

Revista digital CEMCI

Número 57: enero a marzo de 2023

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 se 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

- CAMPOS ACUÑA, Concepción. “Aproximación a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción: una visión aplicativa en el sector público”.
- GUERRERO MUÑOZ, M^a Dolores. “Utilización de símbolos religiosos en el espacio público”.
- MONAR RUBIA, Fernando. “La Tercera Nueva Gestión Pública local en la década 2030”.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. “Economía circular, protección y prevención desde las entidades locales ante el cambio climático”.

3.- Trabajos de evaluación

- CAÑEVERAS FERNÁNDEZ, Aurora. “La legitimidad de los actos de notificación a través de las comunidades de propietarios en el urbanismo”.
- MARTÍN OLIVA, Fco. Luis. “: Medidas de simplificación administrativa del Decreto Ley 26/2021. Especial referencia a la materia medio ambiental”.
- MORRO PASTOR, Catalina. “Contratación pública como instrumento para llevar a cabo políticas de sociales, medioambientales y de innovación”.

4.- Actualidad jurídica

- Normativa andaluza
- Normativa estatal
- Jurisprudencia



Indice

Número 57: enero a marzo de 2023

Página 2 de 2



- 5.- Convocatorias**
- 6.- Ahora en el CEMCI**
- 7.- Novedades editoriales**
- 8.- Novedades bibliográficas**
- 9.- Ocio**
- 10.- Actualidad Informativa**



EDITORIAL

Continuamos con el desarrollo del Plan General de Acción del CEMCI para el año 2023 con el que se pretende dar cumplimiento a los objetivos previstos, consolidando y perfeccionando lo implantado hasta el momento e incluso asumiendo nuevos retos y acciones, siempre intentando posicionar el Centro como un centro de referencia y de alta calidad, en las materias que le son propias: formación, investigación, documentación y publicaciones.

En este contexto, presentamos un nuevo número de la Revista digital del CEMCI en el que hemos seleccionado una serie de contenidos que consideramos de gran interés, tanto por los temas tratados, como por los autores de los mismos, magníficos profesionales que han colaborado en esta edición.

Iniciamos la sección Tribuna con un trabajo elaborado por Concepción CAMPOS ACUÑA, Doctora en Derecho y Codirectora de Red Localis, en el que hace una “Aproximación a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción: una visión aplicativa en el sector público”, realizando un magnífico análisis de la reciente Ley 2/2023, para concluir con una serie de tareas que aún quedan pendientes para perfeccionar los sistemas de integridad.

A continuación, un trabajo de M^a Dolores GUERRERO MUÑOZ, Jefa de Gestión Económica y Presupuestaria de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el que lleva a cabo un exhaustivo análisis de la “Utilización de símbolos religiosos en el espacio público” en nuestro país, sus raíces y su evolución a través de los años.

Seguidamente, el artículo de Fernando MONAR RUBIA, Investigador y formador en gestión, evaluación, innovación y transformación pública, titulado “La tercera nueva gestión pública local en la década 2030”, el que plantea la necesidad de caminar hacia un nuevo modelo de gestión pública cuya finalidad sea dar solución a las necesidades y a las expectativas de la ciudadanía.

Para finalizar esta sección, se ha seleccionado un artículo de Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, Profesora Titular de Universidad, Miembro del Grupo de Investigación SEJ459 ‘Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Energía’ de la Universidad de Granada, que trata sobre el “Nuevo régimen jurídico de la economía circular en

Andalucía. Especial atención al papel de las entidades locales”, que ofrece una visión completa y actualizada de la regulación sobre Economía Circular existente en España, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, prestando especial atención a la regulación de las competencias municipales en estas materias.

En la sección Trabajos de Evaluación, se han incluido varios trabajos de evaluación 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.

Aurora CAÑAMERO FERNÁNDEZ, Letrada/Asesora Jurídica del Excmo. Ayuntamiento de Mijas (Málaga), ha presentado un Trabajo de Evaluación para el Curso monográfico de estudios superiores: Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el Urbanismo, titulado “La legitimidad de los actos de notificación a través de las comunidades de propietarios en el urbanismo”.

En segundo lugar, el Trabajo de Evaluación de Francisco Luis MARTÍN OLIVA, Vicesecretario. Ayuntamiento de Las Gabias (Granada), presentado para el Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Licencias Ambientales en Andalucía sobre “Medidas de simplificación administrativa del Decreto ley 26/2021. Especial referencia a la materia medio ambiental”, centrado en las medidas y modificaciones legislativas que supone la aprobación de esta normativa.

Por último, se ha seleccionado el Trabajo de Evaluación de Catalina MORRO PASTOR, Directora de Servicios Económicos y Contratación del Ajuntament de Calvià (Mallorca), presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: Agenda 2030 y los ODS (Objetivos de desarrollo sostenible): su proyección en la gestión pública local, titulado “Contratación pública como instrumento para llevar a cabo políticas de sociales, medioambientales y de innovación”, que desarrolla el nuevo concepto de contratación pública estratégica que trata de ir más allá de la simple adquisición de bienes, servicios u obras.

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



**APROXIMACIÓN A LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE
LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE
INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:
UNA VISIÓN APLICATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

Concepción CAMPOS ACUÑA

Doctora en Derecho y Codirectora de Red Localis

SUMARIO:

1. Aproximación a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.
2. La aplicación de la Ley 2/2023 en el Sector Público: especialidades del ámbito local
3. Sistema Interno de Información: su triple articulación
4. Medidas de protección: condiciones de protección, prohibición de represalias y otras medidas de apoyo
5. Un nuevo órgano de control: la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.
6. Régimen Sancionador aplicable: infracciones, sanciones y demás aspectos de aplicación en su régimen jurídico
7. Conclusión: tareas pendientes para perfeccionar los sistemas de integridad
8. Bibliografía

1. APROXIMACIÓN A LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El 21 de febrero del año 2023 el BOE publicaba la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Se ponía fin así, a más de un año de retraso en el proceso de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones de la Unión y una laguna regulatoria existente en el ordenamiento jurídico español.

Desde la aprobación en el año 2013 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, era prácticamente unánime la crítica a la inexistente regulación de esta materia a nivel básico¹, sin perjuicio de algunas regulaciones autonómicas² y experiencias propias en el ámbito local y la necesidad de incorporar una regulación propia con la que contaban ya más de 60 países (Ponce y Villoria, 2021), vacío legal al que la Directiva puso fecha de caducidad y la Ley 2/2023 ha cumplido al fin.

1.1.- Ámbito objetivo de la protección

La ley tiene por finalidad otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones a que se refiere el artículo 2, relativo al ámbito material de aplicación, a través de los procedimientos previstos en la misma.

De conformidad con dicho lo establecido en el mismo, la ley protege a las personas físicas que informen, a través de alguno de los procedimientos previstos en ella de:

a) Cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea siempre que:

1.º Entren dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión Europea enumerados en el anexo de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen

¹ Durante este período han ido surgiendo distintas iniciativas que han pretendido introducir la regulación de esta materia en el ordenamiento jurídico español, como la “Proposición de Ley de protección integral de los alertadores” o la “Proposición de Ley de medidas de lucha contra la corrupción”, pero que no han cristalizado.

² Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes; Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas; LEY 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana; Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears; Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra o la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante

sobre infracciones del Derecho de la Unión, con independencia de la calificación que de las mismas realice el ordenamiento jurídico interno;

2.º Afecten a los intereses financieros de la Unión Europea tal y como se contemplan en el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); o

3.º Incidan en el mercado interior, tal y como se contempla en el artículo 26, apartado 2 del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o con prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable al impuesto sobre sociedades.

b) Acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. En todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.

No obstante, existen una serie de supuestos particulares que, no obstante, no supondrán la exclusión en la aplicación de otras normas, pues se precisa que la protección contemplada en la Ley 2/2023 no excluirá la aplicación de las normas relativas al proceso penal, incluyendo las diligencias de investigación e igualmente esta protección en relación a las personas trabajadoras que informen sobre infracciones del Derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, se entiende sin perjuicio de la establecida en su normativa específica.

En sentido contrario, sí existen una serie de supuestos que excluyen de su aplicación la protección recogida en la norma, como son:

a) Informaciones que afecten a la información clasificada.

- b) Obligaciones que resultan de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones, así como del secreto de las deliberaciones judiciales.
- c) Informaciones relativas a infracciones en la tramitación de procedimientos de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados,
- d) o aquéllos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.

En el supuesto de información o revelación pública de alguna de las infracciones a las que se refiere la parte II del anexo de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, resultará de aplicación la normativa específica sobre comunicación de infracciones en dichas materias.

1.2.- **Ámbito subjetivo de aplicación**

A diferencia de otras normas que integran el ordenamiento jurídico y que contemplan una regulación diferenciada para el sector público o privado, la Ley 2/2023 se aplicará a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional, sin perjuicio de las especialidades que contempla en relación al sector privado en el Título II Sistema de Información, que dedica su Capítulo II al sistema de información del sector privado y su Capítulo III al sistema de información del sector privado.

- En todo caso, su ámbito subjetivo comprenderá:
 - a) las personas que tengan la condición de empleados públicos o trabajadores por cuenta ajena;

- b) los autónomos;
 - c) los accionistas, partícipes y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos;
 - d) cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.
- Igualmente se aplicará a los informantes que comuniquen o revelen públicamente información sobre infracciones obtenida en el marco de una relación laboral o estatutaria ya finalizada, voluntarios, becarios, trabajadores en periodos de formación con independencia de que perciban o no una remuneración, así como a aquellos cuya relación laboral todavía no haya comenzado, en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual.
 - Las medidas de protección del informante previstas en el título VII también se aplicarán, en su caso, específicamente a los representantes legales de las personas trabajadoras en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y apoyo al informante.

Por su parte, las medidas de protección del informante previstas en el título VII también se aplicarán, en su caso, a:

- a) personas físicas que, en el marco de la organización en la que preste servicios el informante, asistan al mismo en el proceso,
- b) personas físicas que estén relacionadas con el informante y que puedan sufrir represalias, como compañeros de trabajo o familiares del informante, y
- c) personas jurídicas, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral o en las que ostente una participación significativa. A estos efectos, se entiende que la participación en el capital o en los derechos de voto correspondientes a acciones o participaciones es

significativa cuando, por su proporción, permite a la persona que la posea tener capacidad de influencia en la persona jurídica participada.

2.- LA APLICACIÓN DE LA LEY 2/2023 EN EL SECTOR PÚBLICO: ESPECIALIDADES DEL ÁMBITO LOCAL

Como hemos expuesto, el legislador español ha optado por una regulación conjunta para el sector público y privado, recogiendo algunas especialidades para el sistema de información del sector público que analizamos a continuación poniendo el acento en las entidades que integran la administración local.

2.1. Sector público afectado por la Ley 2/2023

En su artículo 13 la Ley 2/2023 realiza una amplia inclusión de las entidades del sector público en su ámbito de aplicación, entendiéndose que se entienden comprendidos en dicha noción:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Los organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes de alguna Administración pública, así como aquellas otras asociaciones y corporaciones en las que participen las Administraciones y organismos públicos.
- c) Las autoridades administrativas independientes, el Banco de España y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- d) Las universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho público.

- f) Las fundaciones del sector público³.
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d) y g) del presente apartado sea superior al cincuenta por ciento, o en los casos en que, sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre.

Igualmente se encuentran obligadas a dotarse de un Sistema interno de información, los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores.

En el caso de organismos públicos con funciones de comprobación o investigación de incumplimientos sujetos a esta norma, se efectúa una distinción, al menos, entre un canal interno referente a los propios incumplimientos del organismo o su personal, y el canal externo referente a las comunicaciones que reciba de los incumplimientos de terceros cuya investigación corresponda a sus competencias.

2.2. Especialidades del ámbito local

El establecimiento de un canal interno de denuncias y la dotación de un sistema de protección a los denunciantes adquiere características muy distintas en función de la dimensión de la organización en la que deba desplegar sus efectos, en especial, en relación al ámbito local, como deja patente la propia Directiva. La norma europea establece la obligación de disponer de un canal interno de denuncias para el conjunto de entidades del sector público, pero puntualiza en su artículo 8, apartado 9, la posibilidad de que los Estados miembros puedan eximir de la obligación prevista en el apartado 1 a los

³ A efectos de la ley, se entenderá por fundaciones del sector público aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos: 1.º Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución. 2.º Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público con carácter permanente. 3.º Que la mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes del sector público.

municipios de menos de 10.000 habitantes o con menos de 50 trabajadores, u otras entidades mencionadas en el párrafo primero de dicho apartado con menos de 50 trabajadores.

Si bien la base argumental, la escasez de medios y recursos de las entidades de menor tamaño podrían aconsejar acogerse a dicha excepcionalidad, en sentido contrario los riesgos son evidentes, pues si se quieren combatir determinadas prácticas irregulares, eximir de esta obligación a las empresas o entidades públicas en esos casos, en el caso de España a la gran mayoría de ayuntamientos, no parece lo más adecuado, en particular, dado el impacto disuasorio que tendrán las redes de proximidad en estos casos⁴.

Y así se hace efectivamente por la Ley 2/2023, que, en su artículo 14, contempla expresamente la posibilidad de recurrir a medios compartidos en el sector público. De este modo, los municipios de menos de 10.000 habitantes, entre sí o con cualesquiera otras Administraciones públicas que se ubiquen dentro del territorio de la comunidad autónoma, podrán compartir el Sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones. Es decir, se establece un doble condicionante, por una parte, poblacional, sólo podrán acogerse a esta posibilidad las entidades municipales con una población inferior a los 10.000 habitantes, y, por otra, territorial, la opción de compartir el Sistema interno de información y recursos asociados para su gestión sólo podrá realizarse entre entidades ubicadas en la misma Comunidad Autónoma, es decir, supera la limitación provincial.

Pero esta posibilidad compartida no se limita a los municipios, sino que también se contempla para las entidades pertenecientes al sector público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de órganos de las Administraciones territoriales, en este caso con la limitación en función del número de recursos personales, que cuenten con menos de cincuenta trabajadores, en cuyo caso podrán compartir con la Administración

⁴ <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/02/24/estatuto-del-denunciante-canales-internos-de-denuncia-e-integridad-institucional/>

de adscripción el Sistema interno de información y los recursos destinados a las investigaciones y las tramitaciones.

Con independencia de encontrarnos ante un supuesto u otro, sí se establece la debida garantía de que los sistemas resulten independientes entre sí y los canales aparezcan diferenciados respecto del resto de entidades u organismos, de modo que no se genere confusión a los ciudadanos.

Hasta el momento y con independencia del Buzón del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, habilitado para la comunicación de infracciones que afecten a la gestión de los Fondos Europeos, ya se han arbitrado medidas de colaboración para dotarse de buzones de comunicación de informaciones, como es el caso del ofrecido por la Oficina Antifraude de Valencia.

3.- SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN: SU TRIPLE ARTICULACIÓN

El Sistema interno de información se configura como el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones previstas en el artículo 2 de la Ley, siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia.

Todas las personas jurídicas obligadas dispondrán de un Sistema interno de información en los términos establecidos en la ley. Sistema que se articula sobre un triple eje: canal de denuncias, responsable del sistema y procedimientos de denuncias.

La responsabilidad de la implantación del Sistema interno de información corresponderá al órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado, previa consulta con la representación legal de las personas trabajadoras, responsable que tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos personales.

3.1. Características del Sistema interno de información

Con independencia de la fórmula de gestión el Sistema interno de información, debe ajustarse en sus características a los siguientes condicionantes:

- a) Permitir a todas las personas referidas en el artículo 3 comunicar información sobre las infracciones previstas en el artículo 2.
- b) Estar diseñado, establecido y gestionado de una forma segura, de modo que se garantice la confidencialidad de la identidad del informante y de cualquier tercero mencionado en la comunicación, y de las actuaciones que se desarrollen en la gestión y tramitación de la misma, así como la protección de datos, impidiendo el acceso de personal no autorizado.
- c) Permitir la presentación de comunicaciones por escrito o verbalmente, o de ambos modos.
- d) Integrar los distintos canales internos de información que pudieran establecerse dentro de la entidad.
- e) Garantizar que las comunicaciones presentadas puedan tratarse de manera efectiva dentro de la correspondiente entidad u organismo con el objetivo de que el primero en conocer la posible irregularidad sea la propia entidad u organismo.
- f) Ser independientes y aparecer diferenciados respecto de los sistemas internos de información de otras entidades u organismos, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 12 y 14.
- g) Contar con un responsable del sistema en los términos previstos en el artículo 8.
- h) Contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales en materia de Sistema interno de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u organismo.

- i) Contar con un procedimiento de gestión de las informaciones recibidas.
- j) Establecer las garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad u organismo, respetando, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 9.

- **Gestión del Sistema interno de información por tercero externo.**

La gestión del Sistema interno de información por un tercero externo en el ámbito de la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y ciudades con Estatuto de Autonomía y las Entidades que integran la Administración Local solo podrá acordarse en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 apartado 4 letra f) 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. Esta gestión comprenderá únicamente el procedimiento para la recepción de las informaciones sobre infracciones y, en todo caso, tendrá carácter exclusivamente instrumental.

3.2. Canal Interno de Información

El canal interno de información se integra dentro del Sistema Interno de Información, y tiene por objeto permitir realizar comunicaciones por escrito o verbalmente, o de las dos formas.

La información se podrá realizar en cualquiera de las modalidades que se puedan contemplar:

- bien por escrito, a través de correo postal o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto,

- o verbalmente, por vía telefónica o a través de sistema de mensajería de voz⁵.

Incluso, a solicitud del informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días.

En su caso, se advertirá al informante de que la comunicación será grabada y se le informará del tratamiento de sus datos de acuerdo a lo que establece el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

Esta comunicación de garantía a través del canal interno debe reforzarse con la información adicional, de forma clara y accesible, sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.

Uno de los grandes ejes del debate sobre la configuración de los canales de denuncias es la posibilidad de que sean anónimas o no, una posibilidad, la del anonimato, que se admitía sin problemas por la Oficina de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF), ha quedado desdibujada por la Directiva que, en su artículo 6.2, deja a criterio de los Estados miembros, en sus labores de transposición la posibilidad de la admisión de dicho formato o no, intensificándose los riesgos en el ámbito local. Finalmente, el legislador español opta por permitir la presentación y posterior tramitación de comunicaciones anónimas a través de los canales internos de información⁶.

En todo caso, hay un tema sobre el cual debemos detenernos, como es la **Preservación de la identidad del informante y de las personas afectadas, contemplada en el artículo 33, que reconoce el derecho de** quien presente una

⁵ Las comunicaciones verbales, incluidas las realizadas a través de reunión presencial, telefónicamente o mediante sistema de mensajería de voz, deberán documentarse de alguna de las maneras siguientes, previo consentimiento del informante: a) mediante una grabación de la conversación en un formato seguro, duradero y accesible, o b) a través de una transcripción completa y exacta de la conversación realizada por el personal responsable de tratarla. Sin perjuicio de los derechos que le corresponden de acuerdo a la normativa sobre protección de datos, se ofrecerá al informante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la conversación.

⁶ Si bien ésta ya era una práctica comúnmente aceptada por distintas entidades y que fue avalada expresamente por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, que se pronunciaba sobre esta posibilidad en el Fundamento de Derecho Décimo de la Sentencia 252/2018, de 3 abril de 2018

comunicación o lleve a cabo una revelación pública a que su identidad no sea revelada a terceras personas e igualmente el canal de información debe garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada⁷.

Disposición transitoria primera. Adaptación de los Sistemas y canales internos de información existentes.

Los sistemas internos de comunicación y sus correspondientes canales que, a la entrada en vigor de esta ley, tengan habilitados las entidades u organismos obligados podrán servir para dar cumplimiento a las previsiones de esta ley siempre y cuando se ajusten a los requisitos establecidos en la misma.

En todo caso, el TÍTULO IV contempla expresamente las obligaciones de publicidad de la información y la creación de un Registro de informaciones, que deberán llevar todos los sujetos obligados a disponer de un canal interno de informaciones, con independencia de que formen parte del sector público o del sector privado, de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar, garantizando, en todo caso, los requisitos de confidencialidad previstos en esta ley, que no tendrá carácter público.

3.3. Responsable del Sistema

Uno de los ejes clave para garantizar el adecuado funcionamiento del modelo previsto en la Ley 2/2023 es la figura del responsable del sistema, que adquiere especiales características en el ámbito del sector público, para determinar los perfiles que pueden desempeñar sus funciones.

A continuación realizaremos una descripción de los principales aspectos sobre el mismo:

⁷ La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.

- Designación: corresponde al órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado la designación de la persona física responsable de la gestión de dicho sistema o «Responsable del Sistema», y de su destitución o cese.
- Puede ser órgano unipersonal o puede ser un órgano colegiado, en este último caso, deberá delegar en uno de sus miembros las facultades de gestión del Sistema interno de información y de tramitación de expedientes de investigación.
- Tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o, en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.
- El Responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Nada dice la Ley 2/2023 sobre qué tipo de puestos son los llamados a desempeñar esta responsabilidad en el sector público, pero a efectos informadores puede tomarse como referencia las prescripciones que sí se formulan para el sector privado. En ese caso, la norma señala que el Responsable del Sistema persona física o la entidad en quien el órgano colegiado responsable haya delegado sus funciones, será un directivo de la entidad, que ejercerá su cargo con independencia del órgano de administración o de gobierno de la misma. Cuando la naturaleza o la dimensión de las actividades de la entidad no justifiquen o permitan la existencia de un directivo Responsable del Sistema, será posible el desempeño ordinario de las funciones del puesto o cargo con las de Responsable del Sistema, tratando en todo caso de evitar posibles situaciones de conflicto de interés.

En las entidades u organismos en que ya existiera una persona responsable de la función de cumplimiento normativo o de políticas de integridad, cualquiera que fuese su denominación, podrá ser esta la persona designada como Responsable del Sistema, siempre que cumpla los requisitos establecidos en la ley.

3.4. Procedimiento de gestión de comunicaciones

La gestión de las comunicaciones que se reciban, por cualquiera de las vías previstas, escrita u oral, y en cualquiera de las modalidades, anónima o no, exigirán su gestión a través del respectivo procedimiento que deberá aprobar el órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado, de cuya diligente tramitación responderá el Responsable del Sistema.

El procedimiento establecerá las previsiones necesarias para que el Sistema interno de información y los canales internos de información existentes cumplan con los requisitos establecidos en esta ley. En particular, el procedimiento responderá al contenido mínimo y principios siguientes:

- a) Identificación del canal o canales internos de información a los que se asocian.
- b) Inclusión de información clara y accesible sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.
- c) Envío de acuse de recibo de la comunicación al informante, en el plazo de siete días naturales siguientes a su recepción, salvo que ello pueda poner en peligro la confidencialidad de la comunicación.
- d) Determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción de la comunicación o, si no se remitió un acuse de recibo al informante, a tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de efectuarse la comunicación, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación del

plazo, en cuyo caso, este podrá extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales.

- e) Previsión de la posibilidad de mantener la comunicación con el informante y, si se considera necesario, de solicitar a la persona informante información adicional.
- f) Establecimiento del derecho de la persona afectada a que se le informe de las acciones u omisiones que se le atribuyen, y a ser oída en cualquier momento. Dicha comunicación tendrá lugar en el tiempo y forma que se considere adecuado para garantizar el buen fin de la investigación.
- g) Garantía de la confidencialidad cuando la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal no responsable de su tratamiento, al que se habrá formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave de su quebranto y, asimismo, el establecimiento de la obligación del receptor de la comunicación de remitirla inmediatamente al Responsable del Sistema.
- h) Exigencia del respeto a la presunción de inocencia y al honor de las personas afectadas.
- i) Respeto de las disposiciones sobre protección de datos personales de acuerdo a lo previsto en el título VI.
- j) Remisión de la información al Ministerio Fiscal con carácter inmediato cuando los hechos pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito. En el caso de que los hechos afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, se remitirá a la Fiscalía Europea.

4.- MEDIDAS DE PROTECCIÓN: CONDICIONES DE PROTECCIÓN, PROHIBICIÓN DE REPRESALIAS Y OTRAS MEDIDAS DE APOYO

El sistema de protección previsto en la ley se articula con un conjunto de medidas de apoyo, medidas de protección frente a represalias, prohibidas expresamente, sin olvidar la posición de las personas afectadas, es decir, aquellas personas que son objeto de la comunicación de la supuesta infracción.

No obstante, el otorgamiento de las medidas de protección exige que en las personas que han de ser protegidas concurren las circunstancias siguientes:

- a) tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes, y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de la ley,
- b) la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en la ley.

– Prohibición de represalias

Se prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia contra las personas que presenten una comunicación conforme a lo previsto en la ley. A estos efectos, y a título enunciativo, se consideran represalias cualesquiera actos u omisiones que estén prohibidos por la ley, o que, de forma directa o indirecta, supongan un **trato desfavorable** que sitúe a las personas que las sufren en desventaja particular con respecto a otra en el contexto laboral o profesional, solo por su condición de informantes, o por haber realizado una revelación pública.

La ley articula un sistema de protección que se articula en torno a los siguientes ejes de medias:

- Medidas de apoyo
- Medidas de protección frente a represalias
- Medidas para la protección de las personas afectadas

Igualmente contempla **supuestos de exención y atenuación de la sanción** cuando una persona que hubiera participado en la comisión de la infracción administrativa objeto de la información sea la que informe de su existencia mediante la presentación de la información y siempre que la misma hubiera sido presentada con anterioridad a que hubiera sido notificada la incoación del procedimiento de investigación o sancionador, el órgano competente para resolver el procedimiento, mediante resolución motivada, acredite las circunstancias establecidas en el artículo 40 de la ley.

Las medidas de protección se extenderán a las comunicaciones sobre las acciones u omisiones recogidas en el artículo 2 que hubieran tenido lugar desde la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

La protección se extiende a **terceras personas relacionados con el informante y que puedan sufrir represalias en un contexto laboral**, como consecuencia de la alerta efectuada:

- Quienes asisten al que informante para alertar de la irregularidad y compañeros de trabajo
- Familiares del informante que también mantengan una relación laboral con el empresario.
- Entidades para las que trabaje el informante o con las que mantenga relación en el contexto laboral.

5.- UN NUEVO ÓRGANO DE CONTROL: LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE, A.A.I.

La Autoridad administrativa independiente, se configura como ente de derecho público de ámbito estatal, según lo establecido en la LRJSP), con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con **plena autonomía e independencia orgánica y funcional** respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones⁸.

Ahora bien, su ámbito de actuación se limita inicialmente al estatal, pues la norma prevé también la posible implantación de canales externos de información por parte de las CCAA (e incluso por los cabildos insulares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), en cuyo caso la llevanza de dichos canales externos será asumida por Autoridades independientes autonómicas análogas a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

No obstante, su **competencia** podrá extenderse tanto a las informaciones sobre infracciones que sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente comunidad autónoma, como a las relativas a incumplimientos imputables a entidades del sector privado que produzcan efectos únicamente en el territorio de dicha comunidad autónoma.

En el ámbito autonómico hay que tener en cuenta la existencia de diversas autoridades de prevención y lucha contra el fraude en distintas CCAA, como Cataluña, Valencia, Illes Balears, o Andalucía. una de estas autoridades, la Oficina Antifrau de Cataluña ya ha sido legalmente encomendada para dicha función en virtud de lo dispuesto en la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023, que en su Disposición adicional séptima, recoge las

⁸ Su estatuto será aprobado, mediante real decreto, por el Consejo de Ministros y en su estructura contará, al menos, con una Comisión Consultiva de Protección del Informante.

prescripciones relativas a la protección de las personas que alertan de infracciones normativas.

Establece que hasta el momento en el que se despliegue una normativa en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas en el ámbito del sector público de Cataluña, se asignan a la Oficina Antifraude de Cataluña las funciones que, de acuerdo con la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, corresponden a las instituciones u órganos competentes de las comunidades autónomas.

En dicho sentido, se atribuye a la persona titular de la dirección de la Oficina Antifraude de Cataluña dictar una resolución y adoptar medidas provisionales en los procedimientos de ejercicio de la potestad sancionadora establecida por la Ley del Estado 2/2023, así como proceder a la ejecución forzosa de las resoluciones sancionadoras, con la colaboración, si es preciso, de la Administración de la Generalitat y del resto de las administraciones públicas. Los correspondientes procedimientos deben seguirse de acuerdo con los principios de las leyes reguladoras del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común y con sujeción a sus reglas de procedimiento.

Todo ello sin perjuicio de contemplar que el Gobierno debe impulsar la elaboración de una ley catalana en materia de protección de las personas que alerten de infracciones normativas.

En cuanto a las funciones atribuidas a este nuevo órgano se encuentran las siguientes:

- a) Gestión del canal externo de comunicaciones.
- b) Adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias.
- c) Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten a su ámbito de competencias y a las funciones que desarrolla.

- d) Tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones en su ámbito de competencias.
- e) Fomento y promoción de la cultura de la información

La gestión de las informaciones se realizará en los términos establecidos en los artículos 17 y siguientes, tanto en relación con su recepción, como trámite de admisión, instrucción y terminación de las actuaciones, que concluirán con informe, tras el cual la A.A.I. adoptará alguna de las siguientes actuaciones:

- Archivo del expediente
- Remisión al Ministerio Fiscal si así resultase del curso de la instrucción
- Traslado de todo lo actuado a la autoridad competente
- Adopción de acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador.

El **plazo máximo de resolución** será de tres meses, y las decisiones no serán recurribles en vía administrativa ni contencioso-administrativo, sin perjuicio de los recursos interpuestos contra la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador incoado

6. RÉGIMEN SANCIONADOR APLICABLE: INFRACCIONES, SANCIONES Y DEMÁS ASPECTOS DE APLICACIÓN EN SU RÉGIMEN JURÍDICO

El ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito establecido en la ley corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., y a los órganos competentes de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes.

Estarán sujetos al régimen sancionador establecido en la ley las personas físicas y jurídicas que realicen cualquiera de las actuaciones descritas como infracciones en el art. 63 de la ley (muy graves, graves y leves).

La comisión de estas infracciones previstas llevará aparejada la imposición de las siguientes multas:

- Si son **personas físicas** las responsables de las infracciones, serán multadas con una cuantía de 1.001 hasta 10.000 euros por la comisión de infracciones leves; de 10.001 hasta 30.000 euros por la comisión de infracciones graves y de 30.001 hasta 300.000 euros por la comisión de infracciones muy graves.
- Si son **personas jurídicas** serán multadas con una cuantía hasta 100.000 euros en caso de infracciones leves, entre 100.001 y 600.000 euros en caso de infracciones graves y entre 600.001 y 1.000.000 euros en caso de infracciones muy graves.

Adicionalmente, en el caso de **infracciones muy graves**, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., podrá acordar:

- a) La amonestación pública.
- b) La prohibición de obtener subvenciones u otros beneficios fiscales durante un plazo máximo de cuatro años.
- c) La prohibición de contratar con el sector público durante un plazo máximo de tres años de conformidad con lo previsto en la LCSP.

Las sanciones por infracciones muy graves de cuantía igual o superior a 600.001 euros impuestas a entidades jurídicas podrán ser publicadas en el «BOE», tras la firmeza de la resolución en vía administrativa.

7. CONCLUSIÓN: TAREAS PENDIENTES PARA PERFECCIONAR LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD

Como señala López (2022) “El establecimiento de unos canales de denuncia robustos y con todas las garantías contribuye a fortalecer el marco de integridad o public compliance de la Administración”. En ese contexto irrumpía la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que, entre otros requerimientos establece la obligación de las entidades que formen parte de la ejecución del PRTR de contar con un Plan de Medidas Antifraude.

Entre los distintos requisitos que debe cumplir dicho Plan es prever la existencia de medidas de detección ajustadas a las señales de alerta y definir el procedimiento para su aplicación efectiva, medidas de detección entre las que se encuentra la existencia de algún cauce para que cualquier interesado pueda presentar denuncias y disponer de alguna Unidad encargada de examinar las denuncias y proponer las correspondientes medidas (tal y como se recoge en el Anexo II.B.5 de la citada Orden).

Quedan pues numerosas tareas pendientes, más allá de las cuestiones instrumentales sobre la configuración tecnológica del canal a utilizar, como es la definición del propio Sistema Interno de Información, la designación del responsable del sistema y el establecimiento de los correspondientes trámites para los procedimientos de comunicación, así como la debida gestión de las autoridades de control

En todo caso, las entidades del sector público y, por extensión, las entidades locales deberán implantar un Sistema interno de información deberán implantarlo en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley (a los 20 días de su publicación en el BOE), en virtud de lo establecido en la Disposición transitoria segunda. No obstante, en el caso de las entidades jurídicas del sector privado con doscientos cuarenta y nueve trabajadores o menos, así como de los municipios de menos de diez mil habitantes, dicho plazo se extenderá hasta el 1 de diciembre de 2023.

8. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2022). “Canales de denuncia y protección del denunciante en el ámbito local: algunas dificultades propias de la administración local y propuestas de solución”, en GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B. *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia.

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2023). “Las 15 claves del Sistema Interno de Información («Whistleblower»)", *Diario LA LEY*, N° 10234, 22 de Febrero de 2023, LA LEY. El Consultor de los Ayuntamientos, 21 de Febrero de 2023, El Consultor de los Ayuntamientos.

LÓPEZ DONAIRE, B. (2022). “Marcos de integridad y los canales de denuncia. El derecho a la buena administración”, en GIMENO BEVIÁ, J. y LÓPEZ DONAIRE, B. *La Directiva de protección de los denunciantes y su aplicación práctica al Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PONCE SOLÉ, J. y VILLORIA MENDIETA, M. (2021) *Estudio introductorio a la edición de 2020 del Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

UTILIZACIÓN DE SÍMBOLOS RELIGIOSOS EN EL ESPACIO PÚBLICO

M^a Dolores GUERRERO MUÑOZ

Jefa de Gestión Económica y Presupuestaria de la Cámara de Cuentas de Andalucía

SUMARIO:

1. Introducción
2. Libertad religiosa y laicidad estatal
3. La libertad religiosa y la constitución española de 1978
4. Presencia de símbolos religiosos y culturales en el espacio público.
 - 4.1. Clases de símbolos.
 - 4.2. Símbolos religiosos en espacios públicos.
 - 4.2.1. *Presencia de símbolos religiosos en el dominio público.*
 - 4.2.2. *Presencia de símbolos religiosos en edificios públicos.*
 - 4.3. Asistencia a la celebración de actos religiosos.
 - 4.4. Otras decisiones municipales objeto de impugnación
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El art. 16.3 de la Constitución española proclamó, en su número 3, que *“Ninguna confesión tendrá carácter estatal”*. Esta declaración supone que ninguna religión, por tanto, tiene carácter estatal, como no podía ser menos en un Estado que se configura como social y democrático de derecho¹. Con el reconocimiento de los derechos y las libertades públicas en nuestra Constitución, y la garantía de la *“libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”* (número 1

¹ Seguimos en este punto a PÉREZ ÁLVAREZ, S.: “La laicidad positiva como garantía institucional de la presencia de símbolos religiosos y culturales en los centros docentes públicos”, Foro, Nueva época, nº 2. 2016.

del art. 16) que, además, se debe desarrollar en un plano de igualdad, se produce una quiebra de la profesión de la fe católica que impregnaba fuertemente la sociedad española.

Por otro lado, no podemos olvidar que España ha sido un estado tradicionalmente católico, lo que se vino a denominar “nacional-catolicismo”², lo que supone, al margen de la connotación religiosa, que la religión ha trascendido al ámbito de la cultura y de las costumbres, lo que implica una serie de consecuencias, y también problemas, en los que tiene que intervenir la legislación, y en última instancia, los tribunales. En este sentido, existen numerosas fiestas y celebraciones que, si bien pudieron tener un origen religioso, forman ya parte de nuestro acervo cultural, como las celebraciones de la Virgen del Pilar, San José, San Antón (patrón de los animales) o Santa Rita de Casia (patrona de los funcionarios).

En tanto que en el ordenamiento jurídico español no existe una norma que regule la presencia y utilización de los símbolos religiosos, están siendo los tribunales de justicia los que están dictaminando la adecuación a la legalidad de la utilización de símbolos religiosos en los espacios públicos. Y es un tema complejo, en tanto convergen la herencia histórica, cultural y social de la religión católica, las nuevas manifestaciones religiosas que se están produciendo, el principio de laicidad del Estado y las percepciones subjetivas que se dan en los ciudadanos.

Precisamente se ha señalado por la doctrina³ la tensión a la que se ve sometido el modelo de estado occidental, entre la presión laicista, por un lado, y las demandas multiculturales, que a veces se traduce en intentar evitar la presencia de símbolos de la religión tradicional, mientras que se aceptan los símbolos y especificidades de otras religiones. Y en todo caso, teniendo en cuenta, que debe regir el principio democrático y que España debe dar soluciones aplicando la doctrina del “margen de apreciación” que se

² “...una sociedad enfocada obsesivamente hacia la memoria religiosa de su pasado, un estado confesional que se presentaba como la máxima garantía militar de la unidad católica del país, una esfera pública impregnada de símbolos sacros, unas élites religiosas que jugaban un papel decisivo en el control de la reproducción cultural, un régimen político, en fin, cuyo proyecto originario era mantener a la nación al margen de las fuerzas de la modernidad en lo que se ha denominado “catolización integral de la sociedad” o de la “resacralización absoluta de la vida social” REQUENA, S. M.: “Religión y sociedad: la secularización de la sociedad española” citado en GONZÁLEZ J. J. y REQUENA, S. M.: *Tres décadas de cambio social en España*, 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial. 2008, (pág. 326).

³ PALOMINO, R.: *La religión en el espacio público: los símbolos religiosos ante el derecho*; Digital Reasons, Madrid. 2016.

reconoce, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. LIBERTAD RELIGIOSA Y LAICIDAD ESTATAL

Tal y como se ha señalado⁴ la libertad religiosa es uno de los primeros derechos reconocidos: sus antecedentes se remontan a los siglos XVI y XVII, cuando se reclama la tolerancia religiosa, mientras que su reconocimiento positivo, en tanto que derecho, se produce en el siglo XVIII, en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y en la Primera Enmienda a la Constitución Federal de los Estados Unidos⁵.

La laicidad ha sido un concepto dinámico, ligado a un proceso histórico de reafirmación del poder político, iniciado con la Ilustración y su proceso de secularización que reacciona frente a la impregnación religiosa de las sociedades, constituyéndose en componente esencial del proceso de reafirmación del Estado moderno y constitucional. A lo largo de este proceso irrumpirán otros elementos: separación entre la Iglesia y el Estado (que en la actualidad adopta la fórmula de separación entre el fenómeno religioso y el poder público), la idea de igualdad como garantía de las libertades (por la cual los poderes públicos asumen la obligación de garantizar una zona de autonomía para que los individuos puedan ejercitar sus derechos en condiciones de igualdad), y la proclamación del Estado Social, que trae consigo la irrupción de actitudes obligadas para los poderes públicos dirigidas a asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en lo que se conoce con la expresión de posición asistencial o promocional⁶. Además, influye el hecho de que la neutralidad estatal en materia religiosa se fundamenta en razones económicas,

⁴ OLIVERAS JANÉ, N.: Tesis doctoral “El objeto de la libertad religiosa en el estado aconfesional”, Universitat Rovira I Virgili, Depósito Legal: T 150-2015.

⁵ ALCANTARILLA HIDALGO, F. J.: Las encrucijadas del Estado aconfesional: breve estudio de la Sentencia 28/2008, de 14 de noviembre, del juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 2 de Valladolid”; Actualidad Administrativa, n.º 4. 2009: “para el pueblo norteamericano este documento es el texto sacro de una fe constitucional que responde a una visión insnaturalista de los derechos y presenta una notoria influencia religiosa, consecuencia, tal vez, del hecho de que los primeros colonos buyesen de la vieja Europa al Nuevo Mundo por motivos religiosos”.

⁶ SUÁREZ PERTIERRA, G.: “La laicidad en la Constitución Española”, 2006 en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (Coord.): *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea*. Comares, Granada, citado en AMÉRIGO, F. y PELAYO, D.: “El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español” (2013) en <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-uso-de-simbolos-religiosos-en-el-espacio-publico-en-el-estado-laico-espanol> (pág. 39) (16-11-2022).

en tanto que la paz civil es una condición indispensable para el progreso económico y la expansión del comercio.

En cuanto a la configuración de este derecho en nuestro constitucionalismo, no vamos a desarrollarlo por la extensión de este trabajo, si bien podemos señalar que, a cada apertura de un nuevo proceso constituyente en España, ha seguido, desde hace más de siglo y medio, una renovación de la polémica sobre la libertad religiosa y las relaciones Iglesia-Estado, siendo, en todo caso, derechos que se encuentran recogidos en el ámbito internacional⁷.

A este respecto, tal y como se ha señalado por la doctrina⁸, Europa representa una variedad no sólo en sus lenguas y culturas, sino también en su acervo constitucional y político. Esta diversidad se manifiesta tanto por la especificidad francesa que se refleja en la laicidad de su tradición constitucional, cuya estricta separación entre la Iglesia y el Estado ha conducido a prohibir los crucifijos en las escuelas; los textos constitucionales como el irlandés o el griego, cuyos preámbulos evocan expresamente el misterio de la Santísima Trinidad o la alemana, que hace referencia a la responsabilidad ante Dios y ante los hombres. Y estas referencias son consecuencia inevitable de que, como ha ocurrido en España, en Europa la tradición religiosa forma parte también del acervo cultural⁹.

⁷ En todo caso, es necesario recordar que, en la actualidad, el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dispone que *“toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”*.

La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión viene recogida también en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en los siguientes términos: *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás”*.

En el ámbito del derecho europeo hay que señalar igualmente que este principio se incluye en el artículo 10 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 17 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁸ PAREJO, M. J.: “La controversia sobre la exposición de los símbolos religiosos en el orden público europeo: Hacia soluciones de carácter inclusivo”, *Persona y Derecho*, n° 63. 2010/2.

⁹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *“La cristiandad, en efecto, había sido mucho más que una opción religiosa, tal y como hoy podemos entenderla; había sido, ante todo, el elemento identificador de lo europeo, de su cultura y de sus lazos políticos (...). La idea de una república cristiana universal es la mejor expresión de esa unidad político-religiosa empeñada en construir una comunidad de todos los cristianos bajo la autoridad de la Iglesia de Roma, cabeza de todas las naciones”*, en *Historia de los Derechos fundamentales*, Tomo I: Tránsito a la Modernidad

En todo caso esta heterogeneidad constitucional europea es algo que lejos de abandonarse, debe acogerse y preservarse, en tanto que, precisamente, el lema de Europa es la unidad en la diversidad.

3. LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Como hemos indicado anteriormente, el art. 16 de la Constitución española consagra la libertad ideológica, religiosa y de culto¹⁰, que tiene como fundamento la dignidad de la persona humana (proclamada en el art. 10 del mencionado texto constitucional) mientras que la laicidad del Estado consiste en un principio de organización política, entendiéndose por el Tribunal Constitucional¹¹ que comprende los componentes de separación Iglesia-Estado, lo que supone autonomía en una doble acepción: de las confesiones religiosas con respecto a la intervención del Estado y autonomía del Estado respecto a las organizaciones confesionales. Esta autonomía se completa también con el principio de neutralidad del Estado frente a las opciones ideológicas o religiosas de los ciudadanos, en una sociedad que cuenta, además, con cada vez más diversidad religiosa como es la española¹².

En esta configuración de neutralidad del Estado se destacan, además, dos dimensiones¹³. La primera es la imparcialidad del Estado y de su organización jurídica respecto a las religiones y creencias, supuesto en que el papel del Estado no es “eliminar la causa de la tensión (el pluralismo) sino asegurar que los grupos en conflicto se toleran unos a otros”¹⁴. La otra manifestación de la neutralidad del Estado es la incompetencia para juzgar sobre la verdad o falsedad de las doctrinas religiosas.

siglos XVI y XVII, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, Madrid. 1998, (págs. 269-270).

¹⁰ Seguimos en este punto lo recogido en GESTIÓN PÚBLICA DEL HECHO RELIGIOSO, VVAA 2ª Edición, Ed. DIKINSON S.L. 2017.

¹¹ Sentencia 177/1996 de 29 de mayo.

¹² El derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa ha sido objeto de desarrollo legislativo, en lo que concierne específicamente a la libertad religiosa, por la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa, cuyo artículo 1, apartado 1 establece que el Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconocida en la Constitución, de acuerdo con lo prevenido en la presente Ley Orgánica. Y en su apartado 3 recoge que ninguna confesión tendrá carácter estatal.

¹³ PALOMINO, R.: *op. cit.*

¹⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de diciembre de 1999, *Caso Serif v. Greece*.

El tercer elemento que caracteriza el modelo recogido en nuestra carta magna deriva¹⁵ del mandato del art. 16.3 en cuanto *“Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”*.

En este sentido coincidimos con la doctrina¹⁶ que propugna que la Constitución española no proclama un principio de «laicidad militante» del Estado (ni siquiera se menciona el término laicidad), sino el principio de neutralidad confesional del mismo, compatible con la plena cooperación de éste con las diversas confesiones religiosas y que se refleja en el art. 16.3 de la Constitución española.

Al fin y al cabo, el Derecho tiene que ir adaptándose a la sociedad, y en este aspecto, se destaca que el fenómeno de la migración está teniendo como consecuencia la recepción y asentamiento en España de nacionales de otros países que profesan sus propios credos religiosos. Ahora bien, como señala la doctrina¹⁷: *“La presencia religiosa en el espacio público urbano es abundante y diversa pero, la mayor parte del tiempo, poco visible”*. Y se aporta como motivo para tal afirmación: *“No todas las personas o las instituciones religiosas están interesadas en visibilizar su existencia, ni tienen por qué estarlo. Las expresiones de la diversidad religiosa en el espacio público dependen más de la visibilidad que tengan las confesiones que de su presencia o ausencia en ese espacio. Ello afecta a la manera en que los grupos religiosos se expresan, el tipo de acciones que personas e instituciones desarrollan en la calle u otros espacios, pero eso también depende, a su vez, de cómo es el contexto urbano concreto (encontramos diferencias significativas entre Madrid y Barcelona, por ejemplo). Además, la visibilidad también se ve afectada por la formación e información (y deformaciones) que los observadores tienen en su propia mirada”*. Ahora bien, si se opta por realizar esa

¹⁵ PÉREZ ÁLVAREZ, S.: *op. cit.*

¹⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, F.: El sistema constitucional español, Editorial Dykinson, S. L., Madrid. 1992 (pág. 300).

¹⁷ CORNEJO, M.: "Expresiones de la diversidad religiosa en el espacio público madrileño", Cuestiones de Pluralismo, Vol. 1, nº1 (primer semestre de 2021), en línea: <https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/expresiones-de-la-diversidad-religiosa-en-el-espacio-publico-madrileno/index.html>.

manifestación religiosa¹⁸, debe hacerse teniendo en cuenta los principios recogidos en el art. 10.1 de la Constitución española, ya que, si se adoptan posiciones radicales o maximalistas, no es posible hallar un marco de tolerancia y ejercicio de derechos satisfactorio.

Por tanto, como refiere la doctrina, no se trataría de adoptar un posicionamiento antirreligioso, sino una nueva configuración del Estado caracterizado por la tolerancia, el mutuo respeto y la pacífica convivencia con todas las opciones ideológicas, religiosas y vitales¹⁹.

La tolerancia, en cuanto supone el respeto hacia las ideas, creencias y prácticas de los demás exige, en principio, el respeto de las minorías a las decisiones de la mayoría. Ahora bien, cuando se vean afectados derechos fundamentales de la minoría, la tolerancia ejerce de límite a la voluntad de la mayoría, siendo este uno de los criterios que constituyen una excepción al principio democrático. En este sentido, la doctrina viene a indicar²⁰ que para determinar si en materia de símbolos religiosos debe tolerarse el parecer mayoritario o no, pueden diferenciarse los derechos inalienables de las minorías de sus legítimas expectativas²¹. En tanto que los símbolos no obligan a nada, su retirada es más bien una expectativa, pero siempre habrá que tener en cuenta que deben arbitrarse fórmulas para proteger a las minorías.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León de 14 de diciembre de 2009.

¹⁹ ALCANTARILLA HIDALGO, F.J.: *op.cit.* indica: “Pues bien, la obligación legal que el Estado tiene de adoptar las medidas necesarias para «facilitar» la asistencia y la formación religiosa es una clara demostración de que su posición de neutralidad indiferente no implica necesariamente un posicionamiento antirreligioso que oblitere radicalmente todo signo religioso en su estructura y funcionamiento. Se trata sólo de superar el ya más que preterido nacional-catolicismo del régimen anterior y de sustituirlo por una nueva configuración del Estado caracterizado por la tolerancia, el mutuo respeto y la pacífica convivencia con todas las opciones ideológicas, religiosas y vitales. No se trata de vivir de espaldas a las creencias, ni de «no mancharse las manos» con símbolos, sino de tratar a todos — creyentes o no— activamente por igual, de favorecer a todos con equidad y de explicitar, a través la actitud de todos los poderes públicos, la libertad absoluta que tienen todas las opciones para manifestarse en nuestra sociedad plural y también la autonomía que todas las personas tienen para elegir la opción de pensamiento que deseen”.

²⁰ MANENT ALONSO, L.: “El lugar de los símbolos religiosos en los espacios públicos”; Anuario de derecho parlamentario. 2013. núm. 27 (pág. 155).

²¹ PRIETO ÁLVAREZ, T.: *Libertad religiosa y espacios públicos*, Cívitas, Cizur Menor (Navarra). 2010, citado por MANENT ALONSO, L.: *op. cit.* (pág. 155) señala, “amparándose en la Declaración de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1992, sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, diferencia entre los derechos inalienables y las legítimas expectativas de las minorías. En el caso de las minorías arreligiosas o de otras confesiones, esta pretensión sería una expectativa pero no un derecho exigible judicialmente. En la medida que los símbolos religiosos no tienen entidad para afectar de manera real al derecho a vivir su religión o falta de religión, no puede hablarse de violación de derechos inalienables. En este marco, serían las minorías las que deberían tolerantes y respetar la voluntad mayoritaria. La democracia se basa en el respeto a las legítimas decisiones que aunque no se compartan han sido adoptadas por la mayoría” (págs. 173-179).

En este ámbito, además, es importante tener en cuenta, como ha señalado la doctrina²² el “principio democrático” en tanto que en una democracia pluralista las decisiones se adoptan por mayoría. Por tanto, el acuerdo adoptado en un Ayuntamiento sobre colocación de un determinado símbolo es una cuestión de oportunidad, cuya conveniencia deben decidir los representantes de los ciudadanos. Y en este sentido, el mencionado autor señala, como ejemplos, el analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 130/1991, de 6 de junio, que acogió este criterio al entender que la decisión de cambiar la imagen de la Virgen de la Sapiencia del escudo de la Universidad de Valencia, se amparaba en una decisión del claustro, y en última instancia, en la autonomía universitaria. Para el Tribunal Constitucional unos símbolos religiosos “*seguramente serían igual de lícitos y respetables, sólo que no han sido mayoritariamente votados*”. De hecho, otras universidades mantienen referencias religiosas en sus escudos. Un ejemplo es la Universidad de Burgos, creada en 1994, que incluye en su escudo una «cruz patada de oro». De esta regla general, habría que exceptuar aquéllos supuestos en los que se lesionasen derechos subjetivos jurídicamente reconocidos o normas de derecho positivo.

En todo caso, una vez adoptada la decisión de retirar el elemento religioso del símbolo, hay que tener en cuenta que esto tiene una consecuencia que no es del todo neutral ni inocua²³. Para adoptar esta decisión hay que entrar a valorar si el símbolo en cuestión, y de manera especial, alguno de sus componentes, ya no representa a la institución, comunidad, etc. Y, por otro lado, si lo que se adopta es la decisión de sustituirlo por otro símbolo, es necesario que el nuevo sea aceptado por la mayoría de los integrantes de la institución, comunidad, etc. Tanto en un caso como en otro, es imprescindible que el nuevo símbolo recoja, en su mayoría, el conjunto de sensibilidades y las diversas preferencias de quienes aprobaron los nuevos elementos representativos de la institución²⁴.

²² MANENT ALONSO, L.: *op. cit.*

²³ AMÉRIGO, F. y PELAYO, D.: *op. cit.*

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 130/1991 de 6 de junio, Fundamento Jurídico Quinto.

Este argumento de que las decisiones se adoptan por mayoría sirvió para justificar el mantenimiento de un crucifijo en el Ayuntamiento de Zaragoza, indicándose por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Zaragoza en Sentencia de fecha 30 de abril de 2010 que: *“no existiendo una norma jurídica vigente que prohíba a la Corporación municipal mantener símbolos de carácter religioso, sobre todo cuando se trate de símbolos con relevante valor histórico artístico, como sucede en el caso que nos ocupa, no es dable a este Juzgador impedir que la voluntad mayoritaria decida en uno u otro sentido”*.

Y, además, también se ha estado produciendo una paulatina secularización de la sociedad española, pero en la que se hacen visibles otras religiones que a su vez portan sus propios símbolos²⁵, aunque en el proceso de globalización en el que estamos inmersos, suponga a veces una descontextualización cultural, donde los símbolos religiosos pueden llegar a sufrir un proceso de “deslocalización” o simultáneamente, de universalización y/o transformación de su significado²⁶.

4. PRESENCIA DE SÍMBOLOS RELIGIOSOS Y CULTURALES EN EL ESPACIO PÚBLICO

4.1. Clases de símbolos

Con carácter preliminar, es necesario determinar si un concreto símbolo posee carácter religioso o no, ya que en el primer caso es cuando habrá que confrontar el derecho de libertad religiosa con el sistema de laicidad del Estado, en tanto que es necesario salvaguardar los derechos de los demás y el orden público.

²⁵ A este respecto, señalamos que, aunque tenga carácter anecdótico nos parece significativo, lo señalado por CORNEJO, M.: *op.cit.* “Durante algún tiempo, cuando mostraba mi diapositiva de Shiva en el aula me decían que Shiva salía en Los Simpson y que esa era su fuente, pero no sabían nada de shivaísmo o de hinduismo más en general. Exvotos, sin embargo, decían no haber visto nunca y, antes de decirles que es una de las prácticas devocionales más extendidas en Mediterráneo cristiano, especulaban con un origen animista que su imaginación situaba en África o en América por puro estereotipo. La imaginación de la gente más joven expresa bien, y por defecto, los imaginarios dominantes en la sociedad. Al menos hasta hoy, la inmensa mayoría de mis estudiantes también empiezan confundiendo a los sjs con musulmanes, no saben nada de chibes y creen que el Islam es la minoría mayoritaria en España, aparte de tenerle simpatía a Shiva”.

²⁶ PALOMINO, R.: *op. cit.*

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional²⁷ mientras que los símbolos religiosos son los que permiten representar a un determinado culto, los símbolos culturales son percibidos en el imaginario común como *“representaciones de la cultura española, aunque a veces incorporen elementos o datos de carácter originariamente ideológico o religioso”*²⁸ y que, recordando el Preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico Español²⁹, son representativos de la *“contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea”* que hayan sido declarados o que, por sus características, pueden ser declarados *“bienes de interés cultural”*.

Cuando estos símbolos religiosos se configuran como un elemento cultural o artístico, debe permanecer dicho símbolo por su valor artístico e histórico-cultural. Ahora bien, cuando el símbolo religioso está en un centro público destinado a la prestación de servicios públicos, se podría llegar a considerar que dicha presencia impregna con su significado a las personas que se encuentran en el edificio³⁰. En este sentido, además, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional³¹ en el sentido de que *“un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos, y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas y, muy especialmente, los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales”*.

Por tanto, nos centraremos en analizar la presencia de símbolos religiosos en espacios públicos, en actos oficiales y la presencia de autoridades civiles y militares en actos religiosos, dado que, en una sociedad donde, tal y como consagra el art. 1 de la Constitución española, el *“pluralismo político”* se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, se pueden presentar ciertas contradicciones en base a los principios de libertad religiosa y laicidad.

²⁷ Sentencia 130/1991, de 6 de junio, Fundamento Jurídico Quinto.

²⁸ PÉREZ ÁLVAREZ, S.: *op. cit.* (pág. 207).

²⁹ Ley 16/1985, de 25 de junio.

³⁰ Seguimos en este punto a GESTIÓN PÚBLICA DEL HECHO RELIGIOSO, *op.cit.*

³¹ St. 5/1981, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico Noveno.

Con carácter general, a la hora de valorar este tipo de cuestiones tenemos que tener en cuenta una serie de elementos que confluyen, para concluir la legalidad de la presencia o utilización de los símbolos religiosos. A este respecto, como señala la doctrina³² se pueden indicar los criterios que ha tenido en cuenta la rica experiencia angloamericana. El primero de estos criterios ha sido la conclusión a la que se llegó de que *“los símbolos religiosos más antiguos se comportan mejor desde el punto de vista de la revisión constitucional dado que el paso del tiempo juega un papel importante ante el derecho y ante el imaginario social. En segundo lugar, resulta importante la percepción social del símbolo, es decir, su polisemia (significado artístico, histórico, político, etc.), de forma que el valor religioso no es único ni preponderante. En tercer lugar la localización geográfica o la ubicación...En cuarto o último lugar, si el símbolo religioso institucional se compensa con otros símbolos, seculares o religiosos”*.

Como ha señalado la doctrina³³ es importante tener en cuenta el argumento histórico-cultural: *“Parte de la premisa de que las religiones, y en los países de nuestro entorno el cristianismo, son un elemento cultural. Existe cierto consenso en reconocer que la filosofía griega, el derecho romano y la ética judeo-cristiana fueron el sustrato originario sobre el que se formó la civilización europea. Los templos griegos que aún quedan, los anfiteatros romanos y la multitud de catedrales a lo largo de la geografía europea, dan testimonio de ello. Si lo religioso forma parte de la cultura, su mensaje impregna las sociedades civiles, porque parte de sus principios tienen su origen en un determinado credo. Por este motivo el símbolo religioso trasciende del ámbito espiritual y se introduce en el civil. Sobre esta base, es posible entender que los símbolos no tienen un significado unívoco. Además de su valor religioso, pueden ser portadores de otros mensajes. Esta circunstancia impediría la confusión de funciones”*.

En este sentido, es de destacar, como indicamos anteriormente, que la religión católica, ha estado impregnando la vida social y cultural de este país. Indica el Tribunal Constitucional³⁴: *“Naturalmente, la configuración de estos signos de identidad puede*

³² PALOMINO, R.: *op. cit.* (pág. 46).

³³ MANENT ALONSO, L.: *op. cit.* (págs. 137-165).

³⁴ Sentencia 34/2011 de 28 de marzo sobre la adecuación a la legalidad de los estatutos del Colegio de Abogados de Sevilla,

obedecer a múltiples factores y cuando una religión es mayoritaria en una sociedad sus símbolos comparten la historia política y cultural de ésta, lo que origina que no pocos elementos representativos de los entes territoriales, corporaciones e instituciones públicas tengan una connotación religiosa. Ésta es la razón por la que símbolos y atributos propios del Cristianismo figuran insertos en nuestro escudo nacional, en los de las banderas de varias Comunidades Autónomas y en los de numerosas provincias, ciudades y poblaciones; asimismo, el nombre de múltiples municipios e instituciones públicas trae causa de personas o hechos vinculados a la religión cristiana; y en variadas festividades, conmemoraciones o actuaciones institucionales resulta reconocible su procedencia religiosa.

Continúa señalando el Tribunal Constitucional que: *“En segundo lugar, debemos tomar en consideración no tanto el origen del signo o símbolo como su percepción en el tiempo presente, pues en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización es indudable que muchos símbolos religiosos han pasado a ser, según el contexto concreto del caso, predominantemente culturales aunque esto no excluya que para los creyentes siga operando su significado religioso”*.

Y por otro lado, como indicábamos, también existe un elemento subjetivo a la hora de la percepción de estos símbolos por los ciudadanos, determinándose que es necesario tener en cuenta que va a existir el elemento subjetivo de quien lo porta (símbolos personales) y el objetivo (del contexto social y cultural) sin que se considere que se puede dirimir esta dicotomía con la preferencia de un criterio u otro, sino que ambos tendrán que combinarse a la luz del derecho fundamental que se protege y que no es otro que la libertad religiosa³⁵.

en los que, tras señalar que: *“El Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla es aconfesional”* a continuación añade que *“tiene por Patrona a la Santísima Virgen María, en el Misterio de su Concepción Inmaculada”*.

³⁵ Esto supondría, tal y como ha señalado PALOMINO, R.: *op. cit.* “...el carácter religioso del símbolo desde una percepción subjetiva resulta preponderante allí donde a un sujeto vea infringida claramente su libertad religiosa y de creencias, es decir, cuando se le esté obligando a adoptar, cambiar, tener o no tener unas creencias, o adherirse a creencias que no son las suyas. Y debe tenerse en cuenta que la estimación objetiva responde a la común opinión social atendido el contexto, no a la estimación subjetiva de quien, en razón de su posición de autoridad, está llamado a valorar el carácter del símbolo” (pág. 19).

4.2. Símbolos religiosos en espacios públicos

Son varias las ocasiones en que los Tribunales se han pronunciado sobre solicitudes de personas físicas y jurídicas y mociones y actos administrativos de los Ayuntamientos relativos bien al mantenimiento, bien a la retirada de símbolos religiosos, incluso han recaído varias sentencias sobre el mismo símbolo.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Valladolid, Sentencia nº 53/2019 de 3 de abril, respecto a una moción presentada por el partido político “Sí se puede” para “el impulso de la libertad de conciencia y el carácter laico en el Ayuntamiento de Valladolid, y en la que se solicitaba *“la inexistencia de simbología religiosa en los espacios de titularidad pública”* se basa en los postulados de la Sentencia del “Asunto Lautsi”³⁶ y donde recoge en su Fundamento Jurídico Quinto: *“la invocada laicidad del Ayuntamiento de Valladolid no justifica que pueda excluir la simbología religiosa o cualquier otra manifestación de carácter religioso de los espacios públicos de ella dependientes por el mero hecho de serlo, ya que ello vulnera el derecho fundamental a la libertad religiosa del artículo 16 CE y de libertad de expresión del artículo 20 CE; salvo, claro está, que vulneren principios democráticos de convivencia o los derechos y libertades fundamentales”*.

4.2.1. Presencia de símbolos religiosos en el dominio público

Cuando la existencia de los símbolos religiosos se ubica, principalmente, en la vía pública³⁷, la doctrina entiende³⁸ que no resultaría lesiva allí donde no quepa atribuir una declaración por parte del Estado. En este sentido, se destaca que, la creación *ex novo* de monumentos o símbolos religiosos institucionales, frente a los que ya estaban presentes, es más susceptible de considerarse contraria a la neutralidad del Estado³⁹. Y dependiendo del contexto jurídico-cultural de cada país, la suscripción particular para sufragar la

³⁶ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) de fecha 18 de marzo de 2011 que trata sobre la procedencia de los crucifijos en los colegios.

³⁷ Un “crucero” en una plaza de Galicia, una cruz en una bandera, una imagen del santo patrón, etc.

³⁸ PALOMINO, R.: *op. cit.*

³⁹ KOPPELMAN, A.: “And I Don’t Care What it is: Religious Neutrality in American Law”, *Pepperdine Law Review*, 39 citado por PALOMINO, R.: *op. cit.* (pág. 49).

construcción de un monumento o símbolo de carácter religioso puede ser una cuestión pacífica.

Un supuesto paradigmático fue el resuelto mediante Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de diciembre de 2014, recurso 905/2012, confirmando la Sentencia de instancia⁴⁰ en un recurso contra la decisión de no retirar la "Cruz de la Muela" del monte de la Muela del término municipal de Orihuela, en que se declara la legalidad de su mantenimiento por el respeto a las tradiciones culturales y religiosas, sin que sea incompatible con el art. 16.3 de la Constitución española⁴¹.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n^o 62/2015 de 20 de enero se pronunció sobre la solicitud de una Asociación de la retirada de una estatua y pedestal (un Sagrado Corazón de Jesús) situados en el Castillo de Monteagudo (Murcia) conocido como "Cristo de Monteagudo". Pero es que, además, sobre esta misma estatua ya recayó Sentencia en casación n^o 4280/2011 del Tribunal Supremo de fecha 4 de marzo de 2013 donde concluyó, en una relevante declaración, que la estatua del Cristo de Monteagudo no afectaba a la neutralidad religiosa del Estado, sino que formaba parte de la tradición cultural de la ciudad de Murcia y de su entorno. Y, además, recordó, que el Tribunal Supremo, resolviendo la casación n^o 4280/2011 en el procedimiento de protección de derechos fundamentales sobre la solicitud de derribo de la misma estatua, indicó que era un monumento que, además de constituir un símbolo religioso propio del catolicismo, formaba parte de la tradición cultural de Murcia y de su entorno, tratándose de un símbolo profundamente arraigado en aquella población, porque así lo ha

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 6 de septiembre de 2011.

⁴¹ Y se recoge "En nuestro país, como en tantos otros de similares tradiciones culturales y religiosas a que se ha hecho referencia, se aprecia en multitud de lugares públicos la presencia de símbolos de carácter religioso como crucifijos, monumentos o estatuas representativas de la figura de Cristo similares al que ahora nos ocupa, cuyo mantenimiento no es sino manifestación del respeto a dichas tradiciones y no imposición de unas particulares creencias religiosas, y en tal sentido no pueden entenderse como representativos de posturas de intolerancia hacia el no creyente en las mismas y así debe entenderse cuando de su mantenimiento se trata. En definitiva, la neutralidad e imparcialidad del Estado exigida por el art. 16.3 CE no es en forma alguna incompatible con la presencia de símbolos religiosos en lugares públicos que como el presente no son sino expresión de la historia y cultura de nuestro país (al margen lógicamente de las consideraciones que deban merecer sus valores artísticos o estéticos) que inevitablemente está cargada de elementos religiosos o ideológicos perfectamente compatibles con el principio de laicidad positiva exigido por la Constitución Española y así, si conforme a la sentencia del TEDH la muestra de símbolos religiosos en aulas de educación es compatible con los derechos de libertad religiosa en sus vertientes positiva y negativa, con mayor razón lo será en espacios en los que en principio no se desarrolla una actuación del Estado más allá del mantenimiento en su caso de un patrimonio histórico, artístico o cultural preexistente".

considerado el consenso social. Y al igual que hizo el Tribunal Constitucional para el caso que se enjuiciaba en la Sentencia nº 34/2011 y también en otras anteriores que se citaban en la misma, el Tribunal Supremo concluyó que no podía entenderse que la persistencia de tal símbolo religioso comprometiera la aconfesionalidad del Estado ni su neutralidad. Por tanto, el símbolo debía ser respetado y preservado, al igual que cualesquiera otros símbolos, sean o no religiosos, que formen parte de la cultura tradicional y del arraigo del pueblo español.

Supuesto distinto, y en los que en los últimos tiempos están existiendo cada vez más pronunciamientos judiciales es el caso de que en los símbolos institucionales, además de la significación religiosa, histórica, artística y cultural se vieran mediatizados por connotaciones políticas. Fundamental en este aspecto es la comúnmente conocida como “Ley de Memoria Histórica”⁴², en la que se establece un mandato dirigido a las Administraciones públicas para la retirada de determinados elementos⁴³, si bien la aplicación se modula con la excepción establecida en el número 2 en tanto: *“Lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley”*.

Dentro de los procedimientos judiciales, destacamos aquellos que se han producido en relación a la existencia de cruces en distintos emplazamientos, y que se fueron erigiendo en honor de los “caídos”, pronunciamientos que no siempre han ido en el mismo sentido.

De los pronunciamientos judiciales, destacamos el de la “Cruz de los Caídos de Vigo”, procedente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia 54/2015, de 5 de febrero de 2015 recaída en apelación contra la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo, que ordenaba acceder a la petición de una

⁴² Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

⁴³ Cuyo contenido es el siguiente: *“Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas”*.

Asociación de retirar el elemento indicado que estaba situado en el Monte do Castro de Vigo. El Tribunal acogió la tesis del Concello de Vigo en el sentido de que, en virtud de un acuerdo de Pleno adoptado el 30 de junio de 1981, se había despojado al monumento del componente de exaltación de la dictadura, por lo que quedaba solo como un símbolo religioso que permitía reflexionar sobre el pasado histórico.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencia de 19 de septiembre de 2014 (rec. 120/2014) se manifestó sobre un monolito con una cruz en su parte superior, un escudo del Ayuntamiento de Buñuel en su parte frontal, y una relación de nombres y apellidos en sus costados, que consideró conforme a la Ley⁴⁴.

Por el contrario, no se ha considerado que concurrieran los elementos que justificaban la excepción a la retirada los enjuiciados por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sentencia 452/2018 de 15 de mayo de 2018 en relación al Monumento a la Unificación ubicado en Plaza de las Salesas (Salamanca) ni tampoco por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia 56/2018 de 2 de febrero de 2018 rec. 201/2017 que rechazó la medida cautelar solicitada de conservar la cruz junto a la puerta de la iglesia arciprestal, una vez que en el Ayuntamiento de Callosa de Segura se había acordado eliminar/trasladar el monumento a los caídos⁴⁵.

Además de las cruces, también ha habido pronunciamientos sobre otro tipo de elementos donde se ha planteado la aplicación de la Ley de Memoria Histórica, en tanto que, dentro del ámbito de “símbolo” se encuentra el de los nombres de calles, pueblos o municipios.

A este respecto, la Sentencia 972/2014 de 7 de abril de 2014, rec. 586/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Granada) estima el recurso de

⁴⁴ En todo caso hace una reflexión interesante, tras señalar que se ha despojado de otro tipo de elementos indica: *"En definitiva, en este momento, lo que hay es un monolito de piedra, con una cruz, un escudo del Ayuntamiento de Buñuel, y una relación de nombres y apellidos, ni más ni menos. Es evidente que una persona residente en Buñuel, y que ha conocido desde hace años el monolito, por mucho que se supriman leyendas, inscripciones u otros accesorios, conoce perfectamente cual es el origen, pero no es menos cierto que, al contrario, cualquier persona ajena a la localidad, que contemplase el monolito en su estado actual, no lo podría relacionar fácil ni lógicamente con un pasado franquista. La norma, para su personal o colectiva sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura"*.

⁴⁵ En el mismo sentido se pronunció también el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia 318/2017 de 5 de mayo de 2017, rec. 513/2016.

apelación formulado contra la Sentencia de fecha 26 de noviembre de 2010 indicando que se procediera a la retirada de la escultura a Baltasar que se encontraba en la plaza de Bibataubín⁴⁶.

Existen, además, otro tipo de elementos que podemos encontrar en nuestro dominio público, tales como adornos de navidad, figuras como Santa Claus, belenes, etc., elementos que, tal y como ha señalado la doctrina⁴⁷, entran dentro de la categoría de símbolos religiosos institucionales de carácter ornamental y que, incluso en un momento determinado, generó un debate político en cuanto a su mantenimiento. En este caso se puede defender su presencia en el espacio público, en tanto que, junto a su significado religioso, concurre otro tipo de significados relacionados con la tradición, la cultura, la historia, etc. Estos significados son realmente los que se han valorado positivamente por los poderes públicos y, por ese motivo, parece aconsejable su permanencia. Para discernir sobre la calificación religiosa o no del símbolo debemos recordar lo indicado anteriormente, en cuanto a que nos encontramos en una sociedad en la que se ha producido un evidente proceso de secularización y muchos símbolos religiosos han pasado a ser predominantemente culturales⁴⁸, y no basta con constatar el origen religioso de un símbolo, sino que se debe tomar en consideración su percepción en el tiempo presente⁴⁹.

Otros elementos de carácter religioso con los que también nos podemos encontrar en el espacio público son los eruvin judíos⁵⁰, que son líneas trazadas a cierta altura, mediante cuerdas o cintas, que, uniendo varios postes de electricidad o teléfono, demandan un espacio dentro del cual y conforme a las reglas halájicas, es posible transportar objetos durante el descanso sabático. En algunas ciudades norteamericanas, la

⁴⁶ En la misma se recoge: “En definitiva, el acto impugnado no es conforme a derecho pues resulta de aplicación el art. 15.1 de la Ley 52/2007 a la escultura a Baltasar que se encuentra en la Plaza de Bibataubín, sin que concurran razones artísticas que impidan su retirada por lo que procede dicha retirada del monumento, estimándose recurso interpuesto y revocando la sentencia dictada en primera instancia en el sentido indicado.”

⁴⁷ AMÉRIGO, F. y PELAYO, D.: *op.cit.*

⁴⁸ Recordamos las Sentencias del Tribunal Constitucional 34/2011, 19/1985 y 130/1991.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2011, de 28 de marzo.

⁵⁰ PALOMINO, R.: *op. cit.*

instalación de los erugin ha sido objeto de una densa polémica, incluso dentro del mundo judío, en cuanto que puede ser contrario al principio de neutralidad del espacio público.

Por otro lado, también nos encontramos con el debate suscitado en Europa en torno a la construcción de minaretes de las mezquitas, con una diversidad de respuestas entre los países que los prohíben (Suiza), la adecuación a normas del planeamiento urbanístico (Roma) o mimetización con los estilos arquitectónicos circundantes (Lille, Francia).

4.2.2. Presencia de símbolos religiosos en edificios públicos

Tal y como se indica por la doctrina⁵¹ no son pocos los edificios públicos que tienen en sus portones, fachadas, tejados, cúpulas, pináculos, etc. símbolos religiosos. Son edificios que en su origen tuvieron directa o indirectamente una finalidad religiosa y que con el paso del tiempo y por procesos desamortizadores en algunos casos, han cambiado de uso. En principio, el Estado no infringe el principio de neutralidad, porque del uso o de la propiedad del edificio con valor histórico o artístico no se deduce la adopción por parte del Estado de una confesión religiosa oficial o la confusión con fines estatales y religiosos.

Otro supuesto sería si el elemento religioso se añade de forma temporal a un edificio, como ocurrió con la visita del papa Benedicto XVI en el año 2011 a España, cuando se expusieron textos religiosos en las fachadas de organismos públicos. En estos casos la doctrina señala⁵² que un elemento para determinar la legalidad de esta actuación podría ser quien ha desembolsado el dinero para poner los textos religiosos.

En cuanto a la existencia de símbolos religiosos en el interior de los edificios⁵³, se ha señalado que habría que distinguir lo que son actividades realizadas de forma exclusiva por el Estado (defensa, administración de justicia, parlamento) de aquellos que, aunque

⁵¹ PALOMINO, R.: *op. cit.*

⁵² PALOMINO, R.: *op. cit.*

⁵³ Una relación de los que existen y de los que han sido retirados se encuentra en <https://laicismo.org/datos-sobre-edificios-publicos-con-simbolos-religiosos/1696>

clasificados de públicos, existe concurrencia en el ejercicio de actividades por los particulares⁵⁴. En el primer caso se podría producir cierta confusión respecto a la neutralidad del Estado en el ejercicio de esas actividades.

También se han producido pronunciamientos judiciales en torno a la existencia de crucifijos, pero en edificios públicos. En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en Sentencia 623/2012 de 6 de noviembre desestimando el recurso interpuesto por una Asociación contra la desestimación de su pretensión de retirada del crucifijo colocado en el salón de plenos del Ayuntamiento de Zaragoza, recogiendo en su Fundamento Jurídico Cuarto: *“Aparte de que la naturaleza artística, la preservación y el cuidado público de las obras de arte se halla hoy por encima del fenómeno religioso, siendo innegable las connotaciones religiosas de un crucifijo, el que es objeto de autos, está vinculado a la historia del municipalismo de Zaragoza en los siglos precedentes”*.

En el mismo sentido se pronunció la Sentencia nº 8/2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Cáceres de 15 de enero de 2013, respecto al mantenimiento del crucifijo en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Cáceres, desestimando el recurso interpuesto por la Asociación Cáceres Laica, tras analizar la doctrina del Tribunal Constitucional y de diversas Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que ya hemos esbozado.

En el sentido que analizamos anteriormente de que los símbolos religiosos formaban parte de la tradición histórica de nuestro país, se manifestó el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en Sentencia de 25 de febrero de 2011, en relación a la pretensión de la retirada de un icono de la Virgen del Pilar de un cuartel de la Guardia Civil del municipio cordobés de Almodóvar del Río, indicándose en el Fundamento Jurídico

⁵⁴ NAVARRO-VALLS, R. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: *Conflictos entre conciencia y ley: las objeciones de conciencia*, Madrid, Iustel, 2011, citado por PALOMINO, R.: *op. cit.* (pág. 61): *“No es lo mismo (...) la sede de un tribunal o un parlamento que un colegio o un hospital públicos. Los primeros constituyen una expresión material y visible de los poderes del Estado, mientras que los segundos son públicos, digámoslo así, “por accidente” en el sentido de que la enseñanza y la sanidad no son funciones privativas del Estado, y en consecuencia admiten probablemente una mayor flexibilidad por lo que se refiere a la acomodación de símbolos religiosos que responden a la particular historia o sensibilidad de una sociedad”*.

Cuarto: *“O dicho de otro modo, lo que hay es una tradición histórica que supone que la aceptación del empleo del icono mariano no se haga por razones de profesión de culto, situándose en un plano donde juegan otros referentes simbólicos y emocionales que no tienen por qué conectar con el hecho religioso en sí mismo considerado, de la misma forma que, p. ej, el miembro de la Magistratura española que recibe la más alta condecoración reservada a los miembros de la comunidad jurídica no interpreta la concesión como el refrendo personal de la santidad de quien da nombre a la misma, ni la denominación de los centros hospitalarios más importantes de la provincia de Sevilla con referencias marianas supone que los Poderes Públicos estén colocando el establecimiento hospitalario bajo la protección de la Virgen”.*

También podemos destacar que han existido acuerdos para la retirada de símbolos religiosos tanto del Ayuntamiento de Valencia en el año 2017 como de los que existían en su cementerio.

La doctrina también ha admitido⁵⁵ la existencia de dependencias (capillas y lugares de culto) en edificios públicos, para, en circunstancias especiales, poder desarrollar el derecho fundamental de la libertad religiosa de acuerdo con el art. 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

En relación a la aplicación de la Ley de la Memoria Histórica en estos supuestos, la anteriormente citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid de 15 de mayo de 2018, en relación a la eliminación de imágenes franquistas del mural del Salón de Plenos del Ayuntamiento de Salamanca, indica que se podría proceder a la retirada de estas imágenes siempre y cuando lo autorizaran los representantes legales del autor de la obra, en otro caso se tendría que producir la retirada de toda la obra.

Tampoco se consideró que, en relación a un panel cerámico⁵⁶, concurrieran estas circunstancias por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en

⁵⁵ AMÉRIGO, F. y PELAYO, D.: *op. cit.*

⁵⁶ Debajo de los brazos del panel cerámico se mencionaban 39 nombres; constando además, los términos siguientes: *"caídos*

Sentencia 530/2019 de 18 de octubre de 2019, rec. 103/2018 en relación al Ayuntamiento de Rafelbuñol.

Por otro lado, la Sentencia 488/2019 de 30 de diciembre de 2019, rec. 70/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, acordó desestimar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Caspe contra la Sentencia de 27 de enero de 2017 del Juzgado nº 5 de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza que anuló parcialmente el acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento que aprobaba la moción presentada por el grupo municipal "Aragón Sí Puede", relativa a la supresión de las placas con símbolos preconstitucionales, situadas en la pared exterior de la Colegiata. Por el contrario, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en Sentencia 134/2020 de 21 de mayo de 2020, rec. 246/2018 declaro conforme a derecho la retirada de dos placas adosadas a ambos lados de la entrada principal del Convento de Nuestra Señora de las Mercedes en el municipio de Herencia, en tanto que contenían textos de exaltación de la dictadura franquista.

Otro aspecto que también se plantea de vez en cuando es la presencia de símbolos religiosos en los actos de toma de posesión de los representantes políticos y de los funcionarios públicos. La toma de posesión es un acto esencialmente político e imprescindible para el acceso a un determinado cargo o función y que consiste en comprometerse con el cumplimiento y la defensa del ordenamiento jurídico vigente. La presencia de símbolos religiosos en la toma de posesión responde a una concepción confesional del Estado, lo que en principio podría resultar incompatible con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1978. Es cierto que la toma de posesión implica un compromiso de carácter personal, de ahí que se permita la fórmula del juramento o promesa, pero lo que se jura o promete es, como hemos dicho, la defensa y cumplimiento del ordenamiento jurídico⁵⁷. Por tanto, lo que tiene sentido es jurar o prometer sobre el texto constitucional, en tanto que norma suprema del ordenamiento que

por Dios y por la patria", "José Antonio primo de Rivera", "presentes"(la misma expresión de "¡presentes!", al pie de la cruz.

⁵⁷ De acuerdo con la fórmula establecida en el Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas.

se quiere cumplir y defender, si bien se admite que se pudiera hacer sobre la Biblia o incluso podría considerarse válido que se hiciera sobre el Corán.

4.3. Asistencia a la celebración de actos religiosos

Son innumerables los actos, con participación de elementos públicos, realizados para la celebración de determinadas festividades: conmemoración de determinadas festividades como la Navidad, la Semana Santa, las fiestas patronales locales, vecinales, etc. Por tradición cultural muchas de ellas son de contenido religioso o con connotaciones religiosas. Tal y como se ha venido poniendo de manifiesto a lo largo del presente trabajo, la realización de estos eventos, ligados a la tradición cultural española, no supone una violación del principio de neutralidad del Estado consagrado constitucionalmente y que se insertan en el proceso de secularización y de los nuevos usos y costumbres de la sociedad española, en tanto se integran en el ámbito de las tradiciones culturales comunes⁵⁸. Además, plantearnos la legalidad de la asistencia a este tipo de actos, podría llevar también a analizar la conveniencia de la asistencia a otros de otro tipo, como a los partidos de fútbol o a las corridas de toros.

En este aspecto, los Ayuntamientos han venido a regular los mismos, partiendo de que la potestad normativa de los entes locales está constitucionalmente fundada en el principio de autonomía local, consagrado en el art. 140 de la Constitución española, si bien algunos de estos actos normativos de los Ayuntamientos han sido objeto de recurso, existiendo diversos pronunciamientos judiciales.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón en Sentencia 623/2012 de 6 de noviembre de 2012 enjuició lo establecido a este respecto en el Reglamento de Protocolo, Ceremonial, Honores y Distinciones del Ayuntamiento de Zaragoza. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en base a la doctrina señalada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 23 de junio de 2004, concluyó que el mencionado Reglamento no vulneraba el art. 16.3 de la Constitución española, en cuanto a la asistencia a los actos religiosos era

⁵⁸ Igualmente es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2011, de 28 de marzo.

voluntaria, dado que los mismos no eran calificados como actos oficiales de obligatoria asistencia⁵⁹.

Y solo en el ámbito de esta voluntariedad se podría admitir la asistencia de los mismos. Precisamente sobre el carácter de obligatoria asistencia, aunque en el ámbito de los militares o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en actos religiosos, se pronunció el Tribunal Constitucional en Sentencia nº 177/1996 de 11 de noviembre⁶⁰, concluyendo que se lesionaba el principio de libertad religiosa y se vulneraba el principio de laicidad del Estado, cuando se obligaba a asistir a un acto religioso a un miembro de las Fuerzas Armadas sin su consentimiento.

Es interesante también tener en cuenta el supuesto que fue objeto de impugnación recogido en la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, Reglamento de Honores Militares que disponía la obligatoriedad de asistir a los actos de honras fúnebres, y, con carácter voluntario, a los demás en que era tradicional la participación castrense⁶¹. Se resolvió la misma a través de la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 12 de junio de 2012, rec. 312/2010 indicándose que, el art. 16.3 de la

⁵⁹ Supuesto diferente a los enjuiciados en las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 101/2004, de 2 de junio -imposición de asistir a una ceremonia católica a un miembro de la policía nacional que no profesaba la religión católica-, y 177/96, de 11 de noviembre -imposición de la misma obligación a un militar- en cuyo supuesto la asistencia sí era obligatoria.

⁶⁰ Se enjuició el supuesto de un sargento que solicitó ser relevado de su puesto en el momento en que se iba a celebrar una parada militar en honor de la Advocación de la Virgen de los Desamparados, permiso que no le fue otorgado, abandonó la formación y fue sancionado. El Tribunal Constitucional en su Fundamento Jurídico Noveno recoge: "Ciertamente, con su solicitud para ser relevado del servicio, el actor no pretendía la defensa de su libertad para realizar actos de culto en consonancia con la fe escogida y sin injerencia del Estado o de otras personas, ni reaccionaba frente a un acto que le exigía declarar sobre su credo religioso o que le obligaba a realizar una conducta contraria al mismo. Manifestaciones, todas ellas, del derecho de libertad religiosa, según se declaró en las SSTC 19/1985 y 63/1994. Antes bien, el recurrente perseguía hacer valer la vertiente negativa de esa misma libertad frente a lo que considera un acto ilegítimo de intromisión en su esfera íntima de creencias, y por el que un poder público, incumpliendo el mandato constitucional de no confesionalidad del Estado (art. 16,3 CE), le habría obligado a participar en un acto, que estima de culto, en contra de su voluntad y convicciones personales. El derecho a la libertad religiosa del art. 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión íntima, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 CE, incluye también una dimensión externa de «agere licere» que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC C 19/1985, f. j. 2º; 120/1990, f. j. 10 y 137/1990, f. j. 8º). Por su parte, art. 16.3 CE al disponer que «ninguna confesión tendrá carácter estatal», establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa que, como se declaró en las SSTC 24/1982 y 340/1993, «veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales». Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho «a actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado (STC 24/1982, f. j. 1º), cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (art. 1,1 CE)».

⁶¹ "Participación en actos religiosos. 1. En los actos oficiales que se celebren con ocasión de honras fúnebres, además de los honores que correspondan, se podrá incluir un acto de culto católico o de la confesión religiosa que proceda, teniendo en cuenta la voluntad que hubiera expresado el fallecido o, en su caso, la que manifiesten sus familiares. Por tratarse de actos en los que se interviene en representación de las Fuerzas Armadas, la asistencia a los mismos tendrá consideración de acto de servicio. 2. Cuando se autoricen comisiones, escoltas o piquetes para asistir a celebraciones de carácter religioso con tradicional participación castrense, se respetará el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y, en consecuencia, la asistencia y participación en los actos tendrá carácter voluntario".

Constitución española, no impide a las Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho de libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza.

Ahora bien, el mismo Tribunal, en Sentencia nº 289/2019 de 24 de julio, declaró que *“en el uso legítimo de la decisión plenaria, un Ayuntamiento puede acordar lo contrario, que no va a acudir a ninguna celebración de carácter confesional. Tan legítimo es decidir que se va a apoyar esas celebraciones confesionales, porque el Consistorio, se siente identificado con ellas, como lo contrario, esto es considerar al Consistorio ajeno a estas celebraciones y por tanto decidir, reiteramos como tal Consistorio, que no se va a acudir a ellas”*.

Por otro lado, también entró a enjuiciar los artículos del Reglamento Municipal de Protocolo y Ceremonial y Honores y Distinciones del Ayuntamiento de Huesca que propugnaba que ni los cargos de representación ni sus empleados públicos podían asistir a actos que tuvieran carácter religioso, admitiéndose solo si lo hacían de manera particular, y prohibiendo a los primeros el empleo de símbolos que acreditaran su condición de miembro de la Corporación ni hacer uso de los privilegios o prerrogativas que pudieran corresponderle por su condición, tales como la ubicación en espacios reservados o preferentes. En este sentido, declaraba la Sentencia que “no se podía negar que los concejales acudieran, como tales y en ejercicio de su representación como concejal a los actos confesionales⁶²:

⁶² A este respecto se indicaba: “Los miembros de las Corporaciones Locales son elegidos democráticamente y como tales tienen un derecho/ deber a ejercer esa representación instituida personalmente, más allá de la pertenencia a la Corporación y a sus órganos de gobierno. La elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos que las proponen, con independencia de que las elecciones se articulen en listas cerradas y bloqueadas. Si no fuera así, y no tuvieran una representación distinta y eficaz, a la del propio consistorio, no se verían completados sus derechos a la participación pública, derivados de principios democráticos a los que se refiere el art. 23.2 de la Constitución en el ejercicio de sus funciones. Por tanto tiene razón el recurrente cuando indica que el Consistorio, no puede negar que los concejales acudan, como tales y en ejercicio de su representación como concejal a los actos confesionales, que consideren adecuados y con el tratamiento y honores que como tales se les disponga. Si a los concejales se les invita a un acto confesional, y es su voluntad acudir, no existe esa disociación que indebidamente establece el Reglamento. Dentro de su función pública también está acudir, como concejal a estos actos y evidentemente a otros distintos y separados de lo que la mayoría del consistorio, considere adecuados. Esta prohibición escapa de las facultades que tiene el plenario, que cuando impone restricciones solo puede obligar a la Corporación y no a sus miembros individualmente considerados”.

4.4. Otras decisiones municipales objeto de impugnación

Como hemos analizado anteriormente, todo este tipo de manifestaciones se pueden considerar por algunos ciudadanos que puede afectar a la libertad religiosa, de ahí que de vez en cuando se plantee ante los tribunales impugnaciones de acuerdos municipales.

En relación a una moción presentada por el partido político “Sí se puede” para “el impulso de la libertad de conciencia y el carácter laico en el Ayuntamiento de Valladolid, en el sentido de no promover por parte del Ayuntamiento ritos ni celebraciones religiosas de ningún tipo, a excepción de aquellos que constituyan un patrimonio cultural o artístico de interés reconocido, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Valladolid nº 53/2019 de 3 de abril en su Fundamento Jurídico Quinto recuerda lo recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2014, en tanto que si una tradición religiosa se encuentra integrada en el conjunto del tejido social de un colectivo, no se puede sostener que los poderes públicos pretendan transmitir un postulado religioso.

Otro supuesto planteado ante los tribunales se sustanció mediante el recurso interpuesto por el grupo municipal Esquerra Unida del País Valenciá, en relación a la modificación del Reglamento orgánico del Ayuntamiento de Alicante, en el cual se recoge la "Competencia tradicional del Ayuntamiento de la Ciudad en relación con la Santa Faz" en tanto *"Corresponde al Pleno la adopción de acuerdos para el traslado y la veneración del Sagrado Lienzo de la Santa Faz y para el mantenimiento y ejercicio de la tradición de «La Peregrina»"*. Pues bien, se pretendía la eliminación de los términos “veneración” y “sagrado”. Sobre este asunto recayó Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 365/2013 de 25 de junio, rec. 1155/2011, remitiéndose a la interpretación que del art. 16.3 de la Constitución española hizo el Tribunal Supremo en la Sentencia de 4 de marzo de 2013 (“Cristo de Monteagudo”) ya analizada, en la que destaca el proceso de secularización que se ha llevado a cabo, y donde se indica que se

trata de la atribución a un órgano de una competencia, sin que ello comprometa la aconfesionalidad de los poderes públicos⁶³.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid mediante la Sentencia 349/2017 de 23 de marzo de 2017 analizó la adecuación a la legalidad de la Ordenanza Municipal para la Protección de la Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Salamanca. Mediante dicha Ordenanza se prohibía (art. 16) *“Transitar o permanecer por los espacios públicos y/o vías públicas o en espacios privados abiertos y fácilmente visibles desde espacios públicos y/o vías públicas con vestimenta, atuendos o disfraces que atenten o puedan atentar contra los derechos fundamentales de las personas, los sentimientos religiosos o tengan un contenido xenófobo, racista, sexista, homófobo, que puedan vulnerar la dignidad de las personas por su contenido discriminatorio o supongan menosprecio de cualquier tipo hacia cualquier condición o circunstancia personal o social”*, calificándose dicha actuación como una infracción leve (art. 22). Pues bien, este artículo se declara nulo, y si bien no es por atentar a la libertad religiosa, sino por haberse extralimitado el Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias, hemos considerado conveniente mencionarlo como una de las manifestaciones de acuerdos municipales que aluden a connotaciones religiosas⁶⁴.

⁶³ En este sentido se recoge: *“En el caso de autos, el precepto impugnado se limita a establecer una atribución competencial a un órgano municipal (el Pleno) para una concreta actuación, que esa actuación sea el traslado y la veneración de una reliquia religiosa en nada afecta al contenido propio del precepto (la atribución de competencia) y las expresiones veneración y sagrado no tienen más alcance jurídico que la denominación de un acto y una valoración por quien lo lleva a cabo ya que quienes participan mayoritariamente en los mismos son, precisamente, las personas que veneran la reliquia religiosa y ello no compromete la aconfesionalidad de los poderes públicos en la medida en que la regulación de un acto multitudinario no lo califica, no supone ni asunción de su esencia ni adscripción alguna del municipio a la misma, sino el reflejo de una realidad social y una tradición existente en un sector de la población que es quien atribuye dichos términos y cuya manifestación pública, cuya envergadura -que supera el hecho religioso pero no por ello lo descalifica ni modifica su denominación- conlleva múltiples actuaciones municipales, es regulada por el Pleno de la Corporación”*.

⁶⁴ En concreto en el Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia se recoge que *“no cabe ejercer tal potestad –potestad sancionadora- si ya la ha usado la ley y si la ley ha descrito qué estima prohibido en esta materia; no puede un reglamento ir más allá y tipificar lo que no ha querido hacer el legislador, pues el reglamento solo puede actuar limitadamente, ya que «Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes» (según el artículo 128.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común aplicable por razones cronológicas, y recogido en la actualidad en el art 27.3 de la citada Ley 40/2015), lo que excede de las posibilidades atribuidas a la Administración en este caso. En conclusión, está claro que respecto de este tipo de infracciones si bien puede ser objeto de denuncia y vigilancia por el municipio deberán serlo conforme a la normativa sectorial específica existente al respecto, en este caso el precepto transcrito del Código Penal, y dar a las denuncias la tramitación legalmente establecida, a los efectos de su posible sanción; pero lo que no se puede hacer es reglamentar, en este caso prohibiendo, una determinada actividad que ya cuenta con una sanción concreta en el Código Penal”*.

Un ejemplo curioso que podemos destacar no es ya el eliminar un símbolo religioso, sino incorporarlo al lema de una ciudad, como fue el caso del añadido de “Mariana” al municipio cordobés de Lucena, y sobre el cual se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla) en Sentencia de 13 de marzo de 2003 indicando que no supone una vulneración de la libertad ideológica y religiosa y del carácter aconfesional del Estado⁶⁵.

Otro supuesto que generó también un debate ha sido el escudo de la ciudad de Sevilla, aprobado por el Pleno Ordinario de dicha ciudad en 2017, pese a la negativa de Participa e Izquierda Unida y objeto de la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 18/1165 dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, Consejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y Dirección General de Administración Local de fecha 3 de octubre de 2018. Esta Resolución es interesante en cuanto se analiza la doctrina del Tribunal Constitucional que ya hemos destacado (Sentencias nº 5/1981, 130/1992 o 34/2011) en relación a la inclusión de signos y personajes de carácter religioso, en tanto que en el escudo de Sevilla aparece Fernando III, que acredita dicha presencia en representaciones del escudo desde el siglo XIII; y que se completó una vez producida la canonización de algunos personajes (San Isidoro y San Leandro) que se produce mucho más tarde, en el siglo XVII, y por tanto, la presencia en el escudo está consolidada desde siglos atrás.

Lo que resultó objeto de debate fue el término “mariana” con la pretensión de retirarla al ser un título concedido por el entonces Jefe del Estado en el año 1946. Si bien el Defensor del Pueblo en la Resolución mencionada considera que debe ser objeto de informe por la Mesa de Participación de Memoria Democrática y la Mesa de Expertos en los asuntos propios de naturaleza memorialista, sin embargo, ofrece su criterio en relación a esta cuestión “entendiendo que la noción “mariana” incluida en el lema del escudo

⁶⁵ En el Fundamento Jurídico Tercero se recoge: “La incursión de “Mariana” en el lema de la ciudad no implica otorgamiento de privilegios a una determinada confesión religiosa, sino que recoge un hecho relevante y peculiar de su pasado histórico, existiendo una vinculación entre el Ayuntamiento y el Santuario de la Virgen de Araceli desde el 27 de abril de 1562. Habiendo informado la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes favorablemente a la adición de “Mariana” al lema de la ciudad por quedar demostrada reiteradamente la devoción del pueblo de Lucena por la Sagrada Imagen de Nuestra Señora de Araceli desde su llegada a Lucena hasta nuestros días. La inclusión de “Mariana” no hace caer en confesionalidad religiosa al Ayuntamiento de Lucena ni supone la vulneración de la libertad religiosa, al no imponer ninguna confesión, sino que se limita a recoger un hecho histórico relevante”.

trasciende la identidad concreta del patronazgo, que se concedió en su día por decisión papal, y que en su motivación no se registran exaltaciones alusivas a la sublevación militar, guerra civil o represión de la dictadura”.

5. CONCLUSIONES

1. La “aconfesionalidad” del Estado proclamada constitucionalmente hay que interpretarla en un contexto en el que la religión católica, durante muchos años, ha trascendido al ámbito de la cultura y de las costumbres, mientras que, a la vez, existen nuevas manifestaciones religiosas que se están produciendo, fruto, principalmente, del fenómeno que la migración está teniendo, como consecuencia de la recepción y asentamiento en España de nacionales de otros países que profesan sus propios credos religiosos.

2. La laicidad “positiva” por la que se ha optado en nuestro país supone la separación Estado-Iglesia, en cuanto autonomía de ambas instituciones y neutralidad del Estado frente a las opciones ideológicas o religiosas de los ciudadanos, y en tanto que se mandata a los poderes públicos a tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, hay que mantener las necesarias relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas.

4. Es importante también tener en cuenta tanto la tolerancia como el principio democrático y las decisiones de la mayoría, criterio que ha servido tanto para el mantenimiento como para la retirada de símbolos religiosos en edificios públicos o incluso para la utilización de nuevos símbolos religiosos.

5. A falta de una regulación sobre la utilización de los símbolos religiosos, las cuestiones se han dirimido en el ámbito judicial, concluyéndose que cuando estos símbolos religiosos se configuran como un elemento cultural o artístico, y teniendo en cuenta el proceso de secularización que se ha producido en la sociedad española, debe permanecer dicho símbolo por su valor artístico e histórico-cultural, sin perjuicio de

aquellos que tienen connotaciones políticas y que se han visto afectados por la “Ley de la Memoria Histórica”.

6. En cuanto a la asistencia de representantes políticos a actos religiosos y sobre los que existe normativa local, será legal en cuanto se establezca la voluntariedad de la asistencia a los mismos.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALCANTARILLA HIDALGO, F. J.: “Las encrucijadas del Estado aconfesional: breve estudio de la Sentencia 28/2008, de 14 de noviembre, del juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 2 de Valladolid”, en: *Actualidad Administrativa*, n.º 4/2009.

AMÉRIGO, F. y PELAYO, D.: “El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español” (2013) en:

<https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/el-uso-de-simbolos-religiosos-en-el-espacio-publico-en-el-estado-laico-espanol> (16-11-2022).

CORNEJO, M.: “Expresiones de la diversidad religiosa en el espacio público madrileño”, en: *Cuestiones de Pluralismo*, Vol. 1, n.º1 (primer semestre de 2021), en línea: https://www.observatorioreligion.es/revista/articulo/expresiones_de_la_diversidad_religiosa_en_el_espacio_publico_madrileno/index.html (16-11-2022).

FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *El sistema constitucional español*, Editorial Dykinson, S. L., Madrid. 1992.

GESTIÓN PÚBLICA DEL HECHO RELIGIOSO, VVAA 2ª Edición, Ed. Dikinson S.L. 2017.

- GONZÁLEZ J. J. y REQUENA. S. M.: *Tres décadas de cambio social en España*, 2^a ed. Madrid, Alianza Editorial. 2008.
- KOPPELMAN, A.: “And I Don’t Care What it is: Religious Neutrality in American Law”, en: *Pepperdine Law Review*, 39.
- MANENT ALONSO, L.: “El lugar de los símbolos religiosos en los espacios públicos”, en: *Anuario de derecho parlamentario*, núm. 27/2013.
- NAVARRO-VALLS, R. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J.: *Conflictos entre conciencia y ley: las objeciones de conciencia*, Madrid, Iustel. 2011
- OLIVERAS JANÉ, N.: Tesis doctoral *El objeto de la libertad religiosa en el estado aconfesional*, Universitat Rovira I Virgili, Depósito Legal: T 150-2015.
- PALOMINO, R.: *La religión en el espacio público: los símbolos religiosos ante el derecho*. Madrid, Digital Reasons, 2016.
- PÉREZ ÁLVAREZ, S.: “La laicidad positiva como garantía institucional de la presencia de símbolos religiosos y culturales en los centros docentes públicos”, en: *Foro*, Nueva época, nº 2/2016.
- PRIETO ÁLVAREZ, T.: *Libertad religiosa y espacios públicos*, Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2010.
- SUÁREZ PERTIERRA, G.: “La laicidad en la Constitución Española”, en MARTÍNEZ-TORRÓN, J. (Coord.): *Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea*. Granada, Comares, 2006.
- PAREJO, M. J.: “La controversia sobre la exposición de los símbolos religiosos en el orden público europeo: Hacia soluciones de carácter inclusivo”, *Persona y Derecho*, nº 63/2010-2.



PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *Historia de los Derechos fundamentales, Tomo I: Tránsito a la Modernidad siglos XVI y XVII*, Madrid, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, 1998.



LA TERCERA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN LA DÉCADA 2030

Fernando MONAR RUBIA

Investigador y formador en gestión, evaluación, innovación y transformación pública

SUMARIO:

1. Introducción
2. Los ejes de transformación de la 3RANGP
3. Liderazgos, el eje más relevante

Los enormes retos a los que nos venimos enfrentando, tanto el planeta, como occidente y nuestro país, determinan un nuevo modo de ver a nuestras instituciones y a nuestras Administraciones Públicas (AAPP), mucho más exigente, por cuanto percibidas como mucho más necesarias, en un proceso en el que están concernidos todos los niveles, desde el global o mundial hasta el local¹, en el que se producen una gran cantidad de servicios básicos, sobre el que pivotan buena parte de las estructuras superiores y en el que se articulan las relaciones que hacen posible la convivencia y la gobernanza.

Esa nueva mirada, desde la ciudadanía involucra directamente a las personas del ámbito público – electas, decisoras y empleadas – que tienen que redimensionar capacidades y competencias, alianzas y desarrollos. Una de las posibilidades es utilizar esa “caja de valores, estrategias y herramientas” que venimos denominando Tercera Nueva Gestión Pública (3raNGP).

Quienes nos hemos venido dedicando a impulsar cambios en las AAPP en las últimas décadas, desde las modernizaciones hasta las transformaciones, hemos tenido

¹ El glocalismo del 2030 sería “pensar y actuar de manera global y pensar y actuar de manera local, al tiempo”.

la sensación, siempre, de que nuestros esfuerzos se asemejaban a los de Alicia, cuando corría todo lo que podía y los alrededores no parecían cambiar. “Como ves – le decía la Reina Roja a Alicia - hace falta correr todo cuanto una pueda para permanecer en el mismo sitio. Y, si se quiere llegar a otra parte, hay que correr, por lo menos, dos veces más rápido”².

Como nuestro horizonte, en estos años de demandas extraordinarias, nos exige de un modo singular, desde finales de la década anterior y a principios de los de esta - con la pandemia de la COVID 19 y la invasión de Ucrania de fondo, y todos sus efectos colaterales en el tablero internacional -, tenemos la obligación - y la oportunidad - de revisar nuestros enfoques y nuestros instrumentos, tal vez hacia esa actualizada versión de la Nueva Gestión Pública (NGP), conscientes de que cada vez es más difícil encontrar terrenos en los que valgan recetas universales.

Lo cierto es que ya no vale buscar cierta racionalización de la manera de hacer, cierto orden en el modo en el que se gestiona una organización, o buscar mejorar el diálogo interno, el clima laboral, la cultura organizacional, o introducir algún sistema de medición de resultados, de manera parcial e inconexa. Ni siquiera que los servicios directos que se prestan estén en un nivel estándar, sino dar soluciones robustas a las necesidades y a las expectativas de la ciudadanía, desde la integridad y la eficiencia. Para ello necesitamos personas que lideren procesos de introducción de valores, principios e instrumentos avanzados, como los de la innovación, desde una fuerte formación previa o desde experiencias sólidas en materia de gestión, personas que estén convencidas de que el Cambio, la Transformación, ya no son una opción, sino una manera de encarar el futuro – casi el presente - con el rigor necesario, o sea, con un enorme rigor.

Siempre que escribo sobre estos temas pienso en las personas que desde posiciones políticas ambicionan transformar el gobierno local, en una organización francamente orientada a la ciudadanía, abierta y próxima, que aspiran a escuchar cada vez más a sus entornos y ofrecer respuestas adecuadas a sus necesidades. Y también

² Lewis Carrol, Alicia a través del espejo.

en sus equipos inmediatos, en las personas directivas de todo tipo y nivel, que asumen retos concretos, de dirección de políticas o de unidades, con la responsabilidad de encontrar las mejores soluciones, de sacar el mejor partido de los recursos que tienen asignados, y aceptan el reto de gestionar un Cambio a mejor, de un modo sistemático, sostenido e innovador e involucrar a sus personas colaboradoras en la magnífica tarea del servicio público. Y pienso en las personas técnicas en general, que aspiran a un desempeño digno y profesional, a trabajar para sus personas vecinas de un modo eficaz, sin conformarse con resultados aceptables.

Pero, sobre todo pienso, continuamente, en la ciudadanía, porque son los auténticos protagonistas de este relato que tiene como argumento la *mejora de la Calidad de Vida*. En nuestros espacios profesionales, cuando leo o escucho que hay que cuidar a las personas, siempre pienso en la ciudadanía primero.

Así lo hice también, al enfrentarme al reto de escribir un libro sobre la 3raNGP en las Administraciones Locales, al que me invitó el CEMCI, que asumí con la colaboración de Rodrigo Martín³, y ahora que redacto estas líneas que me encargan de nuevo.

1. INTRODUCCIÓN

1. Contexto. Esos retos a los que hacía referencia al comienzo, sociales, medioambientales, educativos... se plantean con una especial contundencia en los proveedores más próximos de servicios públicos, en los ayuntamientos, las diputaciones, los consells y los cabildos, para los que la exigencia de entender mejor qué necesita la ciudadanía y de encontrar respuestas adecuadas, va de la mano de la de administrar recursos escasos, y por ello, con la de ser altamente eficaces y eficientes.

³ Ingeniero de Telecomunicaciones y licenciado en Derecho, actualmente director general de Función Pública del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, que se hizo cargo de los capítulos de **Tecnología** y de **Personas**, con el que he tenido la oportunidad de compartir muchos proyectos de Cambio, de la creación de la Asociación Dirección Pública Profesional, del sistema de certificación de competencias directivas, y el liderazgo de los I y II Congresos Globales de Dirección Pública Profesional.
<https://www.asocdpp.org/2doCongresoGlobalonlineDPP>

Cada realidad, cada situación, reclama análisis muy pormenorizados y soluciones ad hoc. De igual modo, o especialmente, cuando hablamos de 3raNGP. La necesidad de posiciones y respuestas locales y personalizadas sigue siendo verdad en la era de la globalización BANI⁴, o tal vez ahora más verdad que nunca.

Es cierto que muchas Administraciones han ido ejercitándose, e incluso consolidando, cada una de las estrategias de superación que se han ido presentando – mejora, calidad, modernización, transformación...- en ocasiones adjetivadas – mejora continua, calidad total, transformación digital...- y las que se han presentado últimamente – innovación, orientación a misiones, a organizaciones TEAL...- pero no todas han hecho el mismo recorrido e incluso algunas han optado por saltarse algún escalón. Seguramente que la 3ra NGP no será una suma, ni siquiera escalonada, de todas esas estrategias, pero nos vendrá muy bien hacer un repaso ligero de todas y buscar elementos inspiradores, para poder hacer la ruta que, en cada caso, nos dé, a cada institución local, mayor seguridad y resultados.

Así que, desde mi perspectiva, la 3ra NGP deberá tener el perfil concreto que cada institución determine, después de tener en cuenta las fuentes, escuchar atentamente a la ciudadanía a la que presta servicios y a las personas empleadas públicas, y tomar conciencia de que, realmente, estamos en un tiempo muy diferente al de hace unos pocos años, y no sólo, como señalaba, por la situación climática, los impactos de la pavorosa crisis sanitaria mundial o la terrible invasión de Ucrania – y sus efectos, no sólo en vidas humanas y en éxodo, y patrimonio cultural y civil en su territorio, sino en combustibles, suministros, presupuestos, etc., y de estabilidad y confianza en toda Europa –, que exigen respuestas distintas y decididas.

Como sabemos, la NGP, como marca genérica, fue una propuesta de un nuevo paradigma, en relación con el funcionamiento de las organizaciones que prestan servicios públicos elaborada por personas académicas en el Reino Unido y Australia,

⁴ De Brittle (quebradizo), Anxious (que genera ansiedad), Non-linear (no lineal) e Incomprehensible (incomprensible).

sobre todo durante la década de los 80, para mejorar la eficiencia pública, principalmente mediante ideas ensayadas a nivel empresarial.

Con frecuencia se utilizaron propuestas como las de poner el foco en el "servicio al cliente", la descentralización de servicios, el incremento de la eficacia y la eficiencia, la colaboración público-privada, el establecimiento de objetivos, las evaluaciones en general, la evaluación del desempeño en concreto, las auditorías, etc. En algunos casos se incluyó prestar servicios públicos desde compañías del sector privado, muy singularmente en el sector de la salud. También se potenció la idea de gerencias de servicios públicos, mejor estimuladas mediante incentivos, etc., con mayor autonomía frente a los decisores⁵.

A lo largo del tiempo, la marca NGP fue incorporando otros elementos y adaptándose a territorios con una cultura diferente, como la de los países mediterráneos, a la vez que iba perdiendo algunos de sus componentes iniciales, de manera que se comenzó a hablar de una segunda NGP (2daNGP), en la que, al tiempo o cada una por su lado, personas decisoras y de las organizaciones públicas – sus directivas, técnicas, de gestión, etc. - fueron configurando “soluciones a la carta”.

En general, se mantuvo y se recicló la idea de lograr una Administración más eficiente y eficaz, con servicios de mayor calidad, buscando “satisfacer las necesidades de la ciudadanía”, sin hacer demasiado hincapié en uno de los elementos clave para sus impulsores políticos iniciales, como era el de “al menor coste posible”.

Mi posición es que la 3raNGP ha de ser, al tiempo, una meta y una estrategia de transformación cultural a lo largo y a lo ancho de la institución, que no puede dejar ningún rincón olvidado - por muy alejado de los servicios centrales que esté -, ni ningún grupo de personas excluido – ni el de los perfiles políticos ni el de los funcionariales, de tal o cual nivel, cuerpo o escala -, ni a ningún servicio ajeno – ni los de mayor proximidad a la ciudadanía ni los más internos – ni a ninguna parte de la

⁵ Utilizo este término para referirme las personas **responsables políticas, a las que se dedican a la función política desde los equipos de gobierno**, en este caso, en las corporaciones locales. No me refiero, pues, a las dirigentes de los partidos ni a las electas, a nuestras representantes partidarias o parlamentarias.

ciudadanía exenta - sean cuales sean sus perfiles -. Y se han de utilizar todo tipo de herramientas e instrumentos para reorientar, fortalecer, aprender... estén o no de moda y sea cual sea su origen. Es evidente que pueden existir diferentes ritmos e intensidades y que no todas las herramientas e instrumentos han de utilizarse, en todos los casos. Y que cada institución establecerá la hoja de ruta que sea más eficiente, con la dinámica que se adecue mejor.

Pero lo más relevante es que se han de acometer los cambios en todos los Ejes de Transformación que se describirán a continuación, de una manera armónica e integral.

Al final de del camino que se proponga cada una de las Administraciones que quieran mejorar de un modo comprometido, desarrollando las estrategias que se derivan de los Ejes de Transformación, se llegará a una meta en la que sí serán visibles todos los resultados de la escucha, la participación, las evaluaciones, la innovación, la tecnología, la medición, el aprendizaje, la gobernanza...

2. Una experiencia profesional. He pensado que mi propia experiencia profesional podría servir para observar los procesos de Cambio que se han ido acometiendo en diferentes Administraciones y reflexionar y aprender de los aciertos y de los errores cometidos.

A principios de los 90, cuando participé en el Plan de Modernización de la Administración General del Estado (AGE)⁶ - tuve la ocasión de dirigir dos, del conjunto de un total de cerca de doscientos proyectos⁷ de aquella macro organización estatal – los principales retos fueron mejorar la atención a la ciudadanía y la colaboración institucional. Y logramos experimentar con el proyecto de poner en marcha – y que funcionara durante un tiempo - una oficina de Atención a la Ciudadanía única, de cuatro Administraciones⁸, en aquella ciudad andaluza.

⁶ methaodos. revista de ciencias sociales, 2017, 5 (2): 302-317

ISSN: 2340-8413 | <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190> Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España Manuel Arenilla Sáez, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

⁷ Desde la Subdirección General de Atención al Ciudadano, del Ministerio del Interior, que lideraba como director general Agustín Valladolid.

⁸ La AGE, desde los servicios centrales y desde los periféricos, la Junta de Andalucía, la Diputación y el

A finales de aquella década, tuve la ocasión de dirigir, en el Consell Insular de Mallorca, otro Plan de Modernización⁹ para aquella añeja institución, mediante una hoja de ruta que firmaron los cuatro partidos políticos que conformaban o daban respaldo al gobierno, compuesto por 14 proyectos, que empaquetaron cerca de 100 actuaciones, incluidos el análisis del clima laboral, el impulso a la tecnología, y una acción de sensibilización para decisores¹⁰, con la Diputación de Barcelona como referente y aliada, que tuvieron un excelente efecto.

A comienzos de los 2000, los elementos novedosos estaban en relación con la participación de la ciudadanía, y el impulso de órganos como los Foros ciudadanos, como el del Foro asesor de Calvià Agenda Local 21¹¹, creado por el Ajuntament de Calvià, como una nueva estrategia con la que reorientar el desarrollo turístico y local en términos de sostenibilidad de aquel municipio mallorquín, en el que también se ensayó el uso de Cartas de Servicios, sistemas de objetivos, monitorización y medición, como el del Sistema Integral de Playas, gestión activa de quejas, con campañas como la de “Quéjese más!”, proyectos en los que tuve la ocasión de colaborar desde las propuestas y estrategias de la Comunicación y de la Gestión de Calidad, la gran caja de posicionamientos y herramientas durante mucho tiempo.

En la siguiente década tomaron fuerza otros enfoques, como los de la simplificación administrativa / reducción de cargas, pero especialmente la transparencia, la integridad, y la evaluación de políticas públicas y se reforzaron los de enfoque a la ciudadanía, evaluación de organizaciones públicas, con el modelo CAF, y la participación.

Durante unos años de esa década participé muy activamente en la gestión del Cambio en un gobierno regional¹², y en el anteproyecto de lo que luego sería la Ley

Ayuntamiento de Granada.

⁹ Liderado por el Vicepresident Francesc Triay.

¹⁰ En la que participó, entre otros, Francisco Longo

¹¹ Con Margarita Nájera como alcaldesa y Javier Bustamante como director general.

<https://oidp.net/es/practice.php?id=51#>

¹² Como director general de Qualitat dels Serveis.

de Buena Administración y Buen Gobierno¹³, cuyos títulos de capítulos o secciones pueden muy bien ayudarnos a visualizar qué es lo que interesaba y preocupaba a las personas comprometidas con la Gestión del Cambio en aquellos momentos, como la Administración electrónica, la Transparencia, el Liderazgo ético, la Evaluación de políticas públicas... Precisamente en este último terreno se incluyó un novedoso proyecto de participación ciudadana mediante un foro estable de cerca de 70 personas¹⁴.

Ya en la segunda década de los 2000, a finales del 2016, en una de las ediciones de la míticas JOMCAL, Jornadas de Modernización y Calidad en la Administración Local, evento organizado por el Ayuntamiento de Málaga y la FEMP con carácter bienal, Manuel Serrano, increíble organizador y alma del prodigioso evento, me propuso que dinamizara un debate sobre la 2daNGP, que mantuvimos on line durante unas semanas y presencialmente en el Palacio de Congresos de aquella ciudad andaluza. Los ejes de aquella edición - de hace ahora 7 años – se relacionaron con la Calidad, la Modernización e Innovación, la Atención a la ciudadanía, la Gestión del Cambio, la planificación estratégica municipal, y la Administración electrónica o nuevas tecnologías, principalmente.

Eso sí, varias de las intervenciones on line y presenciales, podemos decir que se situaron, al tiempo, fuera de la NGP pura y dura, y de la burocracia rampante, y más cerca de la ruptura - en el caso, por ejemplo, de la percepción del abuso de las estructuras verticales - y a la vez, de la falta de capacidades de liderazgos directivos e intermedios y del trabajo en equipo.

Durante ese tiempo participé de los primeros pasos del International Workshop Agreement 4 (IWA4), en Buenos Aires, precursor de la ISO18091 y de la UNE66182

¹³ Como responsable de la coordinación del anteproyecto de Ley, impulsado por Albert Moragues, conseller de Presidencia del Govern de les Illes Balears, en un proceso muy participativo, con importantes expertos internos, como la entonces secretaria general de la Consellería de Presidencia, Lourdes Aguiló, y externos, como el profesor Manuel Villoria. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-7709>

¹⁴ <https://www.caib.es/sites/ciudadania/es/inicio-9642/?campa=yes>

en España, hacia la idea de “Gobiernos locales confiables”, de la mano del dr. Carlos Gadsden¹⁵.

Después, tomó protagonismo, irrumpiendo con ímpetu la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible con sus propuestas y sus dinámicas estimuladoras y al tiempo exigentes, urgiendo una reflexión sobre lo que nos recuerda Carles Ramió: «La tecnología y la sociedad avanzan y se transforman a un ritmo de liebre y las AAPP deambulan a un ritmo de caracol cuando no en el sentido del cangrejo (con importantes regresiones) o se inmovilizan durante años con la estabilidad y el anclaje de un mejillón»¹⁶. Por no generalizar, señalaba que, algunas áreas de prestación de servicios, algunas unidades, algunos servicios centrales de aquí y de allá verdaderamente han avanzado muy poco —a ritmo de caracol— en las últimas décadas, como la Administración de Justicia¹⁷, algunos ámbitos de la cultura de gestión corporativa —por ejemplo en la cultura de la evaluación, con los subsistemas de evaluación de personas, de organizaciones y de políticas públicas, o en las políticas de estímulos a las personas empleadas públicas, o en las infraestructuras de integridad, salvo el caso de las infraestructuras de Transparencia, muy impulsadas desde los trabajos de Transparencia Internacional y sus rankings institucionales. Y que el desarrollo de algunos de los marcos jurídicos clave¹⁸, o sistemas y subsistemas decisivos para el funcionamiento de las Administraciones, están anclados cual mejillones, como el sistema de selección de personas empleadas públicas, lastrado de una fuerte inequidad e ineficiencia para la captación de talento, y a la vez, como se sabe, vital para la generación de nuevos posicionamientos, que conserva la misma filosofía¹⁹ desde hace ya casi cien años²⁰.

¹⁵ Líder mundial de la idea de confiabilidad de gobiernos locales, desde el IWA4, y del World Council for Quality <https://www.wcfq.org/estructura>

¹⁶ <https://www.administracionpublica.com/la-necesidad-de-mirar-mas-al-futuro-en-la-administracion-publica/>

¹⁷ http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf. Ver pg. 48.

¹⁸ Como lo estuvo la Ley 30/ 92, de régimen jurídico, o como lo está la 7/ 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) en temas como la evaluación del desempeño, la Dirección Pública Profesional, etc.

¹⁹ En abierta discrepancia con los países más avanzados de nuestro entorno y con las instituciones europeas.

²⁰ El Estatuto Maura, de 1918, es citado como el origen del sistema moderno de selección y permanencia de los empleados públicos en España, consagrado en la Ley de funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, hace **solo** casi 60 años.

Y muy anclada está la estructura de liderazgo público.

La pérdida de algunas convicciones y maneras de gestionar lo público, que se habían generalizado a finales de los 90 y principios de los 2000, vinculadas al establecimiento de compromisos de servicio y de garantías, como el funcionamiento de citas previas, la reducción de listas de espera y de plazos en la atención, etc. pueden ser entendidas como una regresión, en un movimiento parecido al del cangrejo.

Las “desdotaciones” o no renovaciones de personal realizadas durante las crisis, sin siquiera ser suplidas con más innovación y nuevas metodologías, con la sola lógica que impone la indiscriminada jubilación, han tenido unos efectos muy visibles —y en ocasiones han producido dolorosos y demoledores resultados— en sectores definidores del Estado del Bienestar, como Educación, Sanidad y Servicios Sociales.

El enorme riesgo fue, es, que estos queden como un espacio de producción de servicios esclerotizado, a espaldas de las necesidades de la ciudadanía, a la que tienen la obligación de servir.

Y eso podría pasar en algunos de los magníficos casos de impacto en la sociedad, precisamente en el conjunto del sistema de Salud, reconocido internacionalmente y muy bien valorado por la ciudadanía; de profesionalidad, como el Sistema de la Seguridad Social, liderado en toda su extensión y niveles por personas empleadas públicas de gran nivel; y muchísimas iniciativas en el mundo local, tantas veces pionero en gerencia, calidad, participación, atención y relaciones con la ciudadanía, compromiso social, etc.

Así, vemos fuertes diferencias y contradicciones en un espacio en el que encontramos amenazas y retos como el del envejecimiento de la población, el de la contaminación, con un marco de recursos naturales —agua, alimentos...— y económicos frágiles y limitados, y la globalización y el flujo transfronterizo y masivo de ciudadanos, en un contexto de valores débiles y enorme desigualdad, en el que unos

pocos acumulan la misma riqueza que decenas de miles, tanto en nuestro país²¹ como en el planeta²². Así, las respuestas públicas seguirán siendo imprescindibles tanto a nivel de los gobiernos, como en el de los sistemas organizativos de sus AAPP que, según el profesor Ramió son, desde hace demasiados años, los cuellos de botella de la innovación y de la modernidad. Y añade: «Ya nos podemos dotar en las organizaciones, por ejemplo, con refinadas arquitecturas matriciales, con sofisticados sistemas de información, etc., pero al final toda esta modernidad va a tener que pasar por los filtros más humanos (y también más miserables) que va a dar lugar a comportamientos impredecibles y aleatorios».

Solo un enorme y descomunal esfuerzo hará girar la situación que se describe.

Hace unos meses publiqué un artículo²³, en el que afirmaba que las propuestas disruptivas, tanto tecnológicas como organizacionales, pueden ser buenas aliadas para los cambios que necesitan nuestras Administraciones.

Hemos visto cómo la tecnología – por ejemplo, internet - ha ido cambiando nuestras vidas y nuestras organizaciones. Y producido nuevos y en casos aparentemente exitosos modelos de empresa que han surgido gracias a las (en cada momento) nuevas tecnologías, como los casos de empresas de “taxis” que no tienen taxis, “inmobiliarias” que no tienen pisos, “hoteleros” que no tienen habitaciones, “tiendas” que no tienen productos, “proveedores de cine” que no tiene cines... ¿Llegarán las Administraciones que no tengan políticos ni funcionarios?

Ahora hemos de asimilar que los grandes cambios, como el vivido en la parte más dura de la pandemia COVID 19, sólo aliviado en cuanto al ámbito laboral por la

²¹ Según Oxfam Intermon, en España, la fortuna de unas pocas personas equivale ya a la riqueza del 30% más pobre del país. <https://www.cvongd.org/va/noticias/per-aprofundir/ochopersonasposeenlamismariquezaquealamitadmaspobredelmundo/>

²² La Vanguardia publicaba a principios del 16 un artículo que incluía datos del tipo de que «las 62 personas más ricas del planeta tienen tanta riqueza como la mitad de la población de escasos recursos, unos 3.600 millones de personas.» <http://www.lavanguardia.com/economia/20160118/301484073871/espana-desigual-ocde.html>

²³ “La ecología de la Dirección Pública Profesional para un mundo virtualizado” Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, N.º Extra 1 (abril), 2022 (Ejemplar dedicado a La gobernanza inteligente)

tecnología, son posibles. ¿Quién hubiera podido pensar, tan solo hace 10 años, que millones de personas teletrabajarían en España a principios de esta década?

Hoy, la inteligencia artificial, el internet de las cosas...- el metaverso de Zuckerberg, que añade el elemento de “presencialidad”, en cuanto a la sensación de estar físicamente (en realidad virtualmente) en un espacio alternativo, nos abren puertas que muchos no habríamos soñado e incluso que nos cuesta comprender.

Y al tiempo, según nos advierte el catedrático de Ciencia de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, y ex director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Manuel Arenilla las debilidades en materia de administración de datos, las “escisiones digitales” pueden llegar a ser destructivas si se disocian de la capacidad colectiva de controlar el desarrollo tecnológico en términos culturales, éticos e institucional”²⁴. Y añade las carencias de interoperabilidad, no sólo entre distintas Administraciones, sino también en su interior, y las barreras culturales de parte de la alta función pública. La escisión social que produce la brecha digital, que potencia las de carácter económico, educativo... solo se paliarán, asegura Arenilla, siguiendo las orientaciones de Naciones Unidas en cuanto a la inclusividad de las tecnologías.

3. Los tiempos y los elementos. Siete años – los que aproximadamente faltan para el escenario 2030 - no son muchos desde el punto de vista de la vida institucional, pero son suficientes para impulsar ese Cambio de raíz mencionado, visible y perceptible por la ciudadanía. Sabemos que tenemos que recuperar mucho tiempo perdido y la ambición de la agenda será clave.

Dadas las diferencias de cada uno de los gobiernos —en cuando a tamaño, contextos económicos y sociales, madurez...— es imposible diseñar una hoja de ruta estándar, para llegar al inicio del escenario de la 3raNGP, pero bien valdría reflexionar en torno a los elementos mínimos propuestos por Mila Ortiz²⁵ :

²⁴ <https://www.libreriavirtuali.com/inicio/ADMINISTRACION-DIGITAL-Los-riesgos-de-la-desintermediacion-las-escisiones-y-las-centralizaciones-EBOOK-p422344589>

²⁵ Milagros Ortiz Torremocha, jefa del Servicio de Formación, Evaluación y Carrera, y Gestión del Conocimiento, en el Ayuntamiento de Valencia, y socia fundadora de la AVTPAL, Asociación Valenciana de

1. Identificar y constituir un grupo de director@s públic@s que junto con la representación política (reducido, máximo 6-8 personas) sean capaces de fijar una estrategia.
2. Formar, mediante planes de formación interna, en aquellas competencias profesionales transversales que entendemos básicas: orientación a resultados, trabajo en equipo, comunicación, innovación, resolución de conflictos, aprender a aprender, orientación a resultados... también transversales pero propias del nivel directivo y pre directivo: gestión por objetivos e indicadores...
3. Compromiso de elaboración de Memorias de gestión, sin ellas no va a ser posible fijar objetivos. Es necesario medir para poder comparar en el futuro.
4. Empecemos por la evaluación de los objetivos departamentales —y cuando podamos de los procesos—.
5. Fijemos los criterios para compensar el cumplimiento departamental, mediante aquello a lo que la organización dé valor.
6. Comunicar de forma clara el plan desde el primer día, a toda la organización, sin olvidar a las organizaciones sindicales.
7. Alcanzar, por ejemplo, el objetivo de un instrumento de calidad de servicio, como la publicación de cartas de servicio, en cuanto que estas facilitaran objetivos en años sucesivos respecto de su nivel de cumplimiento.

En todos los procesos de Cambio realmente transformador como el que necesitamos, siempre se plantea la misma pregunta: pero, para un reto de ese enorme tamaño, para el que se necesita una gran energía y en el que surgirán resistencias brutales, ¿por dónde empezamos? Mi respuesta es, claramente, por las personas de la organización - generando equipos, innovando en los sistemas de aprendizaje, de

Técnicos de Personal de Administración Local, propuso una hoja de ruta mínima basada en 7 elementos.

gestión del talento, de incentivos y de motivación, y en la selección de los mejores, en el caso de las nuevas incorporaciones... -, evidentemente orientadas hacia las personas usuarias, hacia la ciudadanía, que son las que explican nuestra existencia y nos dan sentido.

Y, entre las personas de la organización debemos destacar a los decisores. Ellos tienen la máxima responsabilidad de destinar recursos para incluir más innovación e inteligencia en el conjunto de los sistemas generales, son quienes pueden pautar los ritmos y definir y mantener las estrategias. Los componentes básicos que insuflar en ese nivel del liderazgo público, responsables máximos de esa titánica empresa de transformación, son más política y más dirección pública, al mismo tiempo.

Vengo insistiendo en la idea de apoyar la reclamación de una repolitización de los decisores para, siguiendo a Quim Brugué²⁶, reformar la política y dignificarla, porque «la destrucción de la política, principal fuerza civilizadora de nuestro mundo, sólo nos puede conducir a una nueva barbarie». Necesitamos personas políticas capaces de defender ese espacio desde la pedagogía, porque es en él en el que han de producirse el análisis de los problemas públicos y construirse las soluciones y desde el que se deben articular las propuestas de gobernabilidad y de gobernanza, en cada caso, y el desarrollo de la acción de gobierno²⁷.

Los partidos políticos y las instituciones deberán invertir en promover las competencias necesarias, mediante las diferentes metodologías de aprendizaje, para impulsar esa gran transformación del mundo local.

Sin olvidar los sistemas.

Es necesario defender que disponer de sistemas de gestión robustos²⁸, no puede ser una opción, algo que se decida utilizar o implantar, o no. Del mismo modo

²⁶ «Es la política, idiotas» <http://www.casadellibro.com/ebook-es-la-politica-idiotas-ebook/9788499842523/2775983>

²⁷ Abel Veiga, profesor de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas, publicó un artículo sobre las competencias del personal político que recoge sentimiento de desconfianza y decepción ciudadano en http://politica.elpais.com/politica/2016/12/13/actualidad/1481641635_298347.html.

²⁸ Valga como ejemplo el documento «Calidad de la Administración Pública, Una Caja de Herramientas para Gestores» publicado por AEVAL, que tiene como objetivo apoyar, orientar, alentar e inspirar a quienes «quieren construir administraciones públicas creadoras de sociedades prósperas, justas y resilientes».

que la Transparencia o la Administración Electrónica no pueden ser «voluntarias» porque afectan a desarrollos y a la eficiencia y a derechos de la ciudadanía, la gestión pública ha de incluir herramientas de gobernanza, de integridad, de planificación, de medición, de evaluación...y estrategias de mejora en la normativa, de manera regulada. Porque, ¿se puede seguir gobernando o dirigiendo sin datos sobre los servicios que prestamos, sobre el acceso a ellos, sobre los resultados de las actividades y de los programas, sobre los efectos de las políticas? ¿O sin poner los datos de Gestión – como los de la evaluación de las políticas públicas - al alcance de la ciudadanía?

En fin, en el escenario 2030 los gobiernos, las Administraciones y los servicios públicos del mundo local en nuestro país, imprescindiblemente, habrán decidido asumir el papel relevante de lo público que la sociedad reclama, en el nuevo paradigma de la meta gobernanza, con más eficacia y eficiencia, desde el compromiso con el Cambio realmente transformador y con la innovación, movilizándolo y motivando, para luchar contra la desigualdad, garantizar los derechos constitucionales y contribuir a generar valor social y progreso.

Como resumen, aquí se defiende que las organizaciones públicas locales que quieran comprometerse con la idea de la marca 3raNGP, desarrollen, institucionalmente, un programa de actuación que incluya todos y cada uno de los 15 Ejes que más adelante se verán, teniendo en cuenta las características que le son propias por tamaño, situación, etc.

Pero no hay duda de que las AAPP han de transformarse de un modo radical y muy rápidamente para no desaparecer, si decidimos confiar en lo que afirma Manuel Arenilla en su libro antes citado y que recogí en un artículo reciente que publiqué bajo el título “Una Administración pública en riesgo” que es el del primero de sus capítulos. Recoge el relato de riesgos, alrededor de las “funciones básicas” de la Administración pública en cuanto al desarrollo, la generalización del bienestar en la sociedad y la

http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/actualidad/actividad_institucional/2016_11_28_CalidadAdmPublica-CajaHerramientas.html

garantía de la democracia, singularmente para hacer efectivos los derechos y libertades de los ciudadanos.

También afirma que una de las claves del necesario Cambio ha de ser el incremento de la participación de los ciudadanos en todo el ciclo de las políticas públicas y en el proceso normativo, interviniendo en la producción de los servicios públicos.

Arenilla sostiene que los enfoques tradicionales han fracasado en ofrecer soluciones de buena gestión a la Administración pública y, sobre todo, de adaptación a la diversidad y los incesantes cambios sociales, económicos y tecnológicos. Y que los enfoques neogerencialistas no han comprendido suficientemente la dimensión política y social de la Administración, su pertenencia al sistema político-administrativo, la misión o propósito que cumple para la sociedad, que es indisponible para el resto de las organizaciones. “Hay que reconocer que puede ser más atractivo erigir laboratorios de innovación, implantar círculos de calidad, dibujar redes de políticas, hacer emerger islas de excelencia, crear comunidades de aprendizaje o diseñar organizaciones bajo el principio de principal agente que consolidar un sistema institucional que establezca sólidos procedimientos, garantías y responsabilidades, que implante un sistema de selección, carrera y evaluación de las personas empleadas públicas y de las políticas públicas o que logre altas capacidades de gestión. No parece, como se constata en la práctica, que los primeros objetivos puedan lograrse sin alcanzar con un mínimo de eficacia los segundos.”

Aunque los retos y los problemas de las universidades públicas y de las AAPP no puedan igualarse, sin más, a los de las AAPP, conviene tener muy en cuenta lo que afirma el profesor Ramió en una reciente entrada en el blog de espUBLICO²⁹ (...) “las universidades públicas suelen sentirse invulnerables e inmortales al formar parte del entramado institucional público aparentemente inalterable. En el mundo contemporáneo esta sensación de inmortalidad es muy poco realista. Las transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y políticas están generando un

²⁹ <https://www.administracionpublica.com/la-universidad-se-esta-jugando-su-supervivencia-i/>

marco de inestabilidad general en el que también deberían sentirse aludidas las universidades (privadas y públicas). Algunos especialistas en análisis de prospectiva se han atrevido a afirmar que durante los próximos 20 años pueden desaparecer el noventa por ciento de las universidades que ahora hay en el mundo. Y tal vez la “receta” para las universidades nos sea de utilidad para las Administraciones: “Hay que lograr que la Universidad pública pueda ser flexible y contingente y logre adaptarse rápidamente a las transformaciones de su entorno (dimensión que hoy por hoy parece que sólo atesoran las universidades privadas). Sólo mediante la diversidad y la flexibilidad la Universidad pública del futuro va a poder preservar su valor social acompañando a la sociedad (y especialmente a la parte más vulnerable de la sociedad) a navegar por un mar tecnológico, económico, laboral y social dinámico e imprevisible y, por tanto, proceloso”.

4. A solo 10 años de 2013 y a menos de 7 del 2030.

4.1 El mejor año de la Humanidad. A veces parece mentira que 2023 se sitúe sólo a una década del 2013, el mejor año de la Humanidad según el “Human Development Report 2013”³⁰ de la ONU, y el “World Health Statistics”³¹ de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuyos datos reflejan exhaustivamente la marcha general de los indicadores más importantes del desarrollo, en campos como la salud o la integración socioeconómica de los 194 países que componen estas organizaciones. La esperanza de vida de cualquier persona nacida en 2013 era la mayor de toda la Historia. Estadísticamente la esperanza de vida mundial se colocaba en los 73 años - frente a los 68 del año 1990 y los 70.5 del año 2011 — y en España esa cifra era de 82.3 años. La mortalidad infantil había descendido un 40% desde el año 1990. Se había conseguido erradicar muchas enfermedades históricamente mortales o reducir drásticamente otras, como el SIDA, el acceso a agua potable había mejorado, se había incrementado el número de partos asistidos por personal sanitario cualificado... De los cientos de indicadores analizados la inmensa mayoría habían mejorado.

³⁰ <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2013>

³¹ <https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics>

Las tasas de criminalidad también habían descendido de manera espectacular - homicidios, asaltos y robos, robos de coche... - con una disminución del 75%.

En algunas conferencias se hablaba de que podríamos estar ante la primera generación en la Historia de la Humanidad que podría erradicar la pobreza extrema - los habitantes de este planeta que subsistían con menos de 1.25\$ al día - una de las grandes metas de los Objetivos del Milenio. Los porcentajes en educación ofrecían estos datos: un 81,3% de los seres humanos sabían leer y escribir, un 57,7% habían completado la educación secundaria....

Pero los años que nos llevarán al 2030 estarán caracterizados por un colosal esfuerzo de recuperación, especialmente marcado por la gran pandemia de la COVID 19 y la invasión de Ucrania por Rusia en 2022, que ha producido en Europa una subida de precios de los carburantes y de productos en general, como no se registraba en décadas. Los desequilibrios que veremos, en el mejor de los casos, obligarán a los gobiernos y las Administraciones, también a las locales, a incrementar los esfuerzos de racionalización y eficiencia. En esos escenarios, la regulación, la intervención y los servicios públicos están siendo y serán esenciales.

La transformación de las AAPP en un contexto general de Cambio acelerado del conjunto de agentes que interactúan en la sociedad - por ejemplo, de la ciudadanía, cada vez más exigente y participativa -, y las grandes corporaciones privadas, que aspiran progresivamente a generar escenarios de fuerte dinamismo, nos llevará a paradigmas de gestión que integran la gobernanza, la tecnología, la excelencia³², la innovación y los valores.

Las personas de las instituciones públicas participarán en uno de los mayores retos de la historia de los servicios públicos: mantener o mejorar su rol en el esquema de meta-gobernanza, sabiendo interpretar las transformaciones y haciéndose protagonistas de ellas.

³² Término que no se iguale necesaria o directamente a la utilización de Modelos de Gestión, ya que EFQM está proponiendo, como veremos, comenzar a hablar de “organizaciones sobresalientes”.

4.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una agenda universal. En septiembre de 2015, en Nueva York, los 193 Estados miembros de la ONU, aprobaron por consenso el documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, un ambicioso plan que buscaba alcanzar una prosperidad respetuosa con el planeta y sus habitantes. Una visión del futuro a través de 17 ODS, con 169 metas y 231 indicadores, una agenda universal profundamente transformadora, defendida por Antonio Guterres, noveno secretario general de las Naciones Unidas, que asumió el cargo el 1 de enero de 2017.³³

Uno de los 17 ODS, el 16, se expone así: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Algunos de los datos que incluye son sobre la corrupción, el soborno, el robo y la evasión impositiva, que cuestan alrededor de US \$ 1,26 billones para los países en desarrollo por año; esta cantidad de dinero podría usarse para ayudar a aquellos que viven con menos de \$ 1.25 al día por encima de \$ 1.25 durante al menos seis años.

Se integra así:

Meta 16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Meta 16.3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

³³ Tras ser Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de junio de 2005 a diciembre de 2015 y antes primer ministro de Portugal, entre 1995 y 2002.

Meta 16.4. De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

Meta 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Meta 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Meta 16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Meta 16.8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.

Meta 16.9. De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

Meta 16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Meta 16.a. Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Meta 16.b. Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

El 29 de junio de 2018, en España, el Consejo de ministros aprobó el “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030” en cuya elaboración participaron todos los departamentos ministeriales, así como las Comunidades Autónomas (CCAA), las Entidades Locales (EELL) y organizaciones representativas de todo el

espectro de actores sociales y económicos. Con su adopción, y su presentación ante la comunidad internacional a través del Examen Nacional Voluntario (ENV) en el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de las Naciones Unidas, el 18 de julio de 2018, el Gobierno de España y la sociedad española apostaron por hacer de la Agenda 2030 su proyecto de país.

En la estructura del Gobierno de España existe una Secretaría de Estado, para la Agenda 2030, que depende de la Vicepresidencia 2da de Derechos Sociales y Agenda 2030. Y se mantiene una Comisión Mixta de Seguimiento de la Estrategia Española.

REDS @reds_sdsn, es la antena en España de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) de Naciones Unidas. Ha publicado “Los ODS en las ciudades españolas”, la segunda edición de un informe que, desde 2018, mide el rendimiento de los Objetivos de Naciones Unidas a nivel urbano. El lanzamiento oficial se realizó el 30 de noviembre de 2020.

La FEMP publicó su “Estrategia de la federación española de municipios y provincias para el cumplimiento de la agenda 2030 y de los ODS” en mayo de 2018

En “Cómo implementar los ODS en las ciudades. Un manual introductorio para quienes trabajan en el ámbito del desarrollo urbano sostenible” se proponen 4 pasos: 1: Iniciar un proceso inclusivo y participativo de localización de los ODS. 2: Fijar la agenda local de los ODS. 3: Planificar la implementación de los ODS. 4: Monitorear los avances alcanzados en la consecución de los ODS.

4.3. Los Fondos europeos. En julio de 2020 el Consejo Europeo acordó crear un instrumento excepcional de recuperación conocido como Next Generation EU³⁴, que autorizaba a la Comisión Europea a emitir hasta 750.000 millones de euros de deuda en nombre de la Unión.

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

La respuesta coordinada y solidaria a la pandemia de los 27 estados miembros, que acordaron endeudarse juntos para invertir en un futuro común, supone una reacción muy diferente de la que tuvo lugar en la anterior crisis económica.

El primero de los instrumentos es el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), cuya misión es apoyar la inversión y las reformas para lograr una recuperación sostenible y resiliente, promoviendo las prioridades climáticas y digitales, y está dotado con 723.800 millones de euros, de los que 385.800 millones serán préstamos y 338.000 millones transferencias no reembolsables.

Los fondos REACT-EU, que operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución, es el instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y cuenta con 50.600 millones de euros, para ampliar y dar continuidad a las medidas de respuesta y reparación de la crisis de la pandemia COVID 19. Para promover la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, España tendrá asignados unos 12.400 millones de euros que, en su mayor parte serán asignados a las CCAA, encargadas de su ejecución.

De duración limitada y financiados con recursos adicionales a los previstos para financiar el Marco Financiero plurianual 2021-2027, se integrarán en los presupuestos anuales de la Unión Europea.

5. Otras fuentes. Quien se plantea describir los elementos característicos de una NGP para el escenario 2030 en el mundo local, al menos ha de repasar, como fuentes, varias iniciativas de diferente calado y formato pero inspiradoras, como pueden ser las anteriores reformas administrativas, la última propuesta general y para el ámbito local del Gobierno de España, el contenido de la palanca IV del Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia (PRTR) “Una Administración para el siglo XXI” y el posicionamiento de algunos autores muy relevantes, que vienen aportando sus perspectivas y propuestas sobre cómo se ha de producir la transformación que necesitan nuestras organizaciones, independientemente de su encaje directo en la marca 3raNGP, por ejemplo:

5.1 El Informe de las 13 propuestas, del 2021. A finales del 2021 se presentó el “Informe 13 propuestas para reformar la Administración del Estado”, según la Secretaría de Estado de Función Pública, “resultado del compromiso del Ministerio de Hacienda y Función Pública con una nueva Administración, la Administración del siglo XXI, moderna, de calidad, adaptada a las necesidades y expectativas de la ciudadanía y con capacidad para afrontar los retos del futuro.”

Su proceso de elaboración, los perfiles de sus componentes y sus conclusiones son perfectamente adecuados y extrapolables para las AAPP en general.

Una cita al barómetro del CIS de mayo del 2021 - un 53,4 % consideraba que existen grandes desigualdades en general - da pie a declarar que “en la etapa post pandemia, lo público tiene un papel determinante para redistribuir la riqueza, evitar desigualdades y actuar como impulsor del dinamismo económico, de la innovación, de la investigación y de la capacitación del capital humano que luego se trasladará a la economía en su conjunto”, un reto que “no sólo requiere recursos, sino también una buena gerencia pública, no solo basada en el voluntarismo, sino también en estrategias, técnicas y prácticas profesionales que nos faciliten más agilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación, más orientación hacia los resultados y su impacto social, y más talento e inteligencia para la planificación estratégica, la toma de decisiones y la evaluación”.

El Grupo de Análisis trabajó de un modo colaborativo, con una composición diversa, y de indiscutible prestigio, se constituyó en abril de 2021 y, tras siete reuniones de trabajo, terminó en septiembre del 2021.

Vemos que se contextualiza el resultado del trabajo en datos del Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública sobre la Percepción Ciudadana de los Servicios Públicos en 2017: el 86,8 % de la población encuestada evaluaba la importancia de los servicios públicos con puntuaciones comprendidas entre el 7 y el 10, y un 30,9 % la valoraba en 10 puntos.

Y señalando que, además de mejorar la vida de las personas, “la buena gestión pública es importante porque la calidad de los servicios públicos es un factor determinante de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones”, cuando la OCDE viene alertando, en los últimos años, “sobre la creciente desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y el deterioro de su reputación y su legitimidad. “

En el documento se cita expresamente como “la respuesta gubernamental a las nuevas demandas sociales” al PRTR del Gobierno, “que va a enmarcar las políticas públicas innovadoras y reformadoras del futuro” y concretamente a la IV política palanca “Una Administración para el siglo XXI” y componente 11 del PRTR.

En el apartado del informe “Cómo lo hacen” se recoge que “estamos acostumbrados a debatir sobre el tamaño del Estado y, por consiguiente, de sus Administraciones. Pero, en realidad, la cuestión es si el Estado y sus Administraciones hacen lo que tienen que hacer y lo hacen de manera eficiente. Nuestras AAPP mantienen, en general, una estructura de silos, vertical, cuando la mayoría de los problemas en una sociedad compleja como la actual solo pueden abordarse con un enfoque transversal, intersectorial e interdisciplinar y con una orientación a resultados, entendidos estos como efectos positivos generados para la sociedad o sus grupos de interés. Este reto demanda estructuras de integración, cooperación multinivel y colaboración que superan la especialización y sectorialización departamental y una evaluación sistemática que aporte aprendizaje para la mejora e innovación permanente”.

El Grupo estuvo presidido por la directora del INAP, Consuelo Sánchez Naranjo, actuando como secretario y coordinador, Luis Herrera, entonces asesor del INAP. Y las personas expertas que formaron parte fueron: Jordi Sevilla, exministro de AAPP y técnico comercial del Estado; Elisenda Malaret, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona; Carles Ramió, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra; Manuel Arenilla, catedrático de Ciencia de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos; Francisco Longo, profesor en EsadeGov, Centro de Gobernanza Pública de Esade; Concepción Campos, directiva de Administración local; Joan Mauri, profesor de Derecho Administrativo de la

Universidad de Barcelona; M^a Teresa Gómez Condado, administradora civil del Estado y directora general de CEOE Campus; Juan Echániz, coordinador general en la Diputació de Barcelona; y Josefa Cantero, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Las 13 propuestas aparecen agrupadas en tres ámbitos: diseño institucional; organización y procesos; y empleo público. Y la tabla de propuestas es la siguiente:

“1. Adoptar el modelo de gestión de las agencias públicas estatales. Fortalecer la planificación y evaluación estratégica de los órganos superiores de los ministerios para trasladar el logro de sus objetivos a centros de gestión profesionales, empoderados y responsables.

2. Gestionar por proyectos en el marco de los fondos europeos. Centrar la gestión pública en los objetivos y los resultados con una visión de integración sectorial y transversalidad, asumiendo la flexibilidad y variabilidad de la organización en función de aquellos.

3. Profesionalización de la dirección pública. Diferenciar con claridad el espacio de dirección estratégica, propio del Gobierno y de configuración política, con el espacio de la dirección gerencial, de carácter profesional, estable y responsable.

4. Articular un marco adecuado de colaboración público-privada. Facilitar alianzas con las empresas, las organizaciones sociales y la ciudadanía, aprovechando toda su energía, innovación y talento para conseguir objetivos compartidos.

5. Evaluación de Programas y Políticas Públicas. Institucionalizar en la gerencia pública el aprendizaje y la innovación permanente mediante la evaluación sistemática de sus programas, políticas y servicios.

6. Profesionalización de la contratación pública. Crear capacidades en la Administración para enfocar con eficacia, dominio e integridad la contratación pública como una estrategia de intervención social compleja.

7. Gestión pública inteligente: la gobernanza del dato al servicio de las personas. Gestionar de forma inteligente las utilidades que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para facilitar los resultados de los programas, políticas y servicios públicos y las relaciones con la ciudadanía.

8. Simplificar la regulación. Mejorar la calidad y proporcionalidad de la función reguladora de la AE para mejorar la seguridad jurídica de la ciudadanía y las empresas, reducir los costes y las cargas que han de soportar para el emprendimiento social y empresarial y mejorar los resultados de las políticas públicas.

9. Fortalecimiento del gobierno abierto e implantación de sistemas de integridad institucional. Reforzar los estándares de integridad, transparencia y participación ciudadana para mejorar la aceptación y la confianza social en las instituciones y la eficacia de la gestión pública.

10. Un nuevo modelo de empleo público para una gestión pública eficaz y responsable. Adoptar un modelo realmente responsable y profesional de la gestión del empleo público que permita asegurar una respuesta ágil, eficiente y competente de la Administración a las necesidades sociales.

11. Repensar la selección como proceso crítico y estratégico. Transformar los procesos selectivos para construir una Administración más competente, más orientada al servicio público y más representativa de la diversidad territorial, social y personal.

12. Un modelo de carrera basado en cualificaciones profesionales. Alinear la formación y la carrera de las personas del empleo público en torno a

calificaciones profesionales relacionadas con las áreas funcionales de cada cuerpo y escala y sus itinerarios profesionales.

13. Prevenir y corregir la alta temporalidad en el empleo público. Reconducir el empleo temporal en las AAPP a un uso razonable y adecuado a su finalidad.”

Proyección en el ámbito local

Concepción Campos³⁵, como se ha indicado, miembro del mencionado Grupo, que hacía propuestas en cuanto a simplificar / mejorar la regulación³⁶, sugería estas dos iniciativas:

Primera. Estudiar la posibilidad de habilitar a las corporaciones locales para que, en ausencia de una ley de función pública de la comunidad autónoma, con carácter transitorio y provisional, pueda proceder a dotarse de una regulación propia que garantice la aplicación del EBEP en el ámbito de su función pública territorial.

Segunda. Tratar de reducir al mínimo la densidad de la legislación básica estatal en materia de función pública local.

5.2 El contenido de la palanca IV del PRTR. Aunque el PRTR, clave para conseguir el descomunal reto de salir con éxito y paliar los terribles efectos – sanitarios, sociales y económicos - de la pandemia producida por el COVID 19, carece de elementos que le pudieran dar la auténtica dimensión de Cambio radical, que se viene reclamando, hay que subrayar los muchos aspectos positivos que contiene, por ejemplo, las diferentes directrices de coordinación, de procesos y de procedimientos, las medidas de simplificación de los procedimientos manteniendo las garantías y controles que exige el marco normativo comunitario y los instrumentos de selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los distintos proyectos y programas de

³⁵ Una de las fundadoras de la Asociación Mujeres en el Sector Público <https://mujeresenelsectorpublico.com/>

³⁶

<https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFljTAAkMzc3MDM7Wy1KLizPw8WYMDIyMDQwMTkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqALZfDXE1AAAAWKE>

inversión, el plan de auditoría de cargas de trabajo y medios de organismos intermedios o responsables, los ajustes en materia subvenciones y convenios y, en general, en las normativas de carácter horizontal, que permitirán una mejora sustancial de la agilidad.

Aunque ésta no es “la” reforma para una Transformación Disruptiva – ni siquiera de la AGE - por la que algunos venimos trabajando, sino “una” modernización, una reforma orientada a hacer viable el Plan de Recuperación, me alinee con quienes aprecian rasgos positivos y quienes confían en que el Plan, que busca un impacto adicional en términos de PIB de 2,5 puntos anuales más para nuestro país, motive y haga emerger el talento necesario, apoyándose, entre muchos otros, en los siguientes elementos:

a) La creación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) para la movilización de recursos mediante la colaboración público-privada, fundamentales para la ejecución de los proyectos tractores.

b) La posibilidad de creación de unidades temporales para la gestión y ejecución de proyectos a propuesta y con el rango que determine la persona titular de la Subsecretaría u órgano con competencias en materia de recursos humanos, con un plazo determinado y personas empleadas públicas con experiencia en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos.

c) El aprovechamiento del talento de las personas, movilizándolo y redistribuyendo los recursos necesarios, fomentando la capacitación del personal y el reconocimiento de su trabajo —se podrán percibir complementos retributivos por la consecución de objetivos o por la asignación de funciones adicionales a tiempo parcial—, y tanto desde la perspectiva colectiva como desde la individual.

d) Y, finalmente, la recuperación de las Agencias estatales como organismo público —creadas con la Ley 28/2006 y suprimidas formalmente por la Ley 40/2015— reintroduciendo una fórmula organizativa de importante nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, con mecanismos de control de la eficacia, y con una cultura

orientada a resultados. Aquí me gustaría recordar, desde la perspectiva de la Asociación Dirección Pública Profesional, de España (ADPP)³⁷, que el personal directivo de las agencias estatales es nombrado y cesado atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimientos que garantizan el mérito, la capacidad y la publicidad, con un proceso de provisión que puede ser realizado por órganos de selección especializados, que formulan propuesta motivada al director de la agencia correspondiente, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir. Este personal directivo está sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados y percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento.

El papel y contenido de la palanca del PRTR “Una Administración para el siglo XXI” se expresa del siguiente modo: “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”. Y se compone de un solo Componente, el 11, titulado “Modernización de las AAPP”. Este Cambio, de impacto transversal, descansa en cuatro ejes:

1. Digitalización de la Administración y sus procesos,
2. Reducción de la temporalidad de los personas empleadas públicas y mejora de su formación,
3. Transición energética de la Administración, y

³⁷ <https://www.asocdpp.org/>

4. 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.

La inversión total estimada asciende a 4.239 millones de euros.

Este “Componente 11” cuenta con cinco Reformas, entre ellas, C11.R1. Reforma para la modernización y digitalización de la Administración y C11.R5. Refuerzo de las capacidades administrativas.

Y entre las inversiones que se plantean – en torno a la atención a la ciudadanía, la digitalización, el ahorro y la eficiencia energética, acciones de carácter organizativo como formativas y de comunicación - merece la pena destacar la C11.I3. Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las CCAA y las EELL.

5.3 “España 2050”³⁸, elaborado por un centenar de personas investigadoras de reconocido prestigio y de disciplinas académicas diversas, coordinados por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia y apoyados por organismos como la AIREF, el Banco de España, y el Joint Research Centre de la Comisión Europea, propone 50 objetivos, agrupados en torno a 9 desafíos a alcanzar de aquí a 2050.

5.4 El “Reporte Mundial de las Ciudades 2022: Visualizando el futuro de las ciudades”. Prologado por el ya citado Antonio Guterres, y Maimunah Mohd Sharif, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat, propone “un estado de preparación informado que nos brinda la oportunidad de anticiparnos al cambio, corregir el curso de acción y conocer mejor los diferentes escenarios o posibilidades que ofrece el futuro de las ciudades”.³⁹

³⁸ <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>

³⁹ <https://onuhabitat.org.mx/WCR/>

2. LOS EJES DE TRANSFORMACIÓN DE LA 3RANGP

De los elementos que conforman la – siempre provisional y adaptativa – lista de Ejes de Transformación, lo más relevante es que su valor está, como se ha dicho, en la interrelación y/o en la intensidad de la cohesión entre ellos. Una estrategia de Transformación como la que necesitamos, no puede lograr su finalidad si no se busca la presencia e interacción continua entre los Ejes. Algunos de los ellos los tenemos casi vinculados de manera natural, como la medición, la evaluación y la rendición de cuentas... o la tecnología y la transparencia...y otros que aparecen aquí como dependientes – Datos abiertos, o Gobierno Abierto, de Transparencia – bien podrían situarse de manera inversa, así que, las relaciones que se ofrecen son sólo un modo de visualizarlos.

Eso sí, algunos de los Ejes conviene que sean de una extraordinaria potencia para que sirvan de elementos tractores y sintetizadores de la estrategia general.

Los 15 Ejes serían:

A. Liderazgos.

Las personas que ejercen el liderazgo en el mundo local, tanto de perfiles políticos como directivos, desde la 3NGP, han de contar con un sólido y cohesionado conjunto de competencias para dirigir la transformación de los gobiernos locales, con fuertes convicciones de integridad, eficacia y eficiencia, promoviendo la participación de las personas, la evaluación del desempeño y de las políticas públicas, y la rendición de cuentas, hacia resultados medibles y positivos para la ciudadanía.

B. Gestión de las personas de la Organización

El mapa de la gestión de personas, vistas como activistas que contribuyen abierta, colaborativa e innovadoramente al propósito de su organización pública, crece desde los elementos más maduros hasta los que sean la prioridad, convergiendo con los que compartirán los nexos comunes: las categorías, las competencias y las

personas, apoyándose en los principios de la transparencia, la igualdad, el mérito, el servicio y el cumplimiento normativo.

C. Tiempos, diagnóstico, herramientas y sistemas.

Las organizaciones públicas del mundo local han de contar con robustos sistemas de Gestión, una nutrida caja de instrumentos y herramientas y competentes personas gestoras, de sus diversas unidades y servicios, que mantengan al día altos niveles de exigencia hacia la eficacia y la eficiencia, y evalúen los avances, hacia resultados tangibles para la ciudadanía.

D. Escucha y atención, a las personas de la Organización y a la Ciudadanía.
Orientación a la Ciudadanía.

La gestión del conocimiento de Gestión y la ruptura de los silos organizacionales, mediante técnicas como la de Gestión por Procesos, son esenciales, para la Gobernanza interna, y para la Transformación Cultural hacia la 3raNGP.

E. Participación

La búsqueda de espacios para la participación, mediante observatorios, laboratorios, etc. tienen que permitir incorporar voces, ideas, valoraciones, hacia la colaboración real y la co creación.

F. Planificación

La planificación permite construir colectivamente los referentes intangibles de una institución - como la misión, la visión los valores y el propósito – que iluminan y facilitan la dotación de los objetivos a corto, medio y largo plazo, y sus correspondientes dimensiones, que serán la base de las mediciones y las evaluaciones correspondientes y por lo tanto de la mejora y de la rendición de cuentas.

G. Innovación

Crear cultura innovadora, y dotarse de sistemas de gestión de la innovación, facilitan a las personas - internas y externas, que interactúan orientados a la co creación y mejora de los servicios-, la transformación hacia la obtención de más valor público.

H. Comunicación

La comunicación es el sistema nervioso del espacio que conforman cada una de las partes de una organización pública, y el conjunto con sus personas usuarias, las proveedoras, otras instituciones, la sociedad civil en general, las empresas del territorio...de manera que se asegura que la información veraz circula con libertad y eficiencia por los mejores canales para conocer las expectativas y hacer llegar los mensajes adecuados a cada destinatario.

I. Gobernanza y cooperación

La Gobernanza, interna y externa de una institución, forma parte del nuevo modelo de relaciones en evitación de las fracturas competenciales y a la búsqueda de horizontes – valores, metas...- comunes, desde las perspectivas territoriales, sectoriales, etc. y una actuación armónica.

J. Transparencia, Gobierno Abierto y Confiabilidad

La confiabilidad, entendida como el cumplimiento mínimo de todos los elementos que configuran una gestión institucional orientada hacia los cuatro grupos esenciales de competencias e incumbencias, es una estrategia clave para la Transformación de un conjunto institucional.

K. Evaluación y rendición de cuentas.

La rendición de cuentas cierra el ciclo de la evaluación – de políticas, de programas, de cumplimiento de compromisos y objetivos...- ya que pone al alcance de la ciudadanía los datos necesarios para comprobar si los recursos – presupuestarios

y humanos – se utilizan bien, y conocer qué, cuándo, cómo, para quién... se está logrando.

L. Integridad y valores públicos

Las organizaciones públicas del mundo local, desde la 3NGP, han de estimular la competencia, alentando a sus unidades y a sus personas a participar en procesos competitivos internos y externos, para mostrar y compartir sus capacidades y sus logros, principalmente en procesos en los que participen equipos, realizar los correspondientes reconocimientos e informar de los resultados a la ciudadanía.

M. Gestión del Conocimiento. Fin y/o cambio de funciones o de mandato.

El conocimiento, formal e informal, de una organización pública local es, desde la 3raNGP, un capital que se ha de identificar, conservar e incrementar y compartir mediante sistemas, como la Gestión por Procesos, para las actividades generales, y herramientas específicas para las demás, como los protocolos de cambio de responsabilidad o fin de mandato.

N. Formación y aprendizaje

La formación y el aprendizaje son, para las organizaciones públicas locales, palancas imprescindibles para la Transformación Cultural hacia la 3raNGP, tanto desde sus planteamientos más consolidados, como a través de herramientas como los MOOCs, los PLEs, o los serious games, y tanto en actividades propias como en las colectivas o en espacios de reflexión multi institucionales.

O. Gestión de la tecnología.

La gestión de la tecnología tiene que ver con el incremento de la integración, fusión o simbiosis de las personas y la tecnología. La ciudadanía nos demanda cada vez más servicios digitales a la vez que requiere calidad, atención personalizada y facilidad de uso. Las AAPP deben contar con sistemas de análisis de datos e información, integrados por personas expertas y herramientas que permitan a gestores, personal directivo y gobiernos, tomar decisiones en base a datos.

3. LIDERAZGOS, EL EJE MÁS RELEVANTE

Insistiendo en que la estrategia de Transformación exige una mirada integral de los 15 Ejes expuestos, si se tuviera que elegir uno por su rol como vector y detonador del impulso inicial y por su mayor responsabilidad a la hora de definir y pilotar la Transformación, elegiría los liderazgos, tanto político como técnico.

3.1 Una de las funciones del liderazgo es la de construir y orientar hacia el propósito de la organización⁴⁰ que ha incorporado el modelo EFQM, de este modo: “El propósito explica el "Por qué" hacer algo. Tu Propósito te guía. La declaración de Propósito articula por qué hace lo que hace, por qué existe la organización. Una declaración de Propósito presenta la razón fundamental de por qué existe una organización y proporciona la motivación para lograr sus objetivos de negocio. El propósito profundiza en el ADN de una organización y permanece hasta el final, ya que es la razón principal por la cual una organización está trabajando. La declaración de misión es cómo cumplir su propósito. Una declaración de misión es una declaración escrita del enfoque preciso de una organización que puede cambiar con el paso del tiempo con los cambios en el mercado y el medio ambiente. Su misión establece el "Cómo" y "Para quién" para realizar una tarea. Representa el enfoque actual de la organización, que puede cambiar con el tiempo.”⁴¹

3.2 En «Las ocho capacidades básicas del gobernante»⁴² mantuve que la parte del colectivo de las personas que se dedican a la función política asumiendo responsabilidades directas de gobierno, los que están en contacto en primer o segundo nivel con los órganos de gestión de las Administraciones, deben poseer un conjunto de ocho competencias que se pueden dividir en dos bloques: el que se refiere a las referidas tradicionalmente al perfil netamente político de las personas gobernantes pero también, de manera más novedosa, el que se refiere a sus habilidades técnicas.

⁴⁰ Al que se refería Frederic Laloux en “Reinventar las Organizaciones”.

⁴¹ https://www.clubexcelencia.org/system/files/migrated/knowledge/documents/files/nuevo_modelo_efqm_2020_faqs_v5.pdf

⁴² <http://www.compromisosdecalidad.es/2015/03/las-ocho-competencias-basicas-del.html>

Según esa posición, globalmente, una persona gobernante debe:

1. ser ejemplar en su comportamiento público;
2. tener una extraordinaria capacidad de comprensión e integración del entorno en el sistema de toma de decisiones;
3. disponer de visión estratégica, una mirada a medio y largo plazo;
4. que sean líderes organizacionales, pero especialmente del ámbito de decisión que les ocupa,
5. formular bien los objetivos y las prioridades y rendir cuentas, en el sentido ancho de la accountability;
6. comunicar de forma efectiva, y gestionar con transparencia;
7. impulsar la innovación y traer nuevas ideas y soluciones a la Administración pública;
8. y seleccionar y dirigir equipos profesionales.

3.3 En cuanto a liderazgo técnico deberemos referirnos a los liderazgos intermedios y los emergentes, y a la dirección pública profesional.

Por un lado, las personas líderes intermedias y emergentes son las más numerosas y tienen tanta relevancia y peso operacional como las demás. Son quienes permiten articular y producir procesos, programas, planes y proyectos, desarrollando la planificación y dinamizando y dirigiendo al conjunto de las personas de la organización.

Estas personas han de ser seleccionadas, formadas, incentivadas y promovidas de una manera radicalmente diferente de, en general⁴³, cómo hasta ahora lo hemos hecho en nuestro país. Al respecto, suelo citar el caso, de hace unos pocos años, de una

⁴³ Hay excepciones en algunos territorios y ámbitos, como en los niveles superiores, en el mundo de las gerencias locales y el Sistema de Salud de Cataluña, por señalar solo de algunos buenos ejemplos.

Administración de tamaño medio que convocó un concurso para cubrir cerca de un centenar de puestos de dirección, desde los niveles 26 al 30, con un rango de retribuciones, entre los 2.500 y los 6.500 euros brutos al mes, y que para más de la mitad de los puestos convocados no exigía ningún requisito en cuanto a capacidades, competencias o habilidades directivas y sólo en un diez por ciento se exigía cierta experiencia en el segmento profesional de que se tratase.

En este terreno, nos podemos preguntar: ¿A quiénes interesa que no se cambien los sistemas de selección de empleados públicos en general y de las personas que pueden llegar a ser líderes intermedios o de máximo nivel, en particular? ¿Cuál es el origen y el trasfondo del rechazo frontal en nuestras Administraciones de todo lo que esté vinculado a la evaluación de personas, en concreto y de organizaciones, de políticas, y a la rendición de cuentas, en general? ¿Por qué la promoción interna y los sistemas de incentivos tienden a neutralizarse o como mucho a convertirse en subsistemas de la antigüedad o del escalafón?

En relación con la dirección pública profesional y su marco jurídico, nuestras organizaciones públicas están muy lejos de nuestros referentes internacionales y de nuestras necesidades. A nivel estatal estamos a lo que recoge el EBEP, en su CAPÍTULO II, Personal directivo, aun por desarrollar⁴⁴. En él leemos:

Artículo 13. Personal directivo profesional.

El Gobierno y los órganos de gobierno de las CCAA podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

⁴⁴ El Gobierno del Estado ha remitido al Congreso el Proyecto de Ley de Función Pública en el que se incluye una regulación de la DPP.
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2023/FUNCION-PUBLICA/16-03-23-NP-PROYECTO-DE-LEY-DE-FUNCION-PUBLICA-SEGUNDA-VUELTA.pdf>

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las AAPP, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

3.4 En el nivel regional encontramos algunas referencias comenzando a desarrollarse, como el caso de la Comunitat Valenciana, en su ley 4/2021, de 16 de abril⁴⁵, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana; otras que no se han desarrollado mucho, como la de Extremadura, Illes Balears, Galicia, Asturias, La Rioja, o Castilla-La Mancha⁴⁶ y otras en ciernes, con buen formato inicial, como la de Andalucía⁴⁷. En el mundo supramunicipal – diputaciones, cabildos...- también hay algún desarrollo.

⁴⁵ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8880

⁴⁶ <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513588>

⁴⁷

<https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/174591/JuntadeAndalucia/ConsejodeGobierno/ConsejeriadeJusticiaAdministracionLocalyFuncionPublica/LeydeFuncionPublica/empleadospublicos>

Y al socaire de la implementación y gestión de los fondos europeos algunas CCAA, como las de Cataluña⁴⁸, y Canarias⁴⁹ han regulado esquemas de profesionalización de la dirección.

3.5 En materia de regulación del liderazgo local es muy interesante la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi⁵⁰, que recoge en su título IV, Capítulo III, Personal directivo público profesional, siete artículos, del 36 al 40 relacionados con: 36, Puestos directivos públicos de las EELL y principio de autoorganización; 37, Personal directivo público profesional; 38, Funciones de los directivos públicos profesionales; 39, Régimen jurídico de los directivos públicos profesionales; 40, Provisión de los puestos de personal directivo público profesional de las EELL; 41, Responsabilidad por la gestión; 42, Personal directivo de los municipios de gran población.

En el capítulo III se incluyen avances sobre la descripción de la tipología de estos puestos y sus funciones:

- a) Dirección y coordinación técnica del área, o de las distintas áreas en el caso de la coordinación general o gerencia municipal o de la entidad del sector público, función que implicará impulsar la planificación estratégica y operativa con la finalidad de alinear la política y la gestión.
- b) Dirección y gestión técnica de los servicios y del personal asignado, en su caso, a cada área, organismo autónomo o entidad instrumental.
- c) Propuesta de la política presupuestaria del área y gestión de su ejecución.

⁴⁸ <https://cido.diba.cat/legislacio/11449501/decreto-ley-52021-de-2-de-febrero-por-el-que-se-aprueban-medidas-urgentes-para-la-implementacion-y-gestion-de-los-fondos-procedentes-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia-y-del-fondo-react-eu-para-la-administracion-de-la-generalidad-de-cataluna-y-su-sector-publico-comunidad-autonoma-de-cataluna>

⁴⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9353

⁵⁰ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4171

- d) Impulso de la administración electrónica, la transparencia y el gobierno abierto, así como la escucha activa y la participación ciudadana, en su ámbito de actuación.
- e) Garantía de la rendición de cuentas en aquellas materias atribuidas a su gestión.
- f) Promoción de la innovación permanente en su área, organismo autónomo o entidad de actuación.
- g) Seguimiento y evaluación de las políticas y del personal asignado a su área, organismo o entidad.
- h) Elaboración de informes y propuestas de resolución.
- i) Cualquiera otras que, a través de la estructura organizativa que se adopte por cada entidad local, se les puedan asignar, por su proximidad material o por la especial cualificación del personal, y que deban desarrollar de manera complementaria.

También es de interés ver cómo se resuelve el debate sobre la permanencia: en esta Ley el nombramiento como personal directivo profesional conlleva la continuidad en el puesto, siempre que los resultados de la evaluación de su gestión sean satisfactorios. La continuidad en el puesto supone la permanencia en su cargo hasta el 31 de diciembre del año en que se celebren las siguientes elecciones municipales. Celebradas estas, el presidente de la entidad local decidirá, discrecionalmente, si prorroga el período como máximo por otro mandato, o procede convocar procedimiento de selección o provisión para la cobertura del puesto de que se trate.

3.6 Como sabemos, estamos muy lejos de los sistemas de directivos profesionales de Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) con los City Managers, gerentes o administradores de la ciudad, extendidos también por otras partes del planeta, o de las experiencias de Chile, Canadá, Australia, el Reino Unido...

Pero tenemos experiencias de las que aprender, relativamente recientes y cercanas, como el sistema de selección de las instituciones de la Unión Europea, con la European Personnel Selection Office (EPSO)⁵¹ y desde 2012 de Portugal, país en el que la selección de los niveles más altos de la Administración se realiza a través de la CRESAP⁵², una institución independiente que ha conseguido incrementar la transparencia y la confianza en los políticos en este terreno, y está impulsando un Cambio en la cultura de la profesionalización de la Administración, tras trabajar ya con más de 7.000 candidatos, de las que aprender para dotarnos de sistemas eficientes.

3.7 Hay quienes pensamos que uno de los elementos clave de la dirección pública son las competencias directivas. A mí me gusta decir que las capacidades directivas no tienen que ver tanto con haber superado una oposición o haber sido “tocado” por el dedo de un decisor, sino más bien con sus competencias para dirigir unidades, organizaciones y, en fin, personas. Por eso, cuando trabajamos y pusimos en marcha un sistema de certificación de personas directivas, con el Centro de Registro y Certificación de Personas (CERPER) de la Asociación Española de Calidad, para facilitar la preselección de personas directivas, lo enfocamos a la comprobación de un conjunto de competencias, que denominamos HEAD. En el proceso de investigación y creación del sistema de Certificación, y en el de generación del diccionario de competencias impulsamos procesos muy participativos, que se han presentado en diferentes Congresos.

En el resultado de ese trabajo se definieron siete habilidades, cada una de ellas con seis subcompetencias, constituyendo un total de 42 destrezas que deben exigirse a un directivo profesional en el ámbito público. Se publicó para su uso libre con licencia copyleft para las organizaciones públicas por lo que cualquier institución podría utilizarlas para implementar la selección, formación, desarrollo, evaluación y retribución de su personal directivo. Veamos en el apartado A la definición de la primera HEAD, Conducta ética, y en el B sus seis subcompetencias :

⁵¹ <https://epso.europa.eu/es>

⁵² <https://www.cresap.pt/>

A) Es la capacidad de actuar teniendo siempre en cuenta fuertes convicciones y valores, íntegramente, con honestidad, probidad y lealtad, con imparcialidad y objetividad, respetando siempre el mérito y la capacidad, como un líder a favor de la equidad. Dentro de esta habilidad se encuentran las siguientes competencias que definen un código de conducta que la ADPP considera el pilar básico que debe regir cualquier actuación de un directivo público profesional:

B) Fundamentos ético/deontológicos; Conducta ética profesional; Conducta ética relacional; Conducta ética en el trabajo; Deberes civiles y políticos; Escrutinio independiente.

3.8 Las diferentes palancas de aprendizaje, como los ya muy consolidados cursos y MOOCs⁵³ de dirección pública o los más recientes de mentoría⁵⁴, las jornadas⁵⁵, etc. son excelentes instrumentos para mejorar las capacidades de las personas directivas, de uno o de otro perfil, tengamos o no marcos jurídicos en los que apoyarnos.

3.9 En este ámbito, son de interés las conclusiones sobre dirección pública profesional recogidas en el Segundo Congreso Global de DPP⁵⁶, que se celebró durante los días 2 y 3 de diciembre de 2021 organizado por la ADPP⁵⁷, y que contó con ponentes de 5 continentes y análisis territoriales y sectoriales de muy alto nivel.

En fin, en el terreno del liderazgo, de la dirección pública política y técnica, se juega buena parte del éxito de esa apasionante e imprescindible travesía con la 3raNGP del mundo local en y tras la que se encuentra la Calidad de Vida de nuestra ciudadanía.

⁵³ <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/mooc>

⁵⁴ La mentoría o mentoring en las organizaciones. El caso del Ayuntamiento de Madrid. Especial Directivos, No 1836, Enero de 2023, Editorial LA LEY. Susana Lemonche

⁵⁵ <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/la-direccion-publica-profesional-estara-regulada-en-la-futura-ley-de-empleo-publico/>

⁵⁶ <https://www.asocdpp.org/2doCongresoGlobalonlineDPP>

⁵⁷ <https://www.asocdpp.org/>

NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN ANDALUCÍA. ESPECIAL ATENCIÓN AL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES¹

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ.

Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA), miembro del Grupo de Investigación SEJ459: Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Energía, de la Universidad de Granada.

SUMARIO:

1. Concepto de Economía Circular como instrumento de protección del Medio Ambiente y competencias municipales en las materias incluidas o englobadas en el mismo.
2. Antecedentes normativos o regulatorios en materia de Economía Circular, tanto a nivel internacional como nacional y autonómico.
3. El marco de actuación municipal en materia de Economía Circular a la luz de la regulación contenida en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular.
4. La Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía: ámbito de actuación de las Entidades Locales en materia de Economía Circular.
5. Bibliografía citada.

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto ofrecer una visión completa y actualizada de la regulación sobre Economía Circular existente en España, tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, prestando especial atención a la regulación de las competencias municipales en las materias englobadas dentro del concepto de Economía Circular.

En ese contexto, se hace un especial análisis de la recientísima Ley andaluza de Economía Circular, la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (LECA) que es una de las primeras normas que se han aprobado a nivel regional en materia estrictamente de Economía Circular (de hecho, a la fecha de cierre de estas líneas aún no había transcurrido la *vacatio legis* de 20 días desde su publicación en el Boletín

¹ “El presente artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación Retos jurídicos para un sistema energético 100% renovable (PID2021-124031NB-C41), del que su autora es miembro del Equipo de Trabajo”.

Oficial de la Junta de Andalucía, que se produjo el 11 de abril de este año 2023), si bien otras normas autonómicas ya hacían referencia de una u otra forma a las materias englobadas en el concepto de Economía Circular, incluso utilizando el mismo término.

1. CONCEPTO DE ECONOMÍA CIRCULAR COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LAS MATERIAS INCLUIDAS O ENGLOBALADAS EN EL MISMO

El concepto de economía circular es un concepto de nuevo cuño o de muy reciente creación, aunque podemos señalar algunos antecedentes en los que hace varias décadas que ya se utilizaba el concepto de “economía circular”, como por ejemplo cuando ya en 1977 el Profesor MARTÍN MATEO (que puede considerarse como el padre del Derecho Ambiental en España) consideraba los residuos como recursos, y destacaba la conveniencia de tratar de recuperarlos con carácter preferente antes que su mera eliminación².

La primera vez que aparece como tal terminología (incluso como título de un capítulo de libro), se produjo en el libro de PEARCE y TURNER (1995)³, sobre *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, al que nos remitimos in extenso, dada la limitación de extensión del presente artículo.

En todo caso, existe cierto consenso en la doctrina a la hora de considerar que la consagración del concepto de “economía circular” se produjo con la **Comunicación de la Comisión** de 2 de diciembre de 2015, titulada “**Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular**”, completada después por el Informe de la Comisión de 4 de marzo de 2019 sobre la implementación del Plan de Acción de Economía Circular. En la actualidad, y como se estudiará en el siguiente apartado, el documento vigente en materia de Economía Circular a nivel de la UE es

² Vid., in extenso, Martín Mateo, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

³ Pearce, D.W., y Turner, R.K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Celeste Ediciones, 1995.

A nivel nacional, en España, la implementación en nuestro país del Plan de Acción Europeo se ha producido de forma definitiva con la aprobación de la **“Estrategia Española de Economía Circular: España circular 2030”**, que finalmente fue aprobada en Consejo de Ministros de 2 de junio de 2020.

Y es en la definición de los objetivos de la Estrategia Española donde se puede atisbar su concepto, ya que la propia Estrategia señala que la misma sienta las bases **para impulsar un “nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de los productos, materiales y recursos se mantiene en la economía el mayor tiempo posible**, en el que se reducen al mínimo la generación de residuos y en el que se aprovechan con el mayor alcance posible los que no se puedan evitar”.

1.1. Elementos del concepto de Economía Circular

A la luz de todo lo anterior, y siguiendo a CERDÁ, E., y KHALILOVA, A. (2016)⁴, podemos concluir que dicho concepto se delimita por los **3 elementos** siguientes:

1. Mantener en la economía el mayor tiempo posible el valor de los productos, materiales y recursos, optimizando al máximo su rendimiento.

Esto implica a su vez aumentar el capital natural fomentando flujos de nutrientes en el sistema y creando las condiciones para la regeneración del suelo.

2. Reducir al mínimo la generación de residuos.

Por ejemplo, con el mantenimiento mejor que reciclaje, y preservando la energía incorporada, así como optimizando la reutilización.

3. Aprovechar al máximo los recursos que no se puedan evitar.

⁴ Cerdá, E., y Khalilova, A., "Economía Circular", Revista [Economía industrial](#), N° 401, 2016 (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.

Lo que incluye gestionar externalidades como la contaminación del aire, el agua, la tierra, y el ruido, las emisiones de sustancias tóxicas y el cambio climático.

La Estrategia Española de Economía Circular incluye una visión a medio plazo, España circular 2030, que se pretende alcanzar mediante la consecución de los objetivos previstos a corto plazo en los sucesivos planes de acción trienales.

En este contexto, la Estrategia Española establece unas orientaciones estratégicas a modo de decálogo y se marca una serie **de objetivos cuantitativos a alcanzar para el año 2030:**

- ▶ Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- ▶ Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- ▶ Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.
- ▶ Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- ▶ Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- ▶ Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

La Estrategia Española identifica seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar este reto para una España circular:

- ▶ Construcción,
- ▶ Agroalimentario,
- ▶ Pesquero y forestal,

- ▶ Industrial,
- ▶ Bienes de consumo,
- ▶ Turismo y
- ▶ Textil y confección.

Y señala como políticas clave para avanzar en economía circular las políticas económicas, de fiscalidad, empleo, I+D+i, de consumo, la política industrial, del agua, agraria y de desarrollo de áreas rurales.

En cuanto a sus líneas principales de actuación son ocho.

Cinco relacionadas con el cierre del círculo: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua.

Y las otras tres restantes, de carácter transversal: sensibilización y participación, Investigación, innovación y competitividad, y empleo y formación.

Por último, en cuanto a la evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos, la Estrategia Española incluye los mismos indicadores de la Estrategia Europea de Economía Circular, de forma que se puede comparar el avance de España con respecto al resto de Estados Miembros de la UE.

1.2. Notas características del concepto de economía circular

Siguiendo al Profesor ALENZA GARCÍA (2020)⁵, podemos señalar las siguientes características de la Economía Circular en España:

⁵ Alenza García, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

- ▶ Es un **principio instrumental o mediato**, ya que se prevé en los textos oficiales europeos como un fin y al mismo tiempo como un medio o un instrumento para conseguir un objetivo posterior y más importante.

Dicho de otra forma: no es un fin en sí mismo, no es un punto de llegada, sino un medio para conseguir una “economía sostenible, hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”.

- ▶ Tiene un **significado poco uniforme o difuso**, ya que existen más de cien definiciones del concepto, por lo que es complicado conseguir cierto nivel de consenso entre la doctrina sobre algunas cuestiones relacionadas con el mismo.
- ▶ Tiene **vocación transformadora, transversal y generalista**, lo que debería provocar que este principio no debería quedarse circunscrito al ámbito de los residuos, sino que debería trascender del mismo y extenderse por todo el Derecho Ambiental, e incluso del Derecho Público.
- ▶ Es un **principio de principios**. No es un principio más, sino que del mismo se derivan otros principios específicos también muy importantes.

Esto se visualiza claramente en diversas normas sectoriales (principalmente autonómicas), como ocurre, por ejemplo, en el art. 3 de la Ley de Economía Circular de Castilla-La Mancha donde se diferencia entre:

Un **principio general**, que es “preservar el conjunto de los recursos de la tierra, extrayendo menos materias primas y energía y usando los recursos de manera más eficiente”, y

Otros **principios específicos**, como son “optimizar el uso de los recursos, preservar y mejorar el estado de los recursos naturales y fomentar la eficacia en el sistema social y económico”.

1.3. Definición normativa del concepto de Economía Circular

Ya en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, se define el concepto de Economía Circular como:

k) «Economía circular»: sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos.

Definición que recoge de forma literal en su art. 3, punto i), la recientemente aprobada Ley de Economía Circular de Andalucía, esto es, la Ley 3/2023, de 23 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, aprobada el 22 de marzo en el Parlamento de Andalucía, y publicada en el BOPA núm. 156, de 30 de marzo y en el BOJA núm. 67, de 11 de abril de 2023.

1.4. Competencias municipales en las materias englobadas en el concepto de economía circular

Pese a que como acabamos de señalar, la preocupación científica por el medio ambiente es relativamente reciente, no es menos cierto que se trata de un ámbito donde las competencias municipales tienen mayor tradición en nuestro país, tal y como han señalado los profesores ESTEVE PARDO (1996)⁶, SOSA WAGNER (1990)⁷, MARTÍNEZ MARTÍN (1981)⁸ y CASADO CASADO (2015)⁹.

⁶ Esteve Pardo, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.

⁷ Vid., Sosa Wagner, F., «Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990, p. 55.

⁸ Vid., Martínez Martín, D. J., «Corporaciones locales y medio ambiente», *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981, que en la p. 105 señala que las causas de esto son de carácter histórico en nuestro ordenamiento jurídico.

⁹ Vid., Casado Casado, L., «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.32/2015, p. 3.

Tal y como tuvimos ocasión de exponer en un trabajo específico sobre la materia publicado en 2018¹⁰, de hecho, como sucede de forma paradigmática en el caso de la contaminación acústica, es justamente en el ámbito local donde surge la acción protectora del medio ambiente, por lo que la importancia de las competencias locales en este ámbito es fundamental.

Y esto, a pesar de existir dos dificultades importantes en esta materia, que son las siguientes:

1. La primera dificultad estriba en la perspectiva bifronte del medio ambiente, que como es sabido implica que:
 - Por un lado, la mayoría de los problemas ambientales son de carácter global, por lo que trascienden la esfera local y deben abordarse desde instancias superiores (como ocurre por ejemplo con el cambio climático).
 - Por otro lado, muchas cuestiones ambientales tienen una incidencia específica en el ámbito local, por lo que los EELL son los más indicados para desarrollar y ejecutar políticas ambientales, como las administraciones más cercanas a los ciudadanos.

Entre las posibles soluciones a aplicar para resolver o al menos paliar esta primera dificultad estaría, siguiendo el famoso lema de “pensar globalmente, actuar localmente”, aplicar el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, según el cual *“el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”*, así como el principio de subsidiariedad, que ha sido invocado en muy diversas sentencias por el propio Tribunal Supremo, para subrayar la importancia de las EELL en la defensa y protección del medio ambiente. Entre

¹⁰ Navarro Rodríguez, P., "Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Revista *Cuadernos de derecho local*, Núm., 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

esas Sentencias, destaca la STS de 26 de julio de 2006, en la que el Alto Tribunal español ha señalado lo siguiente:

«Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la intermediación con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medio ambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia» (FJ 5).

Por tanto, se puede afirmar que a pesar de que muchos problemas ambientales tengan carácter global y trasciendan las fronteras locales, debe mantenerse la importancia de la acción local –especialmente de los municipios– en este ámbito, por su carácter de administración más próxima a los ciudadanos.

2. Y la segunda dificultad a la que nos enfrentamos en esta materia consiste en que la Constitución española de 1978 sólo delimita las competencias entre las CCAA y el Estado (arts. 148 y 149), pero no pormenoriza o detalla las competencias municipales en materia de medio ambiente, al no establecer un listado como sí hizo con las CCAA y el Estado.

Esto no implica que los EELL no tengan responsabilidades en materia medioambiental, ya que las mismas se derivan de un doble mandato constitucional:

- Por un lado, la previsión del art. 137 de la Constitución española, en la que claramente reconoce la autonomía local a municipios y provincias en la gestión de sus respectivos intereses (entre los que se encontrarían, como no puede ser de otra manera, las cuestiones medioambientales).
- Por otro lado, el mandato del art. 45.2 de la Constitución española, que establece que “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”, incluyéndose, como es lógico, las EELL como uno de los tres poderes territoriales del Estado, junto con CCAA y Administración General del Estado. Aunque no es menos cierto que las EELL encuentran graves dificultades a la hora de poder desarrollar esa función, debido a la escasez de recursos económicos, humanos y técnicos, a lo que se añaden algunos entrecruzamientos de competencias y la ausencia de cooperación interterritorial en algunos casos entre diferentes Administraciones territoriales¹¹.

Así pues, y a diferencia de la ausencia de pormenorización de las competencias locales en materia medioambiental en la CE, es el legislador sectorial el que va estableciendo el conjunto de competencias de los EELL en esta materia, así como los Estatutos de Autonomía, destacando el hecho de que la mayoría de los mismos, en sus más recientes versiones reformadas (como los de Andalucía y Cataluña) sí que incluyen de forma expresa la competencia municipal de protección del medio ambiente, como competencia propia, de forma que en los municipios de esas CCAA la protección del medio ambiente ya no se considera como una mera posibilidad, sino como una obligación, que es invocable y exigible directamente por los ciudadanos, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en diversas ocasiones¹².

¹¹ Sobre este tema se ha ocupado en profundidad Allí Turrillas, J. C., en «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», dentro de la obra colectiva de Parada Vázquez, R. y Fernández Rodríguez, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.

¹² *Id.*, las SSTS de 30 de abril y de 7 de noviembre de 1990, siendo Ponente en ambas Francisco González Navarro.

En concreto, el art. 92.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece de forma literal que: «se garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad», sobre materias como la ordenación y prestación de los servicios básicos de abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y prevención y extinción de incendios [art. 92.2.d)]; y la «cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública» [art. 92.2.h)].

Por su parte, la gran mayoría de leyes ambientales de esas mismas CCAA reconocen importantes competencias a los EELL (especialmente, a los municipios), con mayor o menor intensidad en función del sector concreto de que se trate.

Pero donde más claramente se establece la delimitación competencial de los EELL en materia medioambiental es en la normativa general de régimen local, esto es, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, también, la “LBRL”), que como es bien sabido sufrió una importante reforma mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, también, la “LRSAL”), en el sentido que trataremos de resumir a continuación.

Con la aprobación en diciembre de 2013 de la LRSAL, se introdujeron importantes cambios en las competencias ambientales locales, con los objetivos iniciales muy loables de tratar de evitar o eliminar duplicidades (principio de “una administración una competencia”, que por otra parte no es nada pacífico entre la doctrina¹³) y conseguir la difícil sostenibilidad financiera.

¹³ De hecho este principio ha sido duramente cuestionado por los profesores Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., debido a las dudas que les provoca, y que pueden sintetizarse en las siguientes: «¿es de verdad posible la separación absoluta de competencias? ¿O es más realista aceptar la intersección de competencias como algo habitual, por mor de la complejidad actual, y profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación». Cfr. Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., (Dir.), *Annuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, págs. 14 y 15.

Y es que tal y como ha destacado el profesor TOSCANO GIL (2024), con esta clarificación del régimen de las competencias municipales, y la consiguiente supresión de duplicidades derivada de la misma, lo que se pretendía era contribuir al recto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, o eficiencia en el uso de los recursos locales¹⁴.

De hecho es la propia Exposición de Motivos de la LRSAL la que denunciaba la existencia de «problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones», culpa, según señalaba la propia norma, del modelo competencial diseñado, hace casi 30 años, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Y de lo que no cabe duda es de que el nuevo modelo de delimitación competencial de la LRSAL afectó de forma importante a las competencias de los municipios en materia de medio ambiente, que para autores como CASADO CASADO son objeto de “redefinición”¹⁵, e incluso para otros como BOIX PALOP (2014) y PAREJO ALFONSO (2014), son objeto de “recentralización”¹⁶:

Más en concreto, y como ya tuvimos la ocasión de exponer en un trabajo específico sobre la materia publicado en 2018¹⁷, este nuevo modelo se podría sintetizar en los siguientes puntos:

1. Utilicemos el concepto que utilizamos de medio ambiente, el papel de los Entes Locales en su protección se torna en imprescindible, al ser las Administraciones más cercanas a los ciudadanos. De ahí que la delimitación de sus competencias sea tan importante.

¹⁴ Toscano Gil, F., «Las competencias municipales», en Carrillo Donaire, J. A., Navarro Rodríguez, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, pp. 89-119.

¹⁵ Casado Casado, L., “Las competencias (...)”, op. cit., p. 25.

¹⁶ Boix Palop, A., «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 12-15; Parejo Alfonso, L., «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.

¹⁷ Navarro Rodríguez, P., "Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista Cuadernos de derecho local*, Núm., 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

2. Con la aplicación de la LRSAL, se reduce el ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente, al cambiar el concepto de «protección del medio ambiente», anteriormente utilizado, por el de «medio ambiente urbano», sin duda más reducido. Ahora bien, lo cierto es que, en nuestra opinión, debe relativizarse ese alcance restrictivo del cambio de nomenclatura, ya que a efectos prácticos las materias afectadas o protegidas vienen a ser prácticamente las mismas.
3. En todo caso, no cabe duda de que no sólo no se ha conseguido la pretendida clarificación competencial perseguida por la LRSAL, sino que antes al contrario deja muchas dudas en cuanto a su aplicación real y sus efectos sobre las competencias municipales y provinciales y la prestación de los servicios locales, dudas que no se despejaron con las numerosas guías de aplicación aprobadas tras la entrada en vigor de la Ley, incluso por el propio Ministerio, y que en buena medida siguen persistiendo a día de hoy.
4. En el ámbito concreto de lo ambiental, las dudas interpretativas se acrecentaban por la absoluta descoordinación existente entre las previsiones de la LRSAL y las de la legislación de residuos en relación con las competencias locales en materia de residuos, ya que la atribución por parte de la LRSAL de competencias en este ámbito a provincias y municipios no tuvo en cuenta las previsiones de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. Cuestiones que casi 10 años después se han podido clarificar, al menos en parte, en virtud de la aprobación de la Ley 7/2022, de la que nos ocuparemos en detalle en el punto 3 del presente artículo doctrinal.
5. Por otra parte, la exigencia del cumplimiento de los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el mayor control económico a que se sujeta tras la aprobación de la LRSAL el ejercicio de competencias (objetivos muy loables en sí mismos) ha supuesto, de facto, un efecto perverso como es un freno a la actuación municipal en materia ambiental.

6. Por último, es de reseñar el reforzamiento del papel de las provincias en materia de competencias medioambientales, operado por la LRSAL, tanto en las tradicionales funciones de cooperación y asistencia de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes como en su nuevo papel como prestadoras de servicios, especialmente en los municipios de menor población. Pero ni siquiera en este ámbito la LRSAL fue lo suficientemente clara, ya que dejó también abiertas algunas dudas interpretativas.

Todas estas dudas interpretativas que hemos señalado, indican, tal y como ha destacado por ejemplo el profesor MELLADO RUIZ (2012), que algunos de los cambios de redacción de la LRSAL respecto de la anterior regulación, no hicieron más que demostrar “la intención limitadora de la reforma respecto de la asunción competencial por parte de los entes locales”¹⁸.

Tan es así, que aún a la fecha de cierre de estas líneas (10 años después de la reforma de la LRSAL) persisten dos dudas interpretativas de gran calado sobre las competencias propias de los EELL en medio ambiente, en las que no hay consenso entre la doctrina, centradas en determinar si el listado del art. 25.2 constituye un techo máximo competencial para los EELL, o se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica y en saber qué sucede con las competencias atribuidas con anterioridad a la LRSAL por alguna ley sectorial.

1.4.1. El listado del art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, mínimo ampliable o techo máximo competencial

Tal y como ha señalado la profesora CASADO CASADO, la primera y más importante duda interpretativa que provoca la enumeración de materias como competencias propias de los EELL prevista en el artículo 25.2 de la LBRL (algunas de ellas, tal y como hemos señalado en el apartado anterior, claramente ambientales o relacionadas con el medio ambiente) es si este listado constituye un techo máximo

¹⁸ Mellado Ruiz, L., «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, p. 6.

competencial para los EELL, de modo que la legislación sectorial no podría atribuir a los mismos otras competencias propias; o, por el contrario, se trata de un mínimo básico que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica, a través del reconocimiento a los EELL de competencias en materias distintas a las previstas en dicho precepto¹⁹. Así lo ha puesto de manifiesto SOUVIRÓN MORENILLA, que incluso ha aportado argumentos a favor de ambas posibilidades²⁰.

En el caso que nos ocupa en el presente estudio, la duda que se plantea se centraría en dilucidar si es posible que una ley pueda atribuir a los EELL otras competencias propias en materia ambiental, más allá de la de «medio ambiente urbano» o «abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales» recogidas en el art. 25.2. Por ejemplo: ¿podría una ley atribuir a los municipios competencias propias en materia de protección del medio natural, lucha contra el cambio climático o fomento de las energías renovables y eficiencia energética (materias no incluidas en dicho precepto)?

A estos efectos, hay que aclarar que nada impide que los EELL puedan ejercer competencias distintas de las recogidas en el listado del art. 25.2. Ahora bien, la cuestión es, como ha señalado Carbonell Porrás, si sólo pueden hacerlo si se cumplen las exigencias del art. 7.4 de la LBRL y sin que ello suponga calificar tales competencias como propias; o, en cambio, pueden asumirlas como propias, al margen de lo establecido por el art. 7.4²¹.

¹⁹ Sobre este asunto, *vid., in extenso*, Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», op., cit., pp. 34-40.

²⁰ *Vid.*, Souvirón Morenilla, J. M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 93 y 94.

²¹ En este sentido, Carbonell Porrás, E., en su trabajo titulado «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, p. 774, señala que no «cabe apreciar grandes diferencias entre los criterios del art. 25 (de nuevo, los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, la dotación financiera y la no atribución simultánea a otra Administración Pública) y los del art. 7.4 (que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública). En el primer caso, corresponderá a la propia Ley, a la memoria económica que debe acompañarla, la apreciación de esos criterios; en el segundo caso se exigen dos informes preceptivos y vinculantes». Sin embargo, advierte que «el artículo 7.4 LBRL no resulta de aplicación a los legisladores, estatal o autonómicos según los criterios constitucionales de distribución de competencias, sino a las propias Entidades locales, que son las que, mientras el Tribunal Constitucional no diga otra cosa, para ejercer competencias distintas de las propias y delegadas deberán contar con los dos informes favorables. No tiene sentido que el legislador autonómico (que es el que debe atribuir competencias propias) esté condicionado por dos informes preceptivos y vinculantes de la propia Administración autonómica en la mayoría de los casos si decide ampliar las competencias de los Municipios de su territorio en materias de su competencia».

La mayoría de la doctrina se ha pronunciado a favor de considerar la enumeración del art. 25.2 de la LBRL como mínimo ampliable por la legislación sectorial (así lo han afirmado expresamente, entre otros, CARBONELL PORRAS (2014)²², CASADO CASADO (2014)²³, FUENTES GASÓ (2014)²⁴ y VELASCO CABALLERO (2014)²⁵). Y así lo entendemos nosotros también.

Y ésta parece ser también la interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al establecer que el art. 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, «sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas»²⁶.

Pero a pesar de todo lo anterior, sigue sin ser ésta una cuestión pacífica, dado que tanto el Consejo de Estado como el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya han mantenido y siguen manteniendo una posición totalmente contraria a considerar el listado del art. 25.2 como un mínimo ampliable²⁷, a lo que habría que añadir algunos autores (entre los que destacan MEDINA GUERRERO (2014)²⁸, SOUVIRÓN MORENILLA (2014)²⁹ y TOSCANO GIL(2014)³⁰) que también se han posicionado en contra, al afirmar que consideran el listado del art. 25 como totalmente cerrado, y por tanto un techo competencial insuperable por ninguna Ley.

²² Carbonell Porras, E., «Sobre la reforma...», *op. cit.*, p. 775.

²³ Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», *op. cit.*, p. 39.

²⁴ Fuentes Gasó, J. R. y Casado Casado, L., «La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 74.

²⁵ Velasco Caballero, F., «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 92-93.

²⁶ «Nota Explicativa de la Reforma Local», *op. cit.*, p. 3.

²⁷ En concreto, en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo de 2014, emitido en relación con el planteamiento por parte de algunos municipios de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados preceptos de la LRSAL, donde se reafirma la interpretación ya sostenida en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de la LRSAL, y considera que los municipios sólo tienen las competencias propias derivadas del listado del artículo 25.2 de la LBRL, impidiéndose que el legislador sectorial pueda atribuirles como propias otras competencias no recogidas en esa lista. Y de forma muy similar, el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya también ha señalado en su Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, sobre la LRSAL que el listado del artículo 25.2 de la LBRL es un listado cerrado y tasado de materias con el que se fija un máximo competencial, lo que, en su opinión, sería inconstitucional.

²⁸ Medina Guerrero, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 40-43.

²⁹ Souvirón Morenilla, J. M., «Competencias», *op. cit.*, p. 85.

³⁰ Toscano Gil, F., «El nuevo», *op. cit.*, pp. 299-303.

1.4.2. Competencias atribuidas antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por alguna Ley sectorial

La segunda duda interpretativa que se ha suscitado a la luz del listado de competencias propias de los EELL que establece el art. 25.2 de la LBRL es qué sucede con aquellas competencias de los municipios concretadas en leyes sectoriales autonómicas –también estatales– anteriores a la aprobación de la LRSAL.

Más en concreto, la cuestión se centraría en dilucidar si pueden o deben los municipios seguir ejerciendo esas competencias, y si mantienen esas competencias como propias.

En nuestra opinión, debe entenderse vigente la atribución de competencias propias a los municipios en materia de medio ambiente realizada por las leyes sectoriales anteriores a la LRSAL. Así lo ha señalado también CASADO CASADO, afirmando que “esta interpretación es coherente con la propia configuración del art. 25.2 de la LBRL (como mandado que trata de asegurar que Estado y comunidades autónomas atribuyan competencias a los municipios en las materias en él incluidas y no como una atribución inmediata de competencias) y con el carácter abierto de las materias en él contenidas que hemos defendido y, desde un punto de vista práctico, viene avalada por un elemental principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos locales”³¹.

Y esa ha sido también la interpretación seguida mayoritariamente por la normativa autonómica adoptada en aplicación de la LRSAL³², al considerar que las leyes

³¹ Casado Casado, L., «Las competencias ambientales (...)», op., cit., p. 41.

³² Es el caso, por ejemplo, de Andalucía (Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL), Castilla y León (Decreto Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL), Cataluña (Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL –derogado tras su falta de convalidación por el Parlamento autonómico–, y Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL–), Comunidad Valenciana (Decreto Ley 4/2015, de 4 de septiembre, de medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicionales 15ª y transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL), Extremadura (Decreto Ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; y Decreto 265/2014, de 9 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de emisión de los informes de inexistencia de duplicidades para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas por las entidades locales de Extremadura), Galicia (Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL), Islas Baleares (Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Islas Baleares de la

autonómicas que atribuían competencias a los EELL con anterioridad a la LRSAL no han perdido su vigencia con su entrada en vigor, de modo que estas competencias deben seguir siendo ejercidas por éstas de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 7.2 LBRL.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS O REGULATORIOS EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR, TANTO A NIVEL INTERNACIONAL COMO NACIONAL Y AUTONÓMICO

2.1. A nivel internacional

Tal y como muy certeramente ha señalado el Prof. ALENZA GARCÍA (2020)³³, *"la economía circular sólo tiene de novedosa la expresión. Las ideas que encierra y la concepción sistémica del ciclo de los materiales vienen de lejos y han sido denominadas en la política europea de residuos con otros términos que, en su día, tuvieron también un notable éxito"*.

Sirvan como ejemplos estos cuatro: (i) el objetivo de las 3 R: (reducción, reutilización y reciclaje), (ii) el enfoque de la cuna a la tumba, (iii) la política de productos integrada y (iv) la sociedad del reciclado.

La primera Directiva europea sobre residuos fue la Directiva 75/442, en la que se incluía ya la idea de los residuos como fuente de riqueza y se establecía la obligación de los Estados miembros de promocionar "la prevención, el reciclaje y la transformación de

LRSAL), La Rioja (Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Madrid (Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la comunidad de Madrid a la LRSAL), Principado de Asturias (Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LBRL), y Región de Murcia (Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL).

³³ Alenza García, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

los residuos, la obtención a partir de éstos, de materias primas y eventualmente de energía, así como cualquier otro método que permita la reutilización de los residuos” (art. 3.1).

Con posterioridad, todos los textos programáticos sobre la política de residuos incluyeron estas mismas notas esenciales. Por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión sobre la Estrategia comunitaria de Residuos de 1990 y de 1997; y, también, del Libro Verde de 7 de febrero de 2001 de la Comisión sobre Política de Productos Integrada, que impulsó las medidas antes señaladas. En dicho Libro Verde se definía la política de residuos como *“un enfoque que pretende reducir los efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida, que van desde la extracción minera de materias primas hasta la gestión de residuos, pasando por la producción, distribución y utilización”*.

También la Comunicación de la Comisión sobre “Desarrollo del concepto del ciclo de vida medioambiental” de 18 de junio de 2003 definía el concepto de “ciclo de vida” en el siguiente sentido:

“El concepto del ciclo de vida: analiza el ciclo de vida de un producto con el objetivo de reducir sus impactos ambientales acumulativos (desde su concepción hasta su eliminación). Al mismo tiempo, también intenta evitar que una determinada parte del ciclo de vida sea tratada de tal forma que el resultado sea un simple desplazamiento de la carga medioambiental a otra parte. Al considerar la totalidad del ciclo de vida de un producto de forma integrada, la PPI también fomenta la coherencia del sistema y alienta la adopción de medidas para reducir los impactos ambientales en el punto del ciclo de vida con mayor probabilidad de eficacia en la reducción del impacto ambiental y ahorrar costes a las empresas y a la sociedad”.

Y después ya vino la Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005: «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos - Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos», que utilizó la expresión de “economía circular” por primera vez. Desde entonces, esta idea ha seguido utilizándose en los textos programáticos sobre residuos y sobre medio ambiente en general hasta el Plan de Acción de 2015, cuya principal innovación radicaba en incluir la intención de dar un verdadero y

trascendental impulso a esas líneas estratégicas de eficiencia en el uso de los recursos, de recuperación de los materiales residuales y de potenciación de los mercados de materias primas secundarias, con acciones concretas y disposiciones normativas específicamente dirigidas a dichos objetivos.

Con carácter previo, y con el ánimo de transformar la Unión Europea en una «sociedad del reciclado» y contribuir a la lucha contra el cambio climático, se aprobó en 2008 la [Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008](#), sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva Marco de residuos).

Esta nueva directiva estableció el principio de jerarquía de residuos como instrumento clave que permitía separar la relación entre el crecimiento económico y la producción de residuos, indicando el orden de prioridad en las actuaciones en materia de residuos: prevención de residuos, preparación para la reutilización, reciclado, otros tipos de valorización incluida la energética y por último, la eliminación de los residuos.

Pero es en el Plan de Acción en materia de economía circular (COM /2015/ 614 final), titulado "Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la Economía Circular" donde se incluyó la aprobación de un paquete normativo que revisaba las piezas clave de la normativa de la Unión Europea en materia de residuos.

Así, en 2018 se aprueba la [Directiva \(UE\) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018](#), por la que se modifica la [Directiva 2008/98/CE](#) sobre los residuos (en adelante, [Directiva \(UE\) 2018/851](#)). Esta directiva revisa algunos artículos de la Directiva Marco de residuos con el objetivo de avanzar en la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

Y otras Directivas destacables en ese paquete normativo son las siguientes: la Directiva (UE) 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/ CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil; la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores, y a los residuos de

pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos; la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos; la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, y la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medioambiente.

La última norma aprobada a nivel europeo sobre estas materias es el Pacto Verde Europeo, donde la transición de la UE a una economía circular es ya algo imprescindible o *conditio sine qua non* para alcanzar el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y detener la pérdida de biodiversidad.

2.2. A nivel nacional

El primer precedente normativo lo encontramos en la primera ley de residuos española, la **Ley 19/1975, de noviembre, de desechos y residuos sólidos urbanos**.

Y ya en su exposición de motivos se decía que durante el proceso de elaboración de la ley “se advirtió la necesidad de ampliar el contenido de aquélla, con el fin de contemplar y dar solución jurídica a los problemas que plantean en nuestro país las actividades que se desarrollan en las distintas fases integradas en el ciclo completo de los residuos sólidos urbanos, desde su producción hasta su aprovechamiento o eliminación final”.

Más adelante esta misma norma advertía de la necesidad de ser eficientes en la utilización de los recursos, y lo hacía del siguiente modo:

“la creciente escasez de recursos naturales, como consecuencia del impacto debido al auge demográfica, incremento del nivel de vida, industrialización y pautas de consumo, singularmente acusada en países con cierto grado de desarrollo, ha convertido la necesidad de la utilización integral de los recursos en centro de atención económica e incluso política. En este sentido, la acelerada innovación tecnológica producida en las últimas décadas ha permitido considerar la posibilidad de explotar una fuente de riqueza hasta ahora desaprovechada. La recuperación de la energía latente o transformación de los productos útiles contenido, en los residuos va a determinar que éstos dejen de considerarse en un solo aspecto negativo, de desecho, para pasar e constituir una de las fuentes de riqueza del futuro”.

Por ello, al describir el objeto de la Ley, su artículo 1 incluía el fomento del “aprovechamiento de los mismos mediante la adecuada recuperación de los recursos en ellos contenidos”. Y a tal fin, la ley habilitaba al Gobierno para “fomentar la utilización de recursos recuperados en la fabricación de ciertos productos elaborados” (art. 9, c) y promover los sistemas más adecuados “para el aprovechamiento más racional de los recursos contenidos en los mismos” (art. 11.1).

Con posterioridad, se aprobó la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), que incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva Marco de residuos, a la vez que revisó la regulación en la materia existente en España.

De esta Ley lo más destacable es que incorporó los nuevos conceptos acuñados en el ámbito de la Unión Europea, como son el de subproducto y el del fin de la condición de residuo, y el principio de jerarquía de residuos, principio que debe imperar en la política y en la legislación de residuos al objeto de avanzar hacia una sociedad del reciclado. Estableció un objetivo de prevención de residuos para el año 2020 y adoptó los objetivos de la Unión Europea establecidos para los residuos domésticos y similares y para los residuos de construcción y demolición. También incluyó un marco regulatorio armonizado para la responsabilidad ampliada del productor y revisó el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados.

Por último, en cuanto a la normativa nacional, es importante destacar, en el ámbito estatal, la aprobación de la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, aprobada el 2 de junio de 2020, y sobre todo la **Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular**, de la que nos ocuparemos en profundidad en punto 3 del presente artículo.

2.3. A nivel autonómico

Tal y como ha señalado RAMÍREZ SÁNCHEZ (2022), aunque a la fecha de cierre de estas líneas, sólo se han aprobado nominalmente dos leyes autonómicas de Economía Circular, la **Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha**, y la **Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía**, el concepto de economía circular lo podemos encontrar en otras leyes autonómicas, de carácter sectorial, que son las siguientes, por orden cronológico de aprobación:

La primera fue la **Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático**, donde aparece, por primera vez, una definición legal del concepto de economía circular en los siguientes términos: “Economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes”(artículo 4.d).

Otra aportación de interés se indica en la **Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad**, que contiene ambiciosos objetivos en consonancia con los principios que enuncia, la jerarquía de gestión, su propio Plan de residuos y la Estrategia de economía circular, y que ha sido objeto de análisis positivos por el profesor RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2019)³⁴, el texto normativo

³⁴ Ruiz de Apodaca Espinosa, Á., “Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad”, 18 de febrero de 2019, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 87, Sección “Comentarios de legislación”, pág. 14.

incluye a la economía circular tanto como uno de los “objetivos” (artículo 1.1) sino también un “principio” que ha de inspirar la planificación en materia de residuos [artículo 6.1.b)6].

También hace referencia a la economía circular la **Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética**, en su artículo 57. “Mitigación en el sector residuos”, indica que sin fijar plazo se dispondrá de una agenda de economía circular elaborada como instrumento fundamental de planificación en esta materia y alineada con los principios y objetivos establecidos por la Unión Europea. En este sentido en el apartado 3 señala que se priorizará como acción clave “el impulso de proyectos de innovación de economía circular, en especial, en materia de ecodiseño de productos, de demostración tecnológica y de eco-innovación de procesos productivos y de reutilización de componentes y materiales”.

También hay que destacar las dos normas de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares en las que se recoge el concepto de Economía Circular, que son:

- La **Ley 8/2019, de 19 de febrero, de residuos y suelos contaminados de las Illes Balears**, que establece el régimen de prevención en la producción y la gestión de los residuos y la regulación de los suelos contaminados en el ámbito territorial de las islas, en el marco de la legislación básica estatal y de la legislación comunitaria. Entre las finalidades y objetivos se encuentra la economía circular (artículo 2.1). Al igual que el texto navarro, acoge la economía circular como objetivo a promover desde esta política sectorial y como “principio” inspirador de sus planes directores sectoriales de prevención y gestión de residuos (artículo 16.1).

- Y la **Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares**, que aporta su propia definición entendiendo por economía circular “una economía en que el valor de los productos y de los materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible y la producción de residuos y el uso de los recursos naturales se minimizan, de forma que, cuando un producto o material llega al final de su vida útil, se

puede volver a usar y seguir creando valor para la economía y la sociedad, evitando la generación de residuos y el consumo de recursos naturales vírgenes” (artículo 4.d).

Siguiendo el criterio del profesor SANTAMARÍA ARINAS (2019) puede apreciarse que “la versión balear, más compleja y descriptiva, tiene un marcado carácter técnico(...)se aparta del patrón que, sin dejar de compartir en lo fundamental su sentido, había establecido el legislador catalán cuya estructura formal ofrece mayor interés para un razonamiento como el que aquí se pretende porque permite vislumbrar mejor el porqué, el para qué y el cómo de la asunción de un concepto jurídico de economía circular”³⁵.

Por último y como ya hemos señalado, a nivel de la Comunidad Autónoma Andaluza, la norma de referencia es la recientísima **Ley 3/2023, de 23 de marzo, de Economía Circular de Andalucía** (en adelante, la LECA), aprobada el 22 de marzo en el Parlamento de Andalucía, y publicada en el BOPA núm. 156, de 30 de marzo y en el BOJA núm. 67, de 11 de abril de 2023, en la que nos centraremos en el último apartado del presente artículo.

3. EL MARCO DE ACTUACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR A LA LUZ DE LA REGULACIÓN CONTENIDA EN LA LEY 7/2022, DE 8 DE ABRIL, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

Tal y como señala en su propia Exposición de Motivos, la Ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva aprobada en 2018, con las modificaciones que ésta introduce en la Directiva Marco de residuos.

De esta manera, se refuerza aún más la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos, se fortalece la prevención de residuos incluyendo medidas para contribuir a los Objetivos de Desarrollo

³⁵ Santamaría Arinas, R. J., Santamaría Arinas, R. J., Economía Circular: Líneas Maestras de un concepto jurídico en construcción. Revista catalana De Dret Ambiental, vol. 10, n. 1, 2019, p. 8.

Sostenible relativos al desperdicio alimentario y a las basuras marinas, se incrementan a medio y largo plazo los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales y se establece la obligatoriedad de nuevas recogidas separadas, entre otros, para los biorresiduos, los residuos textiles y los residuos domésticos peligrosos.

También se establecen los requisitos mínimos obligatorios que deben aplicarse en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor y se amplían los registros electrónicos para, entre otras, las actividades relacionadas con los residuos peligrosos, tanto sobre su producción como sobre su gestión.

La nueva Ley revisa y clarifica ciertos aspectos de la [Ley 22/2011, de 28 de julio](#), a la luz de la experiencia adquirida durante los años de su aplicación para avanzar en los principios de la economía circular, destacando la responsabilidad del productor del residuo, la aplicación de los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y el refuerzo de la recogida separada, cuya obligatoriedad para algunas fracciones de residuos se extiende a todos los ámbitos, no sólo a los hogares, sino también al sector servicios o comercios, con el fin de permitir un reciclado de alta calidad y estimular la utilización de materias primas secundarias de calidad.

Las principales cuestiones incluidas en la Ley en relación con las competencias de las EELL en materias relacionadas con la Economía Circular son las siguientes:

3.1. Distribución de Competencias

Se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución.

Debido a que son varias las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los residuos, se definen las competencias administrativas de cada una de ellas, especificando las competencias en materia de economía circular.

En concreto, señala la Ley 7/2022 que las competencias que corresponden a las entidades locales son las siguientes:

a) Como servicio obligatorio, en todo su ámbito territorial, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas, de conformidad con el marco jurídico establecido en esta ley, en las leyes e instrumentos de planificación que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas y en la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. A estos efectos, se deberá disponer de una red de recogida suficiente que incluirá puntos limpios o, en su caso, puntos de entrega alternativos que hayan sido acordados por la entidad local para la retirada gratuita de los mismos. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) Aprobar programas de gestión de residuos para las entidades locales con una población de derecho superior a 5.000 habitantes, de conformidad con los planes autonómicos y estatales de gestión de residuos.

c) Recopilar, elaborar y actualizar la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación en materia de residuos y suministrarla a las comunidades autónomas, en particular la información relativa a los modelos de recogida, a los instrumentos de gestión, a las cantidades recogidas y tratadas, especificando el destino de cada fracción, incluyendo la información acreditada por los productores de residuos comerciales no peligrosos, cuando estos residuos no sean gestionados por la entidad local.

d) Ejercer la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.

Y la propia norma añade que estas autoridades competentes podrán:

1.º Elaborar estrategias de economía circular, programas de prevención y, para las entidades locales con una población de derecho inferior a 5.000 habitantes, programas de gestión de los residuos de su competencia.

2.º Gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 20.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión, podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en términos económicos y ambientales en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.

3.º A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.

4.º Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias entidades locales.

Y como cierre del sistema de reparto de competencias, señala la Ley que las autoridades competentes podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando se demuestre una incorrecta gestión de los residuos de manera continuada, y de ello se pueda derivar un riesgo significativo para la salud humana y el medio ambiente, y que además se dotarán de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones

establecidas en la referida ley, entre otras, las relativas a la autorización, vigilancia, inspección, sanción e información.

3.2. Órgano de Coordinación en materia de residuos

Dado su buen funcionamiento y utilidad, se mantiene la Comisión de Coordinación en materia de residuos, creada por la [Ley 22/2011, de 28 de julio](#), como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas autoridades administrativas competentes en esta materia, que tendrá en cuenta el principio de unidad de mercado y de preservar el buen funcionamiento del mercado interior, cuando se aborden cuestiones relacionadas con la responsabilidad ampliada del productor. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo para la Unidad de Mercado, regulado en la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado](#).

Se trata de un órgano colegiado de cooperación técnica, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de residuos adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que ejerce las funciones siguientes:

- a) Impulsar la cooperación y colaboración entre las autoridades competentes en materia de residuos, tratando de avanzar en las actuaciones más efectivas y los objetivos más ambiciosos.
- b) Elaborar los informes, dictámenes o estudios que le sean solicitados por sus miembros o a iniciativa propia.
- c) Analizar las normas sobre productos y servicios y la regulación de sus garantías y elaborar propuestas encaminadas a mejorar su comportamiento ambiental en línea con los principios de la economía circular.
- d) Elaborar recomendaciones, entre otras materias, sobre la sostenibilidad, eficacia y eficiencia de los sistemas de gestión de los flujos de residuos, exigencias de calidad del reciclado, así como sobre etiquetado.

- e) Analizar la aplicación de las normas estatales de residuos y sus repercusiones.
- f) Analizar y valorar la información disponible en materia de residuos con objeto de mantener un conocimiento actualizado y disponible para las autoridades administrativas de la situación de los residuos del Estado español en el contexto de la Unión Europea.
- g) Ejercer las atribuciones que le confiere esta norma en relación con los subproductos, la pérdida de la condición de residuo, la reclasificación de residuos o la recepción de las decisiones sobre las notificaciones de traslado.
- h) Analizar las justificaciones de las alteraciones en el orden de prioridades de la jerarquía de residuos basadas en un enfoque de ciclo de vida.
- i) Intercambiar información y elaborar los informes preceptivos en relación con las autorizaciones de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada, elaborar recomendaciones sobre las comunicaciones relativas a los sistemas individuales, así como las relativas a los convenios que ambos sistemas establezcan con las administraciones públicas competentes.
- j) Cualquier otra función de intercambio de información o asesoramiento en cuestiones relacionadas con la materia regulada en dicha ley que pudiera serle encomendada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico o las comunidades autónomas.
- k) Con carácter previo a la elaboración de los planes de gestión de residuos, incluido el Plan Estatal marco, proponer contenidos y directrices.
- l) La supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.

3.3. Contratos en vigor de las entidades locales para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local

En cuanto a los **Contratos en vigor de las entidades locales**, de prestación de servicios, concesión de obras, concesión de obra y servicio o de otro tipo, para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de competencia local, se prevé que las mismas deban adaptarlos para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones de recogida y tratamiento establecidas en dicha Ley en los plazos fijados, siempre que ello resulte posible en virtud de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#).

3.4. Medidas fiscales a nivel local en la materia

Teniendo en cuenta el espíritu de la Ley, se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia, tasas que deberían tender hacia el pago por generación.

Así, se incluye la **Modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo**, quedando el art. 24 del mismo con un nuevo apartado 6, con la siguiente redacción:

«6. Las entidades locales podrán establecer mediante ordenanza una bonificación de hasta un 95 por ciento de la cuota íntegra de las tasas o en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que se exijan por la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos para aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, con carácter prioritario, en colaboración con entidades de economía social carentes de ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma significativa y verificable los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente

verificado por la entidad local. Las ordenanzas especificarán los aspectos sustantivos y formales de la bonificación».

3.5. Otras novedades importantes a nivel local incluidas por la Ley

Tal y como ha señalado MARTÍNEZ NAVARRO (2022)³⁶, en lo referente a las EELL la Ley incluía estas dos otras novedades (en su estudio se refería al Proyecto de Ley, pero luego la norma aprobada mantuvo estas cuestiones):

- Extensión de la recogida separada de residuos de competencia local, que se preveía que facilitaría además el aumento de los índices de preparación para la reutilización y de reciclado y redundaría en la consecución de beneficios ambientales, económicos y sociales sustanciales y en la aceleración de la transición hacia una economía circular. La ley no determina una única modalidad para llevar a cabo las mencionadas recogidas separadas de las distintas fracciones de los residuos de competencia local, debiendo estas adaptarse a las circunstancias de cada entidad local, teniendo en cuenta los modelos de éxito comprobado, como son los de recogida puerta a puerta, o con contenedores cerrados. En todo caso, y para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, las Entidades locales establecerán la recogida separada de al menos 40: papel, metales, plástico y vidrio; biorresiduos de origen doméstico; y con carácter novedoso, residuos textiles; aceites de cocina usados; residuos domésticos peligrosos; y residuos voluminosos (muebles y enseres). Además, los biorresiduos adquieren un mayor protagonismo, al exigirse su recogida separada antes del 30 de junio de 2022. Y respecto a los residuos textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos iniciarán el sistema de recogida separada, como máximo, a partir del 31 de diciembre de 2024.

- Fijación de objetivos de reutilización de los residuos. Consecuentemente con la finalidad de romper el vínculo entre el crecimiento económico y los impactos sobre el medio ambiente asociados a la generación de residuos, las políticas de prevención se

³⁶ Martínez Navarro, J. A., "La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados", *REALA Nueva época* Núm., 17, abril de 2022.

deben encaminar a lograr un objetivo de reducción en peso de los residuos generados, conforme al siguiente calendario: en 2025, un 13 por ciento respecto a los generados en 2010; y en 2030, un 15 por ciento respecto a los generados en 2010

4. LA LEY 3/2023, DE 30 DE MARZO, DE ECONOMÍA CIRCULAR DE ANDALUCÍA: ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR

Como hemos señalado con anterioridad, la Ley andaluza (Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía - LECA) es una de las primeras normas que se han aprobado a nivel regional en materia estrictamente de Economía Circular (de hecho, a la fecha de cierre de estas líneas aún no había transcurrido la *vacatio legis* de 20 días desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, que se produjo el 11 de abril de este año 2023), si bien otras normas autonómicas ya hacían referencia de una u otra forma a las materias englobadas en el concepto de Economía Circular, incluso utilizando el mismo término.

Los pasos previos a la LECA, en el ámbito autonómico andaluz, se produjeron sobre todo mediante la Estrategia Andaluza de Bioeconomía Circular, aprobada por el Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2018.

Esta norma señala ya en su Exposición de Motivos que *“La presente Ley de Economía Circular de Andalucía (...) pretende crear un marco normativo adecuado para el desarrollo de la economía circular en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, estableciendo las bases fundamentales que aborden, de manera transversal, la transición hacia un nuevo sistema de protección ambiental, más eficiente en el uso de los recursos, en el cual el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible y en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos (...)”*.

En cuanto a las principales cuestiones que regula en materia de la actuación de las Entidades Locales en este ámbito de la Economía Circular, destacan las siguientes:

En materia de gobernanza, se crea la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en la ley, y se prevé la elaboración de una Estrategia Andaluza para la Economía Circular y de instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular, obligatorios, al menos, en los aspectos relativos a la gestión de residuos municipales. Por último, en este apartado, se incluyen los aspectos que pretenden incorporar a la contratación pública en Andalucía las cláusulas medioambientales³⁷ y circulares.

En materia de gestión de las EELL de las materias directamente relacionadas con la Economía Circular, se establecen las siguientes medidas:

1. Los objetivos en materia de gestión de los residuos municipales establecidos en la normativa vigente, y en concreto en la LECA, se deberán cumplir de forma independiente, por cada entidad local de Andalucía, salvo aquellos objetivos específicos en materia de responsabilidad ampliada del productor de producto, que se cumplirán en los términos previstos en la normativa básica estatal.

2. Para facilitar el reciclado de alta calidad, las entidades locales de Andalucía deberán establecer la recogida separada de los siguientes residuos municipales:

- a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,
- b) los biorresiduos de origen doméstico antes del 31 de diciembre de 2023. Se entenderá incluida también la separación y reciclaje en origen mediante compostaje doméstico, individual o comunitario,
- c) los residuos textiles antes del 1 de enero de 2025,
- d) los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,

³⁷ Sobre las cláusulas ambientales, vid, in extenso, el artículo de Galán Vioque, R., "La incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público", *Revista Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia* núm. 10,m 2018-2019.

- e) los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local, y
- f) otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

3. La preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales, conforme a los criterios que se establezcan en la normativa europea y estatal de aplicación, se aumentará: a) para 202, hasta un mínimo del 55% en peso, b) para 2030, hasta un mínimo del 60% en peso, y c) para 2035, hasta un mínimo del 65% en peso.

4. Para garantizar una correcta gestión de los residuos generados, las entidades locales de Andalucía incluirán en las ordenanzas municipales relativas a instalaciones eventuales, actividades, ferias y eventos, criterios relativos a la responsabilidad de sus titulares en lo referente a la separación selectiva, garantizando que las diferentes fracciones de residuos se separen en origen y se recojan selectivamente. Así mismo, la entidad local podrá establecer, a través de sus ordenanzas, la obligación de separación en origen por parte de otros productores de residuos municipales.

5. Los tributos, las tasas o, en su caso, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, que establezcan las entidades locales, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal de aplicación, deberán reflejar el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, y deberán permitir avanzar en el establecimiento de sistemas de pago por generación, sin perjuicio de las obligaciones de financiación que correspondan a los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada de los Productores de Productos, de conformidad con la normativa básica estatal.

6. La información anual de gestión de residuos municipales regulada en el artículo 46 del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado por el Decreto 73/2012, de 22 de marzo, se remitirá de forma obligatoria por vía telemática a través de las aplicaciones habilitadas por la Consejería competente en materia de gestión de residuos a tal fin, que deberán cumplir los criterios de interoperabilidad y de seguridad de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, garantizando en lo posible la compatibilidad con los sistemas ya existentes en las entidades locales.

7. En relación con la adaptación de ordenanzas locales, prevé la LECA que Las entidades locales y autónomas, en el plazo de dos años, deberán adaptar las ordenanzas locales a lo previsto en esta ley respecto a la recogida y gestión de residuos de competencia municipal.

8. Y sobre la aprobación de los Planes locales de economía circular, se establece que en el plazo máximo de dos años, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las entidades locales, en ejercicio de sus competencias, que tengan o presten servicio a una población superior a 5.000 habitantes deberán disponer de un plan local de economía circular aprobado, en base al artículo 9. En el caso de población igual o inferior a 5.000 habitantes, dicho plazo máximo será de cuatro años. Se deberá establecer mediante desarrollo reglamentario la vigencia de los planes, los mecanismos de seguimiento y plazos para su revisión, que al menos será cada seis años.

9. Fiscalidad en materia de depósito en vertedero, incineración y co-incineración.

Se incluye una previsión de la posibilidad de que la Junta de Andalucía pueda destinar todo o parte de lo recaudado por este impuesto cedido, al pago de nóminas del personal de la Consejería con competencias en materia de Economía Circular, e incluso a gastos de comunicación.

En nuestra opinión, hubiera sido mucho más conveniente destinar estas cuantías, de forma íntegra y necesariamente a proyectos públicos de economía circular en los municipios andaluces, bien a través de la Consejería con competencias en materia de Economía Circular, o bien a través de las propias EELL, pudiendo las mismas destinarla a la limpieza viaria, cuya financiación local siempre está necesitada de mejora.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

ALENZA GARCÍA, J. F., «La economía circular en el Derecho ambiental», en *Revista Actualidad Jurídica Ambiental* Núm. 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado al Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo-VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental), págs. 225-249.

ALLI TURRILLAS, J. C., «Las competencias y actuación local en el ámbito de la protección del medio natural», en Parada Vázquez, R. y Fernández Rodríguez, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 233-279.

BOIX PALOP, A., «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 2, 2014, pp. 1-21.

CARBONELL PORRAS, E., «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100, 2014, pp. 765-781.

CARRILLO DONAIRE, J. A., NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014.

CASADO CASADO, L., y FUENTES GASÓ, J. R., «Administración local: incertidumbre Sobre el alcance de las competencias ambientales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 583-634.

- «Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num.32/2015.

CERDÁ, E., Y KHALILOVA, A., «Economía Circular», *Revista [Economía industrial](#)*, [Nº 401, 2016](#) (Ejemplar dedicado a Empresa, medio ambiente y competición), págs. 11-20.

ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996.

FUENTES GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., «La reordenación de las competencias ambientales de las entidades locales», en López Ramón, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-573.

FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», en Font i Llovet, T., y Galán Galán, A., (Dir.), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14 y 15.

GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

GALÁN VIOQUE, R., «La incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *Revista Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia* núm. 10, 2018-2019.

MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, 1998.

Martínez Martín, D. J., «Corporaciones locales y medio ambiente», *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

MARTÍNEZ NAVARRO, J. A., «La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. A propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados», *REALA Nueva época* NÚM. 17, abril de 2022.

MEDINA GUERRERO, M., *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MELLADO RUIZ, L., «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 1-36.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P., «Las competencias medioambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista Cuadernos de derecho local*, Núm. 46, 2018 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), págs. 68-103.

PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (Dirs.), *Las competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

PAREJO ALFONSO, L., «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, p. 12.

PEARCE, D.W., y TURNER, R.K., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, Celeste Ediciones, 1995.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «Hacia la economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad», en: *Actualidad Jurídica Ambiental*, Sección Comentarios de legislación, n. 87, 18 de febrero de 2019, pp. 1-14.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «Economía Circular: Líneas Maestras de un concepto jurídico en construcción», en: *Revista catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, n. 1, 2019, pp. 7-8.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen*

local español, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 139-156.

SOSA WAGNER, F., «Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas», en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y comunicaciones*, Comisión de las Comunidades Europeas, Asturias, 1990.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 34, 2014, pp. 80-97.

TOSCANO GIL, F., «Las competencias municipales», en Carrillo Donaire, J. A., Navarro Rodríguez, P. (coords.), *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2014, pp. 89-119.

VELASCO CABALLERO, F., «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012, págs. 21-60.

- «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», Domingo Zaballos, M. J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 43-81.

-«Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pp. 75-136.

LA LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS DE NOTIFICACIÓN A TRAVÉS DE LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS EN EL URBANISMO

Aurora CAÑEVERAS FERNÁNDEZ

Letrada/Asesora Jurídica del Excmo. Ayuntamiento de Mijas

Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: “Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el Urbanismo (V Edición). CEMCI

SUMARIO:

- 1.- El concepto de interesado según la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPAC
- 2.- Sobre las obligaciones urbanísticas y el carácter “propter rem” de algunas de ellas.
- 3.- Sobre la razón de ser y la regulación de las Comunidades de Propietario, el carácter “propter rem” de determinadas obligaciones y su consideración como asuntos que afectan esencialmente a las Comunidades de Propietarios.
- 4.- Sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades de Propietarios y la representación de los distintos integrantes de las mismas en los asuntos que afectan a la comunidad
- 5.- Sobre el modo de acometerse las notificaciones a través de las Comunidades de Propietarios legalmente constituidas y su eficacia
- 6.- Conclusión.

1.- EL CONCEPTO DE INTERESADO SEGÚN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, EN ADELANTE LPAC

El artículo 4 de la LPAC, tras establecer a su apartado primero, quiénes tienen la condición de interesados en el procedimiento administrativo, dispone en su apartado tercero, que *“cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica*

transmisible, el derecho habiente sucederá en tal condición, cualquiera que sea el estado del procedimiento”

Los derechos reales, y concretamente el derecho real por excelencia que es el derecho de propiedad, en cuanto que derechos sobre las cosas “ius rei”, son jurídicamente transmisibles.

Derecho a la propiedad que, aún reconocido como derecho que goza de protección constitucional, ex artículo 33 CE, estará delimitado en cuanto a su contenido y alcance, conforme se establece en el propio artículo 33 apartado 2 de la norma suprema, de acuerdo con las leyes en atención a su función social, cobrando por ello especial significación las leyes agrarias, las de expropiación forzosa, las de minas, las de patrimonio histórico artístico, las de medio ambiente y sobre todo las leyes de suelo y ordenación urbana en cuanto que leyes que, redactadas al amparo de la función social del derecho de propiedad, determinan su contenido.

Sin embargo, la delimitación legal de su contenido en atención a la función social del derecho de propiedad no permite en modo alguno al legislador, (salvo en los casos de expropiación), desconocer su contenido esencial o mínimo, definido en términos del autor Montés Penadés, como el resultante de la combinación de dos criterios:

- el de su reconocibilidad, entre los operadores jurídicos, u *“honorarios”* y
- el de su admisión o tolerancia en la conciencia social, de la comprensión o reducción de contenido” y que se identificaría según éste *“por el derecho subjetivo a decidir sobre su destino económico”*

En este orden de cosas, y como consecuencia de la evolución del concepto de la propiedad en clave de función social (distinto del concepto clásico de la propiedad como derecho absoluto recogido en el artículo 348 CC), los contenidos del derecho de propiedad han devenido en diversos por configuración legal, estableciéndose una clara dependencia causal entre el contenido concreto de un determinado estatuto propietario y la función social que la ley ordena para una determinada categoría de bienes, de modo que

algunas facultades reconocibles como propias del derecho de propiedad sin embargo no se atribuirán a los propietarios de una determinada categoría de bienes; otras facultades, exigirán para su ejercicio de un conjunto de condiciones o la observancia de determinados deberes; e incluso otras facultades serán de contenido obligatorio. (*1)

Una de las manifestaciones más importantes de la función social de la propiedad se produce precisamente en sede de propiedad urbana, (ya lo sea sobre suelos o sobre edificaciones) de modo que es la legislación urbana el máximo exponente de ley ordinaria que establece condicionantes y obligaciones para el ejercicio de determinadas facultades vinculadas al contenido mínimo del derecho de propiedad, de modo que conforme a ésta el derecho de propiedad trae de la mano obligaciones que derivan de su función social y que, por tal razón, convierten a los propietarios de suelos y edificaciones, ex lege, en interesados en determinados procedimientos administrativos en cuanto que de la resolución de los mismos resultan afectados sus bienes y derechos, ex artículo 4.1.b de la LPAC, siendo el principal exponente de éstos los expedientes de ejecución del planeamiento.

Condición de interesado que, en cuanto vinculada a una relación jurídicamente transmisible, “ius rei”, es por tal circunstancia transmisible en los términos que se contienen en el artículo 4.3 de la LPAC, es decir, de sucesión en la condición de interesado en el estado en que sea que se encuentre el procedimiento.

Por su singular relevancia en el ámbito del urbanismo, cabe referirse especialmente como supuesto que determina la sucesión en la condición de interesados, a la existencia y concurrencia en determinados procedimientos, de los denominados derechos reales in faciendo y/u obligaciones propter rem, respecto de cuya naturaleza jurídica la doctrina científica está dividida, siendo la doctrina dominante la que se refiere a las obligaciones propter rem como obligación real.

Así, la doctrina dominante rechaza la concepción del derecho real in faciendo, conforme a la cual, el propietario gravado con un derecho real no debe ser considerado simplemente como un tercero cualificado que, dentro del inmenso campo de los terceros que han de respetar el derecho real, se destaca con más relieve que los demás, sino que es

sujeto de una auténtica conducta, de una auténtica prestación de hacer, ya sea ésta en forma negativa, (de no hacer o dejar hacer) o positiva (en tanto que la misma consiste en una obligación de hacer para que aquél titular consiga la satisfacción de su interés) y tras considerar que ésta es opuesta a la esencia del derecho real por faltar la idea del poder directo sobre la cosa, en tanto que el titular necesita de la cooperación del obligado para la satisfacción de su derecho, se inclina por considerar las obligaciones propter rem como relaciones complejas en las que la obligación es accesoria del derecho real y está ligada y coordinada con él, de modo que el propietario o titular de un derecho real está obligado a realizar una determinada prestación positiva por razón de su misma titularidad, lo que imprime a dicha obligación un marcado carácter de obligación real de modo que estará obligado a su cumplimiento quién en cada momento sea titular del derecho real gravado con dicha obligación de hacer.

2.- SOBRE LAS OBLIGACIONES URBANÍSTICAS Y EL CARÁCTER “PROPTER REM” DE ALGUNAS DE ELLAS

Las principales obligaciones que con carácter propter rem establece la legislación urbanística, se refieren a la obligación de transformación y urbanización de los suelos así como la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización.

Acontece en la realidad, que con amparo en la propia norma urbanística, son muchas las ocasiones en las que, aun cuando alguna de estas obligaciones se establecen con carácter de presupuestos de la edificación, las obras de urbanización y edificación se simultanean, de modo que, las obligaciones que originariamente correspondían al titular de los suelos en la figura del promotor de las obras de edificación y como un único interesado, se multiplican exponencialmente como consecuencia de la construcción de los suelos en régimen de propiedad horizontal y su declaración como obras nuevas en construcción, facilitando la formalización de múltiples operaciones traslativas de dominio incluso desde el mismo momento de la proyección sobre plano de las edificaciones .

Estas obligaciones en cuanto que vinculadas a la titularidad del suelo, se van trasladando de titular de forma bien total o parcial, (en cuanto a que en la división horizontal la propiedad sobre el suelo ya se limita a una cuota de participación sobre el mismo), sucesiva y, a veces, desconocida para la administración urbanística actuante, multiplicándose con ello exponencialmente el número de interesados en los procedimientos urbanísticos que quedan por resolverse definitivamente lo que dificulta enormemente su gestión administrativa.

De este modo, incluso más allá de la dilación en el tiempo que comporta la localización y notificación de los distintos actos de los procedimientos urbanísticos de ejecución de planeamiento a realizar con carácter personal e individualizadamente a cada uno de los titulares /cotitulares de suelo en cuanto que interesados cuando éstos alcanzan un número más que considerable, podría acontecer además que la preterición (por desconocimiento de la existencia de alguno de ellos) acabase constituyéndose en vicio del procedimiento con diversos efectos.

En este escenario no escasean los supuestos en los que habiéndose edificado y construido los distintos solares y parcelas y habiéndose constituido distintas comunidades de propietarios, se hace preciso ultimar procedimientos urbanísticos tales como la recepción de las obras de urbanización, la constitución de las entidades urbanísticas de conservación (especialmente en aquellos supuestos en que la misma no opera como mera transformación en tal de una previa Junta de Compensación -bien por inexistencia previa de ésta o por imprevisión al respecto de sus propios estatutos-) e incluso la cesión formal, a efectos de su inscripción registral, de los suelos destinados a viales y zonas verdes públicas, para cuya gestión la comunicación personal e individualizada a cada uno de los propietarios de las nuevas fincas resultantes de la división horizontal practicada, complica la resolución y culminación de los mismos. Sin que tampoco se pueda perder de vista que además la determinación de quiénes sean los interesados está sujeta a la posibilidad constante de cambio durante la tramitación misma del procedimiento por mor de la transmisibilidad de los derechos de propiedad sobre los suelos de los que deriva la obligación particular que los convierte en interesados en el procedimiento.

Es en atención a ello, que en múltiples ocasiones, las administraciones públicas afectadas como titulares de la competencia urbanística, se han planteado la posibilidad de que los actos de comunicación en este tipo de expedientes se lleve a cabo a través de las distintas comunidades de propietarios como representantes en última instancia de todos y cada uno de los propietarios que la integran en lugar de con cada uno de los distintos copropietarios de los suelos, no siendo pocas las dudas e interrogantes sobre la validez jurídica que dichas notificaciones tendrían y sobre el alcance que, en caso de no considerarse las mismas como plenamente ajustadas a derecho, ello podría tener en relación con la concreta resolución y acuerdo alcanzado por la administración y, en última instancia por ello, sobre la validez y eficacia del acto administrativo estricto sensu.

Es a estas dudas e interrogantes a los que se pretende dar respuesta con ocasión del presente trabajo, en una reflexión meditada y motivada que no estará exenta, de posibles matices o incluso aspectos que hayan podido pasar desapercibidos y que pudieran hacer alcanzar en última instancia, una conclusión distinta a la por mí asumida sobre los parámetros que se contienen en el mismo, pero que, de partida, ya adelanto es de una acogida favorable a dichos actos de notificación a través de las Comunidades de Propietarios legalmente constituidas, sin que a mi parecer tal proceder pueda o deba tener, per se, trascendencia sobre el acto a efectos de su nulidad o anulabilidad, siendo para ello determinante no perder de vista cuál es la razón de ser de las Comunidades de Propietarios.

3.- SOBRE LA RAZÓN DE SER Y LA REGULACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIO, EL CARÁCTER “PROPTER REM” DE DETERMINADAS OBLIGACIONES Y SU CONSIDERACIÓN COMO ASUNTOS QUE AFECTAN ESENCIALMENTE A LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS

La razón de ser de la Ley 49/1960, de 21 de Julio, de Propiedad Horizontal (BOE, número 176, de 23 de julio), en adelante LPH, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, atendió desde su entrada en vigor, el 12 de agosto de 1960, a la necesidad de ordenar jurídicamente, con apoyo en el contenido limitado e insuficiente del artículo 396

del Código Civil, las exigencias de la realidad social de la institución de la propiedad horizontal a fin de lograr un orden de convivencia presidido por la idea de la justicia sobre un hecho social básico cual era, y es aún en la actualidad, la dificultad que entraña la adquisición, disponibilidad y el disfrute de espacios habitables, de modo que la esencial razón de ser de la Propiedad Horizontal descansaba, y sigue descansando. en la finalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de capital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender a las propias necesidades, es sin duda menos cuantiosa y más asequible a todos así como la única opción posible para grandes sectores de la población.

La regulación que de la comunidad de bienes contenida en el TÍTULO III, del Libro II del Código Civil, tras disponer en su artículo 393 que “*hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece por indiviso a varias personas*”, se limitaba a establecer en su artículo 396, respecto de la comunidad de bienes por pisos o locales, que “ Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía pública, podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los demás elementos del edificio necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo, vuelo, cimentaciones, pasos, muros, fosos, patios, pozos, escaleras, porterías, ascensores, corredores, cubiertas, canalizaciones y servidumbres”

A mi entender, resulta evidente que ya desde el origen de ambas normas, se distingue de algún modo entre un derecho de propiedad individual e independiente (cuasi absoluto de los espacios indispensables para atender las necesidades de habitación-vivienda) y un derecho de copropiedad “propter rem” en cuanto que es inherente al derecho de propiedad del piso o local (con una función social respecto de los demás elementos del edificio necesarios para su adecuado uso y disfrute, con especial y explícita referencia a los suelos, pozos canalizaciones y servidumbres) que entroncan directamente con la necesidad y obligación de dotar a los suelos y edificaciones de servicios mínimos.

Por su parte, la aparición de nuevas realidades de comunidad de bienes conforme a lo dispuesto en el artículo 393 CC que, excediendo del ámbito de un mismo edificio, se referían a dos o más edificaciones o parcelas, que pese a ser independientes entre sí participaban necesariamente de un derecho de copropiedad respecto de otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones y/o servicios, supuso la incorporación a la regulación contenida en la LPH, a través de la modificación de la misma por la Ley 8/1999, de 6 de abril, (BOE de 8 de abril) de todo un Capítulo III que, en un único artículo 24, vendría a establecer el régimen de los complejos inmobiliarios privados, previendo la posibilidad de que dichos complejos inmobiliarios pudiesen constituirse en una sola comunidad de propietarios o incluso en una agrupación de éstas, que gozaría a todos los efectos, de la misma situación jurídica que las comunidades de propietarios y que se regiría por las mismas disposiciones de la propia Ley aun cuando con determinadas especialidades.

Finalmente, y con carácter más reciente, a través de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE de 27 de junio) en vigor desde el 28 de junio de 2013, la LPH ha contemplado dentro de su ámbito de aplicación, concretamente con ocasión de la introducción de la letra e) de su artículo 2, a las entidades urbanísticas de conservación en los casos en que así lo dispongan sus estatutos.

Es evidente pues que en el origen de todas estas normas, se encuentra la distinción entre el derecho de propiedad individual e independiente (cuasi absoluto de los espacios indispensables para atender las necesidades de habitación-vivienda) y el derecho de copropiedad inherente a aquél (de marcada función social que, comportando junto a determinados derechos la proyección de obligaciones propter rem, se predica respecto de los demás elementos del edificio necesarios para su adecuado uso y disfrute).

Estos elementos comunes de entre los cuales el Código Civil se refería en principio a los suelos, pozos canalizaciones y servidumbres, se ha ido extendiendo progresivamente, (a la vez que la participación ciudadana en los procesos de desarrollo y ejecución urbanística), a otros elementos inmobiliarios, tales como viales, instalaciones comunitarias y servicios, que entroncan directamente con la necesidad y obligación de

dotar a los suelos y edificaciones de servicios mínimos en lo que constituye la ultimación del proceso de transformación urbanística, su mantenimiento y conservación.

4.- SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS DISTINTOS INTEGRANTES DE LAS MISMAS EN LOS ASUNTOS QUE AFECTAN A LA COMUNIDAD

Es criterio Jurisprudencial consolidado, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1999, de 14 de junio, que las Comunidades de Propietarios son consideradas entidades sin personalidad jurídica independiente pero que, sin embargo y pese a dicha falta de personalidad jurídica, sí que son objeto de consideración unitaria a determinados efectos legales, contando por ello con determinada capacidad de obrar en el tráfico jurídico, y ello como consecuencia de la existencia de un patrimonio separado colectivo (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1965 y 8 de marzo de 1991).

Por su parte, el artículo 3.c) de la LPAC reconoce capacidad de obrar ante las Administraciones públicas a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente, previendo el apartado 1 de su artículo 5, que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra de los interesados.

En este orden de cosas, y en lo que a la capacidad de obrar de las Comunidades de Propietarios se refiere, ésta viene expresamente reconocida en diversos preceptos legales como por ejemplo:

- el artículo 33 de la Ley General Tributaria, conforme al cual pueden obtener ingresos y desarrollar una actividad económica, teniendo capacidad de obrar reconocida legalmente a efectos fiscales.

- Los artículos 9.1f) y 22.1 de la Ley de Propiedad Horizontal reconocen su capacidad para ostentar la titularidad de fondos y créditos comunes
- Los artículos 10.1 y 22 LPH contempla la existencia de obligaciones de la misma.
- El artículo 17.1ª, párrafo segundo LPH prevé la posibilidad de arrendamiento de elementos comunes.
- Los artículos 13.3 LPH, 7 de la LOPJ, y 6.1.5º y 544 de LEC reconocen su capacidad procesal para demandar y ser demandada.

No obstante lo anterior, es esencial para la comprensión de las conclusiones que se alcanzarán en el presente trabajo, la interpretación jurídica que en relación con cada una de las actuaciones a realizar y desplegar al amparo de la capacidad de obrar de las comunidades de propietarios se ha llevado a cabo, más allá del estricto ámbito en el que de forma expresa se reconoce capacidad de obrar a las mismas.

Así, para la Dirección General de los Registros y del Notariado, quien ostenta la capacidad procesal de una Comunidad de Propietarios para demandar y ser demandada no es otro que el Presidente de la Comunidad de Propietarios en atención a la representación orgánica que ostenta por ley (ex. art. 13.3 LPH) en los asuntos que afectan a la misma, y entiende por ello que dicha representación lo será en relación con todas las actuaciones procesales ligadas al concreto proceso y a todos los efectos, incluida como no podría ser de otro modo, el derecho a solicitar y obtener en esa cualidad de presidente y a favor de la comunidad cuantas medidas cautelares o de ejecución convengan a sus derechos. (*3)

En atención a ello, la DGRN manifiesta en relación con el embargo a favor de la comunidad de propietarios (expresamente previsto en el art. 21.5 de la LPH) que incluso el correspondiente asiento de anotación, se practicará a favor de la Comunidad, sin necesidad de que los comuneros sean identificados nominativamente, pues no son ellos los que a título individual ejercitan la acción, sino el órgano comunitario competente,

identificándose como titular de la anotación preventiva a la propia comunidad y las circunstancias que la identifican, sin que, en los términos indicados en la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 03/07/2013, la omisión de otras circunstancias exigidas para tales inscripciones pueda ser determinante de nulidad, (ex art. 72 Ley Hipotecaria) en cuanto que dicha nulidad solo se produce cuando no pueda venirse en conocimiento de la finca o derecho anotado o de la persona a quien afecta la anotación (art. 75 Ley Hipotecaria), negándose únicamente la posibilidad de inscripciones registrales a favor de las comunidades de propietarios, cuando éstas se refieran a la adquisición del dominio o de otros derechos reales, por ser asientos de carácter definitivo y que presuponen el requisito previo de la personalidad jurídica de su titular (vid. art. 11 Reglamento Hipotecario) personalidad que ha negado la jurisprudencia reiteradamente a las citadas comunidades.

En este sentido se pronunció la STS de 6 de noviembre de 1995, conforme a la cual

“...sin entrar en el debate doctrinal sobre si la capacidad para ser parte ha de reconocerse sólo a entes con personalidad jurídica, cual instrumento para la efectividad del Derecho ante los Tribunales, ha de ser también reconocida a ciertas uniones , como las de este tipo, el artículo 12 de la Ley de 21 de julio de 1960, según la cual el presidente representa a la comunidad, fuerza a interpretar que cuando se emplea ese “nomen” se está designando a los diversos propietarios que en ella se han organizado”.

Esta misma tesis ha sido avalada por el Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado al respecto en su Sentencia 115/1999, de 14 de junio, al afrontar el tema desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, refiriéndose a la “opción de nuestro ordenamiento de no reconocer personalidad jurídica a las comunidades de propietarios de una propiedad horizontal” de lo que se colige que “aunque en la práctica y como licencia del leguaje, las comunidades de propietarios de un edificio constituido bajo el régimen de la propiedad horizontal dicen actuar como demandantes y como

demandados a través de su presidente, en virtud de la llamada “representación orgánica” que le reconoce el actual art. 13.3 LPH (RCL 1999/879)(antiguo 12 LPHJ), en rigor son los propietarios del edificio, en cuanto propietarios constituidos bajo el régimen de la propiedad horizontal, los que actúan a través de la figura del presidente de la Junta de Propietarios que ostenta “ex lege” la representación de dichos propietarios en los asuntos que afectan a la Comunidad.

Así lo ha reconocido, por lo demás la jurisprudencia civil, que, asimismo, ha declarado que cada propietario, pese a la representación orgánica que ostenta el presidente de la Comunidad de Propietarios, está legitimado para actuar en defensa de sus derechos en los casos de pasividad o incluso de oposición de la comunidad, por cuanto que la situación de propiedad horizontal no es propiamente una situación de comunidad, sino un régimen jurídico real al que se sujeta la llamada “propiedad separada” (art. 396 CC) de los diferentes pisos o locales en que se divide el edificio o conjunto inmobiliario al que se aplica, y del que se derivan los derechos, cargas, obligaciones y responsabilidades que la ley establece..

Y esta misma tesis relativa a la falta de personalidad jurídica de las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal ha sido sostenido por la DGRN”

En consecuencia, (habida cuenta la falta de personalidad jurídica de las Comunidades de Propietarios, pero el reconocimiento a la misma de capacidad de obrar ex artículo 3.c) LPAC y la previsión legal, ex artículo 12 LPH, de representación de ésta a través de su presidente como representante ex lege de los diversos propietarios que en ella se han organizado para los asuntos que afectan a dicha comunidad, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LPAC), podrán entenderse con el Presidente de la Comunidad de Propietarios todos los asuntos que afecten a la misma salvo manifestación expresa en contra de alguno de éstos, y todo ello sin que tal notificación, a través del Presidente, suponga que a su vez cada propietario, deje de estar legitimado

individualmente en defensa de sus derechos, en los casos de pasividad o incluso de oposición de la comunidad, por cuanto que la situación de propiedad horizontal no es propiamente una situación de comunidad, sino un régimen jurídico real al que se sujeta la llamada “propiedad separada” (art. 396 CC).

5.- SOBRE EL MODO DE ACOMETERSE LAS NOTIFICACIONES A TRAVÉS DE LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS LEGALMENTE CONSTITUIDAS Y SU EFICACIA

Dispone el artículo 14 de la Ley 39/2015 LPAC, lo siguiente:

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.*
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.*
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer 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”.

Es evidente pues, que la referida norma concretamente en su artículo 14.2.b) ha incluido entre los obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas a las entidades sin personalidad jurídica y con ello a las Comunidades de Propietarios, Comunidades de Bienes y Herencias Yacentes que asimismo están obligados a recibir las notificaciones procedentes de las administraciones públicas a que se refiere el artículo 40 de la LPAC a través de medios electrónicos, no sólo por ser el medio preferente de notificación de conformidad con el artículo 41 de la misma norma sino además el sistema de notificación a llevar a cabo en todo caso cuando el interesado esté obligado en los términos ya indicados.

Es obvio que para poder cumplir con tal obligación las Comunidades de Propietarios y más concretamente su representante legal, es decir el Presidente, precisa tener firma digital, y teniendo en cuenta que éste cambia en principio anualmente son muchas las distorsiones que operativamente pueden producirse, por lo que las soluciones que se están planteando al respecto son variadas.

Así, mientras los Colegios de Administradores de Fincas se inclinan por firmar convenios para intentar que sea el Administrador de la Finca Profesional el que se

encargue de la representación de la Comunidad de Propietarios, queda siempre subsistente la posibilidad de que ésta, a través de su representante legal en la figura del Presidente, apodere a tales efectos a una persona física o jurídica que se haga responsable de dichas notificaciones y de trasladar su conocimiento al Presidente quien asimismo en virtud de su representación legal viene obligado a ponerlo en conocimiento de la Comunidad que no podrá alegar que no ha sido informada, siendo el representante legal y/o el apoderado en su caso, el responsable como si la notificación se hubiera realizado al Presidente y a cada uno de los integrantes de la comunidad en persona.

Sea cual sea la opción elegida en cada caso, debe atenderse a lo dispuesto en los artículos 40 a 46 de la LPAC a fin de poder otorgar eficacia al acto, en los términos previstos en el artículo 39 LPAC sin que la falta de notificación o su notificación defectuosa, en el peor de los casos, tenga incidencia sobre la presunción de validez del mismo, siendo importante resaltar que, de no ajustarse el contenido de la notificación a las previsiones contenidas en el artículo 40.2 LPAC, las mismas no surtirán efecto sino desde la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento de su contenido y el alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda en los términos indicados en el apartado 3 del mismo precepto.

“Artículo 40. Notificación.

1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

2. “Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse

y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

3. Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

5. Las Administraciones Públicas podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado”.

6.- CONCLUSIÓN

A juicio de quien suscribe, a la vista de cuanto ha quedado expuesto en relación con los artículos 396 CC, 12 LPH y 3.c) de la LPAC, una vez constituido un régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario en el que se establecen regímenes de propiedad separados, (conviviendo junto a los elementos individuales o privativos elementos comunes en régimen de copropiedad que alcanzan especialmente a los servicios comunes y al suelo al que se vinculan derechos y obligaciones urbanísticos), los copropietarios que lo integran en relación a éstos últimos bienes se entenderán representados ex lege por el Presidente de la Comunidad de Propietarios quien en puridad ostentará no ya la representación de la Comunidad de Propietarios en sí (que no existe como persona jurídica diferenciada) sino de todos y cada uno de los copropietarios que participen del concreto condominio.

De este modo, y sin perjuicio de que puedan realizarse notificaciones individualizadas a cada uno de los copropietarios que integran una comunidad de propietarios, a efectos de entender válidamente realizada la notificación de cualquier acto de naturaleza urbanística que pueda afectarles por razón de tal régimen de copropiedad o por cualquier otra circunstancia de interés que afecte a la globalidad de los copropietarios que en la misma se integran, será ajustada a derecho y suficiente la opción contemplada expresamente en el artículo 5.1 LPAC, de su notificación a través de su representante legal en la figura del Presidente de la Comunidad.

Dicha opción parece no sólo ser la, técnicamente, más ajustada a derecho (salvo manifestación en contra expresa de cualquier condómino) sino que, siempre y cuando ello derive de la relación de copropiedad existente o afecte directamente al régimen de copropiedad establecido por tratarse de asuntos que afectan a la Comunidad de Propietarios, es, además, la que mejor conjuga con los criterios de eficacia, eficiencia y agilidad en los procedimientos que es exigible de toda administración pública.

Tal notificación a través de la figura de los Presidentes de las Comunidades de Propietarios en el caso de que las mismas existan y estén legalmente constituidas no supondrá además merma de garantía alguna para los distintos propietarios que integran a la comunidad de propietarios, puesto que el Presidente, como su representante legal, está obligado a informarlos, y por cuanto además, de desearlo el particular, siempre puede optar por interesar de forma expresa que se le practique notificación particularizada al mismo, al margen de la notificación a través de la figura del Presidente de la Comunidad.

En este orden de cosas, el mecanismo de notificación a través de los Presidentes de las Comunidades de Propietarios para los supuestos previstos en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, LISTA por ejemplo, en los artículos 96.3 (relativo a la aprobación del proyecto de urbanización), 98 (sobre el deber de conservación de las obras de urbanización), 103.7.b) (aprobación del Proyecto de Reparcelación en los supuestos en que no sea preceptiva la constitución de Junta de Compensación), y 107 (a efectos de ejercicio del derecho de opción por el concreto sistema de abono de los gastos de urbanización), entre otros, se podrá entender

debidamente cumplimentado a todos los efectos, agilizándose con ello los trámites y la duración de los procedimientos, sin que por el contrario se pueda olvidar que tal notificación en la figura del Presidente no supone que cada propietario individualmente deje de estar legitimado individualmente en defensa de sus derechos.

(*1).- cif. “El derecho de Propiedad”, Editorial Tirant Lo Blanch

“https://editorial.tirant.com/es/actualizaciones/Tema18_nuevo.pdf ·

(*2).- cif. “Guías jurídicas La Ley, Obligaciones Propter Rem”

https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjEwNDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA1bnuvjUAAAA=WKE

(*3) Vid. Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 03/07/2013.

MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DECRETO LEY 26/2021. ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA MEDIO AMBIENTAL

Francisco Luis MARTÍN OLIVA

Vicesecretario. Ayuntamiento de Las Gabias

Trabajo de evaluación presentado para el Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Licencias Ambientales en Andalucía (II edición). CEMCI

SUMARIO

1. Introducción: el dl 26/2021 de medidas de simplificación administrativa.
2. Medidas de simplificación y mejora de la calidad regulatoria en materia de medio ambiente.
 - 2.1. En materia forestal.
 - 2.2. En materia de flora y fauna silvestres.
 - 2.3. En materia de licencia de uso de la marca parque natural.
 - 2.4. En materia de emisiones a la atmósfera.
 - 2.5. Modificaciones de la ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.
 - 2.6. En materia de aguas.
 - 2.7. En materia de calidad del medio ambiente atmosférico.
 - 2.8. En materia de vertidos al dominio público hidráulico y marítimo terrestre.
 - 2.9. En materia de caza.
 - 2.10. Modificación de la ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático.
 - 2.11. Sobre el registro de explotaciones agrarias y forestales de Andalucía.
 - 2.12. Sobre la autorización ambiental integrada.
 - 2.13. Sobre la autorización ambiental unificada.

1. INTRODUCCIÓN: EL DECRETO LEY 26/2021 DE MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

En el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía se publicó con fecha de 17 de diciembre de 2021 el 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.

En su Disposición Final sexta establece su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, es decir el 18 de diciembre de 2021.

En la citada norma se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

En concreto estas medidas afectan a 33 materias (medio ambiente, turismo, educación, agricultura, pesca, patrimonio histórico, vivienda, puertos, energía, fondos europeos, salud, colegios profesionales, fundaciones, transportes o urbanismo, entre otras) y suponen la modificación de 80 normas entre leyes, decretos leyes, decretos u órdenes, incluyendo diversas derogaciones normativas.

Haremos referencia a aquellas medidas que afectan al medio ambiente.

2. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN Y MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

2.1. En materia forestal

Se añade un párrafo 2 al artículo 3 del Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía señalando la importancia de los montes para la absorción de Gases de Efecto Invernadero (GEI), por lo que los titulares de los mismos, tanto públicos como privados, deberán mantener la capacidad de

absorción de los mismos, pudiendo establecerse la posibilidad de generar Unidades de Absorción (UDAs).

Se modifica el apartado 2 del artículo 51 de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y lucha contra los incendios forestales, en el sentido de no incluir obligadamente la prohibición del pastoreo durante al menos cinco años sino el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de la Administración forestal.

Asimismo se modifica el artículo 53 permitiendo que los trabajos a desarrollar en áreas incendiadas de montes públicos se realicen en colaboración con otras Administraciones o entidades públicas o privadas.

2.2. En materia de flora y fauna silvestres

Se añade un apartado 5 al artículo 5 de la Ley 8/2003, de 8 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres en el sentido de acordar la cesión de la gestión, total o parcial, de los terrenos forestales a entidades de custodia del territorio.

Asimismo se modifica el apartado 2 del artículo 17 para incluir la posibilidad de indemnizar los daños causados por el Lince ibérico (*Lynx pardinus*) a los animales domésticos.

2.3. En materia de licencia de uso de la marca parque natural

Se modifica la Orden de 15 de diciembre de 2004, por la que se regula el Régimen Jurídico y el Procedimiento de Concesión de Licencia de Uso de la marca Parque Natural de Andalucía añadiendo al apartado 1 del artículo 1 el siguiente texto “*originarios de los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica,*

estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales; así como el uso de su denominación e imagen gráfica”.

Asimismo, se añade un apartado 4 al artículo 2 para que la entidad de certificación obvie la certificación del cumplimiento de los requisitos correspondientes a la norma de la Marca cuando la empresa solicitante haya obtenido algún tipo de certificación por parte de la Administración competente u organismo autorizado o por una entidad de certificación acreditada por ENAC-

Se modifica el artículo 5 relativo a la resolución de la concesión de la licencia de la Marca, eliminando el trámite de la suscripción de un contrato en el que se recoja el régimen de la relación jurídico-privada que se establezca entre las partes.

Se modifica el artículo 6 referido al uso de la marca, en el que entre otras cuestiones, el titular de la licencia de uso de la Marca adquiere la condición de empresa colaboradora del Espacio Natural Protegido donde desarrolla su actividad.

Se modifica el artículo 8 dando vigencia indefinida a la licencia de uso de la Marca.

Se modifica la disposición adicional segunda asimilando los territorios que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales a los declarados como Parques Naturales.

Y por último se modifica la disposición transitoria única otorgando vigencia indefinida a las licencias de uso de la marca Parque Natural de Andalucía vigentes a la entrada en vigor de la presente modificación.

2.4. En materia de emisiones a la atmósfera

Se modifica el apartado 1 del artículo 3 del Decreto 151/2006, de 25 de julio, por el que se establecen los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las

emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, evitando la necesidad de la aprobación del plan de muestreo.

Dicho plan según el nuevo apartado 3 del artículo 3 será conservado por el titular de la instalación, pudiendo ser requerido por el órgano ambiental competente, en sus labores de inspección.

2.5. Modificaciones de la ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

Se modifica el apartado 2 del artículo 16 eliminando la referencia de la autorización ambiental unificada para los casos en que la evaluación ambiental sea competencia de la Administración General del Estado.

Se modifica el apartado c) del artículo 24 eliminando la exigencia de acompañar la solicitud de licencia municipal, incorporando el impacto en la salud y acortando el trámite de información pública de 45 a 30 días en el procedimiento de autorización ambiental integrada.

Asimismo añade que la Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá y asegurará el derecho de participación en la tramitación del procedimiento de autorización ambiental integrada en los términos establecidos en la legislación básica en materia de evaluación de impacto ambiental y en la legislación básica reguladora de la autorización ambiental integrada.

Se modifica el apartado 1 del artículo 26 concediendo al titular de una actividad sometida a autorización ambiental integrada cinco años –en vez de cuatro- para el inicio de la misma.

Se modifica el artículo 27 eliminando de la autorización ambiental unificada las actuaciones y sus modificaciones indicadas en el apartado anterior, cuya evaluación ambiental sea de competencia estatal, no estarán sometidas a autorización ambiental

unificada. Esto no exime a su titular de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos y licencias que sean exigibles de acuerdo con la legislación ambiental vigente, que solo se podrán otorgar una vez obtenido el pronunciamiento ambiental favorable correspondiente del órgano ambiental estatal.

Se modifica el apartado 1 del artículo 33 eliminando la referencia al caso de si la evaluación ambiental es competencia de la Administración General del Estado, deberá incorporar el condicionado de la resolución del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos establecido en el capítulo II de la Ley 21/2013 al contenido de la autorización ambiental unificada.

Se modifica el apartado 5 del artículo 34 modificando el sentido del silencio administrativo en las solicitudes de prórroga de vigencia de la autorización ambiental unificada, que ahora será negativo.

Se modifica el apartado 1 del artículo 66 respecto a las restricciones de uso de proyectores luminosos que ahora serán:

- a) El uso de sistemas o dispositivos de iluminación que emitan por encima del plano horizontal con fines publicitarios, recreativos o culturales.
- b) La iluminación de playas y costas, a excepción de aquellas integradas, física y funcionalmente, en los núcleos de población.
- c) El uso de dispositivos voladores iluminativos con fines publicitarios, recreativos o culturales en horario nocturno.

Se modifica el párrafo b del apartado 1 del artículo 158 respecto a la competencia del Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad sancionadora en infracciones en materia de contaminación lumínica, circunscribiéndola a los casos de actuaciones sujetas a autorización ambiental integrada o autorización ambiental unificada.

Y se modifica el párrafo b) del apartado 2 del artículo 158 añadiendo las infracciones en materia de contaminación lumínica en los supuestos no previstos en la letra b) 2ª del apartado anterior.

Modificaciones del Anexo I

Epígrafe 2.12

2.12	Instalaciones para el transporte de vapor y agua caliente, excepto en suelo urbano, que tengan una longitud superior a 10 km.	AAU*
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 4.7

	Instalaciones para la fabricación de vidrio, incluida la fibra de vidrio no incluidas en la categoría 4.6 siempre que se den de forma simultánea las circunstancias siguientes: 1. ^a Que esté situada fuera de polígonos industriales. 2. ^a Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial. 3. ^a Que ocupe una superficie superior a 1 hectárea.	CA
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 4.8

4.8	Instalaciones dedicadas a la fabricación de hormigón o clasificación de áridos, siempre que se den de forma simultánea las circunstancias siguientes: 1. ^a Que esté situada fuera de polígonos industriales. 2. ^a Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial. 3. ^a Que ocupe una superficie superior a 1 hectárea.	CA
-----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 4.9

4.9	Instalaciones de tratamiento térmico de sustancias minerales para la obtención de productos (como yeso, perlita expandida o similares) para la construcción y otros usos siempre que se den de forma simultánea las circunstancias siguientes: 1. ^a Que esté situada fuera de polígonos industriales. 2. ^a Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial. 3. ^a Que ocupe una superficie superior a 1 hectárea.	CA
-----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 4.14

4.14	Las instalaciones definidas en las categorías 4.3, 4.5, 4.11, 4.13, 4.21 y 4.24 no incluidas en ellas.	CA
------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 5.12

5.12	Tuberías para el transporte de productos químicos no incluidas en la categoría 2.13, con excepción de las internas de las instalaciones industriales.	CA
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 7.10

7.10	Áreas de transporte de mercancías.	CdA
------	------------------------------------	-----

Epígrafe 7.14

7.14	Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos (1), en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio. (1) No se consideran incluidos los aparcamientos comunitarios de uso privado.	AAU
------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Epígrafe 7.16

7.16	Proyectos de zonas o polígonos industriales, en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio.	AAU
------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Epígrafe 9.10

9.10.	Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 100 ha.	AAU
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Epígrafe 9.10.Bis

9.10.Bis	Cualquier proyecto que suponga un cambio de uso del suelo en una superficie igual o superior a 50 ha. e inferior a 100 ha.	AAU*
----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 13.6

13.6	Campos de Golf que ocupen una superficie mayor o igual a 10 hectáreas.	AAU*
------	------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 13.6.Bis

13.6.Bis	Campos de Golf que ocupen una superficie menor a 10 hectáreas no incluidos en la categoría 13.7.a).	CA
----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.12

13.12.	Parques temáticos, Parques de aventura. Parques acuáticos y análogos, siempre que se de alguna de las circunstancias siguientes: 1. ^a Que esté situada en suelo no urbanizable. 2. ^a Que se encuentre a menos de 500 metros de una zona residencial. 3. ^a Que ocupe una superficie superior a 5 hectáreas, excluida la zona de aparcamientos.	AAU*
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 13.14

13.14	Construcción de salinas.	AAU*
-------	--------------------------	------

Epígrafe 13.16

13.16	Instalaciones para la fabricación de aglomerado de corcho.	CA
-------	------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.17

13.17 Instalaciones para el trabajo de metales; embutido y corte, calderería en general y construcción de estructuras metálicas. CA

Epígrafe 13.18

13.18	Industrias de transformación de la madera y fabricación de muebles.	CA
-------	---------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.19

13.19	Construcción de grandes superficies minoristas y establecimientos comerciales mayoristas, así definidos de acuerdo con la normativa vigente en materia de comercio interior, siempre que se den forma simultánea las circunstancias siguientes: 1.º Que se encuentre a menos de 500 metros de una residencial. 2.º Que ocupe una superficie superior a 3 hectáreas. *	AAU
-------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Epígrafe 13.20

13.20	Instalaciones de la categoría 13.12, no incluidas en ella.	CA
-------	------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.21

13.21	Construcción de establecimientos comerciales así definidos de acuerdo con la normativa vigente en materia de comercio interior	CA
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

	no incluidos en las categorías 13.19 y 7.14, así como los comercios al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados. Cuando la superficie de ocupación sea mayor o igual a 1 ha.	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Epígrafe 13.21.Bis

13.21.Bis	Construcción de establecimientos comerciales así definidos de acuerdo con la normativa vigente en materia de comercio interior no incluidos en la categoría 13.21, así como los comercios al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados. Cuando la superficie de ocupación sea inferior a 1 ha.	CA DR
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

Epígrafe 13.27

13.27	Aparcamientos de uso público de interés metropolitano, en suelo no urbanizable, y que en superficie ocupen más de 1 ha.	AAU*
-------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 13.27.Bis

13.27.Bis	Aparcamientos de uso público de interés metropolitano, en suelo no urbanizable, no incluidos en la categoría 13.27.	CA
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.28

13.28	Aparcamientos de uso público en suelo urbano o urbanizable.	CA-DR
-------	-------------------------------------------------------------	-------

Epígrafe 13.29

13.29	Estaciones de autobuses. Se incluyen las de interés metropolitano e instalaciones destinadas al aparcamiento de flotas de autobuses urbanos e interurbanos.	CA
-------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Epígrafe 13.30

13.30	Sin contenido.	
-------	----------------	--

Epígrafe 13.59

13.59	Parques zoológicos en suelo no urbanizable.	CA
-------	---------------------------------------------	----

Epígrafe 13.63

13.63	Centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad y de menores o asimilables a estos, en suelo no urbanizable, cuando ocupen una superficie mayor de 5 ha.	AAU*
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

Epígrafe 13.63.Bis

13.63.Bis	Centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad y de menores o asimilables a estos, en suelo no urbanizable, no incluidos en el epígrafe 13.63.	CA
-----------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2.6. En materia de aguas

Se suprime la competencia de a la consejería competente en materia de agua respecto a establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes (letra e) del apartado 4 del artículo 11 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

Se añade un nuevo apartado 6 al artículo 29 por el que las obras de interés de la Comunidad Autónoma que se construyan por la Junta de Andalucía y que deban ser gestionadas por los municipios de acuerdo con sus competencias agotarán dicho interés una vez construidas y entregadas a las Entidades Locales, conforme a la previsión del artículo 31.5.

Se modifica el apartado 8 del artículo 35 ajustando el procedimiento de constitución de las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea a lo dispuesto en el artículo 201 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Se modifica el artículo 41 autorizando en la zona de policía las actuaciones que reduzcan las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio histórico y la actividad económica o que disminuyan la probabilidad de inundaciones, siempre que no deterioren el estado de las masas de agua asociadas.

Se modifica el apartado 10 del artículo 45 ajustando el procedimiento para la revisión de las concesiones a lo establecido en los artículos 157 a 160 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Se modifica el artículo 50 mediante el cual se crea un Registro de derechos de aguas que se llevará en la Consejería competente en materia de agua.

Se añade un nuevo artículo 50 bis sobre organización y funcionamiento del Registro de derechos de aguas.

Se modifica el último párrafo del apartado 3 del artículo 51 sometiendo el procedimiento de transformación de los derechos sobre aguas privadas en una concesión de aguas públicas a lo establecido en la disposición transitoria décima del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Se modifica el artículo 58 sometiendo la evaluación preliminar del riesgo de inundación, la elaboración de los mapas de peligrosidad y riesgo y los planes de gestión de los riesgos de inundación a lo establecido en la legislación estatal básica.

Suprime el artículo 60 sobre planes de gestión del riesgo de inundación.

Se modifica la disposición adicional quinta sobre perímetro de zonas regables concediendo a la Consejería competente en materia de agua la posibilidad de alterar los perímetros y superficies establecidos para las zonas regables y comunidades de regantes por razones de interés general o siempre que se produzca la imposibilidad física del uso agrícola de la parcela, por cambio de uso o ejecución de obra pública.

Y se deroga el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces en cuanto se oponga a lo dispuesto en la Ley 9/2010, de 30 de julio.

2.7. En materia de calidad del medio ambiente atmosférico.

Se modifica el apartado 3 del artículo 17 del Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, estableciendo el sistema de declaración responsable para el control en continuo de emisiones de las actividades catalogadas como potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

Se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria séptima estableciendo el sistema de declaración responsable para el procedimiento de entidades titulares de las instalaciones existentes que no pudieran adaptarse a los requisitos de acondicionamiento de focos fijos de instalaciones existentes.

Se modifica el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía estableciendo la información que debe contener el registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se modifica el artículo 6 referido a los requisitos de las entidades colaboradoras añadiendo que deben estar acreditadas para la actuación en concreto que pretendan llevar a cabo, deben garantizar imparcialidad e independencia respecto de la organización, instalación y elementos objeto de cada actuación y Disponer de seguro, aval u otra garantía financiera equivalente que cubra su responsabilidad civil de carácter general y los daños al medio ambiente que se pueden derivar de sus actividades como entidad colaboradora por una cuantía mínima de 900.000 euros.

Se modifica el artículo 7 sustituyendo el sistema de comunicación previa por el de declaración responsable para las entidades que habiendo obtenido la correspondiente acreditación, deseen ejercer su actividad como entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se sustituye en su totalidad el artículo 8 que en la redacción anterior estaba destinado a regular la documentación de la comunicación previa citada, por una nueva relativa a la modificación de la declaración responsable.

Se modifica el artículo 10 relativo a las obligaciones de las entidades colaboradoras, simplificando las mismas.

Se modifica el artículo 14 referente a la Memoria de actuaciones.

Se suprime el artículo 15 sobre tarifas.

Se suprime la letra c) del apartado 6 del artículo 17 relativo al envío del acta de actuación a las Direcciones Generales competentes en materia de calidad ambiental o de medio hídrico, según proceda.

Se modifica el artículo 18 sobre el cese voluntario de la actividad.

Se modifica el artículo 19 que anteriormente se denominaba Baja en el Registro y pasa a denominarse Extinción de las habilitaciones.

Y se eliminan los Anexos I, II y V.

2.8. En materia de vertidos al dominio público hidráulico y marítimo terrestre.

Se modifica el artículo 14 del Reglamento de vertidos al dominio públicos hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre de Andalucía, aprobado por el Decreto 109/2015, de 14 de junio, eliminando la necesidad de solicitar informe a la unidad competente en materia de Planificación hidrológica en los casos establecidos en el artículo 24.

Se modifica el artículo 24 eliminando dentro del procedimiento de autorización de vertido, el informe a la unidad competente en materia de Planificación hidrológica. Asimismo simplifica los procedimientos de autorización de vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas estableciendo para las

aglomeraciones urbanas que cuenten con menos de 2.000 habitantes equivalentes, deberán cumplir como requisito el valor superior del resultante de aplicar el porcentaje mínimo de reducción establecido en el cuadro I del citado anexo y el valor de concentración recogido en el mismo.

2.9. En materia de caza.

Se modifica el apartado 4 del artículo 91 del Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, aprobado por Decreto 126/2017, de 25 de julio modificando el procedimiento de autorización por el de comunicación previa.

2.10. Modificación de la ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático.

Se modifican los artículos 37 sobre proyectos de absorción de emisiones y 38 que ahora viene a regular el Catálogo Andaluz de Proyectos de Absorción.

Se modifica el artículo 39 y en la actualidad la metodología aplicable a la evaluación del balance de carbono se aprobará no reglamentariamente sino por resolución del órgano directivo de la Consejería competente en materia de cambio climático.

Se modifica el artículo 41 y será ahora la Consejería competente en materia de cambio climático desarrollará mediante orden las determinaciones para la aplicación de lo establecido en este capítulo. Asimismo el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas no será de aplicación a los establecimientos en los que los órganos y entidades de la Administración General del Estado desarrollan su actividad en el ejercicio de sus competencias exclusivas en virtud de título más específico del artículo 149.1 de la Constitución Española.

Se modifica el artículo 42 sobre modalidad de reducción de emisiones del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas y el artículo 43 sobre modalidad de seguimiento y notificación del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas siendo de aplicación a las

actividades económicas públicas y privadas radicadas en Andalucía de conformidad con su desarrollo reglamentario. Añadiendo un apartado 3 en virtud del cual las personas físicas o jurídicas titulares de las actividades podrán compensar sus emisiones de gases de efecto invernadero de manera voluntaria.

En el mismo sentido de determinación reglamentaria la modificación del artículo 44 sobre Límites y alcance del informe de emisiones.

Se modifica el artículo 45, sobre valores de referencia estableciendo que la determinación de los valores de referencia corresponde a la Consejería competente en materia de cambio climático y se aprobarán mediante resolución del órgano competente.

Se modifica el artículo 46 sobre Registro del Sistema Andaluz de Emisiones Registradas estableciendo que su objeto será la inscripción de todos los datos necesarios para la comprobación del cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo.

Se modifica el artículo 50, sobre el Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones estableciendo que el mismo contendrá información relativa a las huellas de carbono, los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero, los proyectos de absorción de emisiones y la compensación.

Se modifica el artículo 51 estableciendo que se mantendrá la necesaria coordinación del Registro del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones con el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono creado mediante Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo.

Se modifica el artículo 53 sobre Huella de carbono en la contratación pública de la Junta de Andalucía estableciendo su obligatoriedad una vez transcurridos seis meses a contar desde la entrada en vigor del desarrollo reglamentario por el que se apruebe la organización y funcionamiento de los Registros previstos en el Título VI de esta ley.

Se modifica la disposición final séptima sobre entrada en vigor estableciendo que las previsiones relativas al Sistema Andaluz de Emisiones Registradas no entrarán en

vigor hasta el desarrollo reglamentario que se haga del Capítulo II del Título VI de esta ley.

2.11. Sobre el registro de explotaciones agrarias y forestales de Andalucía.

Se añade un nuevo artículo 15 bis en el Decreto 190/2018, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales estableciendo la exención de la obligación de declaración para cultivos permanentes siempre y cuando no se produzcan cambios en las características establecidas en el apartado 5.1.b, tal y como se establezca reglamentariamente.

Se introduce una disposición final segunda la Orden de 27 de octubre de 2019, por la que se desarrollan los procedimientos de inscripción en el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y de la declaración anual gráfica de producciones agrícolas, previstas en el Decreto 190/2018, de 9 de octubre, por el que crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el Documento de Acompañamiento al Transporte de productos agrarios y forestales facultando a la persona titular de la Dirección General con competencias en producción agraria a la definición, mediante resolución, del listado de aprovechamientos y cultivos de carácter permanente necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 15.1.bis del Decreto 190/2018, de 9 de octubre.

Y una disposición final tercera que faculta a la persona titular de la Dirección General con competencias en producción agraria para realizar, mediante resolución, aquellas adaptaciones en el contenido de los anexos de la presente orden que supongan una actualización de los mismos.

2.12. Sobre la autorización ambiental integrada.

Se modifica el apartado a) del artículo 1 del Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada estableciendo que el objeto del presente decreto es el desarrollo de la Sección 2.^a del Capítulo II, del Título III de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, respecto del procedimiento para la obtención, modificación, revisión y caducidad de la autorización ambiental integrada.

Se modifica el apartado 3 del artículo 6 estableciendo que para la modificación de instalaciones con autorización ambiental integrada cuando sea considerada sustancial, deberá solicitar nueva autorización ambiental integrada mediante el procedimiento simplificado establecido en el artículo 10 del Texto Refundido de la ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

Se modifica el apartado 7 del artículo 6 estableciendo que para la modificación de instalaciones con autorización ambiental integrada en los apartados 5 y 6, la persona o entidad titular de la actividad deberá solicitar una nueva autorización ambiental integrada en los términos previstos en el apartado 3.

Se modifica el artículo 18 respecto al trámite de información pública, disminuyendo el plazo de 45 a 30 días y eliminando la notificación al Ayuntamiento del municipio afectado la apertura de la información pública para que dirija notificación a las personas vecinas inmediatas al lugar donde vaya a emplazarse la actividad.

Se modifica el apartado 4 del artículo 20 respecto a la petición de informes al organismo de cuenca intercomunitaria de competencia estatal disminuyendo el plazo de emisión del mismo de 6 a 4 meses.

Se modifica el artículo 24 sobre la resolución del procedimiento reduciendo el plazo para resolver de 10 a 6 meses y 4 para el caso del procedimiento simplificado

desarrollado en el artículo 15 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y se elimina el plazo máximo de 8 años de otorgamiento.

Se modifica el apartado 3 del artículo 26 relativo al contenido de la resolución respecto a la posibilidad de la exigencia de llevar a cabo una comprobación previa, en lo que se refiere a la posibilidad que dicha comprobación sea realizada directamente por la Consejería competente en materia de medio ambiente o por entidad colaboradora en materia de protección ambiental.

Se modifica el artículo 29, relativo a la solicitud de autorización ambiental integrada y trámites de información pública y consulta reduciendo el plazo de información pública y de consulta a las administraciones públicas afectadas de 45 a 30 días y eliminando el trámite de información a colindantes en los términos regulados en el artículo 18.5.

Se modifica el artículo 31 sobre inicio de actividad sustituyendo el régimen de autorización por el de declaración responsable con visita de inspección en el plazo de un año desde el inicio de la actividad.

Se modifica el artículo 34 respecto a la caducidad del procedimiento manteniendo el plazo de cinco años si no se hubiera iniciado la actividad en el plazo de cinco años desde la notificación a la persona o entidad titular de la actividad para la que se ha obtenido autorización ambiental integrada de la resolución de otorgamiento, pero añadiendo la salvedad que en la autorización se establezca un plazo distinto. Transcurrido dicho plazo, las personas o entidades que sean titulares o promotoras de una actividad deberán solicitar una nueva autorización. Asimismo señala en su apartado 6 que transcurrido el plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada sin que el titular haya presentado la declaración responsable indicando el inicio de actividad prevista en el artículo 31 de este decreto, ni la solicitud de prórroga prevista en el apartado 2, el órgano ambiental competente declarará la caducidad de la autorización, salvo causa no imputable al titular de la misma, previo trámite de audiencia al titular de la autorización.

Se suprime el artículo 37 sobre renovación de la autorización ambiental integrada.

Se modifica el apartado 2 del Anexo II sobre autorizaciones ambientales que se integran, en su caso, en la autorización ambiental integrada.

Y se modifica el apartado 6 del Anexo VII sobre documentación autorizaciones sectoriales.

2.13. Sobre la autorización ambiental unificada.

Se modifica el apartado 1 del artículo 25 del Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; eliminando del contenido de la autorización ambiental unificada la Declaración de Impacto Ambiental.

Se modifica el artículo 37 sobre caducidad de la autorización ambiental unificada, reduciendo el plazo de cinco a cuatro años si no se hubiera comenzado la ejecución de la actuación. Asimismo señala en su apartado 7 que transcurrido el plazo de vigencia de la autorización ambiental unificada sin que el titular haya comunicado la fecha de comienzo de ejecución de la actuación prevista en el apartado 2, ni presentada la solicitud de prórroga prevista en el apartado 3, el órgano ambiental competente declarará la caducidad de la autorización, salvo causa no imputable al titular de la misma, previa audiencia al titular de la autorización.

Se modifica el apartado 2 del Anexo VI sobre documentación en autorizaciones sectoriales.

CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA LLEVAR A CABO POLÍTICAS SOCIALES, MEDIOAMBIENTALES Y DE INNOVACIÓN

Catalina MORRO PASTOR

Directora de Servicios Económicos y Contratación. Ajuntament de Calvià

Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: Agenda 2030 y los ODS (Objetivos de desarrollo sostenible): su proyección en la gestión pública local. CEMCI

El nuevo concepto de contratación pública estratégica, que se introdujo en las directivas de contratación de 2014, trata de ir más allá de la simple adquisición de bienes, servicios u obras; la contratación pública debe servir para implementar políticas públicas mediante las cuales se promueva una contratación social y medioambiental responsable, con capacidad de innovación y fomentar así un crecimiento económico sostenible e integrador que garantice al mismo tiempo un uso eficiente de los fondos públicos, que maximice la accesibilidad, minimice las ineficiencias, el desperdicio, las irregularidades, el fraude, la corrupción y contribuya a crear cadenas de suministros responsables.

Esta nueva visión integradora e integral va a permitir la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 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 (en adelante LCSP), posibilita expresamente la integración de aspectos sociales, medioambientales y de innovación en las compras públicas.

Concretamente, el artículo 1.3 establece que en toda contratación deben incorporarse, de manera transversal y preceptiva, cláusulas sociales y medioambientales en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la

prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. También debe facilitarse el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, PYMES, así como de las empresas de economía social.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 28.2 que dispone que las entidades del sector público deben velar por la eficiencia (...) deben favorecer la agilización de trámites, deben valorar la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y deben promover la participación PYMES y el acceso sin coste a la información (...).

En este contexto se hace necesario sensibilizar a los funcionarios responsables de las licitaciones y las autoridades competentes para que lleven a cabo acciones formativas adaptadas a sus necesidades, que ofrezcan ejemplos de buenas prácticas y soporte financiero para obtener las competencias necesarias para impulsar el cambio, dicten instrucciones y circulares mediante las cuales los órganos administrativos establezcan criterios de aplicación e interpretación administrativa de disposiciones y normas en los contratos que realicen con el fin de establecer, por un lado, criterios homogéneos de actuación y, por la otra servir de guía en cuanto a requisitos legales que deben cumplirse para su inclusión.

Como dice el Observatorio de la Contratación Pública, la contratación pública tiene una relevancia indudable en España¹, dado que representa alrededor del 20% de Producto Interior Bruto (PIB). En el mismo sentido se pronuncia la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe, 22 de febrero de 2019, destaca que la contratación pública representa entre el 10 y el 20% del PIB español.

Asimismo, esta estimación en el conjunto de Europa² supone más del 16% del PIB de la Unión.

¹La contratación pública representa alrededor de 20 % del PIB de España. En últimos años, la regulación jurídica de esta materia ha sufrido numerosas modificaciones, algunas de importante calado, para adaptarse tanto a la situación de crisis económica como para cumplir con las exigencias del Derecho europeo. En este escenario nació el Observatorio de Contratación Pública en octubre de 2011. La visión estratégica de la contratación pública, su directa relación con políticas, así como el proceso de adaptación al derecho europeo refuerzan la vocación del proyecto inicial

² Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Los contratos públicos
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos>

La contratación pública juega un papel muy importante en la implantación de políticas públicas dado que sirve para proporcionar servicios públicos de calidad, para impulsar la innovación, para promover la integración social, para avanzar hacia un desarrollo sostenible, inclusivo e inteligente que respete el medio ambiente. El alto volumen de compras, no sólo nacional sino en el conjunto de Europa, nos abre la posibilidad de establecer sinergias con estos otros objetivos de responsabilidad pública.

En este sentido, las compras públicas suponen un aporte crucial para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en cuanto que la compra pública está vinculada con las mejoras de las tres dimensiones de la sostenibilidad³: ambiental, social y económica.

En relación a ello GIMENO FELIU J.M.⁴ afirma que *“los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecimiento de materias primas o servicios en las condiciones más ventajosas (...) sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país (...) poder orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes”*

Además, la contratación también es importante para las empresas europeas que se benefician de un mercado único a la hora de pujar por contratos públicos en sus países y en otros Estados miembros de la UE. En un mundo globalizado la integración económica facilitada por un mercado único continúa siendo clave para la creación de riqueza y competitividad.

El paquete de directivas de 2014 proporcionó un marco más flexible para la contratación, simplifica la contratación y mejora el acceso de las PYMES a participar en las licitaciones públicas; el objetivo global es obtener una mejor calidad – precio para el

³ Curso monográfico de estudios superiores *La agenda 2030 y los ODS, su proyección en la Gestión Pública Local*. Unidad 4 *“La proyección de los ODS en la contratación Pública Local”* (2022). Concepción CAMPOS ACUÑA

⁴ *“Hacia una nueva Ley de contratos del Sector Público ¿Una oportunidad perdida?”* Revista española de derecho administrativo, REDA, n.182, marzo 2017. Págs. 181-221

dinero públicos, conseguir mejores resultados para los objetivos sociales y de otras políticas públicas al tiempo que aumente la eficiencia del gasto público.

Por tanto, pasamos de una perspectiva administrativa a una perspectiva estratégica y fundamentada en las necesidades.

El carácter instrumental de la contratación pública posibilita la consecución de todos los ODS, es más el Consejo de Europa en sus Conclusiones sobre inversión pública a través de la contratación pública (2020/C 412 I/01, de 30 de noviembre de 2020) insta a todas las autoridades implicadas, que se coordinen estrechamente para alcanzar los siguientes objetivos:

- a) mejorar la eficiencia de la contratación pública para impulsar la recuperación y hacer frente a futuras crisis
- b) establecer incentivos adecuados para la inversión y el crecimiento sostenibles e innovadores y
- c) contribuir a una economía más resiliente.

La finalidad es **racionalizar la contratación pública para que el gasto público sea más eficiente, colocando el foco en el primer objetivo: “mejorar la eficiencia de la contratación pública para impulsar la recuperación y hacer frente a futuras crisis”**.

El informe de alineamiento con los ODS de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, en el marco del Plan europeo, hace referencia a que el Gobierno de España presentó en 2020 el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, *“en el que se traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la transformación en una economía sólida, inclusiva y resiliente y para responder a los retos de la próxima década.*

El Plan no parte de cero, sino que se inspira en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y, por otra parte, acelera y profundiza el programa de reformas estructurales que está impulsando el Gobierno desde hace dos años en la Agenda del Cambio.”

En este contexto, España adecua la normativa de contratación pública mediante el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en el mismo sentido lo hacen las comunidades autónomas. En la misma línea, las Illes Balears aprobó el Decreto-Ley 3/2021, de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El objetivo primordial de las medidas que se adoptan en el RDL 36/2020 son:

- a) Que la ejecución de los fondos de recuperación a través de la contratación pública sea ágil y rápida, sin menoscabo de la seguridad jurídica.
- b) Con este fin introducen especialidades en cuanto a procedimientos, tramitación, plazos y otras cuestiones, como los encargos a medios propios personificados.
- c) Aplicación del régimen excepcional de tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos y agilización del procedimiento.
- d) Elevación de los umbrales económicos para recurrir a los procedimientos abiertos simplificados, ordinario y abreviado, de modo que resulten aplicables a un mayor número de contratos, lo que permitirá la agilización en su tramitación.
- e) Se promueve la elaboración de pliegos-tipo, incorporando todos los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de pymes y de contratación

estratégica que se consideren necesarios, con el fin de facilitar su tramitación por los órganos gestores.

- f) Se revisa el régimen de autorizaciones e informes a recabar en los procedimientos de contratación, simplificándolo.
- g) Se establecen especialidades en el recurso especial en materia de contratación para los contratos que se vayan a financiar con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siempre que:
 - 1. sean susceptibles de recurso especial en conforme al artículo 44 de la LCSP y
 - 2. siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica.
- h) Reducción de plazos. Se reduce el plazo de formalización del contrato de 15 días (art. 153.3 LCSP) a 10 días. Se trata de días naturales frente a días hábiles en el ámbito general (reducción aún mayor). El plazo de interposición del recurso será de 10 naturales, frente a los 15 días hábiles. El cómputo es el mismo que el del artículo 50 LCSP en función del acto impugnado.
- i) Se fija un plazo máximo de 5 días (esta vez, hábiles) para que el órgano competente se pronuncie expresamente sobre la inadmisibilidad. Mismas causas que en art.55 LCSP.
- j) Mismo plazo para pronunciarse sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática.
- k) Se recoge la posibilidad de que las entidades contratantes ejecuten las prestaciones de los contratos en cuestión valiéndose de un medio propio, flexibilizándose en estos casos el régimen de autorizaciones requerido, así como la posibilidad de subcontratación con terceros. El objetivo es hacer

expresa la posibilidad de acudir a los encargos y situarlos al mismo nivel que los contratos. La justificación es la excepcionalidad de los fondos.

- l) Organización administrativa. El artículo 57 señala que corresponderá a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado resolver las dudas sobre contratación pública de este Real Decreto-ley, a la vez que habilita a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para dictar las instrucciones que resulten necesarias para coordinar la aplicación de las disposiciones anteriores, a fin de la correcta tramitación de los contratos financiados con fondos europeos.
- m) Medidas de gestión presupuestaria para mayor agilidad administrativa. Son varias las soluciones que se adoptan y que se enuncian a continuación: reintegro en el Tesoro en caso de falta de gasto / destino a la finalidad asignada / incumplimiento de los objetivos previstos de los fondos transferidos por la Administración del Estado a determinadas entidades públicas o privadas; posibilidad de tramitar anticipadamente expedientes de gasto de ejercicios posteriores, llegando a la fase de formalización del compromiso de gasto, para cualquier tipo de expediente financiado con fondos europeos, cualquiera que sea el instrumento o negocio jurídico utilizado; elevación hasta el 50 % del límite para el desembolso anticipado de fondos comprometidos con carácter previo a la ejecución y modificación de las prestaciones, en los expedientes de gasto correspondientes a convenios y encargos o en los expedientes de gasto para los que su normativa no permite o limita el desembolso anticipado; posibilidad de adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual que deban extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, por un máximo de cinco años, con facultad excepcional del Gobierno de modificar los porcentajes imputables en cada ejercicio o el número de anualidades; posibilidad de incorporar a los créditos del ejercicio los remanentes de los créditos que amparen compromisos de gastos contraídos y vinculados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; flexibilización del régimen de

control previo (no aplicación del régimen general de fiscalización, sino del régimen de requisitos básicos, a la fiscalización previa de los actos previstos en el art. 150.2.a) LGP y a la intervención previa del reconocimiento de obligaciones prevista en el art. 150.2.b) LGP); y verificación adicional limitada de extremos adicionales en los expedientes que se financien con cargo a los fondos de los Planes Next Generation UE, y posibilidad de que el Consejo de Ministros acuerde la aplicación del control financiero permanente en sustitución de la función interventora.

Visto que en los entes locales de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears debemos contemplar el RDL 30/2020 y el Decreto Ley 3/2021, es importante plantearse la aplicación supletoria del derecho autonómico para la ejecución local de los fondos europeos. A este respecto Francisco VELASCO CABALLERO⁵ en su artículo “*la aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales*” a la vista que diversas comunidades autónomas han aprobado reglamentos, decretos-leyes y leyes para la agilización administrativa relacionada con los fondos europeos NGEU. Se plantea entonces, si los preceptos autonómicos *nuevos o especiales* sobre los fondos europeos son también aplicables a las entidades locales, en la medida en que sobre ellas descansa la ejecución de concretos proyectos o inversiones.

En su opinión la regulación autonómica puede ser aplicada *supletoriamente* a las entidades locales, siempre que se den las siguientes circunstancias:

- a) que se pueda considerar que existe una *verdadera laguna* normativa;
- b) que *no haya regulación propiamente local* (por simple inexistencia o porque existe una reserva de ley, lo que impide la regulación local directa),
- c) que *no exista regulación estatal* directamente aplicable (un precepto básico o pleno);

⁵Velasco Caballero, F. (2021). Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos Next Generation EU a las entidades locales. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (16), 33–52. <https://doi.org/10.24965/reala.i16.10994>

d) y que la regulación autonómica regule un *supuesto semejante o simétrico* al que se plantea ante una Administración local.

Indica el profesor Velasco que *“La supletoriedad del Derecho autonómico no viene impuesta por ninguna regla constitucional (como sí hace el art. 149.3 CE para el Derecho estatal), pero también es cierto que ante una verdadera laguna normativa –y en defecto de norma estatal supletoria– la norma autonómica puede ser idónea para la integración de la laguna. Sobre todo, por el limitado acervo normativo de cada entidad local con el que proceder a auto-integrar la laguna normativa local”*.

Puede plantearse también, considera el profesor Velasco, como hipótesis, la posibilidad de que sobre algún aspecto de la gestión local de fondos europeos exista una norma *especial* sólo aplicable a la Administración estatal (esto es, una norma calificada como «no básica» por la DF 1.ª.2 RDL-PRTR o una norma básica pero que auto-restringe su aplicación a sólo la Administración estatal y que para la misma cuestión exista también una norma *especial autonómica* sólo aplicable a la propia Administración autonómica.

En tal supuesto, una posible laguna jurídica para la gestión local de los fondos europeos encontraría –siempre que efectivamente estuviéramos ante una laguna normativa– dos normas susceptibles de ser aplicadas supletoriamente (la norma especial estatal y la norma especial autonómica). A su juicio, una situación como esta debe resolverse invocando el art. 149.3 CE, que directamente opta por la norma estatal (supletoria).

Es importante mencionar que las nuevas estrategias del **Next Generation EU** o **España Puede**, además de inspirarse, tienen muchos puntos en común con la Agenda 2030.

El marco *Next Generation EU* es un instrumento temporal de recuperación que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia, que aspira a una Europa más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los nuevos retos, y que se fundamenta en tres pilares:

- a) adopción de instrumentos para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por recuperarse, reparar los daños y salir reforzados de la crisis;
- b) adopción de medidas para impulsar la inversión privada y apoyar a las empresas en dificultades;
- c) refuerzo de los programas clave de la UE para extraer las enseñanzas de la crisis, hacer que el mercado único sea más fuerte y resiliente y acelerar la doble transición ecológica y digital.

El marco *Next Generation EU* se canalizará a través del MFP (marco financiero plurianual), especialmente en los años 2021-2023, y se distribuirá a los Estados miembros de la UE mediante subvenciones y préstamos. En este sentido, los Estados miembros deben presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia, que deberán incluir estrategias detalladas para afrontar los retos específicos de cada uno de ellos, y cumplir con las siguiente cuatro condiciones:

- a) Dedicar, como mínimo, el 37 por 100 a inversiones y reformas que apoyen los objetivos de la acción por el clima;
- b) Dedicar, al menos, un 20 por 100 a apoyar la transición digital;
- c) Respetar el principio de no causar daños significativos al medio ambiente;
- d) Proponer medidas firmes para proteger los intereses financieros de la UE, especialmente para prevenir el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

España ha plasmado las iniciativas de la acción *Next Generation* en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, llamado “*España Puede*”, la hoja de ruta que debe guiar a España a la modernización económica de forma sólida, inclusiva y resiliente, respondiendo a los retos de la próxima década.

Las iniciativas *Next Generation* del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son:

1. Apoyo a la electrificación, la integración de energías renovables y el hidrógeno renovable
2. Rehabilitación energética de edificios
3. Despliegue de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos
4. Aumento de la cobertura 5G a las diferentes regiones
5. Modernización y digitalización de las Administraciones Públicas
6. Mejora de la eficiencia energética de los procesadores y el crecimiento del Big Data y de los servicios avanzados en la nube
7. Mejora de las cualificaciones profesionales, en particular de las competencias digitales y de la formación profesional.

El Plan se sustenta en cuatro pilares hacia la transformación del conjunto de la economía: **España Verde, España Digital, España Cohesionada e Inclusiva, y España sin Brechas de Género**. De estas líneas directrices se derivan las diez políticas palanca que van a incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación de nuestro tejido económico y social, y que a su vez señalan 30 proyectos clave.

La Agenda 2030 está implícitamente incluida en estas estrategias ya que la Agenda es el Plan para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todas las personas, y como tal inspira las salidas a la presente crisis. Las 10 políticas palanca del Plan y sus 30 componentes están completamente alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, consultores⁶ del Sector Público, Rafael Jiménez Asensio/Francisco Javier Vázquez Matilla, indican que *“Hay que construir proyectos que se alineen correctamente con los objetivos del Plan de Recuperación y Resiliencia de la*

⁶<https://rafaeljimenezasensio.com/2021/01/12/proyectos-estrategicos-perte-inversiones-y-reformas/>

Unión Europea y del Plan nacional, así como de las distintas instituciones que los promuevan, que tengan sentido y propósitos definidos en sus inversiones, pero a su vez que promuevan escenarios creíbles de reformas estructurales e institucionales”

(...)

“La intención que late en la normativa excepcional manifestada a través del decreto-ley⁷ es que se apuesta decididamente por construir proyectos estratégicos macro o, en su caso, que actúen de “proyectos contenedores” para incorporar proyectos micro, con el fin de canalizar a través de esa vía los fondos europeos y distribuirlos después por medio de subvenciones y adicionalmente a través de la contratación pública”

Para poder ser beneficiario de los fondos Next Generation se deben cumplir los hitos y objetivos (416) recogidos en la Council Implementing Decision:

1. Cumplir con el principio de Do No Significant Harm (DNSH).
2. Cumplir con la normativa de ayudas de Estado.
3. Proteger los intereses financieros de la Unión: garantizar la regularidad del gasto en el que incurran y que el mismo está libre de fraude, corrupción, conflicto de interés y doble financiación.
4. Contribuir a la fiabilidad del sistema y nutrir información al mismo.

Por tanto, el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que en septiembre de 2015 suscribieron 193 países en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituye sin duda la guía que debe inspirar los planes de acción de los países para cimentar las bases de este renovado y difícil camino hacia el desarrollo sostenible, poniendo su acento en las personas, el planeta, la prosperidad y la paz y un instrumento que va a contribuir a que se ello se consiga es, sin duda, la contratación pública.

⁷RDL 36/2020

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCIA

CULTURA

CULTURA: SUBVENCIONES: AREAS NO URBANAS

Orden de 27 de diciembre de 2022, de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para ampliar y diversificar la oferta cultural en áreas no urbanas de Andalucía ([BOJA de 13 de enero de 2023 número 8](#)).

El objeto de las subvenciones es la financiación de proyectos y actividades cuya finalidad sea el impulso de la cultura en áreas no urbanas de Andalucía, ampliando la oferta cultural en el ámbito rural.

Las subvenciones podrán ser solicitadas por los municipios, las entidades locales autónomas, las mancomunidades de municipios, las entidades que conforman el sector público institucional, y las personas físicas y jurídicas legalmente constituidas

A estos efectos se entiende por ámbito rural el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores de población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado

Los conceptos subvencionables son los eventos o espectáculos artísticos o culturales, festivales, exposiciones y otras actividades culturales; los proyectos que favorezcan la experimentación, la investigación y la innovación cultural y tengan una concreción práctica en el territorio; actividades de educación y mediación artística y cultural relacionadas con el territorio; y patrimonio inmaterial en conexión con la cultura y las prácticas contemporáneas.

El plazo de presentación de solicitudes se determinará en la convocatoria.

INCENDIOS

INCENDIOS FORESTALES: AUTORIZACIÓN DE QUEMAS: PROHIBICIÓN

Orden de 31 de marzo de 2023, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en materia de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, por la que se suspenden temporalmente las autorizaciones y comunicaciones de quema al amparo del Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales ([Boja Extraordinario de 31 de marzo de 2023 número 6](#)).

INFRAESTRUCTURAS LOCALES

INFRAESTRUCTURAS LOCALES: DAÑOS: SUBVENCIONES: BASES

Orden de 18 de febrero de 2023, del Ministerio de Justicia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales, en régimen de concurrencia no competitiva, para la reparación de daños en infraestructuras de titularidad pública local derivados del acaecimiento de fenómenos naturales o de otras necesidades extraordinarias, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal ([BOJA de 27 de febrero de 2023 número 39](#)).

Las convocatorias de estas subvenciones se efectuarán por resolución de la persona titular del centro directivo competente en materia de Administración Local, por delegación de la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local.

LUCHA CONTRA EL FRAUDE

LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN: CANAL DE DENUNCIAS

Resolución de 20 de marzo de 2023, de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, por la que se crea y se ordena la puesta en funcionamiento del canal externo de información (Canal de Denuncias) ([BOJA de 24 de marzo de 2023 número 57](#)).

El canal de denuncias es de aplicación a las entidades integrantes de la Administración Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía y organismos públicos y entidades de derecho público o privado vinculados o dependientes de las mismas.

PESCA

PESCA: VEDA 2023: CALENDARIO

Orden de 13 de enero de 2023, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, por la que se fijan y regulan las vedas, períodos hábiles y condiciones del ejercicio de la pesca continental recreativa y deportiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía ([BOJA de 24 de enero de 2023 número 15](#)).

SERVICIOS SOCIALES

SERVICIOS SOCIALES: ENTIDADES LOCALES: FAMILIAS CON MENORES: FINANCIACIÓN

Orden de 16 de marzo de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se establece la distribución de las cantidades a percibir por las Entidades Locales para la financiación del Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección para el ejercicio 2023 ([BOJA de 22 de marzo de 2023 número 55](#)).

TRANSPARENCIA

TRANSPARENCIA: PUBLICIDAD ACTIVA: INSPECCIÓN

Resolución de 1 de febrero de 2023, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por la que se aprueba el Plan de Control e Inspección sobre Publicidad Activa de 2023-2024 ([BOJA de 7 de febrero de 2023 número 25](#)).

El Plan de control establece tres líneas.

La 1, relativa a la verificación de la publicación de la información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, diputaciones provinciales, municipios que sean capitales de provincia y otros municipios muy poblados.

La 2, relativa a la verificación de la publicación de las actas de las sesiones plenarias de las entidades locales.

La 3, relativa a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa entre los sujetos obligados por percepción de subvenciones por importe superior a 100.000 euros.

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

AGUA DE CONSUMO

AGUA DE CONSUMO: CRITERIOS DE CALIDAD

Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro ([BOE de 11 de enero de 2023, número 9](#)).

Corrección de errores, BOE de 14 de febrero de 2023, número 38.

El objeto del Real Decreto consiste en establecer los criterios técnicos y sanitarios de las aguas de consumo y de su suministro y distribución, desde las masas de agua hasta el grifo del usuario, así como el control de su calidad, garantizando y mejorando su acceso, disponibilidad, salubridad y limpieza, con la finalidad de proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación.

Define al “Operador” como la administración local u otra entidad pública o privada que sea responsable de la gestión del suministro del agua de consumo o de parte del mismo, o de cualquier otra actividad ligada al suministro.

Establece las características de calidad del agua de consumo y su calificación sanitaria como agua apta para el consumo y no apta para el consumo, calificando la primera aquella cuando no contenga ningún tipo de microorganismo, parásito o sustancia en una cantidad o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud humana y cumpla con los valores paramétricos especificados en el anexo I; y la no apta para el consumo cuando no cumpla los requisitos de la apta, y en estos casos, la autoridad sanitaria valorará en estos casos el riesgo para la salud dando las recomendaciones sanitarias oportunas a la población, al municipio y al operador.

En cada zona de abastecimiento se controlarán los parámetros establecidos en los anexos. La vigilancia sanitaria del agua de consumo es responsabilidad de la autoridad sanitaria autonómica.

La vigilancia en las zonas de captación se llevará a cabo por la administración hidráulica.

Los operadores de las zonas de abastecimiento deberán realizar una evaluación de los niveles de fugas estructurales de agua de consumo y agua bruta y el propietario de las infraestructuras afectadas deberá tomar las medidas correctoras y preventivas necesarias para reducir las fugas evitables.

El volumen de agua de consumo distribuida deberá ser suficiente para las necesidades higiénico-sanitarias de la población y el desarrollo de la actividad de la

zona de abastecimiento. A estos efectos, la dotación neta o de consumo medio, como objetivo mínimo, debe ser, al menos, 100 litros por habitante y día. A estos efectos, los operadores de las diferentes infraestructuras de todas las zonas de abastecimiento deberán contabilizar el agua captada, el agua tratada y el agua distribuida.

La administración local y autoridades competentes en consumo, con la colaboración de los operadores adoptarán las medidas necesarias para promover el uso del agua de consumo del grifo mediante la elección de las medidas más adecuadas, teniendo en cuenta las circunstancias locales, geográficas y culturales.

Además, dicha Administración adoptará las medidas necesarias para mejorar el acceso al agua de consumo para toda la población, en particular para los grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social, incluyendo a las personas que no disfrutaban de conexión a las redes de distribución municipal e impone obligaciones concretas a la administración municipal al efecto.

Regula el protocolo de actuación que deberán seguir el operador, la administración hidráulica, el municipio, el titular de la actividad o la autoridad sanitaria que detecte una incidencia analítica en la calidad del agua de consumo suministrada.

El Real Decreto regula el suministro de agua mediante cisternas y depósitos móviles.

Se requiere informe favorable de la autoridad sanitaria para la construcción de un depósito o la remodelación de uno existente, para la construcción de una red de distribución o la remodelación de una existente, con una longitud proyectada mayor a un kilómetro, y para la puesta en marcha de nuevas instalaciones e infraestructuras o remodelación de las existentes.

Regula las instalaciones interiores y las obligaciones del propietario del edificio, comunidad de vecinos o del titular de la vivienda o del local público con actividad comercial.

Establece el Real Decreto el régimen sancionador por su incumplimiento.

La autoridad autonómica competente elaborará un Plan autonómico de inversiones, públicas y privadas, con la finalidad de implementar las medidas establecidas mediante este real decreto, que deberá incluir las inversiones correspondientes a mejoras en infraestructuras, equipamiento para la realización de análisis, mejoras en medios digitales o electrónicos y personal, para el periodo 2023 – 2030.

Queda derogado el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo.

Y se modifican el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, y el Real Decreto

487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis.

ANIMALES

ANIMALES: BIENESTAR: LEY

Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales ([BOE de 29 de marzo de 2023, número 75](#)).

El objeto de la ley es implementar mecanismos legales con el fin de fomentar la protección animal y prevenir el alto grado de abandono de animales en nuestro país, estableciendo un marco común en todo el territorio español, implicando a los poderes públicos y a la ciudadanía en el respeto a todos los animales.

Se crea el Sistema Central de Registros para la Protección Animal, que estará adscrito al departamento ministerial correspondiente, que constituye un sistema de información único, cuyo objetivo fundamental es servir de apoyo a las diferentes administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de protección y derechos de los animales.

Las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos competenciales, deberán aprobar sus respectivos programas territoriales de protección animal que deberán incluir medidas orientadas a eliminar el maltrato animal y a reducir el abandono de animales de compañía.

Corresponderá a los ayuntamientos la recogida de animales extraviados y abandonados y su alojamiento en un centro de protección animal. Para ello deberán contar con un servicio de urgencia para la recogida y atención veterinaria de estos animales, disponible las veinticuatro horas del día. Esta gestión podrá realizarse directamente por los servicios municipales competentes o por entidades privadas, sin perjuicio de que, siempre que sea posible, se realice en colaboración con entidades de protección animal, y en defecto de ley autonómica, corresponde a la Administración local y, subsidiariamente, a la autonómica la gestión y cuidados de los animales desamparados o cuyos titulares no puedan atenderlos debido a situaciones de vulnerabilidad, sin perjuicio de que puedan contar con la colaboración de entidades de protección animal debidamente registradas.

Asimismo, en defecto de previsión en la legislación autonómica correspondiente, corresponde a las entidades locales la gestión de los gatos comunitarios, a cuyos efectos deberán desarrollar Programas de Gestión de Colonias Felinas

Las personas que convivan con un animal de compañía deberán comunicar a la administración competente, la retirada del cadáver de un animal de compañía identificado. baja de un animal de compañía por muerte deberá ir acompañada del documento que acredite que fue incinerado o enterrado por una empresa reconocida oficialmente para la realización de dichas actividades, haciendo constar el número de

identificación del animal fallecido y el nombre y apellidos de su responsable o, en su defecto, que quede constancia en las bases de datos de la empresa que se ocupó del cadáver. En caso de imposibilidad de recuperar el cadáver, se deberá documentar adecuadamente.

Las administraciones públicas fomentarán la convivencia responsable con animales, mediante la realización de campañas dirigidas a promocionar la protección y defensa de los animales, la adopción de animales de compañía, el conocimiento del comportamiento animal y el perjuicio social relacionado con el maltrato animal, resaltando los beneficios que, para el desarrollo de la personalidad, conlleva la convivencia con animales, y a tal efecto podrán suscribir convenios o acuerdos organizaciones profesionales veterinarias y con las entidades colaboradoras en tenencia responsable.

La inclusión de animales en espectáculos escénicos o filmaciones de cine o televisión u otros medios audiovisuales requerirá una declaración responsable ante la autoridad competente en la que se recojan los datos de identificación de los animales participantes, tiempos de filmación o representación, las condiciones físicas que garanticen el bienestar de los animales durante el transcurso de la filmación y los datos de las personas responsables de garantizar su bienestar.

Corresponde a los órganos competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades locales, la inspección y vigilancia de las instalaciones de los centros de protección animal y de los animales que se alojen en ellas, tanto con carácter permanente, temporal o de paso, así como los centros veterinarios, núcleos zoológicos, residencias, centros para la cría y venta, adiestramiento y cuidado temporal de los animales o cualquier otro tipo de establecimiento que albergue animales, con independencia de la duración del albergado, finalidad y titularidad, así como de las empresas de transporte de animales.

La ley regula el procedimiento sancionador por incumplimiento de la misma, correspondiendo el ejercicio de la potestad sancionadora a los municipios cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica, y las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley.

CORRUPCIÓN

CORRUPCIÓN: LUCHA: LEY

Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ([BOE de 21 de febrero de 2023, número 44](#)).

La finalidad de la ley es doble: por una parte, otorgar una protección adecuada frente a las represalias que puedan sufrir las personas físicas que informen sobre alguna de las acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea, así como las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, y en todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social; y por otra, el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

La ley es de aplicación a los informantes que trabajen en el sector privado o público y que hayan obtenido información sobre infracciones en un contexto laboral o profesional.

Están obligadas a establecer un sistema interno de información, entre otras, las entidades que integran la Administración local, todas las asociaciones y corporaciones en las que participen Administraciones y organismos públicos, las sociedades mercantiles en las que el capital social del sector público sea superior al 50 por 100.

El Sistema interno de información es el cauce preferente para informar sobre las acciones u omisiones a que se refiere la ley.

El órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado por esta ley será el responsable de la implantación del Sistema interno de información, previa consulta con la representación legal de las personas trabajadoras, y tendrá la condición de responsable del tratamiento de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos personales.

Regula la ley las características con las que deberá contar el sistema interno de información, su responsable y el sistema de gestión de informaciones.

La gestión del Sistema interno de información por un tercero externo en el ámbito de la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y ciudades con Estatuto de Autonomía y las Entidades que integran la Administración Local solo podrá acordarse en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios.

La ley crea la denominada “Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I”, autoridad administrativa independiente, como ente de derecho público de ámbito estatal, de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones. La A.A.I se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al que está vinculada.

Las Administraciones obligadas a contar con un Sistema Interno de Información deberán tener implantado el sistema en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley.

El incumplimiento de esta obligación, por las Administraciones Públicas y demás personas jurídicas puede suponer una infracción leve y ser sancionada con multa de hasta 100.000 euros.

Finalmente, la ley entra en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE.

DESARROLLO SOSTENIBLE

DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOLIDARIDAD GLOBAL: LEY

Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global ([BOE de 21 de febrero de 2023, número 24](#)).

El objeto de la ley es la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global.

A los efectos de la misma, se entiende por política de cooperación para el desarrollo sostenible aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior.

En lo que se refiere a los entes locales, la Ley, en su artículo 37 reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local; que los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo; y, finalmente, que esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades.

ELECCIONES

ELECCIONES: SELLO ELECTRÓNICO: JUNTA ELECTORAL DE ZONA

Resolución de 28 de febrero de 2023, de la Junta Electoral Central, por la que se crea el sello electrónico «La Junta Electoral de Zona» ([BOE de 3 de marzo de 2023, número 53](#)).

RÉGIMEN ELECTORAL: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 189/2023, de 21 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se modifica el Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electora ([BOE de 22 de marzo de 2023, número 69](#)).

ESPACIO MARITIMO

ESPACIO MARÍTIMO: PLANES DE ORDENACIÓN: APROBACIÓN

Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, del Ministerio para la Transición Ecológica y el reto Demográfico, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas ([BOE de 4 de marzo de 2023, número 54](#)).

HACIENDAS LOCALES

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 9 de enero de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 11 de enero de 2023, número 9](#)).

HACIENDAS LOCALES: PRUDENCIA FINANCIERA: ACTUALIZACIÓN

Resolución de 10 de febrero de 2023, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de

julio de 2017 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales ([BOE de 15 de febrero de 2023, número 39](#)).

HACIENDAS LOCALES: INFORMACIÓN TRIBUTARIA: ESFUERZO FISCAL 2021

Resolución de 10 de febrero de 2023, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal de 2021 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda ([BOE de 16 de febrero de 2023, número 40](#)).

HACIENDAS LOCALES: FINANCIACIÓN

Resolución de 15 de febrero de 2023, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se establecen instrucciones relativas al calendario de aplicación de los procedimientos para financiar la cancelación de obligaciones pendientes de pago a proveedores de determinadas Entidades Locales y al contenido de los planes de ajuste y su posible revisión en el ámbito de dichos procedimientos ([BOE de 18 de febrero de 2023, número 42](#)).

HACIENDAS LOCALES: CUENTA GENERAL: INSTRUCCIÓN: MODIFICACIÓN

Resolución de 27 de febrero de 2023, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 23 de febrero de 2023, por la que se modifica la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015 ([BOE de 6 de marzo de 2023, número 55](#)).

HACIENDAS LOCALES: COMPENSACIÓN: DISTRIBUCIÓN

Orden HFP/272/2023, de 21 de marzo, por la que se establecen los criterios de distribución a las entidades locales de la compensación prevista en la disposición adicional octogésima de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 ([BOE de 23 de marzo de 2023, número 70](#)).

MEDIO AMBIENTE

MEDIO AMBIENTE: CALIDAD DEL AIRE: CONTAMINACIÓN: GARANTÍAS FINANCIERAS EN MATERIA DE RESIDUOS: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 34/2023 de 24 de enero, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos ([BOE de 25 de enero de 2023, número 21](#)).

PADRÓN

PADRÓN MUNICIPAL DE HABITANTES: INSTRUCCIONES TÉCNICAS PARA SU GESTIÓN: MODIFICACIÓN

Resolución de 3 de febrero de 2023, de la Presidencia del Instituto nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se modifica la de 17 de febrero de 2020, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal ([BOE de 8 de febrero de 2023, número 33](#)).

Corrección de erratas, BOE de 10 de febrero de 2023, número 35.

PERSONAL

PERSONAL: INCAPACIDAD TEMPORAL: GESTIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Real Decreto 1060/2022, de 27 de diciembre, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, por el que se modifica el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración ([BOE de 5 de enero de 2023, número 4](#)).

PERSONAL: INCAPACIDAD TEMPORAL: GESTIÓN: MODIFICACIÓN NORMATIVA

Orden ISM/2/2023, de 11 de enero, por la que se modifica la Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros trescientos sesenta y cinco días de su duración ([BOE de 13 de enero de 2023, número 11](#)).

PERSONAS TRANS

PERSONAS TRANS: LEY

Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTB ([BOE de 1 de marzo de 2023, número 51](#)).

El Título I se refiere a la actuación de los poderes públicos, y dispone que éstos, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán todas las medidas necesarias para reconocer, garantizar, proteger y promover la igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales de las personas LGTBI y sus familias.

Entre estas medidas, y en el ámbito de competencias de cada uno de los poderes públicos, se destacan las siguientes:

- Pondrán en valor la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y la diversidad familiar.

- Promoverán campañas de sensibilización, divulgación y fomento del respeto a la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y a la diversidad familiar.

- Todas las Administraciones Públicas cooperarán entre sí para integrar, en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus instrumentos de planificación la igualdad de trato y no discriminación por razón de las causas previstas en la ley.

- Las Administraciones Públicas implantarán medidas para la promoción y defensa de la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI en el acceso al empleo público y carrera profesional, previa negociación con las organizaciones sindicales de conformidad con la normativa aplicable, y asimismo, incluirán en los programas de las pruebas selectivas de acceso al empleo público formación y conocimientos sobre igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI.

- Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para procurar que la documentación administrativa y los formularios sean adecuados a la diversidad en materia de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género y características sexuales y a la diversidad familiar.

Se modifican, al efecto, entre otras, las siguientes normas:

- Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.
- Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ACCESO Y UTILIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS: REGULACIÓN

Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público ([BOE de 22 de marzo de 2023, número 69](#)).

El objeto de la norma es regular las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público y establecer una serie de medidas de acción positiva y otros apoyos complementarios orientados a compensar las desventajas de partida que experimentan de forma generalizada las personas con discapacidad.

Los edificios y espacios públicos urbanizados en los que se sitúen las instalaciones, dependencias, oficinas, recintos y demás espacios físicos en los que se provea de bienes o se presten servicios al público, deberán reunir las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación establecidas en el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. En lo no previsto en dicho real decreto, será de aplicación el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y en la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados.

Los servicios de información y orientación al público de las Administraciones públicas, tales como oficinas de información o atención, puntos o canales de información y otros similares, tanto de naturaleza presencial como telefónica o servicios electrónicos, deberán diseñarse y prestarse de forma que quede garantizada la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que serán las establecidas en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, y en sus disposiciones de desarrollo.

Las declaraciones responsables o comunicaciones previas que suscriban las personas interesadas para el comienzo de una actividad deberán incorporar referencia al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad y no discriminación de acuerdo con la normativa vigente, y en aquellos supuestos en que la actividad esté sujeta a autorización administrativa, exigirán, en su caso, con carácter previo al otorgamiento de la autorización, la presentación de documentación que acredite que la actividad reúne las condiciones de accesibilidad y no discriminación establecidas en este real decreto, así como en el resto de la normativa sobre condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad que resulte aplicable.

Los asistentes personales u otras personas de apoyo tendrán derecho a acceder acompañando a la persona con discapacidad a los servicios de atención personal, siempre que esta así lo requiera, y las personas con discapacidad disfrutarán, en el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público, de una atención preferente siempre que así lo soliciten.

Las Administraciones públicas y las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica que dispongan de páginas o sitios de Internet abiertos al público en general deberán garantizar su accesibilidad universal y consignar en ellos el grado de accesibilidad de sus bienes y servicios, así como de sus dependencias, instalaciones y procedimientos.

Las dependencias dedicadas a servicios de carácter social, asistencial y de atención a la infancia y a las personas mayores, dispondrán de los elementos mecánicos, electrónicos, productos de apoyo y tecnologías de asistencia, así como de personal de apoyo con preparación suficiente y adecuada.

Los espacios escénicos, de titularidad pública instalarán en sus salas sistemas de inducción magnética y pantallas de subtítulo y audiodescripción para que las personas con discapacidad sensorial puedan acceder a los contenidos de las obras objeto de exhibición.

Las instalaciones deportivas deberán ser accesibles para las personas usuarias con discapacidad, garantizando el acceso desde el exterior, la circulación en su interior y la existencia de vestuarios adaptados. Asimismo, deberán disponer del material deportivo adaptado que cubra las necesidades del deportista con discapacidad.

Las playas y demás espacios naturales en los que se lleven a cabo actividades de recreo, turismo o deporte, deberán reunir las condiciones de accesibilidad respecto de aquellos entornos, ámbitos, espacios, o de sus partes o elementos, que estén concebidos especialmente para el uso y disfrute común tales como accesos, aparcamientos, centros de información e interpretación, materiales orientativos e informativos y elementos de señalización, edificaciones o construcciones de concurrencia pública, aseos y áreas higiénicas y sanitarias, miradores, fuentes de agua potable, zonas o espacios de descanso o de refugio, puntos de socorro o asistencia, y otros de análoga naturaleza, sin comprometer la seguridad de las personas ni dañar el valor ambiental.

PLAN DE RECUPERACIÓN

PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA: ANÁLISIS DE RIESGOS

Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ([BOE de 25 de enero de 2023, número 21](#)).

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL: FIJACIÓN PARA 2023

Real Decreto 99/2023, de 14 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2023 ([BOE de 15 de febrero de 2023, número 39](#)).

TRIBUNAL DE CUENTAS

TRIBUNAL DE CUENTAS: FISCALIZACIONES: TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS: MUNICIPIOS DE MÁS DE 500.000 HABITANTES

Resolución de 27 de octubre de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las tasas y precios públicos de los ayuntamientos de municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017 ([BOE de 6 de enero de 2023, número 5](#)).

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

II. TRIBUNAL SUPREMO

MEMORIA HISTÓRICA. CAMBIO DE NOMBRE DE LAS VÍAS PÚBLICAS. CONCEPTO DE EXALTACIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 15.1 DE LA LEY 52/2007. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1662/2022 de 15 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5577/2021.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar el alcance y significado del concepto de exaltación, personal o colectiva, al que se refiere el artículo 15.1 de Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, y, en detalle, si la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, referida en dicho precepto, ha de venir motivada por acciones o conductas objetivamente subsumibles en el concepto de exaltación de la sublevación militar, de la guerra civil y de la dictadura o si, por el contrario, la exaltación comprende la mera participación en todos o alguno de estos acontecimientos históricos, como pudiera ser el hecho de haber desempeñado cargos públicos relevantes.

El Informe del Comisionado del Ayuntamiento de Madrid proponía sustituir el nombre de la calle General Luís Carlos por los siguientes motivos: *"Militar africanista que fue decisivo en la sublevación del Ejército de África en julio de 1936. Tomó parte en las actividades represivas de las tropas en el avance de los sublevados por Extremadura. Fue Ministro del Ejército en 1942 y ocupó varios altos cargos en el régimen, entre ellos el de Jefe de la Casa Militar de Franco"*.

La parte recurrente reprocha a la sentencia de apelación (objeto del recurso de casación) que atribuya a la denominación de una calle del municipio de Madrid el nombre de General Luis Carlos el efecto de exaltación al que se refiere el artículo 15. Sostiene, con la sentencia de instancia, que ser militar, ostentar mando militar o haber participado en la Guerra Civil en "el bando nacional" y desempeñar cargos en la Dictadura no suponen la exaltación relevante para ese precepto. A su entender, exige la imputación por la Administración de conductas concretas, no meramente abstractas, de exaltación de los tres hechos históricos considerados por el artículo. Añade que no basta la de uno sólo de ellos sino que han de ser de los tres. Y, una vez sentado este planteamiento, reprocha a la sentencia de apelación no justificar debidamente su decisión ya que no apunta prueba alguna.

La Sala considera que la exaltación a la que, según el artículo 15 de la Ley 52/2007, deben las Administraciones poner fin, cuando del nombre de las calles de un municipio se trate, es la que impliquen con claridad determinadas denominaciones de las mismas. No requiere que la persona o colectivo cuyo nombre se les da se dedicaran a dignificar o realzar la sublevación, la Guerra Civil o la represión de la Dictadura, sino que basta con que la denominación dada a una calle produzca objetivamente ese efecto exaltador. En otras palabras, el legislador quiere remover aquellas actuaciones administrativas que, mediante la asignación de denominaciones concretas a las calles, producen la exaltación que rechaza. Por tanto, se estará en el ámbito normativo del artículo 15.1 en todos los supuestos en que el nombre dado a una vía pública tenga el significado de realzar, ensalzar o dignificar hechos históricos que, según la Ley 52/2007, no deben ser exaltados por las Administraciones Públicas.

Continúa diciendo el TS que sentencia de apelación explica bien que este General participó de forma relevante en la sublevación militar de 1936 y en la Guerra Civil -- aunque no tenga por acreditada su participación en la represión de Badajoz-- y que desempeñó cargos muy importantes en la Dictadura. El efecto de realce o dignificación inherente al acto de dar el nombre de una persona a una calle se vincula necesariamente aquí, no con la mera condición de militar, ni de participante en la Guerra Civil, ni de titular de un cargo público después de ella, sino con la figura de este General, inseparable de la sublevación militar y del curso de la Guerra Civil en las que tuvo una participación destacada, y también del régimen político surgido de ella en el que fue nada menos que Ministro del Ejército y, más tarde, Jefe de la Casa Militar de quien estaba al frente de dicho régimen, como bien dice la sentencia de apelación. Esto es, al darle su nombre a una calle, el Ayuntamiento de Madrid reconoce, distingue, realza y recuerda la contribución destacada del General Luis Carlos a la sublevación militar de 1936, a la Guerra Civil en la que desembocó y al orden político impuesto tras ella, significación que no sólo acompañó a dicha decisión en su día sino que permanece en tanto se mantenga.

En consecuencia, la respuesta que da la Sala a la cuestión objeto de interés casacional es que la exaltación proscrita por el artículo 15.1 de la Ley 52/2007 es la que producen actos de las Administraciones Públicas que objetivamente realzan, ensalzan, dignifican o suponen un reconocimiento elogioso de cualquiera de los hechos que identifica su inciso final o todos ellos: la sublevación militar de 1936, la Guerra Civil o la represión de la Dictadura.

CESIÓN DE LOS DERECHOS DE COBRO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. EL DERECHO DEL CESIONARIO NO SURTE SUS EFECTOS ANTE LA ADMINISTRACIÓN HASTA QUE NO SE CONSOLIDA EL DERECHO AL COBRO DEL CONTRATISTA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1693/2022 de 19 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 5250/2020.

Ponente: María Isabel Perelló Domenéch.

Los hechos son los siguientes:

1º.- La mercantil Hispánica de Viales resultó adjudicataria de distintas obras de la Diputación Provincial de Salamanca, consistentes en obras de refuerzo, mejora y acondicionamiento de diferentes carreteras de la provincia y por distintos contratos.

2º.- Hispánica de Viales 2011 S.L., como cedente, y Gedesco, como cesionaria, suscribieron una póliza de cesión de créditos, por la que ésta devino cesionaria de los créditos ostentados por Hispánica, devengados, pero pendientes de vencimiento a la fecha de formalización de la póliza, y de los que pudieran devengarse en el futuro, frente a Diputación de Salamanca en virtud de los contratos adjudicados a Hispánica por la citada entidad pública.

3º.- La cesión fue notificada fehacientemente a la Diputación el 17 de marzo de 2017.

4º.- Con posterioridad, en fecha 23 de junio de 2017, se recibe en la Tesorería Provincial comunicación de la Agencia Tributaria por la que se notifica el acuerdo de adopción de la medida cautelar consistente en la retención de bienes y derechos de la cedente, Hispánica de Viales.

5º.- El 23 de Noviembre de 2017 la Tesorería Provincial procede a la transferencia del importe de las certificaciones que habían sido endosadas con carácter previo a la medida cautelar, abonándose a Gedesco la suma de 423.814, 67 Euros.

6º.- Vencidas las facturas cedidas y ante la falta de pago del total del importe de las facturas, la cesionaria "Gedesco Factoring" el día 17 de noviembre de 2017, procedió en su condición de cesionaria a la reclamación de la cantidad de 775.066,45 Euros a la Administración contratante, que es desestimada por de la Diputación de Salamanca de fecha 28 de diciembre de 2017, señalando que con cargo al importe de las facturas reclamadas se hizo efectiva la diligencia de embargo recibida frente a Hispánica por la Agencia Tributaria.

7º.- Interpuesto recurso contencioso administrativo ante el correspondiente Juzgado, contra el anterior Decreto, es estimado, declarando que el Decreto de la Diputación de Salamanca no es ajustado a derecho, declarando la procedencia del pago de las facturas reclamadas por Gedesco por importe de 785.275,95 Euros.

8º.- La Diputación recurre en apelación la anterior sentencia ante el correspondiente TSJ, que es estimado, y que es objeto de la casación que nos ocupa.

La cuestión objeto de interés casacional que aprecia el TS es la siguiente:

1ª.- Si es posible la cesión de créditos futuros derivados de la ejecución de un contrato de sector público.

2ª.- Si la cesión de créditos derivada de la ejecución de un contrato notificada fehacientemente a la Administración contratante, enerva el embargo que pueda decretarse, en este caso, por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por la deuda generada por la contratista cedente.

La Sala expone que para el examen de la cuestión casacional es conveniente recordar la regulación vigente en la materia y que la parte recurrente considera infringida, en la medida que no permite colegir la proscripción de la cesión de créditos futuros en el ámbito de la contratación administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Derecho privado. Existen diferencias entre la legislación civil y la específica regulación en el ámbito administrativo. En ésta última, cuando se trata de la cesión de créditos futuros se indica que lo cedible no es el derecho de crédito, como defienden los recurrentes, sino el llamado "derecho de cobro" como así se indica en los artículos 218 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y de igual modo, el artículo 200 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, en una regulación claramente diferenciada de la civil, en cuanto se utiliza en todo momento la meritada expresión de "derecho de cobro". Ello implica que para que el derecho de crédito que surja de un contrato administrativo pueda ser reclamado es necesario -además de otros requisitos- que se hayan emitido las correspondientes certificaciones de obra o documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato en cuestión, sobre los bienes entregados o los servicios prestados.

Y sucede en el presente supuesto que el "derecho al cobro" de la entidad recurrente -cesionaria del crédito derivado del contrato de obra- frente a la Administración únicamente nace cuando se emite la correspondiente certificación de obra, esto es, en septiembre de 2017, no en el momento anterior en el que tiene lugar la cesión. Empero, cuando la certificación de obra se emite -y surge el derecho al cobro- se había producido ya la orden de retención y embargo de ciertas cantidades por parte de la Agencia Tributaria, siendo así que la Diputación de Salamanca procedió a dar cumplimiento a dicho requerimiento acordando la transferencia de fondos en favor de dicha Agencia en un momento posterior a aquel en que tuvo lugar la cesión del crédito, pero previo al momento en el que nació el "derecho de cobro" al que alude la legislación administrativa.

Siendo, así las cosas, no cabe acoger la tesis de la mercantil recurrente "Gedesco Factoring", que sustenta su recurso de casación en una diferente interpretación del artículo 218 del TRLCSP propugnando su aplicación de forma semejante y equiparable a la legislación civil, singularmente a los artículos del Código Civil que regulan las cesiones de créditos y la jurisprudencia que lo interpreta. Todo ello le lleva a concluir que la cesión del crédito futuro determina su transmisión al cesionario -y la modificación subjetiva de la posición acreedora- a todos los efectos desde el momento en que la cesión tiene lugar, obviando las especificidades propias de la legislación administrativa.

Cabe reiterar nuevamente que el propio artículo 218 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público hace referencia en todo momento a la cesión del "derecho de cobro" frente a la Administración, figurando dicha mención en los tres primeros apartados del aludido precepto. Así se recogía en iguales términos en el artículo 100 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 6 de junio) y con posterioridad, en el artículo 201 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que se remite, de igual modo al "derecho de cobro" frente a la Administración. Por otro

lado, el artículo 200 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público mantiene de modo similar la expresión de "derecho de cobro", que presenta un alcance diferente al "derecho de crédito".

La diferencia es clara en cuanto en el ámbito de la regulación jurídico-privada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1271 del Código Civil los efectos traslativos de la cesión de créditos futuros al cesionario se producen desde el momento en que tiene lugar el negocio jurídico de cesión, siendo así que en el ámbito administrativo es necesario con arreglo a lo previsto en los artículos 216 y 218 del TRLCSP, además de la notificación fehaciente a la Administración, un *plus* que deriva de la mención legal expresa del "derecho de cobro", que emerge cuando la Administración ha comprobado formalmente la corrección de la ejecución del contrato del que procede el crédito, bien mediante las certificaciones de obra, bien a través de los documentos que acrediten la conformidad, debido a razones de buena gestión de los fondos públicos.

Así se pone de manifiesto en la meritada Sentencia en la que indicamos que para que el derecho de crédito originado por la ejecución de un contrato administrativo pueda ser exigido, es imprescindible que "las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados" (artículo 198 de la Ley de Contratos del Sector Público) y de igual modo se desprende de lo dispuesto en el apartado 4º del artículo 216 que alude a la obligación de la Administración de abonar el precio dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de dichos documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato.

Concluye la Sala del TS que hasta que la Administración no constata la correcta ejecución de la prestación del contrato por parte del contratista no surge el llamado "derecho de cobro" y por ende, carece de efecto traslativo la cesión de un derecho de crédito frente a la Administración hasta que no se consolida el derecho de cobro.

**FUNCIONARIO INTERINO QUE DESEMPEÑA CARGO DE CONCEJAL SIN
DEDICACIÓN EXCLUSIVA. LA RESERVA DE PUESTO DE TRABAJO
PREVISTA EN EL ARTÍCULO 74.3 DE LA LRBRL NO IMPIDE A LA
ADMINISTRACIÓN OFERTAR LA PLAZA O AMORTIZARLA. INTERÉS
CASACIONAL**

*Sentencia número 25/2023 de 12 de enero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso
Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 4839/2021.

Ponente: José Luís Requero Ibáñez.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si el derecho de los funcionarios electos como miembros de las corporaciones locales, sin dedicación exclusiva en dicha condición, a la permanencia en el mismo puesto de trabajo en el centro o centros de trabajo públicos o privados en los que estuvieran prestando servicios en el momento de la elección, es extensible a quienes están unidos por vínculo

estatutario temporal con nombramiento interino, o, por el contrario, se reconoce únicamente a quienes mantienen vínculo estatutario fijo o son funcionarios de carrera.

Considera la Sala que el artículo 74.3 de la LRBRL tutela el ejercicio del cargo de concejal y respecto de funcionarios de carrera o personal estatutario fijo esa tutela responde a la necesidad de no entorpecer el desempeño de esa función representativa, de ahí que no puedan ser trasladados por decisión administrativa por lo que en tanto sean concejales sin dedicación exclusiva se les garantiza "la permanencia en el centro o centros de trabajo".

Tratándose de interinos no cabe oponer tal garantía si la Administración actúa como el ordenamiento prevé y le ordena que actúe, esto es, que ponga fin a una situación excepcional de interinidad ofertando la plaza vacante para su cobertura por funcionarios de carrera o personal estatutario fijo: esa es la normalidad o regularidad jurídica y lo anómalo sería prolongar indefinidamente la interinidad pese a que desaparezca el presupuesto objetivo que lo justifica.

Por tanto, el artículo 74.3 de la LRBRL no puede invocarse para amparar esa anomalía pues el puesto funcional no es lo que directamente tutela ese precepto sino el ejercicio, sin obstáculo, de la función representativa: este es su objeto de tutela y para ello impide la movilidad del funcionario por iniciativa de la Administración, pero no impide que la Administración cubra el puesto vacante con un funcionario de carrera o personal estatutario fijo. Prueba de lo dicho es que el cese de un interino por las razones expuestas no impide que siga ejerciendo sus funciones de concejal que, repetimos, es lo que tutela el artículo 74.3 de la LRBRL.

Entenderlo de otra forma llevaría a obviar la jurisprudencia que considera abusivo mantener situaciones de larga temporalidad existiendo una vacante real e implicaría erigir el artículo 74.3 de la LRBRL en impedimento para la recta ordenación del empleo público: bastaría que el concejal que es funcionario interino o personal estatutario interino sea reelegido en sucesivas convocatorias para que se perpetúe esa situación de temporalidad.

Y resuelve la cuestión objeto de interés casacional diciendo que la garantía de la función representativa que prevé el artículo 74.3 de la LRBRL en principio puede ser aplicada a los funcionarios interinos o al personal estatutario interino, si bien no puede ser obstáculo para que la Administración ponga fin a su relación de servicios bien por amortización de la plaza o bien por cobertura mediante funcionarios de carrera o personal estatutario fijo.

LA EXCEDENCIA VOLUNTARIA POR INTERÉS PARTICULAR NO ES DE APLICACIÓN A LOS FUNCIONARIOS INTERINOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 42/2023 de 19 de enero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4531/2021.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

El objeto de interés casacional objetivo, consiste en determinar si la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público es de aplicación exclusiva a los funcionarios de carrera o también resulta de aplicación a los funcionarios interinos, y las normas objeto de interpretación son las contenidas en el artículo 89.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como la cláusula 2, 3 y 4 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/1970/CE y los artículos 14, 23 y 24 CE.

La Sala reitera la doctrina manifestada en la sentencia de sentencia de 17 de octubre de 2022 (recurso de casación 6526/2020) – y que reseñamos en el número anterior de la Revista - que declaró que si bien en el caso de autos la Sala de instancia tiene en cuenta una "relación temporal" de más de siete años al tiempo de la solicitud de excedencia voluntaria no estamos frente a un cese de la relación de servicios acordado por la Administración, sino frente a una solicitud de excedencia voluntaria de un funcionario en cuyo nombramiento la Administración estableció que puede extinguir la relación cuando la plaza sea amortizada, cuando se extinga el derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido o no existan las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.

Entiende el Tribunal que no se dan las circunstancias examinadas en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en que se tomaba como referencia una situación incardinada en el régimen privilegiado de los "servicios especiales" del amplio catálogo establecido en el artículo 87 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

Hay, pues, razones objetivas, que justifican el trato distinto al trabajador por razón del carácter temporal de su empleo a que se refiere la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco. Así la precitada STJUE de 20 de diciembre de 2017 declara:

"42 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencias de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, apartado 65 y jurisprudencia citada, y de 14 de septiembre de 2016, De Diego Porras, C-596/14, EU:C:2016:683, apartado 35)."

De lo establecido en el n.º 63 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, se concluye inequívocamente que la adscripción provisional, artículo 63, tras el reingreso de la excedencia sin reserva de puesto de trabajo, artículo 62, está reservada por sus características al funcionario de carrera.

Así, pues, tanto la excedencia reclamada como la adscripción provisional a que se refiere el recurrente solo proceden para funcionarios de carrera que cumplan los requisitos legales.

Y, en consecuencia, resuelve la cuestión casacional planteada diciendo que la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta de aplicación a los funcionarios interinos.

EL TIEMPO EN LA SITUACIÓN DE EXCEDENCIA VOLUNTARIA POR CUIDADO DE HIJO COMPUTA COMO TIEMPO DE TRABAJO EFECTIVO COMO EXPERIENCIA A LOS EFECTOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS SELECTIVOS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 43/2023 de 19 de enero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7061/2020.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

El objeto de interés casacional objetivo, consiste en determinar si debe computarse el tiempo en la excedencia por cuidado de hijos como tiempo de trabajo efectivo y si, en caso afirmativo, ese tiempo puede o debe computarse en los procesos selectivos de ingreso a la función pública o exclusivamente en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo; y las normas jurídicas objeto de interpretación los artículos 14 y 23 de la Constitución española; 56 y 57 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; 89.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, y 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.

En el caso de autos, la base quinta de la convocatoria disponía que en el concurso, conforme al artículo 19.2 del vigente Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid, se valorarían los méritos alegados y acreditados por los concursantes y, entre ellos, figuraba el consistente en la experiencia profesional que, de acuerdo con el Anexo II de la convocatoria, se puntuaría a razón de 0,15 puntos por mes, si se adquirió en la misma categoría de forma remunerada en centros públicos, o de 0,10 puntos por mes si se logró en centros privados o por cuenta propia. La puntuación máxima por este concepto, seguía diciendo la base quinta sería de 20 puntos.

La Sala entiende que tanto en el ámbito de la función pública como de la contratación laboral son aplicables los preceptos de la Ley Orgánica 3/2007, en particular sus artículos 56 y 57, no sólo a los procesos de provisión, sino también a los de selección para el ingreso en el empleo público.

Citando considerandos de sentencias anteriores dice la Sala que, aunque sea cierto que no hay derechos absolutos y que deben conciliarse los de los diferentes empleados públicos, dicha conciliación ha de hacerse de acuerdo con los criterios establecidos a partir de la Constitución y del Derecho de la Unión Europea, entre los cuales figuran el de hacer efectiva la igualdad entre mujeres y hombres. A tal efecto y en el contexto normativo señalado, esta Sala ha entendido que el artículo 89.4, con independencia de lo que establezcan las bases de las convocatorias de los procesos selectivos o de

provisión de puestos de trabajo, comporta la equivalencia entre el servicio activo y la excedencia que nos ocupa.

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.

Por otra parte, el Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Comunidad de Madrid (2018-2020) --el hecho público por la resolución de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 8 de agosto de 2018-- vigente en el momento de la convocatoria del concurso singular que nos ocupa, contempla la excedencia por cuidado de hijos para el personal no fijo (artículo 157.2) y prevé expresamente que el período que se permanezca en tal situación se compute a efectos de antigüedad (artículo 158).

Y resuelve la cuestión casacional planteada diciendo que el tiempo en excedencia por cuidado de hijos debe contar como tiempo de trabajo efectivo y computarse tanto en los procesos selectivos de ingreso en la función pública cuanto en los de provisión de puestos de trabajo.

LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES, ESTÁN EXSENTAS DEL TRÁMITE DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 108/2023 de 31 de enero de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4791/2021.

Ponente: Rafael Toledano Cantero.

El objeto de interés casacional objetivo, consiste en determinar si en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª del mismo

texto legal, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender el cauce previsto en los artículos 15 a19 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no; siendo las normas jurídicas objeto de interpretación la disposición adicional 1ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 15 a19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Dice la Sala que hay que tener en cuenta que la STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró inconstitucionales los arts. 132 y 133 -salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto- de la Ley 39/2015, "por ser contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas". Es importante señalar que el título competencial en que se basa esta regulación es, según recuerda la STC 55/2018, que cita a su vez la STC 91/2017, el relativo a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", establecido en el art 149.1.18 CE. En la STC 55/2018 se declara que, si bien "el art. 133, en sus apartados 1, primer inciso ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos [...]", no ocurre igual con "las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas".

Aunque tal declaración de inconstitucionalidad no se extiende explícitamente al ámbito de las Administraciones Locales, sí tiene relevancia en tanto que la declaración de inconstitucionalidad se sustenta en el carácter no básico de esta regulación, salvo los dos puntos ya exceptuados, y ello por cuanto el título competencial del Estado para regular el régimen local es aquí el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPAC, esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, *ex* art. 149.1.18 CE. Luego, lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local.

Por consiguiente, hay que partir de esta premisa: el primer párrafo del art. 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") es básico, al amparo del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. A partir de aquí, la consulta pública resultaría, en términos generales, obligatoria, si bien los demás aspectos de su realización, elementos que con mayor grado de detalle se regulan en el contenido restante del apartado 1 del art. 133 LPAC, no son normas básicas y, por tanto, no son aplicables directamente más que a los

reglamentos estatales, no así a los reglamentos autonómicos y tampoco a los reglamentos en el ámbito de la Administración local. Todo ello, sin perjuicio de su aplicabilidad como norma supletoria, por su carácter de derecho estatal (art. 149.3 CE).

Además de esta limitación, ya de por sí intensa, hay que tener en cuenta que la Disposición Adicional Primera LPAC establece determinadas excepciones, para los procedimientos administrativos regulados en las leyes especiales.

Aunque se ha sostenido que las excepciones que menciona expresamente el número 2 de la DA 1ª se refieren a procedimientos relativos a actos administrativos, lo cierto es que la previsión de la Disposición Adicional Primera, número 1, se basa en la aplicación preferente, por mandato de la propia Disposición Adicional Primera LPAC, de la regulación de procedimientos, de todo tipo, contenidos en las leyes especiales por razón de la materia. Lo que exige determinar, en este caso, si la legislación de haciendas locales, en la que se regula el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, es una ley especial por razón de la materia. Y en tal sentido, es importante recordar que esta característica de legislación especial es proclamada por la propia Ley de Bases de Régimen Local, en su art. 111, que previene que "Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley". Es decir, para la propia LBRL la de haciendas locales es una legislación especial en atención a la materia que regula.

Por tanto, no ofrece duda la relación de ley especial por razón de la materia, frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local, contenida en la legislación de régimen local. Esta condición de procedimiento establecido por una ley especial por razón de la materia, al amparo de la Disposición Adicional Primera, 1ª LPAC, determina que sean de aplicación las normas específicas del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, contenidas actualmente en el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), tanto respecto a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC, como respecto a los tramites adicionales o distintos que se prevén en el TRLHL. Por lo demás, es de reseñar que las reglas procedimentales del art. 17 del TRLHL establecen en sí mismas un procedimiento completo que resulta aplicable por efecto de la ley especial por razón de la materia, sin que pueda considerarse, en modo alguno, que resulte necesario acudir a ninguna norma supletoria, *ex art.* 149.3 CE, para completar la regulación del procedimiento, por lo que tampoco por esta vía puede ser de aplicación la regulación contenida en el art. 133.1 LPAC.

Finalmente, la potestad tributaria local no es una potestad originaria, sino derivada (art. 133.2 CE), que requiere del previo ejercicio por el Estado de la potestad originaria para crear y establecer tributos locales (art. 133.1 CE), que pueden ser obligatorios o potestativos, pero que, en todo caso, son creados y regulados -con mayor o menor exhaustividad dependiendo de su carácter facultativo u obligatorio- mediante el ejercicio de una potestad normativa que habilita los elementos esenciales de tributo, sin

perjuicio del limitado ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria que en este ámbito tributario corresponde a las Entidades Locales. De ahí que el sentido y alcance de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de norma reglamentaria, que es lo singular y propio de la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC no se acomode, en la concisa y genérica forma que dispone el primer inciso del art. 133.1 de la LPAC, a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza fiscal en el ámbito local, pues esta iniciativa de ordenanza fiscal debe partir, en todo caso, de un conjunto de elementos normativos que resultan previamente impuestos, bien que con extensión variable, por la ley estatal. Lo expuesto aconseja que la loable finalidad de robustecer los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de ordenanzas fiscales se acometa, si se estimase necesaria reformar los mecanismos de participación pública ciudadana, mediante la oportuna reforma de esta legislación que es especial por razón de la materia, atendiendo a la singular conformación del ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia fiscal.

En consecuencia, la Sala fija como criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional que el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 TRLHL.

LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA MUNICIPAL ESTÁN EXENTAS DE LA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA CONTENIDA EN LA LEY DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 133/2023 de 6 de febrero de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1337/2022.

Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si es obligado que en la elaboración de los instrumentos del planeamiento se habilite un trámite previo de participación ciudadana, en aplicación del artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para la tramitación del procedimiento de aprobación de las disposiciones generales.

La Sala considera que más que en el referido artículo 133, en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor "*Los procedimientos administrativos regulados*

en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales."

El régimen que se establece en la mencionada DA-1º de la Ley de 2015 hace referencia a "trámites" y, en esa salvedad, se remite a la existencia de leyes especiales, por razón de la materia, que establezcan trámites distintos o adicionales, simplificando el ámbito objetivo de la Ley respecto de la confusión que había generado esa materia en la Ley 30/1992, como ha puesto de manifiesto la Doctrina. De otra parte, dicha regla no hace sino seguir el principio general en materia de vigencia de normas sobre la primacía de la ley especial sobre la general. Porque en todo caso, dichas especialidades deben venir impuesta en leyes, sin posibilidad de establecerse por vía reglamentaria.

Además, la aprobación de los Planes, sus Modificaciones y Revisiones, comprende una primera aprobación inicial y una ulterior aprobación definitiva, trámites que sin perjuicio de la competencia (municipal y autonómica) para realizarla, comporta una reiterada exigencia de información pública que, como se recuerda en la sentencia de instancia, no es equivalente al trámite de participación, pero que comporta dar intervención a los ciudadanos para que formulen alegaciones que las Administraciones pueden acoger en ese devenir procedimental con anterioridad a la mera aprobación provisional de los instrumentos de ordenación. En el ámbito urbanístico, la legislación sectorial, ahora competencia de las Comunidades Autónomas, contempla una normativa que regula pormenorizadamente la materia, de tal forma que la regulación de un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales.

Y responde a la cuestión casacional objetiva diciendo que no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica.

**DEFENSA JURÍDICA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. NECESARIA
PREVIA SOLICITUD. ELECCION DE PROFESIONALES POR EL
FUNCIONARIO. NECESIDAD DE AUTORIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN. INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 137/2023 de 6 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 5381/2021.

José Luís Requero Ibáñez.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar los requisitos y la forma en que se debe ejercer el derecho recogido en el artículo 14.f) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y en especial si en todo caso es

necesaria la previa solicitud del titular del derecho o se puede eximir de la misma en los supuestos de conflicto de intereses entre la administración y el empleado público.

Parte la Sala de que al funcionario o empleado público (aquí nos referiremos sin más a funcionario) le ampara el principio general de indemnidad, lo que le atribuye el derecho a que la Administración para la que presta servicios le resarza por los perjuicios que sufra en el ejercicio de sus funciones, derecho correlativo al deber de la Administración de protegerlo. Este derecho se integra en su estatuto profesional y no se identifica necesariamente con el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Tratándose de funcionarios locales es más idóneo advertir el sustento genérico del principio de indemnidad en el primer inciso del artículo 141.2 LRBRL que ordena a los entes locales que dispensen a sus funcionarios "...la protección que requiere el ejercicio de sus cargos...". A partir de tal mandato legal, la concreción y efectividad del principio de indemnidad exige indagar el ámbito específico en el que se prevea y uno de ellos es la garantía de esa indemnidad ante la eventualidad de que el funcionario tenga que afrontar gastos procesales: así lo prevé como derecho individual el artículo 14.f) del EBEP, aplicable también a los funcionarios locales [artículo 2.1.c) del EBEP].

4. Este artículo 14.f) del EBEP atribuye al funcionario el derecho a la "defensa jurídica y protección de la Administración" para la que presta servicios, pero lo condiciona a que se ejerza cuando se trate de "... procedimientos que se sigan [contra el funcionario] ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio legítimo de sus funciones o cargos públicos". Es una regulación mínima, pero no agotadora y es aquí donde cobra sentido que se acuda a los supuestos, en puridad distintos, pero con los que guarda una razonable analogía y que dan luz sobre las exigencias de prosperabilidad. Esto explica, por ejemplo, que en lo sustantivo para los procesos penales en los que esté incurso un funcionario se apliquen los estándares que fijó la sentencia de 4 de febrero de 2002 de esta Sala y Sección, tantas veces citada en autos y en el procedimiento administrativo, litigio en el que se ventilaba esa asistencia para unos concejales, no para funcionarios.

No obstante, la cuestión de interés casacional no se centra en las exigencias sustantivas para satisfacer este derecho, sino en un aspecto procedimental administrativo: cuáles son los requisitos y la forma para ejercer este derecho a la asistencia o defensa jurídica ex artículo 14.f) del EBEP y, en especial, si en todo caso es necesaria la previa solicitud del funcionario o cabe eximirle de la carga de solicitarlo cuando haya conflicto de intereses con la Administración.

Dice la Sala que para resolver sobre tal cuestión partimos de que la satisfacción de ese derecho implicará para la Administración asumir el coste de la asistencia procesal, luego debe valorar si el proceso judicial en el que está incurso el funcionario obedece al ejercicio de sus funciones, que ese ejercicio haya sido legítimo y que no haya conflicto de intereses con la propia Administración. Esto hace que el del artículo 14.f) del EBEP sea un derecho individual cuya satisfacción depende de la iniciativa del funcionario: en su mano está ejercerlo o no, luego que asuma la carga formal de instarlo. Y forma parte de este derecho que el funcionario opte por acudir a profesionales de su elección, en

cuyo caso la Administración debe autorizarla, para apreciar la concurrencia de los requisitos expuestos y valorar el coste.

Lo expuesto es trasladable a la segunda parte de la cuestión de interés casacional pues en caso de conflicto de intereses también es exigible al funcionario la carga de solicitar la asistencia o de pedir autorización para ser asistido por profesionales de la propia elección, aun cuando el funcionario finalmente quede exento de toda responsabilidad. La razón es que seguimos en la lógica del artículo 14.f) del EBEP y las exigencias formales de su ejercicio están vinculadas a las sustantivas. Y esto es así aun cuando al inicio de las actuaciones no fuese claro que hubiere conflicto de intereses: la Administración debe tener la posibilidad de apreciarlo siquiera indiciariamente para rechazar la asistencia y llegado el caso, si la hubiese asumido, abandonarla.

HUELGA. SERVICIOS MÍNIMOS. LA JURISDICCIÓN COMPETENTE PARA CONOCER DE ESTA MATERIA CUANDO LA HUELGA AFECTE A SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LA JURISDICCIÓN COMPENTE ES LA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 199/2023 de 16 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7222/2020.

Celsa Picó Lorenza.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar la jurisdicción competente (social o contencioso-administrativa) para conocer de las órdenes de servicios mínimos o esenciales de la comunidad en caso de huelga.

La Sala responde la cuestión de interés casacional objetivo diciendo que la jurisdicción competente para conocer de las órdenes de servicios mínimos o esenciales de la comunidad en caso de huelga es la contencioso administrativa.

EFFECTOS DE LA OMISIÓN DE LA EXPRESIÓN DE SI EL ACTO NOTIFICADO ES FIRME Y DE LOS RECURSOS QUE PROCEDEN CONTRA EL MISMO, TRATÁNDOSE DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 215/2023 de 21 de febrero de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4279/2021.

José María del Riego Valledor.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en la interpretación del artículo 20, apartados 2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a fin de determinar las consecuencias, en relación con la determinación de los plazos para la interposición de recursos administrativos o judiciales, de la omisión en una notificación de una

resolución administrativa de la indicación de si la misma pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos y, en concreto, si los efectos son los mismos en atención a que el destinatario sea un particular (persona física o jurídica) o una Administración Pública.

La Sala considera y responde a la cuestión de interés casacional, que los requisitos de indicación de recursos del artículo 40.2 de la LPACAP son exigibles en todas las notificaciones, cualquiera que sea su destinatario, si bien, a la hora de determinar las consecuencias de la omisión de la indicación de recursos, no es irrazonable ni ilógico reconocer que las Administraciones Públicas se encuentran en este punto en una posición diferente a la de la generalidad de los ciudadanos, pues disponen de personal técnico y jurídico sobradamente formado en estas cuestiones, de manera que cabe exigirles una mayor diligencia en la articulación y presentación de sus escritos y recursos, por lo que habrá de estarse a la situación de indefensión que la falta de indicación de recursos ocasione a la Administración Pública de que se trate, en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso.

TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA. ACCESO A LA INFORMACIÓN DE BIENES INMUEBLES EXENTOS DEL IBI. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 199/2023 de 16 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 7222/2020.

Celsa Picó Lorenza.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si la Ley General Tributaria establece un sistema de acceso a la información propio en sus artículos 93, 94 y 95 (este último previendo un régimen de carácter reservado de la información de la Administración Tributaria) o si, por el contrario como alega el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, resulta de aplicación la Ley de Transparencia, puesto que la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso, que no se contiene en la Ley General Tributaria.

La Sala declara que el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia, por no ser dichas exiguas e insuficientes disposiciones -la prevista en el artículo 85 que establece el deber genérico de informar a los obligados tributarios de sus derechos y obligaciones, y en los artículos 86 y 87, sobre la forma en que se instrumenta esta obligación- asimilables o equivalentes a un régimen específico y completo de acceso ni, en fin, pueden conllevar una prohibición del ejercicio de este derecho a los ciudadanos ex artículo 105 CE a obtener cierta información que, aun concerniendo a aspectos tributarios, responde a un interés legítimo o público -que se refleja en la ley de Transparencia-.

Por tanto, no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional Primera).

En el caso concreto, la información controvertida se ciñe a la relación de inmuebles radicados en el municipio de Lucena a los que se aplica la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles, que comprende tanto aquellas exenciones objetivas reconocidas por ley como las subjetivas, abarcando también aquellas establecidas por el Ayuntamiento ex apartado 4º del transcrito precepto. Pues bien, en lo que se refiere a la información sobre la titularidad de los bienes inmuebles, vemos que el propio solicitante acota su petición, excluyendo a las personas físicas "en aplicación de la Ley de Protección de Datos, ya que son las únicas amparadas por dicha normativa y nunca las entidades jurídicas, sean públicas o privadas".

Empero, la salvedad en la información sobre la titularidad de los bienes inmuebles alcanza no sólo -como afirma la parte- a las personas físicas, con arreglo a las prescripciones de la Ley de Protección de Datos de 2018 (artículo 5). Del mismo modo, y sin necesidad de acudir a otras normas -y como apunta el Consejo recurrente- la comunicación del dato relativo a la titularidad de las personas jurídicas entra en colisión con la propia legislación sectorial, singularmente, con lo dispuesto en el artículo 51 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro, que considera como "datos protegidos" el nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro inmobiliario como titulares, expresión que incluye tanto los datos de las personas físicas como los de las personas jurídicas que figuran inscritas en el Catastro Inmobiliario.

Dispone el artículo 51 de dicha norma:

"A efectos de lo dispuesto en este título, tienen la consideración de datos protegidos el nombre, apellidos razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuren inscritos en el Catastro Inmobiliario como titulares, así como el valor catastral y los valores catastrales del suelo y, en su caso, de la construcción de los bienes inmuebles individualizados."

En consecuencia, la entrega de los datos sobre la titularidad de los inmuebles que gozan de la exención del IBI, ha de ceñirse, por las razones expuestas, exclusivamente a aquellos bienes que no pertenecen a ninguna de esas dos aludidas categorías, sin necesidad de argumentación adicional, por así disponerlo la mencionada Ley del Catastro. Restan, pues, aquellos entes públicos titulares que tengan inscritos a su favor bienes a los que se le reconoce la exención, como son el Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos locales -y organismos y entidades que dependan de los anteriores-, así como los inmuebles de Gobiernos extranjeros a los que se refiere el apartado 1º e) del artículo 62 TRLHL

Hecha esta precisión sobre los sujetos que figuran como titulares de los bienes inmuebles exentos; nada obsta a que, en relación a aquellos entes públicos, se facilite la información que versa sobre aquellos inmuebles que gozan de la exención, con expresa determinación de la causa de dicho beneficio, así como el importe de la exención, en la medida que no constituyen "datos protegidos" en el citado texto normativo del Catastro y no incorporan ningún dato de índole personal que pueda estar afectado por los límites que se contemplan en los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de Transparencia.

**PROCESOS SELECTIVOS. INVALIDEZ DEL PROCESO SELECTIVO
DECLARADA POR SENTENCIA FIRME. EFECTOS RESPECTO A LOS
APROBADOS Y NOMBRADOS FUNCIONARIOS DE CARRERA EN EL MISMO.
INTERÉS CASACIONAL.**

*Sentencia número 241/2023 de 27 de febrero de la Sección 4ª de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.*

Recurso de Casación 1633/2021.

María del Pilar Teso Gamella.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si debe respetarse el derecho de los aspirantes inicialmente aprobados y nombrados funcionarios a conservar su condición cuando años después, por la ejecución de sentencia contra el proceso selectivo detectadas irregularidades ajenas a los mismos, se atribuye su plaza a aspirante distinto.

El proceso selectivo del caso examinado pretendía la cobertura de dos plazas de Técnico de Gestión, escala de Administración General, subescala técnica grupo A, subgrupo A2, una de la cuales se había adjudicado a doña Estela. Sin embargo años más tarde, tras la sentencia de 19 de junio de 2015, se reconoce el derecho de otra aspirante " a sumar 0.5 puntos a los concedidos por el tribunal calificador con las consecuencias de toda índole legalmente inherentes a este pronunciamiento". De modo que tras la expresada operación aritmética, la ahora recurrente resultó desplazada, en cumplimiento y ejecución de la sentencia que anuló el proceso selectivo en ese punto.

La Sala responde a la cuestión casacional planteada diciendo que la aplicación de la jurisprudencia de esta Sala al caso examinado determina que no pueda privarse a la recurrente de la condición de funcionaria de carrera, a la que accedió tras superar el correspondiente proceso selectivo. La declaración posterior de invalidez, años después, no acarrea indefectiblemente la exclusión de los inicialmente seleccionados, pues poderosas razones de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima, y equidad, determinan que se acoten las consecuencias jurídicas que se anudan a la posterior declaración de invalidez del resultado del proceso selectivo, cuando, como es el caso, la anulación tiene que ver con la incorrecta actuación de la Administración, y no con el comportamiento de la aspirante inicialmente seleccionada.

LICENCIAS DE TAXI. REVOCACIÓN. NATURALEZA JURÍDICA NO SANCIONADORA DE LA REVOCACIÓN DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE AUTOTAXI. INAPLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS Y GARANTÍAS PROPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 327/2023 de 13 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1370/2022.

María del Pilar Teso Gamella.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si son aplicables los principios y garantías propios del procedimiento administrativo sancionador a la revocación de una licencia de autotaxi.

Las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 9 y 25 de la Constitución española; los artículos 127, 129 y 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, Régimen Jurídico del Sector Público); y los artículos 140.4, 143.1 y 2 de la Ley 16/1987, de 30 de junio, del Ordenación del Transporte.

La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título.

La Sala, citando sentencias anteriores, considera que la diferenciación de la revocación de la sanción adquiere una gran relevancia, pues se traduce en la aplicación del correspondiente régimen jurídico. En el caso de la sanción: la sujeción al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), subjetivación de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que, en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales, del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia.

Como deriva de los criterios establecidos en la citada sentencia, los supuestos del artículo 48 RNSU no están sujetos a los plazos de prescripción de las infracciones administrativas, ni son predicable de ellos las exigencias derivadas del artículo 25 CE, bastando como se ha dicho, con que se tramite el oportuno procedimiento administrativo a que se refiere el último párrafo del propio precepto reglamentario, con audiencia del titular de la licencia, en orden a acreditar si estaba ejercitando la correspondiente actividad en las condiciones exigidas en su otorgamiento, de la que formaba parte, entre otras, la de no contratar personal asalariado en los términos a que

se refiere el apartado g) del precepto, y proceder, en consecuencia, a efectuar la oportuna declaración revocatoria.

En fin, en el presente caso esta última exigencia procedimental ha de considerarse cumplida, sin que para ello sea obstáculo ni la cita en la resolución de artículos de la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de taxis que sería a mayor abundamiento respecto a la mención explícita y suficiente del artículo 48. g) RNSU, ni el que se califique al expediente de procedimiento sancionador, pues ello no supone una merma de las garantías, habiéndose tramitado el procedimiento con información de la conducta atribuida al recurrente (contratación de un conductor sin el necesario permiso municipal y sin la necesaria comunicación o puesta en conocimiento de la autoridad municipal) y plena oportunidad de audiencia, cumpliendo así con la finalidad de esclarecer la realidad del incumplimiento de la condición al que se anuda la revocación impugnada.

PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO. TÍTULO DE GRADO. DIFERENCIAS ENTRE TÍTULO DE CONCURRENCIA Y TÍTULO INVOCADO COMO MÉRITO. OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE GRADO DESDE LA DIPLOMATURA SUPERANDO UN CURSO DE ADAPTACIÓN. LA MENCIÓN SE CONSIDERA COMO UN COMPLEMENTO DE LA TITULACIÓN DE GRADO Y NO COMO UNA TITULACIÓN DISTINTA Y NO PUEDE INTEGRAR EL MÉRITO DE "FORMACIÓN ACADÉMICA". INTERÉS CASACIONAL.

Sentencia número 331/2023 de 15 de marzo de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 6050/2021.

José Luís Requero Ibáñez.

El objeto de interés casacional objetivo consiste en determinar si, a los efectos de los procedimientos de acceso o provisión de puestos de trabajo en el empleo público, quienes estando en posesión del Título de Diplomado, hayan realizado un curso más de adaptación al Grado, pueden ver computados sus dos títulos, de manera que pueda valorarse uno como título de acceso y el otro como título independiente. La norma jurídica que ha de ser objeto de interpretación, la Disposición adicional cuarta Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

El titular de una antigua Diplomatura, al tiempo de realizar el curso de adaptación, obtiene además del Grado una Mención lo que supone cursar más créditos. El artículo 9.3 del Real Decreto 1393/2007 preveía la Mención como un itinerario o intensificación curricular. La Mención se incorpora al título de Grado de forma que sin Mención el título será "Graduado o Graduada en X" y quien lo obtiene, será "Graduado o Graduada en X con Mención en Y". Precisión también prevista en el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales (artículo 5.2).

El Real Decreto 1393/2007 ha sido derogado por el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, que sigue en lo sustancial al anterior pero incluye alguna precisión significativa y así el artículo 13.3 añade que las enseñanzas oficiales de Grado pueden

complementarse con la incorporación de menciones...y que complementan el proyecto formativo general del Grado". Idea la de complemento que refuerza la disposición adicional tercera que permite, excepcionalmente, cursar una Mención en otra universidad distinta de aquella en la que se obtuvo el Grado, en cuyo caso no se expide un nuevo título sino un certificado académico oficial acreditativo. Y se confirma en el artículo 5.4 del Real Decreto 1002/2010, ya citado, que prevé que cuando se acredite más de una Mención "vinculada" a un mismo título de Grado, se expida un único título de Graduado o Graduada, constando en el anverso una Mención y las restantes en el reverso.

De lo dicho deducimos que, si además de realizar un curso de adaptación, se cursan unos créditos que llevan a obtener una Mención, se demostrará mayor cualificación para ejercer la profesión de Maestro en Educación Primaria; y esa mayor cualificación que evidencia mayor formación académica se acredita en el título de Grado en la forma antes expuesta. Pues bien, a los efectos que ahora importan -integrar el mérito "formación académica"-, rechazamos que la Mención respecto del Grado -obtenido mediante adaptación a partir de la antigua Diplomatura- implique una titulación distinta respecto del Grado.

Para llegar a esta conclusión entendemos que estamos ante un título de Grado complementado con la Mención, de ahí que en el artículo 5.4 del Real Decreto 1002/2010 la regule como "vinculada" al título de Grado. Es más, la regulación de esta figura -la Mención- la encontramos en sede de la regulación de la enseñanza general o común de Grado, de ahí que se le dé el tratamiento "denominación" del título de Grado, tal y como se deduce de las normas reglamentarias citadas.

En consecuencia y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, quienes estando en posesión del título de Diplomado, superen un curso de adaptación para obtener el de Grado, no pueden invocar uno u otro como título de concurrencia y como mérito de "formación académica", pues a estos efectos no son títulos distintos. Y a efectos de tal mérito, la Mención se considera respecto del Grado como un complemento de esa titulación de base, no una titulación distinta.

CONVOCATORIAS

Diputación de Granada. **Convocatoria de la VI edición de Premios CEMCI**, en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”. El plazo de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el 31 de marzo de 2024. [BOP Granada núm. 86 de 10 de mayo de 2023.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Empleo y Desarrollo Sostenible. Convocatoria de subvenciones a ganaderos, asociaciones y cooperativas de Granada, para la **mejora genética del ganado caprino de raza pura murciano -granadina**, mediante inseminación artificial. [BOP Granada núm. 79 de 27 de abril de 2023.](#)

Ayuntamiento de Granada. Delegación de Familia, Bienestar Social e Igualdad de Oportunidades. Convocatoria de ayudas **Fondo Iniciativa Mujer 2023**. [BOP Granada núm. 75 de 21 de abril de 2023.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Obras Públicas y Vivienda. Convocatoria de subvenciones para la **mejora del ciclo integral del agua** en las entidades locales 2023. [BOP Granada núm. 74 de 20 de abril de 2023.](#)

Diputación de Granada. Delegación de Igualdad, Juventud y Administración Electrónica. Subvenciones para fomento de la **actividad empresarial desarrollada por mujeres en los municipios de menos de 5.000 habitantes** de la provincia de Granada. [BOP Granada núm. 54 de 21 de marzo de 2023.](#)

Resolución de 20 de abril de 2023, de la Secretaría General de Administración Local (Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convocan para 2023 las subvenciones previstas en la Orden de 18 de febrero de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales, en régimen de concurrencia no competitiva, para la **reparación de daños en infraestructuras de titularidad pública local derivados del acaecimiento de fenómenos naturales o de otras necesidades extraordinarias**, dentro del ámbito del Plan de Cooperación Municipal. [BOJA núm. 79 de 27 de abril de 2023.](#)

Resolución de 17 de abril de 2023, de la Secretaría General de Vivienda (Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se realiza la convocatoria 2023, para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia no competitiva, a **entidades del Tercer Sector que faciliten una solución habitacional a**

víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables. [BOJA núm. 76 de 24 de abril de 2023](#)

Orden de 31 de marzo de 2023, de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se convoca para el año 2023 la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a los **Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada** para la financiación de actividades de iniciativa pública. [BOJA núm. 76 de 24 de abril de 2023](#)

Orden de 29 de marzo de 2023, de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte (Comunidad Autónoma de Andalucía), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de **subvenciones dirigidas a las federaciones deportivas andaluzas** para el fomento de la gestión, la tecnificación y el rendimiento deportivo. [BOJA núm. 65 de 5 de abril de 2023.](#)

Extracto de la Resolución de 5 de abril de 2023, de la Consejería de Universidades, Igualdad, Cultura y Deporte (Comunidad Autónoma de Cantabria), por la que se convocan subvenciones a municipios con más de 10.000 habitantes y mancomunidades de la Comunidad Autónoma de Cantabria, con el fin de impulsar **Oficinas de Atención e Información a las Mujeres**, en el año 2023. [BOC núm. 75 de 19 de abril de 2023](#)

Bases reguladoras de las ayudas para proyectos de **renovación del alumbrado exterior municipal.** [Esmart City de 26 de abril de 2023.](#)

Convocatoria de manifestaciones de interés para establecer **valles regionales de innovación europeos.** [Esmart City de 5 de abril de 2023.](#)

Abierto el plazo de inscripción de los premios **Capital Europea de la Innovación 2023.** [Esmart City de 9 de marzo de 2023.](#)

Los **Premios Regiostars 2023** reconocerán iniciativas financiadas por la política de cohesión europea. [Esmart City de 1 de marzo de 2023.](#)

Nuevas convocatorias de las **misiones europeas de ciudades y de adaptación al cambio climático.** [Esmart City de 24 de enero de 2023.](#)

AHORA EN EL CEMCI

Formación

PLAN GENERAL DE ACCIÓN 2023



Disponible para su consulta las actividades que se llevarán a cabo en el desarrollo del [Plan General de Acción 2023](#).

Máster
en
Dirección
Pública
Local

El CEMCI viene convocando el [Máster en Dirección Pública Local](#) desde 2015, que se realiza en formato íntegramente virtual a través de nuestra plataforma de formación online. Actualmente se está celebrando la IV edición de los Diplomas de Especialización en Presupuestos y Contabilidad Local, Planificación y Gestión de Recursos Humanos y Disciplina Urbanística.



El servicio [Mirador de necesidades formativas](#) es un servicio estable y permanente donde nuestros reales o potenciales usuarios pueden expresar anónimamente sus sugerencias, preferencias, deseos y necesidades formativas con el objetivo de avanzar en su profesionalización o carrera administrativa o deseen expresar su interés en que sea tratada una determinada temática relevante para el Gobierno o la Administración local.

Por tanto a través de este servicio, se complementa a las encuestas individualizadas que el CEMCI realiza a la terminación de cada acción formativa, fomentamos la acción formativa, el desarrollo profesional y la participación ciudadana desde el propio Centro.

[Las próximas actividades formativas](#) convocadas por el CEMCI son:

- [JORNADAS DE EXCELENCIA.](#)
 - Análisis de la nueva Ley de Función Pública de Andalucía. Formación presencial. 20 de junio de 2023.
- [WEBINARIO LOCAL.](#)
 - Procedimiento de recaudación de los ingresos de derecho público no tributario. Formación virtual. 15 de mayo de 2023.
- [ESPACIO POLÍTICO LOCAL.](#)
 - Órganos del gobierno local (II edición). Formación virtual. Del 14 al 28 de junio de 2023.
 - Actualización en elementos clave del régimen jurídico actual de las entidades locales. Formación virtual. Del 27 de junio al 11 de julio de 2023
- [CURSOS DE PERFECCIONAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN.](#)
 - Nóminas y Seguridad Social en entidades locales. Formación presencial. 22 y 23 de mayo de 2023
 - Gestión de subvenciones en las entidades locales (VII edición). Formación virtual. Del 2 de junio al 6 de julio de 2023
- [MUNICIPIOS DE GRANADA AL DÍA.](#)
 - Taller: mentoría en equipos de trabajo para entidades locales. Formación presencial. 22 y 23 de junio de 2023
- [CURSOS MONOGRÁFICOS DE ESTUDIOS SUPERIORES.](#)
 - Planes de ordenación de los recursos humanos: Guía práctica para la elaboración de un Plan Director de Recursos Humanos en una entidad pública local (III edición). Formación virtual. Del 17 de mayo al 13 de junio de 2023.
 - Las sociedades mercantiles del sector público local (II edición). Formación virtual. Del 31 de mayo al 27 de junio de 2023
 - Residuos y suelos contaminados para una economía circular. Formación virtual. Del 1 al 28 de junio de 2023.
 - Funciones, creación y funcionamiento de centros municipales de información a la mujer en Andalucía. Formación virtual. Del 13 de junio al 10 de julio de 2023.

- [LA FORMACIÓN PASO A PASO: TALLERES.](#)
 - Redacción de pliegos de contratación (IV edición). Formación presencial. 26 y 27 de junio de 2023.

Investigación

Publicado el extracto de la convocatoria de la VI edición de [Premios CEMCI](#), en su doble modalidad: A) “Prácticas Municipales Exitosas. B) “Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local”.



El **plazo** de presentación de solicitudes y trabajos comienza con la publicación de esta convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada y finalizará el **31 de marzo de 2024**.



Mediante el servicio [Consulta al CEMCI](#), este Centro ofrece un sistema virtual de propuestas, alternativas o consejos, ante las solicitudes de consulta de los usuarios o potenciales usuarios del CEMCI, para aconsejar o proponer a los mismos, a título individual y personalizado, posibles o deseables soluciones o alternativas ante consultas demandadas en materia de Derecho y Gestión Pública Local. Para ello contaremos con prestigiosos profesionales especialistas del más alto nivel, colaboradores del CEMCI.

El objeto de este servicio es la realización de una actividad investigadora por parte del CEMCI en torno a las [acciones llevadas a cabo por las Entidades Locales sobre actividad electrónica](#) con la intención de mostrarlas con el objetivo de servir de guía práctica a otras Entidades Locales.



También ofrecemos información de actualidad sobre esta temática, constituida por informes, estudios, actividades formativas o legislación, sobre cualquier cuestión de interés que pueda afectar a la actividad electrónica en el ámbito local.

**GOBIERNO
LOCAL
ABIERTO Y
TRANSPARENTE**

Desde la página web del CEMCI se pueden consultar las actividades y prácticas realizadas en torno al denominado Open Government o [Gobierno Abierto](#) en las administraciones públicas, especialmente locales, que se han incorporado en esta sección, agrupadas en cuatro apartados:

[Buenas prácticas.](#)

[Información de actualidad.](#)

[Legislación.](#)

[Directorio de perfiles de Twitter.](#)



A través del [Observatorio de Bancos de Experiencias Municipales](#) queremos ayudar a que el eventual usuario de los distintos Bancos de Experiencias pueda conocer de todos y cada uno de ellos, por lo que procedemos a exponer sus principales características. Es por ello que presentamos de cada banco una ficha ilustrativa que recoge los características fundamentales.

El Observatorio trabajará sobre las siguientes categorías, que podrá consultar desde nuestra web:

- [Bancos de Experiencias Municipales en España.](#)
- [Bancos de Experiencias Municipales en otros países de habla hispana.](#)
- [Bancos de experiencias municipales en otros países de habla inglesa y francesa.](#)
- [Publicaciones que representan un banco de experiencias en sí mismas.](#)

Si conocéis cualquier otro Banco de Experiencias que cumpla los requisitos de las categorías mencionadas anteriormente, sería importante que nos lo diérais a conocer para incorporarlo a nuestro Observatorio de Bancos de Experiencias. Podéis contactar con nosotros en cemci@cemci.org.

CARTA DE SERVICIOS



Ponemos a disposición de todos los usuarios nuestra [Carta de Servicios](#), en la que se muestran los servicios que ofrece el CEMCI, junto con un conjunto de compromisos muy concretos que asumimos para dotar a nuestras actividades de la mayor calidad posible. Anualmente daremos cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la misma. En la página web del CEMCI se pueden [consultar los avances de resultados semestrales](#) en relación con aquellos indicadores que admiten un seguimiento temporal.

PORTAL DE TRANSPARENCIA CEMCI



El Proyecto Estratégico del CEMCI, tiene como idea-fuerza, entre otras, la transparencia como forma de actuar de este Centro y para ello, uno de sus objetivos más importantes lo constituye la puesta en marcha un Proyecto de Transparencia de nuestras acciones internas y actividades y servicios externos. La principal herramienta que se creará en consecuencia, estará constituida por un [Portal de Transparencia](#), accesible desde la web del CEMCI, donde se pondrá a disposición de los ciudadanos en general y en particular de nuestros usuarios, la información relativa a este Centro.

OTRAS ACCIONES CEMCI

RED DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Se mantiene la colaboración del CEMCI con otras administraciones públicas y entidades privadas de análogo contenido, cuyas acciones se asemejan o concuerdan con las de este Centro, mediante el establecimiento de [Convenios Marco de colaboración](#). Recientemente se han firmado convenios con instituciones importantes, como la Oficina Municipal de Tributos de Calviá (Islas Baleares), el Ayuntamiento de La Carolina (Jaén) o la Empresa Tecnológica Municipal El Puerto de Santa María Global (Cádiz).

Centro de Documentación Virtual

El Centro de Documentación Virtual es una herramienta centralizada de consulta bibliográfica y documental que contiene información especializada, actualizada y precisa, tanto en papel como en formato digital, sobre temas relacionados con la administración local, el municipalismo y todos los agentes que participan en el mismo.



Catálogo de [publicaciones](#), disponibles tanto en formato papel como en formato electrónico. Si desea adquirir algún título que no esté disponible, póngase en contacto con nuestro [servicio de publicaciones](#). Si desea [suscribirse a las publicaciones del CEMCI](#), o bien adquirir algún ejemplar, póngase en contacto con publicaciones@cemci.org.



[Catálogo de la Biblioteca del CEMCI](#) especializada en administración local y temas relacionados con la gestión pública local. Consulta los [servicios bibliotecarios](#) que se ofrecen.



Base de datos mantenida diariamente que está formada por reseñas de [artículos de las revistas](#) que se reciben en el CEMCI. Desde esta sección se puede consultar y solicitar los artículos que interesen.



Acceso a los [documentos](#) publicados en las secciones Tribuna y Trabajos de Evaluación de la Revista digital del CEMCI, junto a otros que se han considerado de interés.



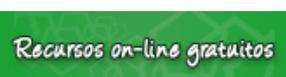
Acceso al texto completo de las [disposiciones legales](#) que previamente han sido seleccionadas a través de los boletines de Actualidad Informativa.



La [Revista digital del CEMCI](#), de periodicidad trimestral, ofrece un contenido útil y variado a cargos electos y empleados públicos de las entidades locales.



[Publicación electrónica](#) de periodicidad quincenal que constituye una actualización de los contenidos de la Revista digital del CEMCI, que reúne la información sobre la actualidad más reciente, noticias tanto de carácter formativo o doctrinal, así como las novedades o reformas legislativas que surgen día a día.



Recursos informativos gratuitos disponibles a través de internet, agrupados en cinco tipos: [revistas especializadas](#), [boletines de sumarios](#), [boletines oficiales](#), [información jurisprudencial](#) y [redes de bibliotecas](#).

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

- Tesorería y recaudación en las entidades locales. Jose Manuel Farfán Pérez.
- Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario: aplicación en el ámbito local. Miguel Ángel Valenzuela Villarrubia.



Acceso al [catálogo de publicaciones](#) completo y actualizado que reúne todos los títulos editados por el CEMCI.

REDES SOCIALES

Suscríbete a nuestros boletines www.cemci.org

Síguenos a través de los medios sociales



ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS



LA TERCERA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA DÉCADA 2030. Fernando Monar Rubia con la colaboración de Rodrigo Martín Castaño.
Colección: [Temas de Administración Local](#), 116.
ISBN-13: 978-84-16219-55-1.



LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL TRAS LA LEY 20/2021 DE REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD: EL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN. Xavier Boltaina Bosch.
Colección: [Temas de Administración Local](#), 117.
ISBN-13: 978-84-16219-52-0.



MEJORA REGULATORIA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA. *Obra Premiada en la V Edición de Premios CEMCI. Modalidad: Prácticas Municipales Exitosas.*
María Jesús Giménez Soler, Hilario Llavador Cisternes, M^a Isabel Tejada Adell
Colección: [Premios CEMCI](#), 12.
ISBN-13: 978-84-16219-53-7



EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL IMPULSO DEL GOBIERNO DEL DATO EN LAS ENTIDADES LOCALES. *Obra Premiada en la V Edición de Premios CEMCI. Modalidad: Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local.*
Magdalena Lorente Martínez
Colección: [Premios CEMCI](#), 13. ISBN-13: 978-84-16219-57-5.



LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA NUEVA ERA DIGITAL. *Mención Especial en la V Edición de Premios CEMCI. Modalidad: Investigación Científica Avanzada de la Administración y el Gobierno Local.*

Nerea Garrido Martínez, Goizargi Hernando Alonso.

Colección: [Premios CEMCI](#), 14. ISBN-13: 978-84-16219-54-0.



COMERCIO SOSTENIBLE 2030. DINAMIZACIÓN DEL COMERCIO LOCAL. *Mención Especial en la V Edición de Premios CEMCI. Modalidad: Prácticas Municipales Exitosas*

Ramón Prous Zaragoza

Colección: [Premios CEMCI](#), 15. ISBN-13: 978-84-16219-56-8

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA

“Rasgos de un nuevo ordenamiento urbanístico”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº IV. Especial/2022, pp. 14-19.

CANTERA CUARTANGO, JOSÉ MANUEL

“La obligación de subcontratar el personal en un contrato público solo vincula cuando lo diga la normativa laboral expresamente y no cuando lo disponga el pliego”, en: *La Administración Práctica*, nº 11/2022, pp. 143-146.

CEREZO IBARRONDO, ÁLVARO

“Los vicios de legalidad y los efectos sobre los instrumentos de ordenación urbanística bajo el principio de desarrollo urbano sostenible e integrado”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 223/2022, pp. 119-146.

CHAVES GARCÍA, JOSÉ R.

“El silencio administrativo positivo: tocata legal y fuga jurisprudencial”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10/2022, pp. 107-116.

ECHEVARRÍA SÁENZ, MARINA

“Retos de la Inteligencia artificial en el Derecho”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 100/2022, pp. 22-27.

HERVÁS MÁS, JORGE Y TEMES-CORDOVEZ, RAFAEL R.

“Las inexplicables restricciones a los incrementos de edificabilidad en las actuaciones de dotación hoteleras en la Comunidad Valenciana”, en: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 357/2022, pp. 109-139.

JUNQUERA A. Y ALONSO, F.

“Recuperar el pulso después de la tierra quemada”, en: *Carta Local*, nº 360/2022, pp. 18-24.

LEIVA LÓPEZ, ALEJANDRO D.

“La ordenación del suministro de hidrógeno renovable. En especial: almacenamiento, transporte y distribución”, en: *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 124/2022, pp. 17-47.

LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, FEDERICO ANDRÉS; MORA BONGERA, FERNANDO

“Aproximación al abuso del derecho en el orden contencioso-administrativo: la litigación abusiva como negocio”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº IV. Especial/2022, pp. 162-176.

MANIATIS, ANTONIO

“El Derecho ambiental y la contratación pública ambiental”, en: *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 223/2022, pp. 189-204.

MERCADER UGUINA, JESÚS R.

“En busca del empleador invisible: algoritmos e inteligencia artificial en el derecho digital del trabajo”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 100/2022, pp. 136-145.

MORENO PRIETO, JULIO DAVID

“Puertos deportivos: la controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 113/2022, pp. 121-154.

PONS CÁNOVAS, FERRAN

“El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 219/2022, pp. 107-136.

PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL

“Derechos fundamentales e inteligencia artificial en el Estado social, democrático y digital de Derecho”, en: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 100/2022, pp. 48-57.

REBOLLO PUIG, MANUEL

“Invalidez de los planes urbanísticos”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº IV. Especial/2022, pp. 20-46.

RIBAS RODRÍGUEZ, FÁTIMA

“Aproximación a la declaración de utilidad pública de las instalaciones de energía eléctrica”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 113/2022, pp. 293-310.

RUIZ CENICEROS, MAURICIO

“La cita previa y el derecho al plazo”, en: *Revista de Administración Pública*, nº 219/2022, pp. 251-272.

SOS BRAVO, VICENT

“Modelo de ordenanza reguladora de subvenciones municipales (I)”, en: *La Administración Práctica*, nº 10/2022, pp. 209-218.

TOLOSA TRIBIÑO, CÉSAR

“La acción pública en el urbanismo”, en: *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº IV. Especial/2022, pp. 147-161.

Un nicho abierto; donde desborda arte y cultura

Cada canícula trae algún resquicio de aire fresco encapsulado en liturgias de arte. De entre sus centros neurálgicos de implosión, y parapetadas estos por Alhambra y ríos adyacentes, tiene lugar cada año el cautivador encuentro donde los perplejos y entusiastas de la música y la danza se aúnan al calor de lo que vendrá y lo que el sueño dejará ser. Hablamos en este caso del Festival Internacional de Música y Danza, que se ha convertido en un hito cultural centrípeto para la región, una ventana al mundo capaz de invocar artistas de renombre y a un público ávido que, desde su creación en 1952, pulula para alimentar los egos.



Más allá del atractivo artístico, el festival contribuye significativamente al tejido cultural y económico de Granada. La afluencia de visitantes, venidos de cualquier recóndito lugar, dinamiza los comercios, restaurantes y hoteles locales, lo que supone un impulso para la economía de la ciudad. Además, este sirve de plataforma para los aspirantes a artistas, ofreciéndoles una exposición inestimable y la oportunidad de colaborar con figuras consagradas en sus respectivos campos. De esta síntesis, cada fecha estival, durante aproximadamente un mes, Granada bulle hasta ser extenuada.

Los organizadores del festival elaboran meticulosamente un programa que combina talentos de talla mundial con artistas emergentes, creando una armoniosa mezcla de tradición e innovación. El público se deleita con orquestas sinfónicas, recitales de música de cámara, virtuosos solistas, espectáculos de danza contemporánea y colaboraciones que abogan por la reflexión, ampliando los resquicios de la expresión artística. Este año por primera vez en las

entrañas del Palacio Carlos V, los más afortunados se podrán extasiar con la representación de Turandot en un enclave que ni Puccini pudo soñar.



En este maremágnum uno puede hallar aclamados directores al frente de prestigiosas orquestas, solistas y coreografías hilvanadas con fruición. Los escenarios se engalanan con luminarias que dejan una huella indeleble en la panorámica de la ciudad, además de hileras de personas que gorgotean de un lado a otro; entre la escapada del calor y la búsqueda del duende. Esta convergencia global de talento fomenta un vibrante intercambio de ideas e influencias artísticas, enriqueciendo aún más las múltiples experiencias que depara vivir la ciudad. Aunque, claro, no es simplemente una serie de actuaciones; es un viaje inmersivo que invita a los visitantes a explorar el alma de la *Graná* más imperial. Así, día tras días, durante sus varias semanas, vemos como mientras el sol va buscando su cobijo, las actuaciones arrancan, dando paso a bellos coqueteos luminiscentes que proyectan un resplandor etéreo capaz de crear una encantadora mimetización de pasado y presente.

Que suerte supone quién, para este año, en su 72ª edición, podrá descolgarse para ver filarmónicas venidas del mundo, danzantes extraordinarios que dan pie a retablos inmensos para deleitar a los presentes. Voces profundas de leones y leonas de cante jondo que atronan paredes. Ballets y ensambles, cursos hasta el desvarío más irracional. Clases, y más clases, lecciones magistrales venidas de cualquier inhóspito lugar. Trovadores, iracundos y hasta embaucadores de letras ácidas y voces rasgadas desde y por el más allá. Ese es D y la no bailarían sobre su tumba. Que suerte quién, de esta puerta de entrada al cielo, podrá ver otra vez un verano que despega, como los bailarines los pies del suelo, otro estío, otro hastío que pese o no, llega y se va.

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

