndose incrementado la notificación electrónica, etc.

El art. 169 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, describe como funciones propias, por ejemplo, de un auxiliar administrativo: *mecanografía, taquigrafía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas, archivo de documentos y otros similares.*

Estas funciones pueden incardinarse en el nuevo procedimiento administrativo electrónico, si bien, su desempeño requiere de conocimientos y habilidades de las que carecen las personas que comenzaron a prestar servicios mucho antes de que se iniciara la transformación tecnológica y vemos, en muchas ocasiones, las dificultades que la falta de adaptación conlleva tanto para la persona que desempeña el puesto, como para el ciudadano. Ciertamente es que no todas las herramientas informáticas son buenas, pero también lo es que en ocasiones, el desconocimiento de su potencial funcional conlleva su desaprovechamiento.

Proporcionar la adecuada formación continua es una inversión segura en calidad, cuanto mejor se conozcan las herramientas, mejor se prestará el servicio.

Siguiendo a J. Cuenca (2018)¹⁰, *Integrar Derecho y Gestión Pública, requiere contemplar tres elementos que permiten concretar su utilidad:*

A) *La Propuesta de valor: Qué objetivos se persiguen, mediante qué políticas y estrategias y cuáles son las herramientas para ponerlas en práctica.*

B) *La realidad de la organización en la que su ejercicio tiene lugar: su situación, contexto y actores.*

C) *La definición del rol a desempeñar por las unidades de recursos humanos: su misión, visión y valores, así como la reflexión acerca de las funciones de los directivos públicos de recursos humanos (la definición de su puesto de trabajo) así como de su perfil profesional y requerimientos de desempeño: las competencias técnicas y sociales necesarias.*

Así, con vistas a este horizonte futuro de la Administración, sería bueno que la gestión de los recursos humanos prevea la realización de:

- Inventario y análisis de los servicios que se vayan a prestar en el futuro, del modo en que se prestarán, así como de los perfiles profesionales necesarios para su desempeño.
- Determinar los perfiles que estén avocados a desaparecer al objeto de no proceder a su reposición
- Elaborar y desarrollar planes de formación para el personal adecuados a las nuevas tecnologías.

¹⁰ Cuenca Cervera, J. y otros. *Planificación y gestión de recursos humanos en las Entidades Locales*, CEMCI Publicaciones, 2018. Pág. 34 y 36.

- Establecer un sistema de formación continua para el conocimiento y manejo de herramientas informáticas.
- Fomentar el desarrollo de las competencias digitales de los empleados públicos.
- Apostar por la profesionalización de los recursos humanos, tanto mediante la selección, como mediante la formación continua, favoreciendo la incorporación de especialistas TIC.
- Requerir en el acceso al empleo público, conocimientos del régimen de actuación del Sector Público por medios electrónicos.

Tal como señala el referido autor, *el reto es unir Derecho y Gestión Pública, marco normativo y enfoque directivo.*

La transformación tecnológica ha de ir de la mano de la transformación de los recursos humanos y su necesaria adaptación para que el cambio sea factible y visible a los ciudadanos.

4.4. Ciudadanos. Brecha digital. Plan de competencias digitales

En la edición 2022 [Índice de la Economía y la Sociedad Digitales \(DESI\)](#) presentada por la Comisión Europea el 28 de julio de 2022 señala que España ocupa el séptimo puesto entre los 27 países miembros de la UE. El informe destaca la mejora de los resultados respecto a años anteriores, sobre todo en lo que se refiere a la integración de la tecnología digital (puesto 11, cinco puestos mejor que en 2021), servicios públicos digitales (puesto 5, dos por encima de 2021) y capital humano (puesto 10 frente al 12 de 2021). España es uno de los líderes de la UE en cuanto a la conectividad, donde ocupa el puesto 3 por segundo año consecutivo.¹¹

¹¹ https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2022/Julio/Noticia-2022-07-29-publicado-informe-DESI-2022.html#Yu5LXhxBzcc

Es imprescindible tener presente que la finalidad última de todos los planes de modernización es mejorar la Administración **para el ciudadano**, por tanto, claro está que hay que contar con su necesaria participación, de nada sirve poner todo un entorno virtual a su disposición si los ciudadanos no saben usarlo.

A pesar de la buena posición que ocupa España en cuanto a competencias digitales según el DESI, vemos aún como los ciudadanos acuden a las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros (OAMR) desconociendo absolutamente sus funciones. Llegan aun solicitando un sello estampado en un papel o la compulsa de un DNI. Vemos a diario como aún desconocen la forma de relacionarse a través de la sede electrónica y que pueden remitir desde su municipio cualquier documento a otra Administración. Asistimos los empleados públicos a personas muy jóvenes, que se desenvuelven en internet y sin embargo, no tienen certificado digital ni saben cómo usarlo para realizar los trámites administrativos.

Vemos en resumen, que los medios electrónicos avanzan a un ritmo mucho más rápido que las competencias digitales de sus beneficiarios, los cuales a veces, se encuentran desbordados en la maraña de lugares virtuales, requisitos y clics, y terminan acudiendo a la oficina para realizar el trámite.

En respuesta a esta realidad debemos atender a la planificación y objetivos a nivel europeo y nacional. Así la brújula digital europea, Década digital europea, marca entre sus metas digitales para 2030 que el 80 por ciento de los ciudadanos tengan competencias digitales.¹²

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es

Para su consecución, podemos atender al [Plan Nacional de Competencias Digitales](#)¹³, que distingue siete líneas de actuación y un total de dieciséis medidas, orientadas a mejorar las competencias digitales en siete ámbitos diferentes:

- (1) **Ciudadanía en general, garantizando la inclusión digital.**
- (2) Disminución de la brecha digital por cuestión de género;
- (3) Adquisición de competencias digitales para la educación a docentes y estudiantes en todos los niveles del sistema educativo.
- (4) Competencias digitales avanzadas de la población activa;
- (5) **Competencias digitales de las personas al Servicio de las Administraciones Públicas**
- (6) Competencias digitales para las empresas españolas en general, y en particular las PYMEs.
- (7) Fomento de especialistas TIC.

A nivel autonómico, en Andalucía, se adoptó el Acuerdo de 28 de septiembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan de Capacitación Digital de Andalucía 2022-2025 (BOJA de 1 de octubre de 2021)¹⁴

¿Qué pueden hacer las Entidades Locales para colaborar en la consecución de estos objetivos?

Las entidades locales se caracterizan por su cercanía a los ciudadanos, siendo su acceso directo, y, particularmente, las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros, así, cabe integrar en estas oficinas actuaciones que permitan informar, asistir y formar a los ciudadanos en la adquisición de competencias digitales de modo

13

https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_nacional_de_competencias_digitales.pdf

14

https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2021/190/BOJA21-190-00004-15546-01_00199305.pdf

que aprendan a manejarse en el entorno virtual, en la sede electrónica, seleccionando el procedimiento adecuado dentro del catálogo, usando los medios de identificación y firma electrónica, aportando documentos, familiarizarse con la carpeta ciudadana, el acceso a su información, al buzón electrónico, etc.

Sobre esto trataremos en el siguiente punto.

5. OFICINA DE ASISTENCIA EN MATERIA DE REGISTROS

Con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las tradicionales oficinas de registro, pasaron a ser ex lege Oficinas de Asistencia en Materia de Registros (OAMR), sin embargo, aunque la Ley regula el Registro Electrónico General de las Administraciones Públicas, el tratamiento de documentos en registro, la asistencia en el uso de medios electrónicos a los ciudadanos, no regula sin embargo, ni desarrolla, para el ámbito local, las funciones de estas oficinas de asistencia en materia de registros.

En relación a su **ubicación**, el art. 16 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos.

Así mismo, el art. 11 RFSPME dispone que las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas dispondrán, al menos de los siguientes servicios a disposición de las personas interesadas:

(...) i) *Un servicio de consulta del directorio geográfico de oficinas de asistencia en materia de registros, que permita al interesado identificar la más próxima a su dirección de consulta.*

Esta obligación propicia avanzar en las Entidades Locales de mediano tamaño a la creación de oficinas de asistencia integral, evitando los desplazamientos entre diferentes ventanillas dentro de una misma administración, unificando la asistencia en una sola sede, con independencia de que, por razón del territorio deban contar con oficinas descentralizadas.

Así, adaptar los registros u oficinas de registros preexistentes a oficinas de asistencia en materia de registros se ha convertido ya en una obligación.

En cuanto al **horario** de apertura, el art. 31 LPACAP dispone que Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

Las OAMR podrán permanecer abiertas en días inhábiles, ya que el cómputo de plazos no determina por sí solo el funcionamiento de las OAMR, conforme a lo estipulado en el artículo 30.8 de la Ley 39/2015:

“La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas».

A su vez el artículo 31 de la Ley 39/2015 no impide en ningún caso abrir las OAMR en día inhábil e incluye previsión legal en cuanto a los efectos de la presentación de documentación para el cómputo de plazos en su apartado 2.b):

«b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

En cuanto a las **funciones** de la OAMR, nada se especifica para las Entidades Locales. El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, viene a regularlas pero en el ámbito de la Administración General del Estado, en el artículo 40 de carácter no básico, a la que atribuye naturaleza de órgano administrativo, que desempeña las siguientes funciones:

- a) *La digitalización de las solicitudes, escritos y comunicaciones en papel que se presenten o sean recibidos en la Oficina y se dirijan a cualquier órgano, organismo público o entidad de derecho público de cualquier Administración Pública, así como su anotación en el Registro Electrónico General o Registro electrónico de cada organismo o entidad según corresponda.*
- b) *La anotación, en su caso, de los asientos de salida que se realicen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*
- c) *La emisión del correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación de solicitudes, comunicaciones y documentos que presenten las personas interesadas.*
- d) *La expedición de copias electrónicas auténticas tras la digitalización de cualquier documento original o copia auténtica que presenten las personas interesadas y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo a través de dicha oficina en el registro electrónico correspondiente.*
- e) *La información en materia de identificación y firma electrónica, para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones a través de medios electrónicos en los trámites y procedimientos para los que se haya conferido habilitación.*

- f) La identificación o firma electrónica del interesado, cuando se trate de una persona no obligada a la relación electrónica con la Administración, en los procedimientos administrativos para los que se haya previsto habilitación.*
- g) La práctica de notificaciones, en el ámbito de actuación de esa Oficina, cuando el interesado o su representante comparezcan de forma espontánea en la Oficina y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.*
- h) La comunicación a las personas interesadas del código de identificación del órgano, organismo público o entidad a la que se dirige la solicitud, escrito o comunicación.*
- i) La iniciación de la tramitación del apoderamiento presencial apud acta en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*
- j) Cualesquiera otras funciones que se les atribuyan legal o reglamentariamente.*

La LRBRL no hace referencia expresa al registro de documentos en las Entidades Locales, siendo la única norma local que lo regula el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en sus artículos 151-162 y que será de aplicación supletoria en caso de inexistencia de norma autonómica o local. No obstante, sería muy conveniente la actualización de dichos preceptos, dado que queda obsoleto su contenido, en ocasiones, incompatible con la LPAC.

Se podría deducir pues, que en el ámbito local las funciones de la OAMR serán en general las previstas para la AGE, si bien, resulta conveniente la aprobación de una

norma interna que regule su funcionamiento y funciones, adaptándolo a las particularidades de la propia Entidad Local.

En cuanto a la responsabilidad de la gestión del registro electrónico general, el artículo 3.2l del RD 128/2018, de 16 de marzo, dispone que es competencia de la Secretaría de la entidad local, en ejercicio de la función de fe pública, la l) La superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local.

Haciendo un repaso de la LPAC y el RAFSPME podríamos hacer un inventario de funciones que cabría atribuir a la OAMR

FUNCIÓN	ARTÍCULO
Registro de documentos	Art. 12 y 16 LPACAP, art. 39 RAFSPME
Digitalización de documentos	Art. 16 y 27 LPACAP. Art. 39 RAFSPME
Remisión electrónica de los documentos presentados a las Unidades Administrativas encargadas de su tramitación.	Art. 16.2 LPACAP
Remisión y recepción de documentos intercambiados a través de SIR.	Art. 16 LPACAP
Mantenimiento de datos de terceros (actualización/modificación del medio de relacionarse con la Administración)	Art. 14.1 y art. 41 LPACAP y art. 3 RAFSPME
Notificación por comparecencia espontánea	Art. 41 LPACAP
Asistencia general en el uso de medios electrónicos	Art. 12.1 y 13 .b) LPACAP
Identificación y firma electrónica mediante funcionario habilitado	Art. 12.2 LPACAP y art. 30 RAFSPME
Emisión de copias auténticas por funcionarios habilitados	Artículo 27 LPACAP y art. 47,49, 50 RAFSPME
Asistencia para la iniciación de procedimientos	Art. 16, 53.1 f) y 66 LPACAP.
Apoderamiento apud acta	Art. 6 LPACAP

Veamos un análisis de algunas de estas funciones.

Presentación de documentos.

En este punto, lo primero es determinar quién puede presentar documentos de forma presencial y en formato papel en las OAMR.

El artículo 14.2 LPACAP enumera las personas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración y dispone en el art.16.8 que no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación.

Así mismo, el art. 68.4 LPACAP establece que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

El artículo 14.3 prevé la posibilidad de que las Administraciones amplíen reglamentariamente la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Sobre cómo articular esta posibilidad, resulta ilustrativa la STS 1587/2021¹⁵, de 6 de mayo, dictada en rec. 150/2020, que exige el cumplimiento simultáneo de varios requisitos: justificación en base a la identificación de un colectivo, acreditación de la capacidad electrónica y establecimiento de la obligación mediante una norma reglamentaria. Por tanto, el cauce municipal para establecer esta obligación sería a

¹⁵ <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

través de una ordenanza municipal, que podría ser la propia ordenanza de Administración Electrónica, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos referidos en el art. 14.3 LPACAP.

En este punto, por tanto, y a efectos prácticos, cabe realizar varias consideraciones.

Cuando una persona se acerca a la OAMR a presentar un documento en papel, el empleado público habrá de advertir que se encuentra entre los obligados a relacionarse electrónicamente, ya sea por estar incluido en el art. 14.2, porque se haya establecido esta obligación vía reglamentaria, o porque haya optado por relacionarse electrónicamente con la Administración. ¿Qué deberá hacer la OAMR? ¿Podrá rechazarse la presentación?, entendemos que no, ya que la LPACAP lo refiere expresamente como un acto subsanable, si bien, desde la OAMR deberá advertirse que será requerido por el órgano administrativo encargado de la tramitación para que subsane el medio de presentación, con los efectos previstos en el art. 68.4 LPACAP y art. 14.1 RAFSPME.

Se trata, puede decirse, de un régimen específico de subsanación del medio de presentación, diferenciado del régimen general de subsanación referido al contenido de la documentación presentada, previsto en el art. 68.1 LPACAP. Sobre esto resulta también muy interesante la STS 2747/2021, de 1 de julio de 2021, que sienta como doctrina jurisprudencial la siguiente: El apartado 4 del artículo 68 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica, y que a estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación, resulta aplicable a **la fase inicial de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado.**

Una forma de cumplir con la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración por los obligados a ello, de forma presencial, sería mediante la firma biométrica del documento electrónico, sobre cuyos requisitos, validez y alcance no trataremos en este trabajo por no ser objeto del mismo.

Registro de documentos.

En primer lugar hablaremos de la sede física: la OAMR.

Como sabemos, las tradicionales oficinas de registro han pasado ex lege a convertirse en oficinas de asistencia en materia de registros, para la iniciación del procedimiento administrativo, ya íntegramente electrónico. Así, la documentación que se presente en soporte no electrónico será objeto de digitalización y devolución conforme al art. 16 LPACAP y demás normativa de desarrollo.

De la normativa resulta que la oficina de asistencia en materia de registros debe contar con un **registro electrónico general** que:

- Cumpla con todos los requisitos técnicos para la correcta práctica de los asientos correspondientes y contenga como mínimo la información a que se refiere el art. 16 LPACAP.
- Sea interoperable, permitiendo el intercambio de información y ficheros, para lo que deberá cumplir el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica, y demás normativa de desarrollo. Resulta de utilidad en este punto atender a la *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales- SICRES 4.0*, agosto

2022, que incluye expresamente en su ámbito de aplicación a los responsables de las oficinas de asistencia en materia de registros y atención al ciudadano¹⁶

- Esté interconectado a través del SIR, permitiendo el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas. En este punto, resulta de utilidad la *Guía funcional para las oficinas de asistencia en materia de registros*, cuya última actualización en 2020, detalla el funcionamiento del SIR: Actuaciones en oficina de origen, comprobaciones previas, formato y tamaño de documentos, actuaciones en oficina de destino, etc. Resolviendo dudas que surgen en la práctica diaria con esta herramienta.
- Permita la actualización de los datos de terceros en cuanto al medio de relación con la Administración.

En función del tipo de documento que se presente en el Registro Electrónico General cabe realizar algunas precisiones:

- **Documento electrónico**

Definido en el Anexo del RAFSPME como *Información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*

A estos documentos le es de aplicación la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico, que comprende tanto los documentos administrativos electrónicos como cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico.

¹⁶ https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Biblioteca/pae_PublicacionesPropias/Monografias-administracion-electronica/Guias-de-aplicacion-N°11.html#.YvX9xxxBzcc

El RAFSPME dispone en su artículo 39 que Las Administraciones Públicas podrán determinar los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por las personas interesadas en el registro siempre que cumplan con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente.

En el caso de que se detecte código malicioso susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema en documentos que ya hayan sido registrados, se requerirá su subsanación al interesado que los haya aportado de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de este Reglamento.

Por tanto este código malicioso, definido en el Anexo del RAFSPME, no da lugar a inadmisión sino a subsanación, aplicándose el régimen general de subsanación, por lo que su fecha de presentación será la de entrada inicial en registro.

▪ **Documento en papel**

Los documentos que se presenten en papel deberán ser digitalizados conforme a lo dispuesto en el art. 27 y tendrán la consideración de copia electrónica auténtica con la misma validez que el original. Esos deben incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y se visualicen al consultar el documento.

Por otro lado, y vinculada a la función de registro, la OAMR deberá:

- Tener a disposición y velar por la actualización del catálogo de procedimientos, así como los formularios y modelos aprobados para los distintos procedimientos que deberán cumplir lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos. En estos formularios deberá ya consignarse expresamente el **medio de relación** con la Administración por el que podrán optar las personas físicas no obligadas a ello.

- Tener a disposición formularios para la comunicación y modificación del medio de relacionarse con la Administración.
- Realizar la asignación electrónica de documentos que se presenten a través de la sede electrónica, dirigiéndolos a la unidad tramitadora correspondiente cuando no se trate de procedimientos concretos que lleven predefinida la asignación.
- Establecer los formatos y estándares a que deberán ajustarse los documentos presentados por las personas interesadas en el registro, siempre que cumplan con lo previsto en el ENI y normativa correspondiente.
- Contar con medios de software y hardware adecuados que cumplan la normativa aplicable en materia de interoperabilidad, seguridad y protección en los datos. En particular, con el Esquema Nacional de Seguridad, Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, las Normas Técnicas de Interoperabilidad de documento electrónico, Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documento, Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales - SICRES 4.0
- Permitir el abono de cantidades a satisfacer en el momento de la presentación de los documentos mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente u otros medios, preferentemente electrónicos que se establezcan.

Digitalización

Conforme al art. 16 LPACAP, los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Dicho precepto prevé además la posibilidad de que reglamentariamente, esto es, en el caso de la Administración Local, a través de la propia Ordenanza de Administración Electrónica, pueda establecerse la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para *ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas* que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Esta habilitación reglamentaria se limita a “documentos” determinados y no al medio de relación (que abarcaría todo el procedimiento).

La digitalización de documentos deberá cumplir lo dispuesto en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, en Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos y demás normativa de aplicación.

Para su adecuado cumplimiento, es imprescindible que la OAMR cuente con los medios de software y hardware adecuados.

Así mismo, como hemos indicado, corresponde a la OAMR la digitalización de documentos, debiendo devolver los originales a los interesados. En caso de no ser posible la devolución, deberá procederse conforme a lo dispuesto en el art. 53 RAFSPME, a su puesta a disposición durante seis meses para que el ciudadano pueda recogerlo, y, transcurrido este tiempo, a su destrucción o conservación, conforme a la normativa aplicable.

Remisión electrónica de documentos a las unidades administrativas encargadas de su tramitación. Remisión y recepción de documentos a través de SIR.

Corresponde a la OAMR asignar sin dilación a la unidad administrativa tramitadora los documentos incorporados al Registro General Electrónico, bien sea, presencialmente, tras su digitalización, o electrónicamente, en los supuestos en que se presenten a través de la sede electrónica y deban ser asignados manualmente a la unidad correspondiente, siendo esta función el tradicionalmente denominado “reparto de documentos”.

Así mismo, dentro de la función de registro le corresponde la remisión de documentos que presenten físicamente los ciudadanos a través de SIR y la recepción y asignación a su unidad correspondiente de aquellos que se reciban por este medio, para lo que resulta de gran utilidad la *Guía funcional para las oficinas de asistencia en materia de registro. Sistema de Interconexión de Registros (SIR)*.

Mantenimiento de datos de terceros (actualización/modificación del medio de relacionarse con la Administración)

Corresponde a la OAMR el mantenimiento de los datos de terceros, realizando las actualizaciones correspondientes en cuanto al modo de notificación, para lo que deberán tener a disposición de los interesados los modelos que permitan ejercer el derecho a relacionarse electrónicamente o dejar de hacerlo en cualquier fase del procedimiento administrativo.

A este respecto, el art. 41 LPACAP establece que los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los **modelos normalizados** que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Notificación por comparecencia espontánea

Conforme al art. 41.1 LPACAP, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

Por tanto requiere tanto la comparecencia espontánea como la solicitud expresa de que se le practique la comunicación o notificación en ese momento.

Asistencia general en el uso de medios electrónicos

De las funciones que pueden predicarse de la OAMR, sin duda, esta asistencia es la que genera mayores dudas en su realización práctica. ¿Qué comprende exactamente? De la propia acepción del término “asistir” cabe deducir que no ha de limitarse exclusivamente a informar, sino que implicaría un acompañamiento en el

ejercicio del uso de esos medios electrónicos. ¿Cómo se articula este acompañamiento en una entidad local? ¿Quién lo realiza? ¿Con qué medios?

Vista la planificación europea y nacional, la proyección hacia la adquisición de competencias digitales por los ciudadanos, la decidida apuesta por el funcionamiento electrónico del sector público y el objetivo de superar la brecha digital, cabe entender que las Administraciones, y muy en particular la Administración Local, por su indudable cercanía al ciudadano, más aún, la OAMR, como puerta de acceso, debería implementar medios técnicos y personales para una adecuada asistencia.

Para ello, es imprescindible la formación del personal que presta servicios en la OAMR, que habrá de estar en actualización continua sobre los medios técnicos disponibles, así como la dotación de medios y dispositivos que permitan el uso por los ciudadanos, acompañados de este personal que le oriente en la realización de trámites electrónicos.

El artículo 12 LPACAP, limita la asistencia a las personas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración, dirigida, especialmente, a lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Sin embargo, la realidad en los municipios de menor población es que existen limitaciones en el acceso, disponibilidad y manejo del uso de medios electrónicos, por ejemplo, para asociaciones, comunidades de vecinos, incluso, para los propios empleados municipales, pensemos en el personal de oficios, operarios, etc...

El artículo 13 de la LPACAP, 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 siguientes derechos: (...)b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Por tanto, cabe la duda razonable al plantear que mediante la propia normativa municipal se amplíe la asistencia a las personas obligadas a relacionarse electrónicamente, que seguirán estando obligadas, y se relacionarán electrónicamente, pero con asistencia de la OAMR, ya que, recordemos, el uso de medios electrónicos se emplea para el ejercicio de derechos pero también para el cumplimiento de obligaciones (presentación de documentos obligatorios, pagos de tributos...), así pues, si bien la finalidad de la norma es generalizar el uso de medios electrónicos, ello no debe ser en detrimento de la accesibilidad a los servicios públicos por los ciudadanos cuando se den los requisitos para obtener dicha asistencia.

El art. 12.1 LPACAP establece que las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición *los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen*.

Este precepto contempla la puesta a disposición de canales de acceso, así como sistemas y aplicaciones.

En relación a los canales de acceso, que también pueden entenderse de asistencia, enumerados en el RAFSPME, recoge expresamente en su artículo 4 que las Administraciones Públicas prestarán la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito competencial a través de alguno o algunos de los siguientes canales:

- a) Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen. (...)

Por tanto, cabe integrar en la OAMR esta función de asistencia, como puente entre la Administración electrónica y el ciudadano.

Identificación y firma electrónica mediante funcionario habilitado

Más novedosa aún es esta nueva función que se atribuye a los funcionarios públicos para la identificación y firma electrónica de los interesados no obligados que así lo soliciten. Recogida en el art. 12.2 LPACAP, el cual establece que:

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

A esto el art. 30 del RAFSPME añade que:

El funcionario habilitado entregará al interesado toda la documentación acreditativa del trámite realizado, así como una copia del documento de consentimiento expreso cumplimentado y firmado, cuyo formulario estará disponible en el Punto de Acceso General Electrónico de la respectiva Administración.

De la redacción de ambos preceptos resultan los siguientes **requisitos**:

- Para el ciudadano: no estar obligado a relacionarse electrónicamente, carencia de medios electrónicos necesarios, solicitarlo expresamente, identificarse y prestar su consentimiento expreso.
- Para la Administración: Crear un registro o sistema equivalente, de funcionarios habilitados, que deberá ser interoperable, y en el que figurarán al menos, los funcionarios que presten servicios en la OAMR, tener a disposición en el PAGE el formulario correspondiente, entregar a la persona interesada la documentación acreditativa del trámite realizado así como una copia del consentimiento prestado.

Para dar cumplimiento a la interoperabilidad de dichos registros, se ha previsto en el RAFSPME la *Norma Técnica de Interoperabilidad del modelo de datos y condiciones de interoperabilidad de los registros de funcionarios habilitados*, aún no publicada.

Se plantea en este punto la cuestión de si las personas habilitadas habrán de ser únicamente funcionarios, tal como establecen ambos preceptos, o si cabría atribuir esta función al personal laboral. No debemos perder de vista el hecho de que en la Administración Local presta servicios un número importante de personas con vinculación contractual, como personal laboral.

La Ley y el Reglamento mencionan expresamente *funcionarios*, respecto de los cuales, el art. 9 del TREBEP establece que: en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos. En similares términos el art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Así, en el caso de que en las OAMR preste servicios personal laboral, la aplicación del art. 12 LPACAP impide que estos realicen la función de identificación y firma electrónica, dado que se ha circunscrito expresamente a personal funcionario.

Emisión de copias auténticas

Con la LPACAP se deroga el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

No obstante, la realidad es que en las entidades locales aún recibimos frecuentemente a personas que solicitan la compulsa de un documento, en muchas ocasiones, derivado de modelos que así lo contemplan en los requisitos de documentación a aportar y que no se han actualizado. Es entonces cuando debemos explicar que solo podemos expedir copias auténticas de determinados documentos y con determinados requisitos.

En relación con este punto cabe abordar tres cuestiones: quién puede realizar las copias, de qué documento se puede emitir copia, y como se emite dicha copia.

Para dar respuesta debemos atender a las previsiones del art. 27 LPACAP, art. 47,48 y 49 RFASPME, Esquema Nacional de Seguridad, Esquema Nacional de Interoperabilidad del documento electrónico y a la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

Pero además del régimen de emisión de copias, debemos atender a su eficacia.

En primer lugar, debemos referir los tipos de documentos, y así, podemos hablar de documento privado, público y público administrativo.

Hay que diferenciar además entre la realización de copias electrónicas auténticas de documentos que se reciben por la administración y que se generan al digitalizar el documento para su incorporación a un expediente administrativo y copias electrónicas auténticas de documentos que obran en poder de la Administración, que se expiden a petición de los interesados.

Las copias electrónicas auténticas de documentos, originales u otra copia auténtica, para su incorporación a un expediente electrónico se realizará por el personal que presta servicios en la OAMR, conforme a lo dispuesto en el art. 16 LPACAP, que se remite al cumplimiento de lo establecido en cuanto a la digitalización, en el art. 27 LPACAP.

Las copias electrónicas auténticas de documentos que obran en poder de la Administración y de las que los interesados soliciten copia, conforme al art. 27 y 53.1.a) deberá realizarse por personal funcionario habilitado para la expedición de copias auténticas debiendo quedar constancia del carácter copia y del órgano que la realiza, estando sujeta al siguiente régimen:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado

electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

Las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos. Las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones.

A estos efectos, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada.

En relación al registro de funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, únicamente consta la referencia que al mismo hace el art. 27 LPACAP al disponer que Cada Administración Pública determinará los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados.

Se deberá mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

En relación a estos funcionarios, destaca el Preámbulo de la LPACAP la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

Asistencia para la iniciación de procedimientos

Las OAMR asistirán a los interesados en la iniciación de procedimientos, facilitando los modelos, formularios, facilitando el código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Así mismo, cabría atribuir a la OAMR el cumplimiento del derecho de los ciudadanos previsto en el art. 13.1f) LPACAP a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, facilitando la información que los ciudadanos precisen.

Apoderamiento apud acta y Registro electrónico de apoderamientos

El art. 6.5 LPACAP establece que el apoderamiento «apud acta» se otorgará mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en esta Ley, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Actualmente está disponible en el Centro de Transferencia de Tecnología la herramienta @podera, como la aplicación que gestiona el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado. Permite la inscripción de poderes apud-acta, otorgados por comparecencia presencial o electrónica, para hacer

constar y gestionar las representaciones que las personas interesadas otorguen a otras personas, física o jurídica, para que pueda actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas.

5.1. Personal al servicio de las oficinas de asistencia en materia de registros.

Examinada la configuración y funciones de las oficinas de asistencia en materia de registros, cabe hacer mención al perfil de los empleados públicos que prestan servicios en ellas.

En primer lugar, estos empleados serán los que constarán en el registro de funcionarios habilitados para la identificación y firma de los interesados por medios electrónicos así como para la expedición de copias auténticas, por tanto, y atendiendo a la previsión legal, lo ideal será que todo el personal tenga la condición de personal funcionario.

Será necesario también que el personal cuente con competencias digitales para el manejo de las herramientas electrónicas así como amplio conocimiento de la estructura y organización de la entidad local, lo que permitirá proporcionar a los ciudadanos información precisa y adecuada para la tramitación y gestiones que pretenda realizar.

Dado que estas oficinas reciben a personas con distintos perfiles, conocimientos y necesidades, este personal deberá contar también con competencias personales que favorezcan la interacción con la ciudadanía, entre estas, la asertividad, habilidades comunicativas, etc... cualidades que constituyen sin duda un valor añadido a la calidad del servicio.

6. CONCLUSIÓN

Tiempos de cambios son tiempos de oportunidades, oportunidad para cambiar lo que no funciona, para mejorar lo que funciona, para fijar objetivos y elaborar la hoja de ruta que nos lleve a su alcance.

La decidida apuesta institucional por la transformación digital del sector público se traduce en cifras económicas tan vertiginosas como la rapidez con que avanzan los medios electrónicos que se van poniendo a disposición: aplicaciones, plataformas, inteligencia artificial, etc.

En este contexto, la Administración Local está en un inmejorable momento para abordar su propia transformación, adaptándose a los nuevos entornos digitales pero atendiendo a sus propias particularidades. Es necesario un análisis introspectivo de la propia organización del que resulte un diagnóstico del punto de partida y en base a este, elaborar el diseño y planificación de la nueva organización administrativa municipal.

Para ello habrá de partir de un liderazgo institucional que planifique y canalice los fondos destinados a la financiación de esos cambios, que se traduzcan en una realidad directamente percibida por su beneficiario último: el ciudadano. Este liderazgo deberá trabajar en dos líneas fundamentales: la implantación de medios electrónicos y la participación de los empleados públicos en su implementación.

En esta transformación, las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros constituyen un enlace directo entre la Administración y la ciudadanía, destinataria última de los servicios públicos. Aprovechar esta conexión es imprescindible para que se perciba de forma externa la transformación interna y así debe dotarse a las OAMR de medios digitales adecuados y de personal formado para obtener el máximo rendimiento, proporcionando a las personas que acuden al a OAMR una información

y atención integral, una asistencia real, en cuanto que acompañamiento para la generalización en el uso de medios electrónicos.

Los medios digitales deben ir necesariamente de la mano de los medios humanos y ambos, como puente hacia la ciudadanía y manifestación de un nuevo concepto de Administración Local, moderna, accesible y eficiente.

7. BIBLIOGRAFÍA

FONDEVILA ANTOLÍN, J. (Dir.), *Transformación digital en las pequeñas y medianas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*. Wolters Kluwer, Madrid, 2022.

CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.), *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. El RD 203/2021, de desarrollo de las Leyes 39 y 40 de 2015*. Wolters Kluwer, Madrid, 2021.

GONZÁLEZ RABANAL, M. (Coord.) *Una gestión pública orientada al ciudadano: Justificación, logros y retos*. Universitas S.A. Madrid, 2018.

CADAVAL SAMPEDRO, M (Coord.), *III Informe Red Localis. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública*. Wolters Kluwer, 2019.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, RUBÉN, *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*. CEMCI Publicaciones, Granada, 2018.

CUENCA CERVERA, J (VVAA), *Planificación y gestión de recursos humanos en las Entidades Locales*. CEMCI Publicaciones, Granada, 2018.

Otros documentos consultados

<https://rafaeljimenezasensio.com/2020/02/16/los-empleados-publicos-mirando-al-futuro/>

[Plan de recuperación para Europa | Comisión Europea](#)

https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#introduccion

<https://planderecuperacion.gob.es/>

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAPP.html?urlMagnolia=/pae/Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.YvdwyRxBzcc

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Año2022/Julio/Noticia-2022-07-29-publicado-informe-DESI-2022.html#.Yu5LXhxBzcc

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Paginas/plan-nacional-competencias-digitales.aspx>

https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2021/190/BOJA21-190-00004-15546-01_00199305.pdf

<https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

**REUTILIZACIÓN POR PARTE DE LAS ENTIDADES LOCALES DE
SISTEMAS Y APLICACIONES DE PROPIEDAD DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA LUZ DEL REAL DECRETO
203/2021, DE 30 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR
PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS**

Josefa María ESPARDUCER MATEU.

Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sagunto

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del certificado de aprovechamiento del curso monográfico de estudios superiores: El impacto en las administraciones públicas locales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (CEMCI)

ÍNDICE

- 1.- Estado de la cuestión tras la entrada en vigor del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
- 2.- Reutilización de sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas versus contratación de aplicaciones de administración electrónica cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden a entidades privadas.
- 3.- Procedimiento jurídico aplicable para la reutilización de sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas.
- 4.- Convenios de cooperación entre administraciones públicas para la cesión de sistemas y aplicaciones propiedad de las administraciones públicas cuyo objeto no contiene prestaciones propias de los contratos.
- 5.- Administración titular de la competencia sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate.
- 6.- Recapitulaciones y conclusiones.

1.- ESTADO DE LA CUESTIÓN TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL REAL DECRETO 203/2021, DE 30 DE MARZO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

Con anterioridad a la entrada en vigor del [Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#) (RD 203/2021), los artículos 16 y 17 del [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica](#) (ENI)¹ y los artículos 157 y 158 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP) regulaban y siguen regulando, la reutilización de sistemas y aplicaciones cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden a una Administración pública, es decir, propiedad de esa Administración pública.

Este RD 203/2021 confirma el sistema establecido en la anterior normativa como vamos a comprobar en los párrafos siguientes.

El RD 203/2021 en su Capítulo II (artículo 64 y 65), regula la *“Transferencia y uso compartido de tecnologías entre Administraciones Públicas”*. Ambos preceptos **tienen carácter básico** de conformidad con lo dispuesto en la Disposición final primera RD 203/2021, al dictarse estos preceptos al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española. En concreto el artículo 64.1 nada añade a lo dispuesto en el artículo 157.1 LRJSP que ya establecía la obligación de las administraciones públicas de poner a disposición de cualesquiera de ellas, las aplicaciones de cuyos derechos de propiedad fueran titulares, bien porque se hubieran

¹ De conformidad con lo dispuesto en la Disposición final primera ENI, este Real Decreto se dicta en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

desarrollado por los empleados públicos de sus servicios o bien porque hubieran adquirido dichos derechos de propiedad².

Continúo avanzando en el análisis de este precepto del RD 203/2021.

1.1.- Aplicaciones en la nube para su libre reutilización en modo producto o en modo servicio

La Unión Europea en su Plan de acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015³ ya hacía referencia a que *“la nueva generación de servicios de administración electrónica⁴ tendrá que apoyarse en planteamientos técnicos innovadores, tales como las **nubes de servicios públicos y la arquitectura orientada al servicio (SOA), y beneficiarse de ellos para construir unos servicios de administración electrónica abiertos, flexibles y en colaboración, al mismo tiempo que se reducen los costes de las TIC**”*. Asimismo, en su Visión estratégica de las normas europeas para avanzar en la mejora y la aceleración del crecimiento sostenible de la economía europea desde 2011 hasta 2020⁵ hacía referencia a que *“las normas sobre interoperabilidad pueden servir de apoyo a una plataforma tecnológica en la que podría tener lugar otro tipo de innovación, en particular en materia de servicios (por ejemplo, ...**plataformas públicas de computación en nube para aplicaciones de e-administración**)”*. **Define la computación en nube como “el almacenamiento,**

²[La Sentencia del Tribunal Supremo número 2594 de fecha 1 de junio de 2016](#) clarifica los requisitos que se exigen para que tenga lugar la transferencia del derecho de propiedad de la copia del programa que agote el derecho del titular en los términos establecidos en el art. 4.2 de la Directiva 2001/29/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001 y el segundo párrafo del art. 99.c Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, Texto Refundido Ley de Propiedad Intelectual.

³[Comunicación \(2010\) 743 final, de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora](#), p. 15.

⁴El concepto de administración electrónica que sigo es el adoptado por la Unión Europea: *“Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”*. [Comunicación \(2003\) 567 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa](#), p. 7.

⁵[Comunicación \(2011\) 311 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Una visión estratégica de las normas europeas: Avanzar para mejorar y acelerar el crecimiento sostenible de la economía europea de aquí a 2020](#), p. 7.

tratamiento y utilización de datos en ordenadores a distancia a los que se tiene acceso a través de Internet”⁶ y reconoce que: “Actualmente, los distintos vendedores están incentivados para luchar por conseguir una posición dominante haciendo cautivos a sus clientes, lo que es un obstáculo para aplicar enfoques normalizados a todo el sector. A pesar de los numerosos esfuerzos por aumentar la normalización, principalmente dirigidos por los proveedores, es posible que las nubes evolucionen de manera desprovista de interoperabilidad, portabilidad de datos y reversibilidad, todos ellos elementos cruciales para evitar que los clientes queden cautivos”⁷.

Esta “actualidad” del **año 2011, en la que la Unión Europea puso sobre la mesa el problema de la cautividad tecnológica**, es el problema en el que, en la “actualidad” del año 2022, se encuentran una gran parte de las administraciones públicas españolas, fundamentalmente locales, con nubes que han evolucionado de manera desprovista de interoperabilidad, portabilidad de datos y reversibilidad, lo que ha llevado a la cautividad tecnológica de estas administraciones públicas locales.

Analizo, diez años después, el artículo 64.2RD 203/2021y tras su lectura, localizo en este párrafo la primera de las novedades: la **clarificación de que las aplicaciones para su libre reutilización pueden ser en modo producto⁸ o en modo servicio** (Servicio en red de infraestructuras⁹, Servicio en red integrable en aplicaciones del cliente¹⁰, Servicio en red para usuario final¹¹). Es decir, se prevé expresamente una práctica administrativa generalizada en España consistente en el

⁶[Comunicación \(2012\) 529 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Liberar el potencial de la computación en nube en Europa](#), p.2.

⁷[Comunicación \(2012\) 529 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Liberar el potencial de la computación en nube en Europa](#), p. 12.

⁸[Se trata de soluciones a instalar y gestionar desde el CPD del cliente \(stand-alone\).](#)

⁹[Servicio en red de infraestructuras: se trata de infraestructuras disponibles para su uso desde las Administraciones Públicas.](#)

¹⁰[Servicio en red integrable en aplicaciones del cliente: Se trata de componentes centralizados que pueden ser integrados en las distintas aplicaciones del cliente, mediante webservices, tecnologías de federación o uso de librerías, para construir o complementar un servicio de administración electrónica.](#)

¹¹[Servicio en red para usuario final: se trata de soluciones centralizadas que pueden ser utilizadas directamente por los usuarios finales tanto de otras Administraciones Públicas como ciudadanos \(software as a service\).](#)

desarrollo de aplicaciones en la nube para su uso por las Administraciones públicas tanto en modo servicio¹² como en modo producto.

En relación con este artículo 64.2, el propio RD 203/2021 modifica la Disposición adicional primera del ENI. En su primer apartado, letra r) establece que se desarrollarán y **serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas**, entre otras, la **“Norma Técnica de Interoperabilidad de reutilización de activos en modo producto y en modo servicio: tratará los requisitos y condiciones para facilitar la reutilización de activos tanto en modo producto como en modo servicio por las Administraciones Públicas españolas”**. ¿Será necesario esperar a la publicación de esta Norma Técnica para conocer los requisitos y condiciones para facilitar la reutilización de activos tanto en modo producto como en modo servicio por las Administraciones Públicas españolas? La respuesta es negativa porque hasta que la misma se publique, el propio RD 203/2021 con la modificación que lleva a cabo del **artículo 17 ENI ha regulado estos requisitos y condiciones de reutilización**. En concreto, el artículo 17 ENI establece una diferencia entre las aplicaciones en modo producto y en modo servicio, en su párrafo tercero¹³, en función del contenido de las aplicaciones que debe ser objeto de publicación con el carácter de mínimo en los Directorios de aplicaciones reutilizables.

Por tanto, el hecho de que todavía no se haya publicado esta Norma Técnica de Interoperabilidad de reutilización de activos en modo producto y en modo servicio

¹² Doy por conocidas las diferencias entre los conceptos de **software como servicio (SaaS)**, **plataforma como servicio (PaaS)** e **infraestructura como servicio (IaaS)**. Para quienes deseen recordar las mismas les remito a Peña López, I. *Claus tecnològiques de l'administració electrònica, Mòdul 1.UOC*, PID_00228990. http://cv.uoc.edu/annotation/148cb6ee5768a65fedfae1c8dfd8b51e/676981/PID_00228991/PID_00228991.html

¹³ Artículo 17.3 ENI: “3. Las Administraciones Públicas **publicarán las aplicaciones reutilizables, en modo producto o en modo servicio**, en los directorios de aplicaciones para su libre reutilización, **con al menos el siguiente contenido**:

- a) Código fuente de las aplicaciones finalizadas, en el caso de ser **reutilizables en modo producto** y haber sido declaradas de fuentes abiertas.
- b) Documentación asociada.
- c) Condiciones de licenciamiento de todos los activos, en el caso de ser **reutilizables en modo producto**, o nivel de servicio ofrecido, en el caso de ser **reutilizables en modo servicio**.
- d) Los costes asociados a su reutilización, en el caso de que existieran”.

no significa que esta posibilidad no esté prevista en nuestro ordenamiento jurídico como vamos a comprobar a continuación.

1.2.- El acceso a la red SARA de las aplicaciones en la nube para su libre reutilización en modo producto o en modo servicio

En cumplimiento de las obligaciones que, en materia de administración electrónica, deben cumplir las Administraciones **tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, la Secretaría General de Administración Digital ha estado desarrollando aplicaciones en nube cuyo uso por las Administraciones Públicas** facilita, bien desde instalaciones propias o a través de las entidades privadas o públicas que les prestan servicio¹⁴.

Analizo con mayor detalle la **normativa que regula en nuestro ordenamiento jurídico los requisitos y condiciones para facilitar la reutilización de activos tanto en modo producto como en modo servicio** por las Administraciones Públicas españolas.

En primer lugar, el artículo 6 ENI, incluye como manifestaciones prácticas de la cadena de interoperabilidad **“los acuerdos interadministrativos”**¹⁵.

En segundo lugar y en relación con el anterior precepto el artículo 13 ENI regula la **Red SARA como Red de comunicaciones que utilizarán las Administraciones públicas españolas para comunicarse entre sí**, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas,

¹⁴ [Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se establecen las condiciones que han de cumplirse para tener la consideración de punto de presencia de la red SARA \(PdP\)](#), sexto párrafo.

¹⁵ **“los acuerdos interadministrativos, en el despliegue de los sistemas y servicios, en la determinación y uso de estándares, en las infraestructuras y servicios básicos de las Administraciones públicas y en la publicación y reutilización de las aplicaciones de las Administraciones públicas, de la documentación asociada y de otros objetos de información. Todo ello sin olvidar la dimensión temporal que ha de garantizar el acceso a la información a lo largo del tiempo”**.

así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

En tercer lugar, la [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas](#), desarrollada en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 ENI para posibilitar, como la misma indica, “*la interconexión de las redes de las Administraciones públicas y permitir el intercambio de información entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros. La Norma Técnica de Interoperabilidad de Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas establece las condiciones en las que cualquier órgano de una Administración, o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquella, accederá a la Red SARA, y describe los roles y responsabilidades de los agentes que se conectan a la Red SARA así como los requisitos para la conexión, acceso y uso de los servicios que se prestan a través de aquella*”¹⁶.

En cuarto lugar, a las anteriores normas añadido la [Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se establecen las condiciones que han de cumplirse para tener la consideración de punto de presencia de la red SARA \(PdP\)](#), publicada con la exclusiva finalidad de “*determinar las condiciones técnicas que han de cumplir las entidades privadas que prestan servicios de administración electrónica en la nube, a determinadas*

¹⁶ Esta norma técnica de interoperabilidad es de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional primera ENI. Asimismo, destaco, con el carácter de directrices o normas orientadoras, careciendo de rango reglamentario, la Guía de aplicación de la Norma técnica de interoperabilidad de requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas. 1ª edición electrónica-Versión 01/09/2011, elaborada por la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica.

Administraciones para actuar como PdPs de la Red SARA preservando las máximas garantías de seguridad, confidencialidad y protección de datos”¹⁷.

Observamos que nuestro ordenamiento jurídico administrativo contemplaba la reutilización de aplicaciones desde la publicación del ENI en el año 2010, aplicaciones que también desde esa fecha están obligadas a conectarse a la Red SARA para comunicarse entre sí con la finalidad de facilitar el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros. Será a partir del año 2017, con la Resolución de 4 de julio, cuando se permita el acceso a la Red SARA a entidades privadas que prestan servicios de administración electrónica.

Vamos a analizar a continuación los **requisitos de estos aplicativos de administración electrónica en función de la propiedad intelectual de los mismos.**

2.- REUTILIZACIÓN DE SISTEMAS Y APLICACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VERSUS CONTRATACIÓN DE APLICACIONES DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA CUYOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL CORRESPONDEN A ENTIDADES PRIVADAS

Como he señalado en el apartado anterior, junto a la reutilización de aplicaciones de las administraciones públicas, desde el año 2017, se otorga carta de naturaleza a las aplicaciones de administración electrónica de las entidades privadas al permitirles el acceso a la Red SARA. Distinguiremos a efectos de su análisis aquellas cuya propiedad intelectual corresponde a una administración pública de aquellas cuya propiedad corresponde a entidades privadas.

¹⁷[Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se establecen las condiciones que han de cumplirse para tener la consideración de punto de presencia de la red SARA \(PdP\), séptimo párrafo.](#)

2.1.- Reutilización de sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas

El artículo 64.5 RD 203/2021, se pronuncia prácticamente en los mismos términos que el artículo 157.3 LRJAP. Voy a valorar si las aportaciones del RD 203/2021 suponen algún cambio significativo.

En primer lugar, en el segundo párrafo del artículo 64.5 se introduce la **obligación de incorporar en el expediente de contratación, las conclusiones con respecto al resultado de la consulta al directorio general** que deberán reflejar que no existen soluciones disponibles para su reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir con la contratación.

Subrayo que el RD 203/2021 exige la incorporación al expediente de contratación de la motivación de la decisión. Por tanto, este artículo 64.5 **no aporta ningún requisito adicional al expediente de contratación**, porque de conformidad con el artículo 35.1, i) Ley 39/2015, ya es obligada la motivación, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, de aquellos actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. La novedad reside en que desde la publicación del RD 203/2021, este acto debe ser motivado en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa. Es decir, seguimos en el artículo 35.1, i) Ley 39/2015, si bien en lugar de encontrar el fundamento en el primer supuesto de esta letra (*“Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales”*) lo encontramos en el segundo (*los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa*).

En segundo lugar, el artículo 64.5 in fine RD 203/2021 establece que *“En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, la justificación de la no reutilización se realizará en términos de eficiencia conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*. Mientras que el artículo

157.3 in fine LRJAP establece que *“En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*.

¿Cómo se va a justificar la decisión de no reutilizar en términos de eficiencia cuando la finalidad de la construcción de aplicaciones reutilizables, bien en modo producto o en modo servicio, es la de favorecer las actuaciones de compartir, reutilizar y colaborar, en beneficio de una mejor eficiencia, como así establece el artículo 64.4 RD 203/2021? En concreto, una interpretación sistemática e histórica de estos preceptos, sigue obligando a la reutilización de las soluciones públicas disponibles porque recoge, en materia de **reutilización de sistemas y aplicaciones de cualquier administración pública**, la interpretación que [la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018](#), hace de la Disposición Adicional segunda de la [Ley 39/2015](#) que regula la **adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado**, cuyo párrafo segundo no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 11 f) de dicha sentencia¹⁸. Es decir, las Comunidades Autónomas y las entidades locales al amparo de su potestad de autoorganización pueden preservar o instaurar sus “propias” plataformas reutilizables, es decir,

¹⁸ Fundamento jurídico 11.f) Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo: “La disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 admite otra interpretación, tal como resulta de las alegaciones de la Abogacía del Estado. La obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2/2012 sería solo una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado; no implicaría la habilitación para ejercer un control administrativo. En particular, **la previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas. La limitación impuesta a las Comunidades Autónomas y a los entes locales sería una obligación de carácter meramente formal que, en cuanto tal, no vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, STC 141/2016, FJ 7)”**”.

plataformas de cuyos derechos de propiedad sean titulares, justificando esa decisión en los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A sensu contrario, si no disponen de su propia plataforma reutilizable están obligadas a reutilizar las existentes.

En relación con el artículo 65.4 RD 203/2021 Cotino Hueso recoge la voluntariedad en la adhesión, sin perjuicio de la necesaria justificación y detalla aspectos incluidos en el RD 203/2021 que no habían sido perfilados por la ley¹⁹, alguno de estos nuevos aspectos lo que trataré en el punto 5 de este trabajo.

Por tanto, conforme a los argumentos recogidos en los apartados anteriores y ante la obligación de la reutilización de aplicaciones y sistemas de las administraciones públicas, paso a continuación a desarrollar con mayor detalle los supuestos en los que procedería la licitación de un aplicativo de administración electrónica propiedad de una entidad privada.

2.2.- Contratación de aplicaciones de administración electrónica cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden a entidades privadas

A la obligación de reutilizar justificada en los anteriores apartados, el RD 203/2021, acompaña otra regulada en el artículo 64.4 que ya he enunciado anteriormente. En concreto este precepto **obliga a las Administraciones públicas a “la construcción de aplicaciones reutilizables, bien en modo producto o en modo servicio, con el fin de favorecer las actuaciones de compartir, reutilizar y colaborar, en beneficio de una mejor eficiencia y para atender de forma efectiva las solicitudes recibidas en virtud del artículo 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”**

¹⁹ Entre otros, “siguiendo la recomendación del Consejo de Estado (2021: VI. 17), se dispone que la **adhesión al uso de una plataforma, registro o servicio electrónico de la AGE** no supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación. Se determina bastante el régimen de responsabilidad y los requisitos de adhesión”. Cotino Hueso, L. (2021, pp. 130 y 131). Cotino Hueso, L. (2021). El nuevo Reglamento de Administración electrónica, que no innova en tiempos de transformación digital. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, pp. 118-136. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i63.2021.3672>

Para las **entidades locales**, la [Plataforma de Administración Electrónica para Entidades Locales SEDIPUALB@²⁰](#) aparece como Servicio en red para usuario final si se consulta el Centro de Transferencia de Tecnología, en concreto las Soluciones por modo de uso. La publicación de este Software como Servicio en el Centro de Transferencia de Tecnología se ajusta a lo dispuesto en el artículo 17.3 ENI.

Es decir, desde el momento en que existe una aplicación reutilizable en modo servicio para su reutilización total o parcial, la **justificación de la no utilización sólo puede realizarse en términos de eficacia conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**". No permite este precepto acudir a otras justificaciones para la no reutilización. Es decir, no se permite justificar la no reutilización atendiendo a situaciones de exclusividad previstas en el artículo 168 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#), precepto que regula el procedimiento extraordinario negociado sin publicidad.

Al respecto es esencial recordar que de conformidad con lo dispuesto en el considerando 50 de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#): *“sólo situaciones de exclusividad objetiva pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador con vistas al futuro procedimiento de contratación. Los poderes adjudicadores que se acojan a esta excepción, deben motivar por qué no existen otras alternativas, como por ejemplo ...la toma en consideración de obras, suministros o servicios comparables*

²⁰ He desarrollado con mayor detalle la reutilización de esta plataforma de administración electrónica en mi trabajo: *De la Administración Gutenberg a la Administración Internet: resistencias a su implementación en la administración municipal española*. UOC. <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/handle/10609/91467>

desde el punto de vista funcional”. Y en los mismos términos se pronuncia el Considerando 61 de la [Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE](#).

En otras palabras, no se puede acudir a este procedimiento de licitación excepcional cuando la administración pública de referencia ha licitado previamente una aplicación de administración electrónica cuyos derechos de propiedad corresponden a una entidad privada y pretende a través de este nuevo proceso de licitación, continuar con la misma aplicación de administración electrónica atendiendo a las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir. Ello, por un lado, porque ha sido esa administración pública la que con la primera licitación ha generado una situación de exclusividad con la correspondiente cautividad tecnológica, y por otro lado porque existen alternativas reutilizables en los Directorios de aplicaciones reutilizables.

3.- PROCEDIMIENTO JURÍDICO APLICABLE PARA LA REUTILIZACIÓN DE SISTEMAS Y APLICACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El RD 203/2021, ya **diferencia claramente entre la reutilización de sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas** a la que dedica su artículo 64 y la **adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado** reguladas en el artículo 65²¹. Ante la extensión que me llevaría el hecho de tratar con detalle ambos preceptos y las limitaciones de este trabajo, centraré el objeto de estos comentarios en

²¹ Con anterioridad a la entrada en vigor del RD 203/2021, el artículo 157 LRJSP regulaba y sigue regulando la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración, mientras la Disposición adicional segunda Ley 39/2015, regulaba la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

el artículo 64 RD 203/2021, que se remite en cuanto al procedimiento para la puesta a disposición de sistemas y aplicaciones, a lo dispuesto en los artículos 157 LRJSP y 17 ENI. Entiendo necesario acudir también al artículo 16 ENI. De la lectura y relaciones entre estos preceptos, el procedimiento²² de adhesión es el siguiente:

1.- Solicitud presentada ante la Administración titular de los derechos de propiedad intelectual tras la consulta en el Directorio general de aplicaciones de la Administración General del Estado para su libre reutilización. En el caso de las aplicaciones en modo servicio el propio Centro de Transferencia de Tecnología publica la [Guía para la prestación de aplicaciones en modo servicio](#)²³. Esta consulta se realizará **con carácter previo a la adquisición, al desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación.**

El artículo 64.5 RD 203/2021 únicamente obliga a incorporar al expediente de contratación las conclusiones con respecto al resultado de dicha consulta al directorio general que reflejan que no existen soluciones disponibles y la justificación de la no reutilización en términos de eficiencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1, i) Ley 39/2015, deberá también **incorporarse al expediente de reutilización y cesión de la aplicación, las conclusiones de la consulta cuando exista una aplicación reutilizable** que vaya a ser objeto de cesión, como motivación del acto administrativo dictado en el ejercicio de potestad discrecional de inicio del correspondiente procedimiento.

2.- Acuerdo entre las Administraciones cedentes y cesionarias respecto a la

²² Subrayo con Pastor Merchante (2021, p. 155) la diferencia entre procedimiento y expediente: **procedimiento** “entendido como la concatenación de actuaciones que debe llevara a cabo la Administración con carácter previo a la adopción de una decisión vinculante”; y **expediente** “entendido como el soporte documental e informativo sobre la base del cual se toma dicha decisión”. Pastor Merchante, F. (2021). ¿Por qué lo llaman procedimiento cuando quieren decir expediente? Sobre las funciones dogmáticas del expediente administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 4, pp. 153-180. <http://www.revistamarcialpons.es/revistaderechopublico/articulo/view/661/733>

²³ Guía para la prestación de aplicaciones en modo servicio. 1ª edición electrónica: abril de 2016. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Secretaría General Técnica Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones Centro de Publicaciones Colección: administración electrónica.

repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas. Y **¿qué naturaleza jurídica tienen los acuerdos adoptados entre administraciones públicas?** La [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) ya establecía en su artículo 57.1 (precepto que continúa en vigor) que los convenios administrativos que de forma voluntaria se suscriban entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, son **“acuerdos de cooperación formalizados”** en los que se materializa la cooperación económica, técnica y administrativa entre estas administraciones públicas. Conforme al artículo 57.2 Ley 7/1985, es una obligación (se utiliza la forma verbal “deberá”) que la **suscripción de estos convenios** mejore la eficiencia de la gestión pública, elimine duplicidades administrativas y cumpla con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En análogos términos, estos **acuerdos con efectos jurídicos entre administraciones públicas que no tienen por objeto prestaciones propias de los contratos se configuran** en el artículo 47.1 LRJSP **como convenios**. En este supuesto nos encontramos ante el tipo de convenio interadministrativo regulado en el artículo 47.2.a) de dicha norma, firmado entre dos Administraciones Públicas que incluye la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, para el ejercicio de competencias propias de la administración pública que solicita la cesión de los aplicativos y sistemas publicados en el Directorio general de aplicaciones para su libre reutilización al ser titular de los derechos de propiedad intelectual una administración pública.

Por tanto, estos convenios de cooperación entre administraciones públicas para la cesión de sistemas y aplicaciones propiedad de las administraciones públicas no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos. Analizaré a continuación los requisitos necesarios para que el objeto de estos convenios no contenga prestaciones propias de los contratos.

4.- CONVENIOS DE COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA LA CESIÓN DE SISTEMA Y APLICACIONES PROPIEDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CUYO OBJETO NO CONTIENE PRESTACIONES PROPIAS DE LOS CONTRATOS

Del análisis de la [sentencia de 28 de mayo de 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung \(ISE\) mbH contra StadtKöln, no publicada, EU:C:2020:395](#) se han extraído por Martínez Gutiérrez²⁴ los fundamentos interpretativos de los convenios de cooperación entre administraciones públicas para la cesión, reutilización o utilización conjunta y continuada de tecnología cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden a una administración pública y que no contienen prestaciones propias de los contratos. Me remito a dicha publicación.

Simplemente añadido que el artículo 12.4 de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE](#), debe interpretarse conforme a la [sentencia de 28 de mayo de 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung \(ISE\) mbH contra StadtKöln, no publicada, EU:C:2020:395](#) en “*el sentido de que una cooperación entre poderes adjudicadores puede quedar excluida del ámbito de aplicación de las normas de contratación pública previstas en esta Directiva cuando tal cooperación recaiga sobre actividades de apoyo a los servicios públicos que han de prestar, incluso de forma individual, cada uno de los socios de esa cooperación, siempre y cuando tales actividades de apoyo contribuyan a la realización efectiva de los referidos servicios públicos*” Y “*en relación con el considerando 33 y el artículo 18, apartado 1, de la misma, debe interpretarse en el*

²⁴ Martínez Gutiérrez. R. (2021). La reutilización y transferencia de tecnología para su utilización conjunta entre AA.PP, organismos y entidades del sector público tras la STJUE ISE/Colonia. Propuestas para completar una regulación insuficiente. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 56. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/116745>

*sentido de que una cooperación entre poderes adjudicadores **no debe tener el efecto, de conformidad con el principio de igualdad de trato, de favorecer a una empresa privada respecto a sus competidores***".

Asimismo, el propio artículo 16.1 ENI en su modificación por RD 203/2021 establece los aspectos que deberán incluirse en el acuerdo que se adopte entre las Administraciones cedentes y cesionarias²⁵. Interpretando a sensu contrario la letra f) del anterior precepto, si existe contraprestación será necesario establecer el convenio. Entiendo que incluso en los supuestos en los que no exista contraprestación, en los que de conformidad con lo dispuesto en este precepto no es necesario establecer convenio, ello **no significa que no deba aprobarse un convenio por remisión a lo dispuesto en el artículo 47.1 LRJSP** que recoge la definición de los convenios, a la que he hecho referencia anteriormente y resulta ocioso reiterar nuevamente.

La **contraprestación podrá incluir el coste de adquisición o desarrollo** de las aplicaciones cedidas en aquellos casos en los que este pago repercuta directamente en el incremento de funcionalidades del activo cedido, incluya adaptaciones concretas para su uso en el organismo cesionario, o impliquen el suministro de servicios de asistencia o soporte para su reutilización en el organismo cesionario. Por tanto, se incluyen en estos convenios de cesión de sistemas o plataformas de propiedad pública de otras administraciones públicas distintas de la Administración General del Estado, los **costes proporcionales de mantenimiento**. Entiendo regulada a partir del RD

²⁵Artículo 16.1 ENI. "1. Las condiciones de licenciamiento de las aplicaciones informáticas, documentación asociada, y cualquier otro objeto de información cuya titularidad de los derechos de la propiedad intelectual sea de una Administración Pública y permita su puesta a disposición de otra Administración y de los ciudadanos tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- a) **El fin perseguido es el aprovechamiento y la reutilización de recursos públicos.**
- b) **La completa protección contra su apropiación exclusiva o parcial por parte de terceros.**
- c) **La exención de responsabilidad del cedente por el posible mal uso por parte del cesionario.**
- d) **La no obligación de asistencia técnica o de mantenimiento por parte del cedente.**
- e) **La ausencia total de responsabilidad por parte del cedente con respecto al cesionario en caso de errores o mal funcionamiento de la aplicación.**
- f) **El licenciamiento se realizará por defecto sin contraprestación y sin necesidad de establecer convenio alguno. Sólo se podrá acordar la repercusión parcial del coste de adquisición o desarrollo de las aplicaciones cedidas en aquellos casos en los que este pago repercuta directamente en el incremento de funcionalidades del activo cedido, incluya adaptaciones concretas para su uso en el organismo cesionario, o impliquen el suministro de servicios de asistencia o soporte para su reutilización en el organismo cesionario.**

203/2021 esta *“problemática del uso compartido y continuado en el tiempo de plataformas y tecnología entre dos administraciones, en las que una de ellas es la cedente y la otra la cesionaria, y la relación entre ambas no se limita a la cesión puntual de la tecnología sino que se existen en el tiempo de forma permanente y continuada”*²⁶, sin perjuicio de la posibilidad de seguir fundamentando la suscripción de estos convenios en el artículo 157.3 LRJSP.

Una vez establecidos los requisitos para entender que estos convenios no tienen por objeto prestaciones propias de los contratos, para la suscripción de los mismos se estará a lo en el Capítulo IV, artículos 47 a 53 LRJSP, que regulan entre otros, **los trámites preceptivos para la suscripción de estos convenios** por un plazo de cuatro años. Ello conlleva la **posibilidad de que estos convenios sean objeto de prórroga** por un plazo adicional de 4 años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo que regula el contenido de los convenios (artículo 49 LRJSP).

Asimismo, no podemos olvidar que **la suscripción de convenios entre administraciones públicas es una de las técnicas de cooperación** previstas en el artículo 144 LRJSP tanto para *“La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas”* (artículo 144.1.d) como para *“La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia”* (artículo 144.1.d).

²⁶Martínez Gutiérrez, R. (2021). La plena eficacia de la e-Administración. Comentario y notas fundamentales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. *Derecho Digital e Innovación*, núm. 8. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/116757>

5.- ADMINISTRACIÓN TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE QUE SE TRATE

Las dudas que se podían plantear en relación con esta cuestión han sido resueltas expresamente por el RD 203/2021 en su artículo 65.2 en relación con la adhesión a una plataforma, registro o servicio electrónico de la Administración General del Estado. Como no podía ser de otra forma, **la adhesión y subsiguiente uso de estas plataformas, no supone “un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación. Si la plataforma provee un servicio que requiere el intercambio de información entre dos entidades usuarias de la misma o de distinta plataforma, la autenticación de la entidad solicitante puede acreditarse, ante la entidad cedente, mediante un sello electrónico cualificado del órgano, organismo público o entidad de derecho público que gestiona la plataforma en cuestión de la que es usuaria la entidad solicitante, que actuará en nombre de los órganos y organismos o entidades adheridos que actúan como solicitantes”**. Es decir, la administración usuaria de una plataforma estatal sigue ejerciendo sus competencias en su ámbito territorial, pues la administración estatal únicamente pone a disposición una plataforma para su uso por otra administración pública, que sigue prestando el servicio de administración electrónica en su ámbito territorial. Es decir, *“simplemente se produce la utilización de una herramienta o instrumento que no altera la titularidad”*²⁷. Añadido que resulta muy interesante destacar que no se exige legalmente el carácter de administración pública territorial

²⁷ Como afirma Martínez Gutiérrez, R. (2021, p. 13). Martínez Gutiérrez, R. (2021). *Relaciones interadministrativas para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Plataformas, interoperabilidad y reutilización y transferencia de tecnología. Especial referencia a las Administraciones locales. Unidad didáctica 4*. Curso monográfico de estudios superiores: El impacto en las Administraciones locales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Diputación de Granada. CEMCI.

(estatal, autonómica o local) como requisito para poder ostentar los derechos de propiedad intelectual de una aplicación o sistema.

Las anteriores afirmaciones no se recogen de forma expresa en el artículo 64 RD 203/2021, al regular la reutilización de sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas. Atendiendo a una **interpretación sistemática e histórica de nuestro ordenamiento jurídico**, tanto europeo como español, **en ningún momento el uso de un sistema o aplicación de una administración conlleva la cesión a la misma de la competencia en relación con los servicios que la misma incluye**, precisamente porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 LRJSP la competencia es irrenunciable y se ejerce por los órganos administrativos que la tienen atribuida como propia. Es decir, cuando una administración pública cumple con las obligaciones impuestas en el artículo 157.3 LRJSP, **el uso de un sistema o aplicación previamente cedida y cuyos derechos de propiedad intelectual corresponden a otra administración pública nunca puede conllevar la renuncia al ejercicio de la competencia por parte de la administración cesionaria**, ni mucho menos **la cesión del ejercicio de la competencia a la administración cedente titular de los derechos de propiedad intelectual** del sistema o aplicación así como tampoco que esa **administración cedente ejerza sus competencias fuera de su ámbito territorial**. Una interpretación jurídica distinta llevaría al absurdo de la imposibilidad de que la obligación impuesta en el artículo 157.3 LRJSP se hiciera efectiva.

Ello, no obstante, si se entendiera que nos encontramos ante una **laguna de la ley** ante la falta de previsión normativa expresa en el artículo 64 RD 203/2021, la misma puede integrarse a través de la **analogía²⁸ como método de autointegración**. De esta forma, por identidad de razón, el artículo 65 RD 203/2021 contempla un supuesto semejante, pues la diferencia entre uno y otro precepto reside única y

²⁸ El artículo 4.1 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil establece que: “1. Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.”

exclusivamente en la administración que ostenta los derechos de propiedad intelectual de los sistemas y aplicaciones, la Administración general del estado en el artículo 65 y otras administraciones públicas en el artículo 64.

6. RECAPITULACIONES Y CONCLUSIONES

La Unión Europea en el año 2011, detectó un problema que las administraciones públicas españolas no han conseguido orillar a pesar de que la normativa existente fijaba las normas que lo evitarían: el problema de la cautividad tecnológica en el que se encuentran una gran parte de las administraciones públicas españolas, fundamentalmente locales, como consecuencia de que sus aplicativos y sistemas para prestar servicios de administración electrónica están desprovistos de interoperabilidad, portabilidad de datos y reversibilidad.

El ENI en el año 2011, la Directiva 24/2014, las leyes 39 y 40 en el año 2015, y actualmente el RD 203/2021 establecen las normas de preceptivo cumplimiento para que este problema no se perpetúe en la administración pública española. Se trata de la reutilización de sistemas y aplicaciones cuya propiedad intelectual corresponde a las administraciones públicas, que desde el año 2011 están obligadas a conectarse a la Red SARA para comunicarse entre sí con la finalidad de facilitar tanto el intercambio de información y de servicios entre las mismas como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.

La obligación de reutilización de aplicaciones y sistemas de las administraciones públicas deriva de la obligación de las administraciones públicas de construir aplicaciones reutilizables bien en modo servicio o en modo producto. Frente a estas dos obligaciones complementarias, ¿cómo se justificará la decisión de no reutilizar en términos de eficiencia cuando la finalidad de la construcción de aplicaciones reutilizables, bien en modo producto o en modo servicio, es la de

favorecer las actuaciones de compartir, reutilizar y colaborar, en beneficio de una mejor eficiencia?

La materialización de estas dos obligaciones tiene lugar a través de los convenios de cooperación entre administraciones públicas para la cesión de sistemas y aplicaciones propiedad de las administraciones públicas cuyo objeto no puede tener prestaciones propias de los contratos. El artículo 12 de la Directiva 24/2014 establece los requisitos que deben cumplirse para ello.

El objeto de estos convenios no incluye prestaciones propias de los contratos si bien ello no impide que se incorpore una contraprestación que incluya los costes de adquisición o fabricación, desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones cedidas, es decir, todos aquellos costes que cubran las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden satisfacer con la suscripción del convenio y que estén asociados a la reutilización del sistema o aplicativo.

Los trámites preceptivos para la suscripción de estos convenios de cooperación interadministrativos son los establecidos en los artículos 47 a 53 LRJSP, sin que la adhesión y subsiguiente uso de estas plataformas de las administraciones públicas cedentes suponga cambio alguno de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración cesionaria competente para su tramitación, que ejercerá esas competencias dentro de su ámbito territorial.

DISCONFORMIDAD A DERECHO DEL CONVENIO. SUPUESTOS PRÁCTICOS. VÍAS DE EXPULSIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Mireia GRAU SADURNÍ

Secretaria Consell Comarcal del Ripollès

Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso: Los actuales convenios en las entidades locales conforme a la Ley 40/2015. CEMCI

Un convenio puede adolecer, como cualquier acto administrativo, de un vicio de nulidad o anulabilidad o de cualquier otro error que lo convierta en disconforme con el ordenamiento jurídico. El objeto de este trabajo es determinar, con casuística reciente, los vicios más frecuentes y más graves en los que puede incurrir un convenio y las vías de expulsión de las que se dispone ante este supuesto.

En este sentido, un convenio puede incurrir en nulidad de pleno derecho por cualquier de los supuestos regulados en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (Ley 39/2015). Como veremos más adelante, es habitual que el convenio sea nulo de pleno derecho por haber sido aprobado por órgano manifiestamente incompetente (art. 47.1.b) o por haber sido aprobado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (art. 47.1.e).

Una buena parte de los supuestos de convenios nulos de pleno derecho por aplicación de la causa tasada en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 derivan de una incorrecta utilización del convenio. En particular, cuando se utiliza la figura del convenio cuando lo procedente es la figura del contrato administrativo.

Cabe recordar que la distinción entre convenio y contrato viene definida en la Ley 40/2015 por remisión a la normativa de contratos del sector público. En este

sentido, el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (“Ley 40/2015”), dispone que *“los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”*.

Sin embargo, no resulta una tarea fácil delimitar cuándo se está ante un contrato o un convenio. De hecho, la denominación utilizada no nos sirve para determinar el régimen jurídico. La calificación (contrato o convenio) que las partes hayan atribuido al negocio jurídico no será determinante, debiéndonos preguntarnos sobre la verdadera naturaleza jurídica del negocio (en este sentido, el Informe 5/2015, de 12 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón).

A pesar de tener algunas herramientas -interés opuesto o común, interés patrimonial, carácter oneroso, igualdad de las partes o privilegios y prerrogativas de la Administración, entre otros- que nos permiten calificar acertadamente un determinado negocio de carácter bilateral (sea contrato, sea convenio), es frecuente valorar incorrectamente un negocio jurídico de este tipo.

De conformidad con la normativa aplicable, la incorrecta valoración de un convenio (que, por su naturaleza, se trata de un contrato) implica la nulidad de pleno derecho. En este sentido, el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 establece que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*. Por su parte, el artículo 39 del a Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (“LCSP”), remite a la Ley 39/2015.

Cabe añadir que en los casos en que se haya suscrito un convenio cuando por su naturaleza se trata de un contrato público, además se están vulnerado los principios básicos de la contratación pública, como son los principios de libre concurrencia, de

publicidad, de igualdad de trato y de no discriminación (Informe 8/2008, de 29 de enero de 2009, de la Junta Consultiva de las Islas Baleares).

El objeto de este trabajo es evaluar qué consecuencias tiene la disconformidad a Derecho de un convenio ya suscrito, ya sea por la indebida valoración y calificación del mismo o por cualquier otra causa. El trabajo, asimismo, pretende determinar qué mecanismos existen para expulsar del ordenamiento jurídico un negocio jurídico - convenio- que incurre en una clara disconformidad a Derecho y, particularmente, en un vicio de nulidad. Estos mecanismos, a la vista de la doctrina y jurisprudencia reciente, pueden resumirse en los siguientes:

- a) Interposición de recurso administrativo y/o impugnación ante los juzgados ordinarios.
- b) Instar la revisión de oficio.
- c) Interposición de recurso especial en materia de contratación ante los Tribunales contractuales, en caso de una incorrecta valoración y calificación de un contrato-convenio.

A continuación, analizaremos los supuestos enumerados anteriormente:

a) Interposición de recurso administrativo y/o impugnación ante los juzgados ordinarios.

La legitimación como interesado para interponer el correspondiente recurso administrativo o contencioso-administrativo vendrá determinado por lo previsto, con carácter general, en la Ley 39/2015 y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Ley contenciosa-administrativa (“LJCA”). Asimismo, debemos remitirnos a esta normativa en relación con los plazos y procedimiento de resolución de cada recurso.

Así, por ejemplo, un tercero afectado por la falta de licitación de una prestación contractual que se ha tramitado a través de un convenio de colaboración, tiene legitimidad para impugnarlo en la vía administrativa y/o contenciosa-administrativa.

Cabe citar, por ejemplo, el caso del convenio suscrito entre el Cabildo Insular y la Fundación Canarias Recicla para la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos recepcionados en las instalaciones del Cabildo. El Consejo de Gobierno del Cabildo Insular aprobó dicho convenio de colaboración en fecha 28 de octubre de 2013. Dicho convenio de colaboración vino a sustituir un contrato anterior, con el mismo objeto, suscrito entre las mismas partes.

Ante tal actuación, la Asociación Ambilamp (asociación sin ánimo de lucro que desarrolla un sistema de recogida y tratamiento de residuos de lámparas y luminarias, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos) lo impugnó ante el Juzgado Contencioso-Administrativo correspondiente. El juzgado de instancia anuló el convenio suscrito, por cuanto considera que si bien hubo un trámite de audiencia al demandante, dicho trámite no es suficiente para dar por cumplidos los principios informadores en materia contractual, concluyendo que debería haberse observado los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación. La sentencia del juzgado de instancia, confirmada íntegramente por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en 31 de mayo de 2016, considera que el “*convenio directamente con una entidad con la que se pacta el texto sin más trámite que la audiencia al ya redactado vulnera lo establecido, por lo que lo anula conforme a los art. 63.1 de la Ley 30/92 y 70.2 de la LJCA*”.

También está legitimado para impugnar un convenio disconforme al ordenamiento jurídico la Administración General del Estado, aun cuando no sea parte del mismo. La impugnación de un acuerdo municipal cuyo objeto sea la aprobación de un convenio que se extralimita de las competencias propias de una corporación local, puede realizarse por la Administración del Estado, de conformidad con el artículo 66 de la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (“LBRL”), que

dispone que “*los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo anterior*”. Cabe recordar que el Estado -o la Comunidad Autónoma, en su caso- podrá requerir a la Entidad Local, de manera motivada y expresando la normativa vulnerada, para que anule el acto en el plazo de un mes o podrá acudir directamente a la jurisdicción contenciosa-administrativa (art. 65 LBRL).

Sobre esta posibilidad de impugnación por parte del Estado -o de la Comunidad Autónoma- cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2010. Dicha sentencia tiene por objeto los acuerdos del Pleno de dos municipios de la Comunidad de Castilla y León, pero limítrofes con la Comunidad Autónoma del País Vasco, por los que se aprobó suscribir tres convenios de colaboración con el Gobierno Vasco en materia de educación y cultura, sanidad y promoción económica y desarrollo cultural, facultando al alcalde para su firma. El Tribunal Supremo, que inadmite el recurso de casación interpuesto, concluye que la Administración del Estado tiene competencia para la impugnación de dichos acuerdos pues entiende que “*debe reconocerse la legitimación de quien ostenta la competencia exclusiva para dictar dicha legislación básica a tenor del art. 149.1.18ª de la Constitución Española, para impugnar actos dictados por las Corporaciones Locales en materias en que carezcan de competencia para ello*”.

Resulta también interesante de esta sentencia la inimpugnabilidad que esgrimen los ayuntamientos recurridos, por cuanto consideran que el acuerdo aprobando el convenio y facultando a los respectivos alcaldes no es un acto finalizador del procedimiento, al enmarcarse dentro de un procedimiento más amplio dirigido a la suscripción de los convenios que venían enderezados aquellos Acuerdos. El Tribunal resuelve tajantemente -y como no podía ser de otro modo- la cuestión: “*los acuerdos de los Plenos (...) por los que se acuerda la suscripción de los tres convenios en materia*

de educación, cultura, sanidad y promoción económica y desarrollo rural, no pueden ser calificados como actos de trámite, pues tienen entidad suficiente para ser susceptibles de impugnación, dado que se trata de actos definitivos de una Corporación Local que expresan una decisión de dicha Corporación, que en buena medida le afecta en el futuro al acordarse mediante la misma su adhesión a un régimen de colaboración estable con otras administraciones, al margen de la conformidad o disconformidad a Derecho de la misma”.

En cuanto a la conformidad o no a Derecho de los acuerdos adoptados, ante la inadmisión del recurso de casación establecida mediante la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2010, debemos remitirnos a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 18 de noviembre de 2005, que anula los acuerdos adoptados por los respectivos Plenos, al entender que no son conformes a derecho por cuanto se está facultando al Gobierno vasco a ejercitar unas competencias dentro de territorios pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Además de los ejemplos de legitimados y supuestos de disconformidad a Derecho indicados, también tendría legitimación para impugnarlo, igual que para cualquier acto administrativo, un concejal que haya votado en contra, en la misma línea que lo establecido en los artículos 63.1.b) de la LBRL y 209.2 y 211.3 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (“RD 2568/1986”).

b) Instar la revisión de oficio.

La revisión de oficio se encuentra regulada en los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015. Así, ante un convenio nulo, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si los hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos

que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. Al procedimiento allí regulado nos remitimos.

Apuntar únicamente, por lo que se refiere a la competencia para su declaración, que en cuanto al órgano competente para acordar el inicio y resolver el procedimiento de revisión de oficio, se ha de observar, en primer término, que no existe una previsión expresa en la LBRL ni en la Ley 39/2015 acerca del órgano competente para acordar la declaración de nulidad de un acto administrativo en el ámbito de la Administración Local, al margen del régimen jurídico de los municipios de gran población. Algunas posturas doctrinales apuntan a que la acción administrativa de revisión de oficio de un acto administrativo, o de la revocación del mismo, corresponde al Alcalde cuando se trate de una materia de su competencia y al Pleno cuando el acto sea de competencia plenaria. Es decir, que el órgano competente para iniciar y resolver estos procedimientos será el mismo órgano que tenga competencia para dictar el acto administrativo en cuestión que se va a revisar o revocar. Otras posturas, como la sostenida y consolidada por el Consejo Consultivo de Andalucía (ver, por todos, Dictamen número 177/2019, de 27 de febrero), considera que el órgano competente es el Pleno, en cuanto se le atribuye expresamente la competencia para declarar la lesividad de un acto. Como veremos en los supuestos analizados, las revisiones de oficio que son objeto de estudio son iniciadas y resueltas por los correspondientes Plenos.

Indicado lo anterior, en primer lugar, existe una amplia doctrina administrativa que señala que el objeto de la revisión de oficio no es el convenio o contrato en sí mismo sino el acuerdo del órgano por el que se aprueba dicho convenio o contrato. En este sentido, el Dictamen 29/2020, de 30 de enero, de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que tiene por objeto la revisión de oficio instruida por el Ayuntamiento de Calaf con la finalidad de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato programa de 2 de octubre de 2013, que rige el servicio integral del agua de Calaf y del acuerdo del Pleno que ratificaba el convenio con Aigües de Manresa, SA. El Dictamen aclara

que “*esta Comisión considera conveniente precisar que el objeto del procedimiento de revisión que ahora se examina, atendiendo al hecho de que la revisión de oficio es un procedimiento previsto solo para las disposiciones y actos nulos, y no por los instrumentos convencionales (contratos o convenios)*”, por lo que lo que es objeto de revisión no es el convenio o contrato sino los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Calaf por los que se autoriza la firma de los instrumentos convencionales.

En similar sentido, el Dictamen 249/2019, de 3 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que tiene por objeto la revisión de oficio instruida por el Consell Comarcal del Baix Camp con la finalidad de declarar la nulidad de pleno derecho del convenio de colaboración formalizado en el año 2014 con el Ayuntamiento de Reus para la prestación de los servicios funerarios (se pretendía la utilización de la empresa Reus Serveis Municipals, SA, empresa municipal y medio propio del Ayuntamiento, para que esta empresa ofreciera los servicios funerarios a todos los municipios de la comarca con las mismas condiciones y precios que lo ofrecía al Ayuntamiento de Reus). Este Dictamen pone de relieve, tal como la misma Comisión ya había hecho con anterioridad, que lo que se revisa no es el mismo convenio sino el acto de aprobación de la firma del convenio.

En este caso, la revisión de oficio es instada por la empresa Mémora (empresa de servicios funerarios que no es parte del convenio). Si bien la Comisión no entra en el fondo del asunto por cuanto considera que no se invoca una causa específica de nulidad del artículo 47.1, afirma que la empresa Mémora tiene legitimidad para instar la revisión de oficio del convenio, por cuanto dentro de su objeto social se incluyen los servicios funerarios y, por lo tanto, es titular de intereses legítimos en relación con el procedimiento instado. La finalidad última de la solicitud de revisión presentada es la convocatoria de una licitación de los servicios funerarios, garantizando la oportunidad de dicha empresa de participar en la licitación, por lo que no cabe duda de su condición de interesado.

En relación con la legitimidad para promover la revisión de oficio y volviendo al Dictamen 269/2020, de 30 de enero, de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, aquí quien promueve la nulidad del convenio es el propio Ayuntamiento de Calaf - mediante acuerdo de su Pleno-, por cuanto considera que incurre en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, al haberse adoptado prescindiendo totalmente del procedimiento legalmente establecido y al vulnerar la normativa en materia de contratos del sector público (en aquel momento, la aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011).

El órgano consultivo catalán concluye que efectivamente concurre la causa de nulidad tipificada en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 (acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido), por cuanto mediante acuerdo del Pleno se determinó, sin procedimiento alguno, que la empresa Aigües de Manresa, SA (medio propio del Ayuntamiento de Manresa) sería medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Calaf (pero sin que conste que dicho Ayuntamiento tenga ningún control análogo sobre la misma). Se considera que tal actuación es nula de pleno derecho, por cuanto no consta en el expediente que el Ayuntamiento haya tramitado ningún procedimiento de establecimiento del servicio ni para determinar el régimen ni la modalidad de gestión, de conformidad con los artículos 274.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, 159 y 183 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de Cataluña, 86.2 de la LBRL y 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

El Dictamen añade que igualmente se incurre en nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) por cuanto no se ha sometido la prestación del servicio a los procedimientos de licitación y selección de los contratistas, al tratarse de un convenio de colaboración. Efectivamente considera que *“ponen de relieve la naturaleza*

contractual de la relación establecida, y se desmiente la naturaleza cooperativa real y efectiva del negocio jurídico suscrito”.

La declaración de nulidad de convenio suscrito implica la obligación del Ayuntamiento de Calaf de pagar la deuda contraída con la mercantil, correspondiente a los servicios prestados y no abonados pues, en caso contrario, se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración. En la medida en que considera el convenio como a un contrato, lo asimila a su régimen de liquidación (art. 42.1 LCSP).

En cuanto a la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 (anteriormente, artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), debemos tener presente que la actual ley 40/2015 establece unos trámites preceptivos para la suscripción de convenios, como la emisión de una memoria justificativa o la emisión de un informe jurídico en el caso de los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes. Cabe entender que la falta de uno de esos trámites preceptivos puede determinar la nulidad del convenio por prescindiré total y absolutamente del procedimiento establecido.

Ya antes de la minuciosa regulación de la Ley 40/2015, la aprobación de un convenio requería la tramitación de un mínimo procedimiento. En este sentido, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía número 177/2019, de 27 de febrero, en relación con la revisión de oficio de un convenio de colaboración, que indica que cuando en la aprobación de un convenio no existe trámite alguno, se incurre en la causa de nulidad consistente en haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, por cuanto considera que *“no existe trámite alguno al margen del convenio, y es obvio que en toda actuación administrativa ha de existir una tramitación por nimia o breve que ésta sea”.*

Igualmente, la falta de un informe esencial en el procedimiento podría determinar la nulidad de pleno derecho por ser un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En este sentido, el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía número 470/2019, de 26 de junio, emitido en el marco de la revisión de oficio de una adenda a un convenio de colaboración, donde se omitió un informe de intervención en la suscripción de un convenio entre el Consorcio Qualifica y el Ayuntamiento de Mijas que tenía por objeto determinadas operaciones financieras. Como indica este Dictamen, la nulidad no viene determinada por la omisión de cualquier informe preceptivo, sino que *“la apreciación de la nulidad en tales supuestos viene dada por la consideración de los informes omitidos como pieza esencial del procedimiento. (...) En el asunto objeto de dictamen, no puede minimizarse la importancia del informe del Interventor al que se refiere el órgano consultante, en tanto que es incuestionable el papel clave que el Interventor tiene en un procedimiento como el que aquí se analiza (...)”*.

Respecto a la nulidad de un convenio por ser dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, el hecho de que se haya aprobado por el Alcalde, cuando es competencia del Pleno, se considera nulo de pleno derecho por concurrir la causa tasada en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, siempre y cuando el Pleno no asuma como suyo el acto del Alcalde. Diferente sería el caso que el convenio fuera aprobado por el Pleno, siendo competencia del Alcalde, con votación favorable de éste, pues en este caso no operaría dicha causa de nulidad. En este sentido, los Dictámenes números 177/2019, de 27 de febrero y 470/2019, de 26 de junio, del Consejo Consultivo de Andalucía, anteriormente citados.

Visto lo anterior, parece obvio que una Administración puede declarar, a instancia de un interesado o por iniciativa propia, la nulidad de pleno derecho de un convenio. Así se ha manifestado el Consejo Consultivo de Andalucía en sus dictámenes, ante la revisión de oficio de convenios interadministrativos instada por una de las administraciones firmantes. Así se establece en el Dictamen número 177/2019, de 27 de

febrero, del Consejo Consultivo de Andalucía: *“No puede cuestionarse la potestad del Ayuntamiento consultante para revisar el convenio de colaboración en cuestión, pues así lo ha admitido este Órgano, respecto de otros convenios de colaboración, en sus dictámenes 409/2012, 455/2013, 109/2015 y 362/2017, entre otros”*. En igual sentido, el Dictamen número 470/2019, de 26 de junio, del mismo órgano consultivo.

A pesar de la casuística expuesta anteriormente, en que se admite que una Administración revise y declare la nulidad de un convenio interadministrativo de colaboración, resulta interesante la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 11 de marzo de 2020, que inadmite tal capacidad. Esta sentencia tiene por objeto la impugnación, por parte de la Administración General del Estado, del acuerdo del Ayuntamiento de A Coruña, de 13 de noviembre de 2014, que declaró la nulidad de pleno derecho del convenio suscrito el 20 de octubre de 2005 entre el citado municipio y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, para la construcción de un Centro de Inserción Social en una parcela de titularidad municipal, así como determinar el destino de la antigua prisión provisional.

El recurso interpuesto por la Administración General del Estado es estimado por la Audiencia Nacional, al entender que el Ayuntamiento de A Coruña, mediante el fraude jurídico de la utilización del instrumento jurídico de la revisión de oficio, impone unilateralmente su voluntad, arrogándose la facultad de dejar a su libre arbitrio la declaración de la vigencia y validez del convenio suscrito.

El Tribunal Supremo, en la reciente Sentencia de 11 de marzo de 2020, confirma el criterio de la Audiencia Nacional, considera que los convenios no son actos administrativos típicos y que, por lo tanto, las potestades públicas, en los supuestos de convenios interadministrativos, deben ejercitarse de manera que se haga compatible las de todas las Administraciones que conciertan el convenio. En este sentido, indica:

“En efecto, el Ayuntamiento no ejercita sus potestades sobre actos particulares del convenio, sino que directamente deja sin efecto todo él; lo cual ya es contrario a la propia argumentación al pretender sostener sus potestades en los actos separables para terminar ejerciendo sus potestades sobre el convenio mismo. (...). Buena prueba de que es así lo constituye el hecho de que el Ayuntamiento pretende declarar la nulidad del convenio, no de ningún acto previo; y esa nulidad se postula mediante el ejercicio de potestades administrativas, lo que obliga a concluir en la naturaleza pública de tales actos, incluido el propio convenio porque, de otra forma, no podría acordarse lo pretendido en la resolución que se revisa. Y aún cabría añadir que para ser coherente con la argumentación que se hace, las potestades de revisión debieran haberse limitado a esos pretendidos y nunca aclarados actos separables, pero no al convenio; sin perjuicio de los efectos de aquella nulidad de tales actos sobre el convenio mismo.

Y en cuanto a las sentencias que se citan de contraste, es lo cierto que tampoco pueden servir a la fundamentación del motivo, porque están referidas a convenios --generalmente urbanísticos-- celebrados entre una Administración con particulares, circunstancia que los hace diferentes del caso de autos. Y si bien en relación con estos convenios si podría hablarse de actos separables, sujetos al ámbito del Derecho Público; es lo cierto que cuando se trata de relaciones jurídicas bilaterales en las que las dos partes tienen la naturaleza de Administraciones Públicas, la cuestión es bien diferente y, por tanto, no puede aplicarse esa doctrina aplicada en las sentencias que se citan de contraste.

Como se ha puesto de manifiesto por la Doctrina, en los convenios interadministrativos está presente una causa --que no forma-- que no tenga naturaleza contractual " sino que haya una verdadera voluntad de cooperación"; a diferencia de lo que resulta de los convenios con los particulares en lo que

es perfectamente admisible aquella causa contractual que requiere la remisión a las figuras de la contratación pública, en las que el interés público es predicable de la Administración contratante frente a los particulares del contratista.

En efecto, y en relación con la idea anterior, es obligado recordar que conforme a su naturaleza convencional surgida de la voluntad coincidente de dos Administraciones dando lugar al convenio, supone que en esa voluntad concordada ambas partes ejercitan potestades administrativas; es decir, en puridad de principios, ambas partes que suscriben el convenio ejercitan potestades públicas, por lo que no puede considerarse que el resultado de esa voluntad coincidente pueda serle imputada a solo una de las Administraciones, sino que constituye un negocio jurídico que ha de serle imputado a ambas Administraciones conjuntamente.

La consecuencia de lo expuesto es que respecto de dicho convenio ninguna de las Administraciones puede ejercer sus potestades como si de un acto administrativo propio se tratase, porque frente a esas potestades ejercidas unilateralmente, siempre sería oponible las potestades de la otra Administración, que no puede considerarse se pierdan sobre el convenio”.

c) Interposición de recurso especial en materia de contratación ante los Tribunales contractuales, en caso de una incorrecta valoración y calificación de un contrato-convenio.

Tal como ha afirmado el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en su Acuerdo número 75/2017, de 4 de julio, una incorrecta tipificación de un negocio jurídico (denominado convenio) no puede impedir la interposición de un recurso especial en materia de contratación. En el caso del citado Acuerdo número 75/2017 se trataba de la impugnación del acuerdo adoptado por el Pleno municipal del Ayuntamiento de Huesca mediante el cual se aprobaba el convenio entre el

Ayuntamiento de Huesca con el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación núm. 1 de Huesca, por el que se formaliza una encomienda de gestión para la prestación del servicio y, en concreto, el encargo al medio propio GRHUSA para que preste el servicio en cuestión y asuma el personal que prestaba el mismo en la empresa concesionaria (FCC). El recurso se circunscribe a la incorrección de la utilización del medio propio por parte del Ayuntamiento de Huesca, considerando el recurrente que existe un fraude procedimental para eludir de forma indebida la normativa de contratación pública.

Sobre la posibilidad de impugnar, mediante recurso especial, un convenio calificado erróneamente como tal, cuando su naturaleza es de un contrato, el acuerdo 75/2017 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón concluye:

“La competencia es una cuestión de orden público procesal que es indisponible tanto para este Tribunal como para los poderes adjudicadores, lo que exige la determinación clara de la misma, sin que interpretaciones formales puedan limitar dicha competencia, tal y como se puso de relieve en nuestros Acuerdos 52 y 55 de 2013, al advertir que una incorrecta tipificación no puede laminar la competencia del recurso especial (y así se ha reconocido por la STS de 22 de junio de 2016, Resolución 1502/2016, que valida una interpretación conforme a los principios europeos de la contratación pública para favorecer el control mediante recurso especial).

En nuestro Acuerdo 59/2013, se declaró que una indebida tipificación no impide que este Tribunal pueda entrar en el fondo de un recurso, en línea con la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 154/2011, de 1 de junio, ya que las consecuencias de la tipificación deben ser interpretadas sistemáticamente en el contexto del derecho comunitario. Por ello, en dicho Acuerdo se afirmó que «la consideración como contrato administrativo especial no impide, por sí —en tanto «especialidad» de

normativa nacional— que pueda existir recurso especial o cuestión de nulidad, pues a estos efectos debe primar la tipificación de la prestación conforme al Derecho de la Unión europea. Y la prestación recurrida, por su objeto, sí se encontraría sometida a la competencia de este Tribunal administrativo, pues otra interpretación sería contraria al efecto útil de los recursos especiales en materia de contratación habilitando una puerta de escape al control, contraria al propio fundamento del sistema». Desde estas premisas debe analizarse la competencia de este Tribunal administrativo en este asunto, que es cuestionada por el Ayuntamiento de Huesca en el informe al recurso especial al considerar que se fundamenta en jurisprudencia europea ajena a la decisión controvertida.

(...)

*En definitiva, si la decisión que se impugna tiene o puede tener alcance contractual (como sucede con un supuesto de indebida utilización de un medio propio), la competencia de este Tribunal administrativo resulta indubitada, en tanto se trata de una de las «decisiones» a que se refieren las Directivas de «recursos» que prevalecen sobre una interpretación formal de la normativa nacional. Por ello, y de conformidad con la doctrina fijada en la STJUE de 2 de junio de 2005, *Koppensteiner*, que impone a los órganos encargados de la resolución del recurso especial la inaplicación de las normas nacionales que les impidan cumplir las obligaciones impuestas por las Directivas, debe declararse la competencia de este Tribunal administrativo para determinar si el alcance de la decisión impugnada es conforme o no, a la legislación y principios de la contratación pública”.*

A mayor abundamiento, este Acuerdo número 75/2017 resulta interesante por cuanto nos clarifica que para la interposición del recurso especial en materia de contratación no solo ostenta la legitimación los licitadores interesados, sino que también puede interponerse por alguno de los concejales, siempre que formen parte del órgano

que ha adoptado la decisión y hayan votado en contra de la misma. Dicha legitimación para la interposición del recurso especial va en la misma línea que lo establecido en los artículos 63.1.b) de la LBRL y 209.2 y 211.3 del RD 2568/1986, respecto a los legitimados en la interposición de reclamaciones y recursos contra los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales.

A este respecto, indica expresamente que:

La legitimación del concejal para interponer este recurso especial es clara. Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional —STC (Sala Primera), núm. 119/2008, de 13 octubre, y STC 38/2010, de 19 de junio—, el TACPA ha avalado, en sus Acuerdos 36/2012, de 21 de agosto y 38 /2012, de 10 de septiembre, un concepto amplio de legitimación, conforme al cual hay que reconocer la legitimación de la parte recurrente.

Esta interpretación amplia se extiende a los concejales, tal y como se ha admitido en nuestra doctrina en, entre otros, los Acuerdos 44/2012, 66/2013, y 79/2013, igualmente aplicada por otros Tribunales de recursos contractuales (por ejemplo, en las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 280/2015, 548/2015 o 204/2017 entre otras), siendo asimismo confirmada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 500/2015, que ha recordado que la doctrina del TC es directamente aplicable a este supuesto, afirmando que «los razonamientos, que fundamentan la legitimación de los concejales para impugnar en la vía contencioso administrativa los acuerdos municipales en cuya adopción no intervinieron, sirven igualmente para avalar su legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación previsto en el artículo 40 TRLCSP; sin que su artículo 42, relativo a la legitimación, nos pueda llevar a otra conclusión, precisamente en atención al interés legítimo que ostentan, en los términos establecidos por la doctrina constitucional y jurisprudencial referida;

interés —e incluso obligación—, distinto del interés abstracto en la legalidad, de controlar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 LBRL». Legitimación del concejal que expresamente se contempla en el artículo 24 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En resumen, existen diferentes causas de disconformidad a Derecho de los convenios, si bien suelen repetirse los mismos supuestos. A los efectos de expulsar del ordenamiento jurídico los convenios viciados, dispondremos de los mecanismos enumerados, siendo el procedimiento y los legitimados, con carácter general, los previstos en el procedimiento administrativo y con las especialidades indicadas con anterioridad.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCIA

CAMINOS RURALES

CAMINOS RURALES: PLAN DE MEJORA: APROBACIÓN

Orden de 16 de agosto de 2022, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y desarrollo Rural, por la que se aprueba el Plan de Mejora de Caminos Rurales –Plan Itinere Rural– en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022 ([BOJA de 23 de agosto de 2022 número 161](#)).

CONSEJERÍAS

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN

Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA Extraordinario de 26 de julio de 2022 número 25](#)).

Corrección de errores, [BOJA Extraordinario de 27 de julio de 2022, número 26](#).

La relación de Consejerías es la siguiente:

- Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.
- Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.
- Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.
- Consejería de Empleo, Empresas y Trabajadores Autónomos.
- Consejería de Salud y Consumo.
- Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural.
- Consejería de Universidad, Investigación e Innovación.
- Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.
- Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.
- Consejería de Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad.
- Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.
- Consejería de Política Industrial y Energía.
- Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

CONSEJERÍAS: REESTRUCTURACIÓN: MODIFICACIÓN

Decreto del Presidente 13/2022, de 8 de agosto, por el que se modifica el Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías ([BOJA Extraordinario de 8 de agosto de 2022 número 27](#)).

Entre otras modificaciones, se cambian las denominaciones de las siguientes Consejerías:

- La Consejería de Empleo, Empresas y Trabajo Autónomo pasa a denominarse Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.
- La Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.
- La Consejería de Integración Social, Juventud, Familias e Igualdad pasa a denominarse Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, INTERIOR, DIÁLOGO SOCIAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FONDOS EUROPEOS: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 153/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

Corrección de errores, [BOJA de 5 de septiembre de 2022, número 170](#).

CONSEJERÍA DE DESARROLLO EDUCATIVO Y FORMACIÓN PROFESIONAL: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 154/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y TRABAJO AUTÓNOMO: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 155/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE SALUD Y CONSUMO: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 156/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Consumo ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA, AGUA Y DESARROLLO RURAL: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 157/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE UNIVERSIDAD, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 158/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE TURISMO, CULTURA Y DEPORTE: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 159/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 160/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL, JUVENTUD, FAMILIAS E IGUALDAD: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD, MEDIO AMBIENTE Y ECONOMÍA AZUL: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE POLÍTICA INDUSTRIAL Y ENERGÍA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 163/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Política Industrial y Energía ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y FUNCIÓN PÚBLICA: ESTRUCTURA ORGÁNICA

Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública ([BOJA Extraordinario de 11 de agosto de 2022 número 28](#)).

CONSEJERÍAS: ORGANIZACIÓN PROVINCIAL: MODIFICACIÓN

Decreto 300/2022, de 30 de agosto, de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, por el que se modifica el Decreto 226/2020, de 29 de diciembre, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía ([BOJA Extraordinario de 30 de agosto de 2022 número 29](#)).

Las Delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía en cada una de las provincias, son las siguientes:

- Delegación Territorial de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y de Política Industrial y Energía.
- Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de
- Universidad, Investigación e Innovación.
- Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.
- Delegación Territorial de Salud y Consumo.
- Delegación Territorial de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.
- Delegación Territorial de Turismo, Cultura y Deporte.
- Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

- Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.
- Delegación Territorial de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.
- Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública.

HACIENDA PÚBLICA

HACIENDA PÚBLICA: TRIBUTOS

Decreto-ley 7/2022, de 20 de septiembre, por el que se modifica la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para paliar los efectos de la inflación mediante la deflactación del gravamen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para bonificar el Impuesto sobre el Patrimonio, se aprueba la supresión del gravamen para 2023 del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía en materia de aplazamiento y fraccionamiento de ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma ([BOJA de 21 de septiembre de 2022 número 182](#)).

El canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma, una cuota fija por disponibilidad y una cuota variable por consumo de agua queda establecido en cero euros/m³ desde el día 1 de enero hasta el día 31 de diciembre de 2023.

JUVENTUD

JUVENTUD: SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Orden de 13 de julio de 2022, de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se modifica la Orden de 12 de abril de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, por el Instituto Andaluz de la Juventud a entidades locales andaluzas para la realización de actuaciones en materia de juventud ([BOJA de 19 de julio de 2022 número 137](#)).

TRANSPORTE

TRANSPORTE URBANO Y METROPOLITANO: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía ([BOJA de 30 de septiembre de 2022 número 189](#)).

La finalidad de la modificación es establecer un marco común para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en Andalucía, tras las nuevas exigencias introducidas por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Se permite a los vehículos adscritos a autorizaciones VTC legalmente otorgadas en Andalucía seguir desarrollando su actividad en el ámbito urbano al vencimiento del período establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Esta actividad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor tiene la consideración de transporte público y discrecional de viajeros, y únicamente podrá realizarse por aquellas personas, físicas o jurídicas, que sean titulares de la correspondiente autorización administrativa que les habilite para ello expedida para cada vehículo por el órgano de la Comunidad Autónoma Andaluza con competencias en materia de transporte por delegación del Estado.

Con el fin de evitar la captación de viajeros en la vía pública, se establece que los vehículos adscritos a autorizaciones VTC, cuando no estén prestando un servicio previamente contratado, no podrán estacionar a menos de 150 metros de las zonas de especial protección, que define como las que se caracterizan por su gran potencialidad de concentración y generación de demandas de servicios de transportes de viajeros, enumerando, pero sin carácter exclusivo las siguientes: Aeropuertos, puertos, estaciones de trenes y autobuses, hospitales, centros comerciales y de ocio con más de 500 plazas de aparcamiento, paradas de taxis, hoteles de al menos cuatro estrellas que tengan más de cien unidades de alojamiento, sedes de órganos jurisdiccionales, y cualquier otro lugar donde se esté celebrando un evento deportivo, cultural, social o de cualquier otra índole que tenga gran potencialidad de generación de viajes, y la distancia de 150 metros se eleva a 300 metros para aeropuertos, puertos y estaciones de trenes y autobuses, que será como mínimo de 300 metros.;

Se regulan los requisitos de los conductores, su capacitación y las características técnicas de los vehículos, así como de calidad de los vehículos VTC

Los Ayuntamientos cuando lo consideren necesario para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda del transporte urbano de viajeros, podrán regular, en su ámbito territorial, el régimen de descanso anual obligatorio para los vehículos adscritos a autorizaciones VTC, durante un máximo de 52 días al año, previo acuerdo de las

asociaciones representativas del sector, de los consumidores y usuarios y de los sindicatos. Estos calendarios de descansos en ningún caso podrán implantarse durante los periodos de mayor demanda del servicio.

Se aumenta el importe de la sanción de quienes realicen transporte ilegal de viajeros.

Asimismo, se atribuye a los Ayuntamientos la inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

BIENESTAR ANIMAL

BIENESTAR ANIMAL: MATADEROS: VIDEOVIGILANCIA

Real Decreto 695/2022, de 23 de agosto, por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia ([BOE de 24 de agosto de 2022, número 203](#)).

CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación ([BOE de 6 de septiembre de 2022, número 214](#)).

En lo que se refiere a las entidades locales, la modificación reconoce el papel de las entidades locales, dentro de su ámbito de actuación, en la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Además, los agentes de financiación del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, llevarán a cabo medidas para fomentar la innovación en los proyectos que desarrollen las entidades locales en su ámbito de actividad, en especial a través de la Red Impulso de ciudades de la ciencia y la innovación.

Finalmente, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación definirá para un período anual, y en el ámbito de la innovación, el impulso de la contratación pública de actividades innovadoras, con el fin de alinear la oferta tecnológica privada y la demanda pública, a través de actuaciones en cooperación con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL: LEY

Ley 13/2022 de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual ([BOE de 8 de julio de 2022, número 163](#)).

El objeto de la ley es regular la comunicación audiovisual de ámbito estatal, así como establecer determinadas normas aplicables a la prestación del servicio de

intercambio de vídeos a través de plataforma, y establecer las normas básicas para la prestación del servicio de comunicación audiovisual autonómico y local.

Califica al servicio de comunicación audiovisual televisivo como servicio de interés general, y su prestación requiere comunicación fehaciente previa ante la autoridad audiovisual competente, salvo cuando sea prestado mediante ondas hertzianas terrestres, en cuyo caso se requerirá licencia previa otorgada mediante concurso, y en el ámbito local corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la autoridad audiovisual para otorgarlas.

Regula la ley el servicio público de comunicación audiovisual que es definido como servicio esencial de interés económico general, prestado por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales consistente en la producción, edición y difusión de programas, contenidos y servicios audiovisuales diversos, para todo tipo de públicos y de todo tipo de géneros, a través de servicios de comunicación audiovisual televisivos y radiofónicos y servicios de televisión conectada.

Las Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en abierto, de carácter generalista o temático, en función de las circunstancias y peculiaridades concurrentes en los ámbitos geográficos correspondientes conforme a lo establecido en la ley objeto de esta reseña, y en la correspondiente normativa autonómica, previa asignación de servicios de comunicación audiovisual en su ámbito por parte de la Comunidad Autónoma conforme al Plan Técnico Nacional correspondiente.

Las Entidades Locales gestionarán de forma directa la prestación del servicio público de comunicación audiovisual local, a través de sus propios órganos, medios o entidades, y no podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los titulares de licencias del servicio de comunicación audiovisual.

Corresponde a los órganos de gobierno de dichas Entidades Locales el control sobre la actuación de los prestadores de servicio público de comunicación audiovisual en el correspondiente ámbito local, así como la fiscalización de la gestión económica de los prestadores del servicio.

Finalmente, la Ley deroga expresamente, entre otras, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

COSTAS

COSTAS: REGLAMENTO: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Real Decreto 668/2022 de 1 de agosto, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre ([BOE de 2 de agosto de 2022, número 184](#)).

La razón de ser de la modificación, según la Exposición de Motivos de la norma es progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar la adaptación al cambio climático desde la planificación y la gestión costera, necesarias para minimizar dichos impactos y proteger el dominio público marítimo-terrestre.

De la modificación, destacamos lo siguiente:

- Modificación de la definición de zona marítimo terrestre, queda del siguiente modo: «La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial».

- Los establecimientos expendedores de comidas y de bebidas en las playas deberán ser de una sola planta y sin sótano.

- Se precisa lo que se considera “pantallas arquitectónicas”.

- Se elimina la posibilidad de que las normas urbanísticas puedan autorizar cambios de uso en la zona de servidumbre de protección.

- Se regula de modo objetivo la decisión sobre el otorgamiento de concesiones y prórrogas y su duración

EMPRESAS

EMPRESAS: LEY

Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas ([BOE de 29 de septiembre de 2022, número 234](#)).

Destacamos las siguientes modificaciones.

La ley modifica la regulación existente en la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, para poder crear una Sociedad de Responsabilidad Limitada bastando con un capital social de un euro.

Modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 o, en el sentido de ampliar las garantías de pago de los subcontratistas y suministradores respecto al contratista, imponiendo penalidades las Administración contratante a éste en los casos de demora injustificada en el pago a aquéllos.

Modifica la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en el sentido de que no podrán ser beneficiarios ni entidad colaboradora de subvenciones de importe superior a 30.000 euros las empresas que incumplan los plazos previstos en la

ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 5 de julio 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 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 7 de julio de 2022, número 162](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 4 de agosto 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 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 6 de agosto de 2022, número 188](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 6 de septiembre 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 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 9 de septiembre de 2022, número 217](#)).

IGUALDAD

IGUALDAD: LEY

Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación ([BOE de 13 de julio de 2022, número 167](#)).

Corrección de errores, [BOE de 17 de septiembre, número 224](#).

El objeto de la ley es garantizar y promover el derecho a la igualdad de trato y no discriminación, respetar la igual dignidad de las personas en desarrollo de los artículos 9.2, 10 y 14 de la Constitución, y regula derechos y obligaciones de las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, establece principios de actuación de los poderes públicos y prevé medidas destinadas a prevenir, eliminar, y corregir toda forma de discriminación, directa o indirecta, en los sectores público y privado, y es de aplicación, entre otros sujetos, a las entidades que integran la Administración Local y a las asociaciones y fundaciones por ellas constituidas y que integren el sector público.

La Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades locales cooperarán entre sí para integrar la igualdad de trato y no discriminación, y la lucha contra la intolerancia, en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus instrumentos de planificación y gestión.

En materia de subvenciones, las administraciones públicas, en los planes estratégicos de subvenciones que adopten en el ejercicio de sus competencias, determinarán los ámbitos en que las bases reguladoras de las mismas deban incluir la valoración de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad de trato y no discriminación por parte de las entidades solicitantes, y no subvencionarán, bonificarán o prestarán ayudas públicas a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sancionadas por resolución administrativa firme por alguna de las infracciones calificadas como muy graves, en los términos y plazos previstos en la ley que reseñamos.

Asimismo, en materia de contratación, las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad de trato y no discriminación y fomentarán la inclusión de criterios cualitativos en la contratación pública que faciliten la participación de miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público.

Además, las Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplarán en los procesos selectivos y en la formación de su personal, el estudio y la aplicación de la igualdad de trato y la no discriminación, y velarán por que el personal externo cuente con esa formación cuando los servicios prestados impliquen una relación directa con la ciudadanía.

La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades locales fomentarán el diálogo con las organizaciones no gubernamentales que tengan un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación y la intolerancia, con el fin de promover el principio de igualdad de trato y el valor de la tolerancia.

La ley establece un régimen sancionador que determina que la competencia para la incoación, instrucción, así como la imposición de las correspondientes sanciones administrativas, corresponderá a cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

Finalmente, modifica, entre otras, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, añadiendo un nuevo apartado, el 3 bis del art. 77, del siguiente tenor literal:

«3 bis. Cuando el interesado alegue discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la persona a quien se impute la situación discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el órgano administrativo podrá recabar informe de los organismos públicos competentes en materia de igualdad.».

LIBERTAD SEXUAL

LIBERTAD SEXUAL: LEY ORGÁNICA

Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual ([BOE de 7 de septiembre de 2022, número 215](#)).

En lo que se refiere a las entidades locales, éstas desarrollarán políticas urbanísticas y de seguridad con enfoque de género que garanticen que los espacios públicos de los municipios sean seguros y accesibles para todas las mujeres, las niñas y los niños, y el Estado destinará partidas presupuestarias a aquéllas para garantizar las políticas que desarrollen para la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Las entidades locales colaborarán con la Administración General del Estado en la realización y actualización de un mapa de recursos de atención a las víctimas de violencia sexuales.

La Delegación de Gobierno contra Violencia de Género elaborará recomendaciones y propuestas de acción destinadas a la erradicación de las violencias sexuales que se pondrán a disposición de las entidades locales.

Adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, en el temario de acceso a los cuerpos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, autonómicos y locales, se incluyan temas dedicados a la perspectiva de género en la función policial, así como a las medidas de protección integral contra las violencias sexuales, y se incluirán estos temas en los programas de formación de este personal.

De la misma manera, los planes de formación continua de las Administraciones Públicas, especialmente, los destinados a las personas trabajadoras en centros de servicios sociales, incluirán temas dedicados a la sensibilización y formación en materia

de prevención, detección y actuación en casos de violencias sexuales, así como en el tratamiento de las víctimas de violencias sexuales y sus derechos.

Las funcionarias públicas víctimas de violencias sexuales tendrán derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica de centro de trabajo y a la excedencia en los términos que se determinen en su legislación específica, y las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia sexual sufrida por una mujer funcionaria se considerarán justificadas y serán remuneradas cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o los servicios de salud, según proceda, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por las funcionarias a su Administración a la mayor brevedad.

Las unidades de las Policías locales que hayan acordado asumir competencias en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas, ampliarán su trabajo especializado a las violencias sexuales y desarrollarán protocolos de intervención y asistencia a víctimas en colaboración con los centros especializados en materia de igualdad y contra la violencia sexual y de género.

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: DEPENDENCIA: ACREDITACIÓN Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS: ACUERDO

Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ([BOE de 11 de agosto de 2022, número 192](#)).

TRANSPARENCIA

TRANSPARENCIA: MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Ley 14/2022 de 8 de julio, General de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública ([BOE de 9 de julio de 2022, número 164](#)).

La modificación añade un nuevo parámetro que ha de ser publicado en el Portal de la Transparencia de cada una de las Administraciones, en materia de contratación, que consiste en que se ha de publicar, en materia de contratación, además de lo ya establecido, información estadística sobre el porcentaje de participación en contratos

adjudicados, tanto en relación con su número como en relación con su valor, de la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (pymes), entendidas como tal según el anexo I del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, para cada uno de los procedimientos y tipologías previstas en la legislación de contratos del sector público con periodicidad semestral, a partir de un año de la publicación de la norma.



ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

I. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

SERVICIOS SOCIALES. ALCANCE DE LOS ARTS. 74 A 77 DE LA DIR. 2014/24. CONFORMIDAD DE LA NORMATIVA QUE RESERVA A ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO LA FACULTAD DE CELEBRAR ACUERDOS PARA PRESTAR SERVICIOS SOCIALES, A CAMBIO DEL REEMBOLSO DE LOS COSTES QUE SOPORTAN, AUNQUE DICHAS ENTIDADES NO CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL MENCIONADO ART. 77

Sentencia de 14 de julio de 2022 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Asunto C-436/20.

Ponente: Constantinos Lycourgos.

El Tribunal examina la petición de decisión prejudicial planteada, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, mediante auto de 3 de septiembre de 2020, recibido en el Tribunal de Justicia el 16 de septiembre de 2020, en el procedimiento entr3 Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) y Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Los artículos 74 a 77 de la Directiva dicen:

El artículo 74 de la Directiva 2014/24 dispone:

«Los contratos públicos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV se adjudicarán de conformidad con el presente capítulo cuando el valor de dichos contratos sea igual o superior al umbral indicado en el artículo 4, letra d).»

10. El artículo 75 de esta Directiva establece:

«1. Los poderes adjudicadores que se propongan adjudicar un contrato público de servicios contemplado en el artículo 74 darán a conocer su intención por cualquiera de los siguientes medios:

a) por medio de un anuncio de licitación que incluya la información indicada en el anexo V, parte H, según el formato de los formularios normalizados a que se refiere el artículo 51, o bien

b) mediante un anuncio de información previa, que se publicará sin interrupción y contendrá la información a que se refiere el anexo V, parte I. El anuncio de información previa hará referencia específicamente a los tipos de servicios que sean objeto del contrato que vaya a adjudicarse. Mencionará que el contrato va a adjudicarse sin ulterior publicación e instará a los operadores económicos interesados a que manifiesten su interés por escrito.

No obstante, el párrafo primero no se aplicará si, de conformidad con las disposiciones del artículo 32, se hubiera podido emplear un procedimiento negociado sin publicación previa para la adjudicación de un contrato público de servicios.

2. Los poderes adjudicadores que hayan adjudicado un contrato público de servicios contemplado en el artículo 74 darán a conocer los resultados del procedimiento de contratación por medio de un anuncio de adjudicación de contrato, en el que se especificará la información indicada en el anexo V, parte J, de modo acorde con los formularios normalizados a que se refiere el artículo 51. No obstante, podrán agrupar estos anuncios trimestralmente. En ese caso, enviarán los anuncios agrupados a más tardar 30 días después de acabado el trimestre.

3. La Comisión establecerá los formularios normalizados indicados en los apartados 1 y 2 del presente artículo mediante actos de ejecución. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 89, apartado 2.

4. Los anuncios a que se refiere el presente artículo se publicarán de conformidad con el artículo 51.»

11. El artículo 76 de la antedicha Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros establecerán normas nacionales para la adjudicación de los contratos sujetos a lo dispuesto en el presente capítulo, a fin de garantizar que los poderes adjudicadores respetan los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos. Los Estados miembros serán libres de determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión.

2. Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación. Además, los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales.»

12. A tenor del artículo 77 de la misma Directiva:

«1. Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores estén facultados para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud que se contemplan en el artículo 74 y que lleven

los códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8.

2. Las organizaciones a que se refiere el apartado 1 deberán cumplir todas las condiciones siguientes:

a) que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado 1;

b) que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá basarse en consideraciones de participación;

c) que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados o en principios de participación o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas, y

d) que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes.

3. La duración máxima del contrato no excederá de tres años.

4. En la convocatoria de licitación se hará referencia al presente artículo.

5. No obstante lo dispuesto en el artículo 92, la Comisión evaluará los efectos de la aplicación del presente artículo y presentará un informe al respecto al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 18 de abril de 2019.»

Por lo que atañe, en primer término, al principio de igualdad de trato de los operadores económicos, el hecho de que las entidades privadas con ánimo de lucro no tengan la posibilidad de participar en tales procedimientos de adjudicación de contratos públicos constituye una diferencia de trato entre los operadores económicos contraria a dicho principio, salvo que tal diferencia esté justificada por circunstancias objetivas.

A este respecto, es preciso recordar que un Estado miembro puede, en el marco de la competencia que conserva para ordenar su sistema de seguridad social, considerar que un sistema de asistencia social implica necesariamente, para alcanzar su objetivo, que la admisión de operadores privados en ese sistema en calidad de prestadores de servicios de asistencia social esté supeditada al requisito de que no persigan ningún fin lucrativo.

Así pues, el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de tales servicios sociales puede estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, propios de un sistema de asistencia social, como por razones de eficiencia económica y de adecuación, toda vez que permite que esos servicios de interés general sean prestados en condiciones de equilibrio económico en el orden presupuestario, por entidades constituidas esencialmente para servir al interés general y cuyas decisiones no se guían, como señala el Gobierno español, por consideraciones puramente comerciales.

Cuando está motivada por tales consideraciones, la exclusión de las entidades privadas con ánimo de lucro de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos que tienen por objeto la prestación de tales servicios sociales no es contraria al principio de igualdad, siempre y cuando dicha exclusión contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan ese sistema.

De ello se deduce que el principio de igualdad de trato de los operadores económicos, tal como se consagra actualmente en el artículo 76 de la Directiva 2014/24, autoriza a los Estados miembros a reservar el derecho a participar en el procedimiento de adjudicación de los contratos públicos de servicios sociales de asistencia a las personas a las entidades privadas sin ánimo de lucro, incluidas las que no son estrictamente entidades de voluntariado, siempre que, por una parte, los eventuales beneficios que se deriven de la ejecución de dichos contratos sean reinvertidos por dichas entidades con el fin de alcanzar el objetivo social de interés general que persiguen y, por otra parte, se cumplan todos los requisitos especificados anteriormente.

Por lo que atañe, en segundo término, al principio de transparencia, este exige del poder adjudicador un grado de publicidad adecuado que permita, por un lado, abrir a la competencia los procedimientos de adjudicación y, por otro lado, controlar su imparcialidad para posibilitar a cualquier operador interesado decidir concurrir a licitaciones sobre la base de toda la información pertinente y garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte del poder adjudicador. La obligación de transparencia implica, pues, que todos los requisitos y condiciones del procedimiento de licitación estén formulados de forma clara, precisa e inequívoca, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, se delimite el poder discrecional de la entidad adjudicadora y esta pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios que rigen el procedimiento de que se trate.

En consecuencia, el Tribunal declara que:

1º.- Los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva.

2º.- El artículo 76 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual, en el marco de la adjudicación de un contrato público de servicios sociales contemplados en el anexo XIV de dicha Directiva, la implantación del operador económico en la localidad en la que deben prestarse los servicios constituye un criterio de selección de los operadores económicos, previo al examen de sus ofertas.

II. TRIBUNAL SUPREMO

EL ESCRITO DE LOS CONCEJALES DE UN GRUPO MUNICIPAL CAMBIANDO A SU PORTAVOZ NO REQUIERE QUE HAYA DE SER FIRMADO POR TODOS LOS CONCEJALES COMPONENTES DEL GRUPO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 766/2022 de 16 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6382/2021.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

Ante un cambio de portavoz de grupo municipal, con posterioridad a la constitución de éste, el escrito de designación del nuevo portavoz por los miembros de su grupo no es necesario que contenga la firma de todos los concejales que lo constituyen.

Al respecto, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si el cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de grupo político municipal de un Ayuntamiento, promovido por una parte de los concejales que forman parte del mismo, se integra en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público, recogido en el art. 23 de la Constitución.

El TS parte de que respecto al derecho fundamental del artículo 23.2 CE sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa, y en ese núcleo de la función representativa se encuentran aquellas funciones que sólo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución.

El artículo 20.3 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, dice que los Reglamentos Orgánicos de los propios municipios podrán establecer órganos complementarios a los fijados en el artículo 20. Por su parte el artículo 73 de la antedicha Ley regula el Estatuto de los miembros de las corporaciones locales señalando que se constituirán en grupos políticos en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan. Por su parte, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales hace mención en diversos preceptos a las funciones de los grupos políticos y de los portavoces. Así los artículos 29, 82.1 y 3, 89, 102 y 103.

Continúa diciendo el TS que, señalado lo anterior que comporta confirmar la sentencia de instancia y la de apelación por lo que también debe ratificarse la afirmación de que la modificación del portavoz se ha de producir por mayoría no cabiendo exigir la unanimidad del grupo, pues la decisión por mayoría en las asambleas legislativas es la regla. Así se desprende de la regulación que la Constitución dedica a las Cortes Generales. La exigencia de unanimidad es una excepción de tal entidad que solamente mediante Ley podría establecerse. A la misma consideración se ha de llegar razonando a partir de la exigencia del artículo 6 de la Constitución de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos y en democracia se decide por mayoría, no por unanimidad.

Y responde a la cuestión de interés casacional diciendo que el cambio de concejal que desempeña la función de portavoz de un grupo político municipal de un Ayuntamiento promovido por una parte de los concejales que forman parte de aquel se integra en el derecho fundamental al ejercicio del cargo público recogido en el artículo 23 CE.

NULIDAD DE ORDENANZA FISCAL DEL IIVTNU POR SENTENCIA FIRME. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LAS AUTOLIQUIDACIONES PRACTICADAS MIENTRAS ESTABA EN VIGOR LA ORDENANZA. NO REQUIERE QUE EL SUJETO PASIVO IMPUGEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE LA NORMA REGLAMENTARIA, BASTANDO LA MERA DECLARACIÓN DE NULIDAD. PERO HAN DE CONCURRIR TODOS LOS REQUISITOS QUE EXIGE ESTA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL, ENTRE ELLOS EL DE LA ANTIJURICIDAD DEL DAÑO QUE HA DE EXAMINARSE CASO POR CASO Y SIEMPRE QUE LOS PAGOS EFECTUADOS NO HAYAN ADQUIRIDO FIRMEZA AL MOMENTO DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD.
INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 836/2022 de 23 de junio de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2871/2021.

Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy.

La cuestión de interés casacional objetivo consiste en determinar si la solicitud de abono del importe satisfecho por autoliquidaciones del Impuesto de Incremento de Valor sobre los terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) al amparo de una ordenanza fiscal que ha sido declarada nula, puede instarse a la Administración correspondiente con fundamento en su responsabilidad patrimonial, sin haber impugnado directa o indirectamente la disposición de carácter general y/o los actos aplicativos de la misma.

Las actuaciones traen causa de que la mercantil recurrente había pagado las cuotas correspondientes del IIVTNA en las respectivas autodeclaraciones durante los años 2009 a 2011 al Ayuntamiento de Alicante. El referido municipio tenía regulado dicho Impuesto en Ordenanza Fiscal, conforme a la cual se devengó el impuesto. La Ordenanza fue declarada nula por la sentencia 1152/2014, de 4 de abril, dictada por la

Sección Tercera de la Sala territorial de Valencia de este Orden Jurisdiccional, en el recurso de apelación 144/2012.

A la vista de dicha declaración de nulidad, la mercantil recurrente solicita que se le indemnice en la cuantía de las cantidades abonadas por el Impuesto, al considerar que esa declaración de nulidad de la Ordenanza en que se fundaban dichas liquidaciones comportaba un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

Es importante destacar que, en efecto, la pretensión de la recurrente se hace al margen y con exclusión de los procedimientos que la legislación tributaria arbitra para el reintegro de los tributos que, pagados voluntariamente, se considera posteriormente improcedente dicho pago por quien se considera sujeto pasivo de los mismos. La pretensión se ampara, como resulta de lo ya expuesto, en la institución de la responsabilidad patrimonial y, de entre las distintas modalidades que se regulan en nuestro Derecho público, en la responsabilidad de las Administraciones públicas.

En lo que se refiere a la antijuricidad del daño para que se pueda admitir la responsabilidad patrimonial, el TS declara que cuando la recurrente presentó las correspondientes liquidaciones del Impuesto y en las autoliquidaciones procedió a ingresar las cantidades correspondientes, resulta evidente que en aquel momento dichos pagos tenía obligación de soportarlo, es decir, centrado el daño en esos pagos, estaba excluida la antijuricidad del daño, porque una norma imponía con carácter general ese sacrificio para todos los ciudadanos que caían bajo el hecho imponible del Impuesto.

Esta circunstancia ha de examinarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme al cual, *“las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.”* Es decir, conforme al mencionado precepto y aun aceptando, como se razona en la sentencia impugnada, que las declaraciones de nulidad tienen efecto ex tunc, es lo cierto que la norma transcrita limita dichos efectos tan solo a los actos o sentencias que no hayan adquirido firmeza.

La aplicación del mencionado precepto no ofrece duda alguna de que en el caso de los pagos que había realizado la recurrente, que es el fundamento de la pretensión indemnizatoria, no pueden verse afectados por la declaración de nulidad de la disposición general, puesto que al momento de dicha declaración los pagos habían adquirido firmeza. Y si bien esa preclusión comporta la imposibilidad de hacer la declaración de nulidad de las autoliquidaciones, los términos taxativos del precepto impiden incluso que se pueda hacer una declaración de nulidad implícita, a los efectos de la concurrencia de la responsabilidad, que es la argumentación que se pretende por la recurrente, y es que éste siempre pudo impugnar su propia liquidación, una opción que precisamente se admite por esa modalidad de gestión del Impuesto en el artículo 120 y concordantes de la Ley General Tributaria. De otra parte, que la recurrente pudo acudir

a los procedimientos tributarios arbitrados para instar el reintegro de los tributos pagados indebidamente.

Y así, en lo que se refiere a la responsabilidad de la Administración, la imputación del daño estaría referida, en el caso específico de autos, no propiamente al pago del impuesto que se considera improcedente a posteriori, sino al mero ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración local, por lo que es con relación a dicha potestad como deberán examinarse los presupuestos de la institución, en concreto, la preceptiva relación de causalidad, lo cual hace irrelevante la procedencia o no de la aplicación de tal norma, que servirá para justificar el quantum del daño, pero no la actividad que lo genera --que sí lo sería en los procedimientos tributarios--, por lo que no puede establecerse la relación causal entre funcionamiento de los servicios y el perjuicio en dicha aplicación de la norma; esto es, en el caso de autos, la relación de causalidad del daño deberá imputarse, y es lo que subyace en la argumentación de la sentencia de instancia, entre el ejercicio de la potestad reglamentaria --que se considera justificada-- y la cantidad pagada en su aplicación, pero no entre esa cantidad y las autoliquidaciones, que es lo que se pretende por la recurrente.

De modo que la respuesta del TS a la cuestión casacional es que la pretensión de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por el pago realizado en autoliquidaciones del IIVTNU, con fundamento en la responsabilidad patrimonial de la Administración Local en cuyo favor se hizo el pago y al margen de los procedimientos que se establecen en las normas tributarias, no requiere que el sujeto pasivo que efectuó dicho pago impugne directa o indirectamente la norma reglamentaria que, en el ámbito del respectivo municipio, regule el Impuesto, sino que es suficiente la mera declaración de nulidad de dicha norma reglamentaria en cualquier procedimiento, pero siempre que concurren todos los requisitos que exige esta responsabilidad patrimonial, entre ellos, el de la antijuridicidad del daño, que deberá examinarse caso por caso, y siempre que los pagos efectuados no hayan adquirido firmeza al momento de dicha declaración de nulidad.

RÉGIMEN DISCIPLINARIO. POLICÍA LOCAL. SUSPENSIÓN CAUTELAR. PUEDE EXTENDERSE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA DE SUSPENSIÓN DE FUNCIONES ACORDADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE LOCAL, DURANTE TODO EL TIEMPO QUE DURE EL PROCEDIMIENTO PENAL HASTA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, EN EL QUE EL FUNCIONARIO EXPEDIENTADO TENGA LA CONDICIÓN DE INVESTIGADO Y AUNQUE LA JURISDICCIÓN PENAL NO HAYA ACORDADO MEDIDA CAUTELAR, PERO LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA SUSPENSIÓN ESTÁN SUJETOS A LO QUE ESTABLEZCA LA NORMATIVA ESPECÍFICA DEL RÉGIMEN DE LOS FUNCIONARIOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 837/2022 de 23 de junio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 678/2020.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

La cuestión de interés casacional es si el plazo máximo de seis meses de suspensión provisional de funciones que puede adoptarse como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario, según dispone el artículo 98.3 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, resulta también de aplicación durante la sustanciación de un procedimiento judicial penal, o si, por el contrario, la suspensión provisional acordada por la Administración se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el Juez y que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo.

El artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dice: *“La iniciación de procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, y la declaración de hechos probados vinculará a la administración. Las medidas cautelares que puedan adoptarse en estos supuestos podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión de sueldo en que se estará a lo dispuesto en la legislación general de funcionarios”*.

Hay que tener en cuenta que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece el ámbito de aplicabilidad a los funcionarios de las entidades locales. Así, el art. 1 dispone que: "El presente Estatuto tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación", y el art. 3 dispone, respecto al personal funcionario de las Entidades Locales lo siguiente:

"Artículo 3. Personal funcionario de las Entidades Locales.

1. El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local”.

En particular, respecto los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local, reconoce la prioridad de aquello que resulte aplicable a dichos funcionarios a tenor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Dice lo siguiente el apartado 2 del art. 3 del EBEP:

"2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Por consiguiente el EBEP, que tiene rango de ley ordinaria, no deroga de manera expresa precepto alguno de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado -no podría hacerlo dado el rango de ley orgánica de la LOFCS, art. 81.1º CE-, cuyo carácter orgánico impone el art. 104.2 CE. Por consiguiente, la disposición

derogatoria general del EBEP no afecta a las normas de carácter orgánico, y, en particular al art. 8.3 de la LOFCSE.

Y después de esta argumentación el TS establece como doctrina de interés casacional en la cuestión planteada que en un caso como el aquí enjuiciado, concerniente a la duración de las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento disciplinario respecto a un funcionario de cuerpo de policía local por hechos que están siendo objeto de investigación en un procedimiento penal en que el dicho funcionario tiene la condición de investigado, la medida cautelar de suspensión de funciones puede adoptarse por la autoridad administrativa que ostenta la competencia de dirección de la policía local (Alcalde) hasta la finalización del procedimiento penal por resolución definitiva, y aún, cuando no se haya impuesto por la jurisdicción penal medida cautelar que impida la prestación de servicios, si bien respecto a los efectos económicos habrá de aplicarse la limitación establecida en la legislación específica del régimen general de funcionarios, todo ello de conformidad con los principios establecidos en el art. 8.3 en relación con el art. 52 de la LOFCSE y las disposiciones de derecho autonómico que las complementan.

CESIÓN DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA DE UN MUNICIPIO A UN CONSORCIO PROVINCIAL. EL CONSORCIO, A SU VEZ, PUEDE PRESTAR EL SERVICIO CON EL EMPLEO DE MEDIOS PROPIOS O ADJUDICARLO A UNA EMPRESA MEDIANTE LICITACIÓN SUJETA A LAS NORMAS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 844/2022 de 29 de junio de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4474/2020.

Ponente:

Eduardo Espín Templado.

La cuestión de interés casacional es si la competencia o la gestión de la prestación del servicio público de abastecimiento y distribución de agua de un municipio, definido como ciclo integral del agua de un municipio, puede ser cedida o delegada por convenio en un Consorcio provincial constituido al amparo de los artículos 26.2 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público, y 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; si ese Consorcio puede integrar o no una forma de cooperación vertical u horizontal entre entidades del sector público, y si la adjudicación de ese servicio público, realizada por el citado Consorcio, está sujeta o no a la legislación de contratos.

Se identifican como normas que han de ser objeto de interpretación, las contenidas en: los artículos 6.1, 31.1.b) y 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; artículos 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

reguladora de las Bases del régimen local y artículos 8 y 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público; y artículo 105.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, hoy derogado, pero sustituido por los vigentes 204 y 285 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El recurrente sostiene que el servicio de agua es distinto e independiente en cada municipio de forma que los Ayuntamientos son ajenos al servicio municipal de agua de los restantes municipios y no ostentan interés alguno en el mismo, sino más bien "intereses contrarios o, al menos, incompatibles entres si en términos de eficiencia de los servicios, por lo que no concurren los requisitos del art. 118.1.

El TS declara que la prestación del servicio integral del agua en los diversos ayuntamientos de la provincia es de interés para todos ellos y para la Diputación Provincial, por lo que el Consorcio cumple con el requisito contemplado en el artículo 118.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de que tengo por objeto el desarrollo de actividades de interés común de sus miembros. Por último, el que el servicio del agua sea de prestación obligada por parte del Ayuntamiento no excluye que la gestión sea en cualquiera de las formas directa o indirectas contempladas en la Ley de Bases de Régimen Local, tal como se cita por la propia recurrente, sin que se advierta argumento obstativo alguno respecto a la encomienda de tal gestión a un consorcio de entidades públicas y luego a su licitación contractual, como ha sucedido en el caso de autos.

EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DEL PERSONAL LA SUPERACIÓN DE LA PRUEBA DE ACCESO A LA UNIVERSIDAD PARA MAYORES DE 25 AÑOS EQUIVALE A ESTOS EFECTOS PARA ACREDITAR CUMPLIDO EL REQUISITO DE BACHILLER COMO REQUISITO DE ACCESO PERO CARECE DE VIRTUALIDAD PARA LA VALORACIÓN COMO MÉRITO

Sentencia número 914/2022 de 5 de julio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6180/2020.

Ponente: María del Pilar Teso Gamella.

La cuestión de interés casacional es si el procedimiento de ingreso, y según la previsión de las bases de la convocatoria, para las bolsas de interinos de justicia, los títulos académicos de nivel superior al exigido para el acceso a cada Cuerpo, y en concreto, la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años, será equivalente al título de Bachiller, a los efectos de ser considerado como requisito para acceder al mismo, o se valoran como mérito.

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 4.3 de la Orden EDU/1603/2009, de 10 de junio, que establece equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller regulados en la Ley Orgánica 2/2006).

La citada Orden EDU/1603/2009, tiene por objeto, precisamente, establecer determinadas equivalencias con los títulos de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según dispone su artículo 1. Para el cumplimiento de tal propósito, en lo que hace al caso, respecto de "la equivalencia a efectos profesionales con el título de Bachiller" que establece del artículo 4, en el apartado 3, se señala que " *la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años, será equivalente al título de Bachiller, a los únicos efectos de acceso a empleos públicos y privados*, siempre que se acredite alguno de los siguientes requisitos, o bien estar en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o equivalente a efectos académicos o a efectos profesionales, o bien haber superado al menos 15 créditos ECTS de los estudios universitarios".

Idéntico criterio se sigue, aunque no resulte aplicable al caso, en el artículo 3.5 de la Orden, que establece, respecto de la equivalencia con el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que "la superación de la prueba de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años, será equivalente al título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, *a los únicos efectos de acceso a empleos públicos y privados*".

En definitiva, la superación de la prueba de acceso a la universidad de los mayores de veinticinco años no es una titulación de las relacionadas en la citada base séptima para integrar la bolsa de interinos del cuerpo de Auxilio Judicial, pues la referencia a su equivalencia, teniendo en cuenta que no es una titulación académica, viene establecida por la Orden EDU/1603/2009, que limita sus efectos únicamente a los requisitos de acceso, pero carece de virtualidad para la valoración de méritos que postulaba la ahora recurrida en el recurso contencioso administrativo.

**HACIENDA PUBLICA, LIQUIDACIONES PRACTICADAS
EXTEMPORÁNEAMENTE Y CONSENTIDAS POR EL SUJETO PASIVO AL NO
HABERLAS RECURRIDO. NO HAY NULIDAD DE PLENO DERECHO. INTERÉS
CASACIONAL**

Sentencia número 965/2022 de 12 de julio de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4446/2020.

Ponente: Francisco José Navarro Sanchís.

El objeto del recurso de casación, desde el punto de vista de fijación de jurisprudencia, consiste en determinar si la doctrina de este Tribunal Supremo contenida entre otras en la sentencia de 3 de abril de 2018 (recurso de casación nº 876/2017), permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación, que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma y, en particular si esta posibilidad aparece cuando las liquidaciones se hubieran dictado de forma extemporánea. En caso de una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, habría que precisar en virtud de qué título jurídico, esto es, de qué causa legal

de nulidad radical o de pleno derecho -de las tipificadas *numerus clausus* en el artículo 217 LGT- resultaría factible dicha posibilidad de revisión de actos firmes por consentidos.

Así, la cuestión casacional consiste en determinar si la jurisprudencia del TS contenida entre otras en la sentencia de 3 de abril de 2018, RCA/876/2017 , permite revisar en favor del contribuyente actos administrativos de liquidación, que han quedado firmes por haber sido consentidos, al no haber sido recurridos en tiempo y forma; En caso de una respuesta afirmativa a la pregunta anterior, dilucidar en virtud de qué título jurídico, esto es, de qué causa legal de nulidad radical o de pleno derecho -de las tipificadas *numerus clausus* en el artículo 217 LGT - resultaría factible dicha posibilidad de revisión de actos firmes por consentidos; y, finalmente, aclarar, matizar o precisar si el órgano judicial puede sustituir a la Administración competente, en sentencia, en el sentido de que además de acordar la procedencia de la admisión de la solicitud de nulidad de pleno derecho, acceda a la misma proclamando la nulidad solicitada o si, por el contrario, debe limitarse, caso de considerar disconforme a derecho la decisión recurrida, a ordenar la retroacción de actuaciones para que se tramite el procedimiento previsto en el artículo 217 de la LGT.

INFORMACIÓN TRIBUTARIA OBTENIDA POR UN AYUNTAMIENTO DE LA AET CON FINALIDAD TRIBUTARIA. NO PUEDE USARSE DICHA INFORMACIÓN POR EL AYUNTAMIENTO COMO PRUEBA EN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR AJENO A LA FINALIDAD CON QUE SE HAN OBTENIDO LOS DATOS TRIBUTARIOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1045/2022 de 20 de julio de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5704/2020.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

El Ayuntamiento de Las Palmas impuso al actor una sanción como responsable de una infracción muy grave en materia de transportes y que concluyó con la revocación de la licencia de taxi, siendo la prueba de cargo información tributaria obtenida de la AET quien la remitió a dicho Ayuntamiento y a otras Administraciones en el marco de una operación contra el fraude instada por el propio Ayuntamiento.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, si es posible obtener como prueba de cargo los datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria para la tramitación de un procedimiento sancionador y su eventual integración en el ilícito del tipo infractor, y las normas jurídicas objeto de interpretación son los artículos 9, 18, 24 y 25 de la Constitución y el artículo 95 de la Ley 53/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El TS declara que el Ayuntamiento es el cesionario directo de la información tributaria que le cede la AEAT a petición suya, y en consecuencia el informe que la

AEAT remitió al Ayuntamiento no dejaba lugar a dudas: cedió datos tributarios del recurrente conforme al artículo 95.1 de la LGT en estos términos y ya antes citados: “*para colaborar con otras administraciones tributarias en el ámbito de sus competencias y, a efectos estrictamente tributarios, se remite el presente informe*”. Esta era la condición impuesta al cederlos, con lo que no empleó esos datos para un fin tributario sino para aplicar la normativa reguladora del taxi. Además, tal cesión se hizo sin consentimiento del interesado.

Sea cual sea su naturaleza, lo relevante es que para la revocación de la licencia de la que era titular el ahora recurrente, el Ayuntamiento empleó los datos obtenidos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al amparo del artículo 95.1 de la Ley General Tributaria en los términos expuestos. Y otro tanto cabe decir si, aun cuando no fuese esa revocación un acto sancionador en sentido estricto o material, se plantease si para dictarlo son aplicables las garantías del procedimiento sancionador.

En consecuencia, la pretensión casacional del recurrente se estima en el sentido de que no cabe emplear los datos tributarios cedidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria al amparo del artículo 95.1 de la Ley General Tributaria concurriendo las circunstancias relatadas.

EMPLEO PÚBLICO. ACCESO. IGUALDAD DE HOMBRES Y MUJERES. VALORACIÓN COMO MÉRITO DEL TIEMPO DE EXCEDENCIA POR CUIDADO DE HIJOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1155/2022 de 19 de septiembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6188/2020.

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: Si las previsiones del art. 57 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres resultan de aplicación o no a las pruebas de acceso al empleo público y, en caso afirmativo, si impone una valoración del tiempo pasado en la situación administrativa o laboral de excedencia voluntaria por cuidado de familiares idéntica a la que se otorga a la situación administrativa de servicio activo o a la laboral de servicios efectivos prestados, con independencia de que así se haya previsto en las bases de la convocatoria del proceso de selección de nuevo ingreso, y las normas objeto de interpretación son el artículo 57 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 89.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido del EBEP; y el artículo 46.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

El artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007, se inserta en la regulación general del principio de igualdad por razón de sexo en el "empleo público" de la Administración General del Estado. Pues bien, con la rúbrica de "Conciliación y provisión de puestos de trabajo" el artículo 57 prevé esto:

“En las bases de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se computará, a los efectos de valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo que las personas candidatas hayan permanecido en las situaciones a que se refiere el artículo anterior”.

Este precepto tiene como fin garantizar la conciliación de la vida profesional con la familiar, luego el bien jurídico objeto de tutela no es tanto la igualdad entre hombre y mujer como esa conciliación, pues lo previsto para esta modalidad de excedencia voluntaria rige indistintamente para ambos sexos, de ahí que el artículo 57 se refiera a "las personas candidatas" pues la necesidad de esa excedencia no tiene que relacionarse necesariamente con la maternidad.

La Ley Orgánica 3/2007 no es una norma sectorial, en este caso reguladora del empleo público. Es una norma horizontal que, entre otros aspectos, incide puntualmente en el régimen del empleo público, lo que exige precisar qué alcance tiene en esa regulación lo que denomina "provisión de puestos de trabajo". Y es que tratándose de funcionarios públicos la "provisión de puestos de trabajo" se regula en el capítulo III del Título V del EBEP bajo la rúbrica de "ordenación de la actividad profesional", tiene por destinatarios a los que ya son funcionarios públicos e implica un cambio de destino o de puesto, de ahí que regule el concurso o la libre designación, esto es, las formas típicas de provisión de puestos de trabajo entre funcionarios.

Para ese ámbito de aplicación -a los que ya son funcionarios públicos- el artículo 89.4 EBEP prevé que en la excedencia por cuidado de hijos se atenúa un aspecto nuclear de la excedencia voluntaria general que implica la ruptura de la relación de servicios como efecto propio. Así, para este subtipo de excedencia voluntaria, el tiempo de excedencia se computa a efectos de antigüedad y de "carrera profesional", sin que en el EBEP pueda confundirse la "carrera" profesional con la provisión de puestos de trabajo. Pues bien, el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 añade un efecto más al artículo 89.4 del EBEP al prever que el tiempo de excedencia para cuidado de hijo compute también en caso de provisión de puestos de trabajo luego, repetimos, para quienes ya son funcionarios públicos.

Centrándonos en los contratados laborales al servicio de la Administración General del Estado, ámbito en el que se aplica el artículo interpretado en este pleito, cabe decir lo siguiente:

1º.- Respecto de los contratados laborales, como tipo de empleados públicos, no cabe concluir que por "provisión de puestos de trabajo" deba aplicarse, sin matiz alguno, la lógica antes expuesta para los funcionarios públicos en el EBEP, lo que llevaría a que el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 sólo regiría para los que ya prestan servicios como contratados sujetos a la normativa laboral y no a los aspirantes.

2º.- Para determinar con más exactitud el alcance de este precepto en el ámbito de la contratación laboral de la Administración del Estado hay que estar al régimen de prelación de fuentes del EBEP y si vamos a su artículo 7.1 para ese tipo de empleado público, el EBEP da prioridad al Estatuto de los Trabajadores seguido de los convenios colectivos, y en este caso era aplicable el III Convenio Colectivo Único para el personal laboral de la Administración General del Estado.

La conclusión es que, por una parte, el Estatuto de los Trabajadores no matiza que "antigüedad" no equivalga a trabajo o servicios efectivos y, por otra parte, que tratándose de acceso al empleo público como contratado laboral, según el III Convenio el "ingreso libre" es una modalidad de "provisión de vacantes". Hay que entender, por tanto, que al aplicarse el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 a "los concursos para la provisión de puestos de trabajo" en la Administración General del Estado, tal precepto es aplicable también al ingreso o acceso libre como contratado laboral, por lo que el tiempo de excedencia por cuidado de hijo en un trabajo previo en el sector privado es computable como mérito a efectos de valorar la experiencia profesional previa.

En consecuencia, el TS declara:

Que el artículo 57 de la Ley Orgánica 3/2007 es aplicable en las pruebas de ingreso por acceso libre como personal laboral fijo en la Administración General del Estado, luego cabe valorar el tiempo de excedencia para cuidado de un hijo y computar como trabajo ese tiempo a efectos del mérito consistente en la experiencia laboral.

Que el artículo 57 tiene efecto directo al ámbito del acceso a la condición de contratado laboral en la Administración General del Estado, sin mediación de las correspondientes bases de la convocatoria, lo que impone que se valore el tiempo en excedencia por cuidado de hijo en un trabajo previo como trabajo efectivo.

IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS CORPORATIVOS. DECLARACIÓN EN FAVOR DEL PUEBLO PALESTINO. CONTROL JURISDICCIONAL DE ESTOS ACUERDOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1161/2022 de 20 de septiembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5002/2020.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

El Ayuntamiento de Reinosa adoptó acuerdo plenario el 7 de julio de 2016 acuerdo en el que instaba al Gobierno municipal a:

"1.- Manifiestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina.

2.- Mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional.

3.- Declarar el municipio de Reinosa, Espacio Libre de Apartheid Israelí (ELAI), difundirlo entre la ciudadanía, insertando el Sello Espacio Libre de Apartheid Israelí en la página web municipal, sello que recibirá de la Red solidaria contra la ocupación de Palestina.

4.- Adoptar las medidas legales oportunas para que los procesos de contratación y compra incluyan previsiones que impidan contratar servicios o comprar productos a empresas cómplices de violaciones del Derecho Internacional y que no acaten el

Derecho de Autodeterminación del pueblo palestino (Resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Declaración de la Corte Intencional de Justicia de 9 de julio de 2004, el Estatuto de Roma de la Corte Penal y la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU).

5.- Fomentar la cooperación con el movimiento BDS (Boicot, desinversiones y sanciones), articulado a nivel estatal por la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina y a nivel autonómico y local por el Comité de Solidaridad con la Causa Árabe".

La cuestión de interés objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento que se impugnaron son, o no, susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos, y las normas jurídicas objeto de interpretación son las contenidas en los artículos 2, 9.3, 20, 103, 137 y 140 de la Constitución española, así como los artículos 2 a) y 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

El TS considera que lo fundamental para decidir la viabilidad o no de los actos, es la existencia o no de efectos jurídicos vinculantes derivados de los pronunciamientos realizados y del respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales de terceros, y concluye que ello lleva a considerar que el acuerdo de 7 de julio de 2016 es susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, continúa diciendo el TS, la existencia de pronunciamientos de distinta naturaleza y consecuencias en el acuerdo de 7 de julio de 2016 exige distinguir la naturaleza de sus apartados.

El hecho de que hubiere resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que puedan vincular al Reino de España, como miembro de Naciones Unidas, y al Gobierno de España, como su representante exterior, en principio, no es óbice para que, dada la organización territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas (artículo 137 CE), cada una de estas entidades territoriales gestione sus respectivos intereses y se atenga a las competencias establecidas en la Constitución.

Más también acabamos de señalar que cuando el acto municipal carece de efectos prácticos directos, nada obsta a su permanencia si no viola derechos fundamentales o de terceros.

Pues bien, a juicio de la Sala carecen de eficacia administrativa y entran en el ámbito de las declaraciones políticas que se agotan en sí mismas sin trascendencia de aquella naturaleza estos dos puntos del acuerdo de 7 de julio de 2016:

"1ª manifestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina."

2ª "mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional".

La adhesión municipal a un pronunciamiento del Parlamento Europeo, no quebranta las competencias municipales ni incurre en ilegalidad. La manifestación de la solidaridad con determinada población es una declaración que al carecer de efectos jurídicos vinculantes responde al carácter político de la autonomía municipal.

Pero el apartado tercero, "3. Declarar el concejo de Reinosa Espacio Libre de Apartheid Israelí y difundirlo entre la ciudadanía, insertando el sello de Espacio Libre de Apartheid Israelí en la web municipal.", implica discriminación de terceros, esto es lesión de derechos fundamentales, por lo que debe ser anulado, lo mismo que los apartados 4, 5 y 6: "4- Adoptar las medidas legales oportunas para que los procesos de contratación y compra incluyan las previsiones que impidan contratar servicios o comprar productos a empresas cómplices de violaciones del Derecho Internacional de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. 5- No suscribir ningún convenio o acuerdo con instituciones públicas, empresas y organizaciones que participen, colaboren u obtengan beneficio económico de la violación del Derecho Internacional y de la Declaración de los Derechos Humanos. 6- Fomentar la cooperación con el movimiento BDS (Boicot, Desinversión y Sanciones) articulado a nivel estatal por la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina y a nivel autonómico y local por el Comité de solidaridad con la Causa Árabe."

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



LA GESTIÓN DIGITAL NO PRESENCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES: TELETRABAJO Y ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTRÓNICOS

Rubén Martínez Gutiérrez y Jorge Fondevila Antolin

Colección: [Temas de Administración Local](#), 115

ISBN-13: 978-84-16219-51-3.

RESUMEN

Desde el año 2020, a causa de la aparición Covid-19, los trabajadores en general, y en concreto los empleados públicos que es el colectivo que nos ocupa, se vieron obligados a desempeñar sus puestos de trabajo a distancia, haciendo uso de un 'teletrabajo' que aún contaba con escasa o nula regulación. Poco a poco, se normalizó esta situación y vemos que el teletrabajo ha llegado para quedarse.

Sin embargo, aún está pendiente de reglamentación en muchas instituciones y de incorporarse plenamente a nuestro ordenamiento jurídico de manera que pueda dar respuesta a los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios en las administraciones públicas, sin menoscabo de los derechos de la ciudadanía para la que, en definitiva, trabaja la administración. Así mismo, las instituciones deberán atender a diferentes criterios organizativos de gestión de personal, tipos de tareas y responsabilidades, diseño de puestos de trabajo, entre otros, que posibilitarán, o dificultarán, la implementación del teletrabajo.

En esta obra, los autores hacen un amplio recorrido en el que muestran la situación actual en la que se encuentra la regulación del teletrabajo en la administración pública, iniciándolo como preámbulo en el ámbito de la administración electrónica y el desarrollo de las reuniones de los órganos colegiados por medios electrónicos, para continuar desgranando el régimen jurídico del teletrabajo y la necesaria elaboración de normas reguladoras en las administraciones locales, finalizando con un anexo sobre la regulación actual de esta materia en las Comunidades Autónomas.

SUMARIO

Presentación.

CAPITULO I: Consideraciones previas al teletrabajo. La E-administración como presupuesto. La regulación de las reuniones de Órganos Colegiados por medios electrónicos.

CAPITULO II. Bases jurídicas y conceptuales del teletrabajo. Régimen jurídico.

CAPITULO III. Otras consideraciones del régimen jurídico del teletrabajo.

CAPITULO IV. La elaboración de normas reguladoras del teletrabajo en las administraciones locales.

Anexo.

Bibliografía.

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

ALGUACIL SANZ, MARIO

“Gestión de la confianza en la web3 y posteriores, uno de los desafíos al alcance del sector público”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2022, pp. 73-80.

ARROYO YANES, LUIS MIGUEL

“El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 137-169.

BALLESTEROS MOFFA, LUIS ÁNGEL

“Causas de nulidad procesal: una revisión de la teoría de las identidades en el orden contencioso-administrativo”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 218/2022, pp. 13-62.

BARRACHINA ANDRÉS, ANA MARÍA

“Los nuevos procesos de estabilización. Y ahora ¿qué hacemos?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2-Especial 2022, pp. 160-176.

CANDELA TALAVERO, JOSÉ ENRIQUE

“Despoblación rural. - El reto demográfico y territorial de Extremadura. Comentario legislativo”, en: *La Administración Práctica*, nº 8/2022, pp. 75-85.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA

“Revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho. La composición paritaria de las comisiones de selección en el empleo público”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 2/2022, pp. 1-3.

CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA

“Igualdad entre hombres y mujeres. Las prestaciones de jubilación de las clases pasivas del Estado”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 5/2022, pp. 1-3.

CHAVES GARCÍA, JOSÉ R.

“El camino procesal para atajar la inejecución de actos administrativos firmes”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 7/2022, pp. 116-128.

CIERCO SEIRA, CÉSAR; PAVEL, EDUARD-VALENTÍN

“La vinculación de la Administración sancionadora a la apreciación penal de los hechos”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 218/2022, pp. 63-100.

FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN

“La imprescindible reconducción de la evaluación ambiental estratégica a sus justos términos”, en: *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 48/2022, pp. 99-118.

FUENTETAJA PASTOR, JESÚS

“Invalidez y revisión de los actos adoptados en el seno de procedimientos de selección de personal”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2-Especial/2022, pp. 177-192.

GALLEGRO ALCALÁ, JOSÉ DOMINGO

“Límites al ejercicio por las Corporaciones Locales de las potestades administrativas en materia de resolución de convenios interadministrativos de colaboración”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6/2022, pp. 117-120.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, VÍCTOR RAFAEL

“El litigio por el cambio climático. Una nueva revolución por los derechos fundamentales”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 219/2022, pp. 99-126.

HERRERO POMBO, CÉSAR

“El difícil encaje jurídico de las propuestas de acuerdo “políticas” presentadas por los grupos municipales a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencias de 26 y 28 de junio de 2019)”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5/2022, pp. 108-115.

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL

“Desafíos organizativos en la gestión de los fondos europeos derivados del plan de recuperación. Administración divisional versus administración por proyectos”, en: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 22/2022, pp. 34-52.

JUNQUERA, A.

“Contra la despoblación, proyectos municipales”, en: *Carta Local*, nº 358/2022, pp. 19-24.

LLAVADOR CISTERNES, HILARIO; LLAVADOR PIQUERAS, PABLO

“El contrato de servicios de actividades docentes: problemas y aspectos prácticos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 9/2022, pp. 88-97.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA

“La supra municipalidad y su vertebración territorial, jurídica y social. La planificación y la ordenación territorial a nivel supramunicipal: el caso portugués”, en: *Práctica Urbanística*, nº 176/2022, pp. 1-2.

MONTESERIN HEREDIA, SERGI; POTEL ALVARELLOS, CALOS

“¿Computan las actuaciones previas realizadas antes de incoar el expediente sancionador a efectos de caducidad del expediente?”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2022, pp. 123-125.

MORALES DÍAZ, MIGUEL ÁNGEL

“Criterios sobre la presidencia efectiva de la mesa de edad en las sesiones plenarias para la elección del titular de la alcaldía”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 2/2022, pp. 94-103.

NEVADO-BATALLA MORENO, PEDRO T.

“La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la Administración”, en: *Documentación Administrativa*, nº 8/2021, pp. 115-136.

NÚÑEZ HERRERA, VLADIMIR

“Jurisprudencia del TJUE respecto de la interpretación de la sanción de multa o expulsión ante la estancia irregular de extranjeros. Aproximación a la continuidad de la aplicación de la sanción de multa”, en: *Revista Aranzadi Unión Europea*, nº 7/2022, pp. 87-114.

OTERO LÓPEZ, DAVID

“La orden de demolición de construcciones ilegales y su suspensión en la jurisdicción penal y su implicación penal y su implicación en el derecho urbanístico”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, nº 352/2022, pp. 133-168.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO

“Doctrina jurisprudencial sobre el plazo de prescripción de la acción de reclamación por incumplimiento de los convenios urbanísticos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 6/2022, pp. 1-3.

REVUELTA PÉREZ, INMACULADA

“La actividad de los Gobierno locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo”, en: *Anuario del Gobierno Local*, nº 2021/2022, pp. 171-202.

ROMERO HERNÁNDEZ, FEDERICO

“Reflexiones sobre el futuro de la ciudad”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 353/2022, pp. 65-74.

SANGÜESA CABEZUDO, ANA M.

“Derecho a la prueba en el recurso contencioso-administrativo: documentos no aportados en el procedimiento de gestión tributaria”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 1/2022, pp. 1-3.

SANTOS BATISTA, ISABEL Y GARCÍA MELIÁN, JUAN CARLOS

“Contrato de servicios y relaciones laborales. El falso autónomo y la cesión ilegal de trabajadores”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 178/2022, pp. 1-2.

SORO MATEO, BLANCA

“Cambio climático y transformaciones del derecho local”, en: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 17/2022, pp. 123-138.

URIARTE RICOTE, MAITE

“La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a la luz de la Sentencia del TS 490/2022, de 27 de abril, sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia (PATIVEL)”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 123/2022, pp. 225-250.

VÁZQUEZ MATILLA, FRANCISCO JAVIER

“El negociado sin publicidad por exclusividad técnica y artística. Reforzamiento de la seguridad jurídica a través de los anuncios de transparencia previa voluntaria”, en: *Contratación Administrativa Práctica*, nº 179/2022, pp. 1-13.

Cartas a P (IV): Comerte

Hemos vuelto P y yo de unas largas vacaciones que nos llevaron a recorrer diferentes esquinas de nuestro mapa cercano. A pesar de los fuegos iniciales por el cambio y la premeditada sorpresa, pasados unos días solo queríamos otra vez un poco de rutina y que el calor terminara de una vez por disiparse. O sea, al contrario que el relato de Monterroso; abrir los ojos y ver que el dinosaurio ya no estuviera allí.

Recuerdo tocar tierra nazarí con ansia; de que mañana todo hubiera vuelto a la normalidad, deseando incluso que fuera necesario aferrarse a un paraguas para salir de casa. Aún tengo en el debe aquel domingo, principalmente porque ambos los odiamos en demasía. Siempre cuento, como un cierto aforismo vital, que el último día de la semana, como las ferias de los pueblos en verano, son para niños y jubilados. Bueno, si me apuran, para parejas en ciernes. Da igual si la tarde es buena, nevada o tienes el mejor plan entre manos, no importa, llegará el momento de regresar a casa abrumado por el tedio, descalzarte, ver que no hay nada en la nevera, coger el último yogurt, sentarte frente al televisor y tratar de encontrar una película en alguna plataforma -la cuál no encontrarás- mientras terminas acurrucado en el sofá. Total, que para eludir todo aquel desánimo que nos sobrevenía, agudizado además por el tórrido clima, decimos salir a tomar algo. Nos sentamos en una terraza, nos apuntocamos y parapetarnos cubriendo nuestro botín. Nos aferramos al deseo de que nadie nos movería de allí hasta que los camareros nos echaran a gorrazos cansados de esperarnos y de servirnos ingentes cantidades de vino.



Casualmente, mientras el reprís del viaje seguía latente, recordamos los últimos días que habíamos pasado en Roma. En esta ocasión se nos ocurrió descubrir eso que con tanto

ahínco pasea por el argot italiano: el Ferragosto. Este básicamente es, como su nombre indica, la feria de agosto, en el que el día culmen es el quince de ese mes. Ya se puede atravesar Vía del Corso, llegar a Agripa o saltar hasta Monti, que allí, con suerte, ves pulular hordas de nadería. Todo cerrado. Solo uno es capaz de encontrar, con suerte, la agreste indiferencia. No negaré que hubiéramos estado en mitad de una ciudad fantasma, aunque sí es cierto que un algo hay, pero, como es de esperar, son turistas. Viandantes que, desnortados, son fáciles de identificar y diferenciar del local. La prueba irrefutable es que todos van calle abajo con la boca abierta mientras con las cabezas erguidas miran entre los recovecos de los edificios. Los romanos en cambio huyen a las villas, a la playa o a la campiña, o sea, a aquel lugar alejado de la ciudad unas decenas de kilómetros, justo la distancia exacta en donde las chicharras son capaces de escuchar su propio eco. Escapan del caos, del asfalto, de la bella suciedad -oxímoron quizás-, del fin de la canícula... Dicho sin tanta sinécdoque, descansar.

A nosotros, durante esos días, nos parecía algo increíble. Sin embargo, sentados saboreando la brisa de los días finales del verano *granaíno*, recapitulamos en todo aquello, aunque esta vez sin tanto espasmo. Veíamos las plazas desiertas. Los bares de siempre cerrados. Caras poco conocidas a nuestra alrededor e incluso tertulias que, en su mayoría, se daban en otros idiomas. Nos dimos cuenta que, aun separando cientos y miles de kilómetros entre ciudades, historias y cultura, el germen original seguía ahí. La forma de ser, el entender la vida y el afrontarla. Como se ha mencionado tantas veces; que el año empieza en septiembre y que la larga despedida de los meses estivales se produce huyendo a Salobreña, Motril, a otra región o capitulando lentamente observando como los estudiantes atiborran nuestra ciudad.





Es solo una forma más, un método nuestro, del sur, de una costumbre que sin habernos dado cuenta seguimos perpetuando, ya sea sentados frente al Tíber o al Darro, con un Spritz o con un vino del terreno. Eso sí, mientras cavilaba todo esto levanté la mano, miré al camarero y pedí otra ronda; dispuestos a comernos, perdón, devorar otro año, que sea con tapa, claro.

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

